

UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ PRAWA

ISSN 1732-9132
e-ISSN 2719-9991

MISCELLANEA

HISTORICO-IURIDICA

TOM XXII
zeszyt 1



BIAŁYSTOK 2023

Współautorzy tomu XXII, zeszyt 1 / Co-authors of Volume XXII, No. 1

Inga Bērtaite-Pudāne (Latvijas Universitāte, Latvia)
Paweł Bury (Uniwersytet Wrocławski, Poland)
Michał Dąbrowski (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Poland)
Judyta Dworas-Kulik (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Poland)
Konrad Graczyk (Uniwersytet Śląski w Katowicach/Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Poland)
Daniel Haman (Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Croatia)
Lech Jamróz (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)
Arnaud Jaulin (Université de Bretagne-Occidentale, France)
Maciej Jońca (Uniwersytet Szczeciński, Poland)
Aldona Rita Jurewicz (Akademia Policji w Szczytnie, Poland)
Oskar Kanecki (Uniwersytet Pomorski w Słupsku, Poland)
Anna Klimaszewska (Uniwersytet Gdański, Poland)
Marcin Konarski (Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie, Poland)
Karol Kopczyński (Uniwersytet Warszawski, Poland)
Jerzy Malec (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Poland)
Christine Mengès-Le Pape (Université de Toulouse 1 Capitole, France)
Marian Mikołajczyk (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Poland)
Grzegorz Nancka (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Poland)
Adam Piotr Obrycki (Izba Administracji Skarbowej w Białymstoku, Poland)
Piotr Z. Pomianowski (Uniwersytet Warszawski, Poland)
Michael Johannes Reichenthaler (Universität Regensburg, Germany)
Piotr Sadowski (Uniwersytet Opolski, Poland)
Michał Patryk Sadłowski (Uniwersytet Warszawski, Poland)
Sanja Savić (Универзитет у Источном Сарајеву, Bosnia and Herzegovina)
Paweł Sobotko (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Poland)
Sylvain Soleil (Université Rennes 1, France)
Konrad Tadańczyk (Uniwersytet Łódzki, Poland)
Krzysztof Teszner (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)
Bartosz Kamil Truszkowski (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)
Mateusz Ułanowicz (Uniwersytet w Białymstoku, Poland)

UNIwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa
Katedra Nauk Historyczno-Prawnych,
Teorii i Filozofii Prawa oraz Komparatystyki Prawniczej

Miscellanea Historico-Iuridica

Tom XXII, zeszyt 1

W stulecie powstania polskiego
sądownictwa administracyjnego 1922–2022
Część pierwsza – analizy historycznoprawne

pod redakcją
Piotra Fiedorczyka

Vol. XXII, No. 1

One Hundred Years' Anniversary
of Polish Administrative Courts 1922–2022.
Part One – Legal-Historical Analyses

edited by
Piotr Fiedorczyk



Białystok 2023

Rada Naukowa/Scientific Board:

Eduardo Cebreiros Álvarez (Universidade da Coruña, Spain); Soazick Kerneis (Université Paris-Nanterre, France); Adam Lityński (Akademia Humanitas; Sosnowiec, Poland); Marju Luts-Sootak (Tartu Ülikool, Estonia); Martin Löhnig (Universität Regensburg, Germany), Piotr Niczyporuk (Uniwersytet w Białymstoku, Poland); Kenneth J. Pennington (The Catholic University of America; Washington, USA); Janis Pleps (Latvijas Universitāte; Riga, Latvia); Karel Schelle (Masarykova univerzita; Brno, Czechia); Dariusz Szpopier (Uniwersytet Pomorski w Słupsku, Poland); Charles Szymanski (Vytauto Didžiojo universitetas; Kaunas, Lithuania); Jan Zabłocki (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Poland)

Redakcja/Editors:

Piotr Fiedorczyk (redaktor naczelny/chief editor)
Katarzyna Doliwa (zastępca redaktora naczelnego/deputy chief editor)
Bartosz Kamil Truszkowski (sekretarz/secretary)

Redaktorzy tematyczni/Subject Editors:

Piotr Niczyporuk (prawo rzymskie/Roman Law)
Karol Łopatecki (historia prawa – średniowiecze i czasy nowożytne/history of law – medieval period and early modern times)
Marcin Łysko (historia prawa – XX wiek/history of law – 20th century)
Karol Kuźmich (historia doktryn polityczno-prawnych/history of political and legal thought)

Recenzenci/Reviewers:

Eduardo Cebreiros Álvarez, Janusz Danieluk, Karol Łopatecki, Andrei Matsuk, Maciej Mikuła, Piotr Z. Pomianowski, Radosław Poniak, Joanna Sadowska, Sylvain Soleil, Robert Suski, Jaromir Tauchen, Andrzej Wrzyszczyk

Redakcja i korekta/Correction:

Elżbieta Kozłowska-Świątkowska (język polski/Polish); Marcin Pędich (język angielski/English)
Sylwia Roszkowska (język francuski/French); Anna Harbig (język niemiecki/German)

Redakcja techniczna i skład/Technical editing and typesetting:

Roman Sakowski

Adres Redakcji/Editors' Address:

Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku,
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 1
e-mail: miscellanea@uwb.edu.pl; <http://miscellanea.uwb.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2023

ISSN 1732-9132

e-ISSN 2719-9991

Periodyk „Miscellanea Historico-Iuridica” jest umieszczony w prowadzonym przez Ministerstwo Edukacji i Nauki wykazie czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych z przypisaną liczbą 100 punktów.

Czasopismo uzyskało wsparcie finansowe Ministerstwa Edukacji i Nauki w ramach programu „Rozwój czasopism naukowych” w wysokości 60.500,00 PLN (nr umowy RCN/SP/0289/2021/1). Realizacja projektu w latach 2023–2024.



**Ministerstwo
Edukacji i Nauki**

The journal has been granted financial support from the Ministry of Education and Science within the “Development of Scientific Journals” programme in the amount of PLN 60,500.00 PLN (agreement no. RCN/SP/0289/2021/1). Project implementation in 2023–2024.

Od 2021 r. czasopismo wydawane jest wyłącznie w formie elektronicznej. Wersje drukowane poprzednich tomów można nabyć w cenie 20,00 zł + VAT (8%) pod adresem::

15-245 Białystok, ul. Ciołkowskiego 1M

e-mail: wydawnictwo@uwb.edu.pl <https://wydawnictwo.uwb.edu.pl>

tel. 857 457 059, 857 457 102, 857 457 120

Spis treści

I

W STULECIE POWSTANIA POLSKIEGO SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO 1922–2022

CZĘŚĆ PIERWSZA – ANALIZY HISTORYCZNOPRAWNE

Arnaud Jaulin

L'exemple, sous l'Ancien Régime, d'une juridiction française de droit privé non dépourvue de prérogatives administratives 11

Christine Mengès-Le Pape

Entre justice et administration : la cour des aides de Montauban contre l'intendant lors des crises de l'Ancien Régime français..... 41

Anna Klimaszewska, Sylvain Soleil

La transposition du Conseil d'État français dans le Duché de Varsovie (1807–1813). Aux origines de la proximité juridique franco-polonaise (acte 2)..... 59

Lech Jamróz

Szczególny status francuskiej Rady Stanu..... 81

Inga Bērtaite-Pudāne

Genesis of Administrative Justice and Administrative Procedure in Latvia 103

Michael Johannes Reichenthaler

Das Kartellgericht der Weimarer Republik: eine Institution zwischen
Verwaltungsgericht, Zivilgericht und Verwaltungsbehörde und seine
Bedeutung für den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz 119

Mateusz Ułanowicz

Charakterystyka działalności poselskiej Hermana Liebermana
w latach 1922–1926 dotyczącej Najwyższego Trybunału Administracyjnego 149

Karol Kopczyński

The Concepts of Jan Kopczyński, President of the Supreme
Administrative Tribunal, Regarding the Formation of the
Council of State in the Second Polish Republic..... 171

Marcin Konarski

Military and Civilian Requisitions in Light of the Rulings of the Supreme
Administrative Tribunal from 1923 to 1931 201

Marian Mikołajczyk, Grzegorz Nancka

Z dziejów sądownictwa administracyjnego na Górnym Śląsku
w czasach II Rzeczypospolitej. Sprawa Józefa Kormana przeciwko
Dyrekcji Policji w Katowicach 223

Bartosz Kamil Truszkowski

The Supreme Administrative Tribunal on Civil Status Records.
A Case Law Review..... 241

Krzysztof Teszner

Dowód z ksiąg podatkowych w postępowaniu podatkowym –
glosa do wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego
z dnia 19 stycznia 1934 r., I. rej. 4663/31..... 287

Konrad Graczyk, Paweł Sobotko

Próby restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce
w latach 1945–1948..... 303

Michał Patryk Sadłowski

State and Law in the Thinking of Sylwester Zawadzki (1921–1999).
A Few Reflections in Connection with the Establishment of the Supreme
Administrative Court in 1980..... 361

II VARIA

| | |
|---|-----|
| Aldona Rita Jurewicz, Konrad Tadjczyk | |
| <i>Tabula Banasitana</i> Tekst – tłumaczenie – komentarz..... | 391 |
| Maciej Jońca | |
| Rzymski proces cywilny i rzymski proces karny Rzymian w ujęciu ks. prof. Stanisława Płodzenia (uwagi na marginesie maszynopisu BU KUL 1443A)..... | 419 |
| Piotr Sadowski | |
| Tortury w świetle bulli <i>Ad extirpanda</i> (1252) papieża Innocentego IV..... | 435 |
| Jerzy Malec | |
| From the Union of Lublin to the Mutual Guarantee of the Two Nations..... | 455 |
| Oskar Kanecki | |
| Miejsca sakralne w służbie publicznej Wielkiego Księstwa Litewskiego XVII i XVIII w. | 485 |
| Piotr Z. Pomianowski | |
| Orzecznictwo Sądu Pokoju w Śremie – próba opracowania statystycznego..... | 503 |
| Daniel Haman | |
| Election of the Local Court Members in the 19 th Century City of Osijek..... | 519 |
| Sanja Savić | |
| Constitution of the Kingdom of Serbia from 1888..... | 535 |
| Michał Dąbrowski, Adam Piotr Obrycki | |
| Proces formowania administracji skarbowej w województwie białostockim w okresie międzywojennym | 549 |
| Judyta Dworas-Kulik | |
| The Offence of Forced Miscarriage as Documented in the Polish State Archive in Suwałki (1921–1939)..... | 573 |
| Paweł Bury | |
| Trybunał Ludowy jako organ wymiaru (nie)sprawiedliwości III Rzeszy..... | 593 |
| CONTENTS | 625 |

I

**W STULECIE POWSTANIA
POLSKIEGO SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO 1922–2022**

**CZEŚĆ PIERWSZA
– ANALIZY HISTORYCZNOPRAWNE**

I

**ONE HUNDRED YEARS ANNIVERSARY
OF POLISH ADMINISTRATIVE COURTS
1922–2022**

**PART ONE
– LEGAL-HISTORICAL ANALYSES**

Arnaud Jaulin

Université de Bretagne-Occidentale
(University of Western Brittany, France)
e-mail: arnaudjaulinlr@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6041-0974

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.01

L'exemple, sous l'Ancien Régime, d'une juridiction française de droit privé non dépourvue de prérogatives administratives

**An Example, in the Old Régime, of a French Jurisdiction
with Administrative Prerogatives**

ABSTRACT

The Présidiaux were created in 1552 in order to speed up trials and diminish the influence of the high judicial courts (Parlements). They were at the core of a complex judicial organization and helped to enforce the Justice of the King. Although the Presidial of La Rochelle appears to be relatively unknown (and even forgotten) nowadays, it was of paramount importance in the judicial and political background of La Rochelle under the Monarchy. It embodied the power of the King. After the 1627 siege, its members were forced to declare themselves Catholics. Not only did the Presidial exercise Justice, it was also a source of Law, especially thanks to its administrative and police powers. For the King, it was a tool of social regulation, dedicated to fighting the Protestants and supervising citizens' activities. But the Presidial of La Rochelle was also a political and social body, longing for autonomy – it was structured as a provincial parliamentary oligarchy. It was socially powerful and, as such, took precedence over the other jurisdictions and easily competed with rival bodies. Although it had been undermined by the judicial reforms, its Officers attempted to work themselves up the social ladder towards nobility, as is shown by the Presidial's external signs of wealth and grandeur. In the 18th century, the Presidial of La Rochelle was still a middle jurisdiction, torn between its capacities and its ideals – a jurisdiction whose dilemma was to be neither lower, nor yet supreme.

Key words: France, justice, bailliage and seneschalsy, Présidiaux, La Rochelle (Aunis), French old regime (before 1789), monarchy and sovereignty, politics, administration, 1685–1790, offices, venality, centralization, protestantism, intendant (administrator of province)

Créés en France en 1552 par le roi Henri II pour diminuer le délai des procès et l'influence des parlements (plus hautes cours du royaume), les présidiaux, au centre d'une organisation judiciaire complexe, contribuent au renforcement de la justice – déléguée – du roi¹. Ils sont des juridictions de droit privé dont les compétences ont pour but de régler les litiges entre les particuliers. Ils ne sont pas des juridictions administratives ; et, dans la mesure où il n'y a pas de séparation des pouvoirs, il n'existe pas à proprement parler, sauf Conseil du roi au plus haut niveau de l'État, de juridiction administrative comme cela se conçoit après la Révolution – malgré l'édit de Saint-Germain-en-Laye qui entend, dès 1641, séparer en principe le traitement des affaires publiques de celui des affaires privées. Le Conseil d'État, émanation du Conseil royal et organe de justice retenue du roi, est compétent en dernier ressort en toutes matières administratives, y compris contentieuses, et joue le rôle de juge des conflits entre parlements et administrations et de juge de cassation pour toutes les autres juridictions².

Dans le royaume, outre la création de nouvelles charges, expédient financier pour la monarchie, l'institution des présidiaux sous la Renaissance participe à un objectif religieux, particulièrement vérifié à La Rochelle. Les officiers présidiaux sont des officiers royaux, entre le pouvoir central et les autorités locales. Relativement méconnus ou oubliés, les présidiaux occupent pourtant une place première dans le paysage judiciaire et politique français et rochelais sous l'Ancien Régime tant il faut redire la place du roi dans cette petite République commerçante et huguenote, pas trop indépendante, plus tard dominée économiquement par ceux du négoce. Le présidial de La Rochelle est la représentation affirmée du pouvoir royal, au personnel judiciaire diversifié et hiérarchisé. Tirillée par le problème de son appartenance religieuse, la compagnie voit sa religion définitivement conditionnée par le siège contre les protestants de 1627, obligée à une catholicité non dissimulée.

¹ Cet article est tiré de la thèse de doctorat d'Arnaud Jaulin, *Le présidial de La Rochelle au XVIII^e siècle. Un corps entre tradition et vanités*, Université de Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales, École doctorale en droit et science politique Pierre Couvrat, thèse en droit (sous la direction de Catherine Lecomte, professeur à l'Université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines et doyen honoraire de la Faculté des sciences juridiques et politiques de Versailles) présentée et soutenue publiquement à Poitiers (France) en décembre 2010.

² F. Monnier, *Justice administrative*, [dans:], *Dictionnaire de la culture juridique*, dir. D. Alland, S. Rials, Paris 2003, p. 897.

Au-delà de l'exercice ordinaire de la justice, qui consiste à apporter la solution aux conflits civils et criminels, le présidial procède à l'enregistrement et à la publication des actes du pouvoir central, mais il prend aussi des décisions de manière autonome en réglementant certaines activités sociales. À l'exemple des cours, il est ainsi une source de droit qui dépasse la stricte jurisprudence rendue à des particuliers, notamment *via* l'exercice de pouvoirs administratifs et de police³. Gonflé des atours de l'autorité royale centralisée, il revêt dès lors l'habit d'organe de régulation sociale d'ailleurs très impliqué dans la lutte contre les protestants et l'encadrement des affaires temporelles des provinces et des cités sur lesquelles s'exercent ses prérogatives. Néanmoins, sauf affaires de modeste et moyenne importance, les présidiaux, qui ne sont pas des cours, ne rendent pas d'arrêtés en dernier ressort et certaines de leurs décisions sont susceptibles d'appel. Prendre des actes de nature administrative, c'est néanmoins très clairement aller au-delà du pouvoir de juger et mordre sur un champ politique et donc concurrentiel disputé avec d'autres corps, d'autres autorités ou pouvoirs (maire, autres juridictions, évêque, intendant...).

Les juridictions présidiales sont-elles, à l'imitation des parlements, pour autant à la recherche d'un certain pouvoir « réglementaire » ?

Le roi étant « fontaine de toute justice », la position des juridictions *a fortiori* provinciales par rapport à la souveraine création de la règle de droit est bien une question particulièrement sensible⁴ : très tôt les parlements tentent de participer

3 P. Allorant et P. Tanchoux, *Introduction historique au droit*, Paris, Gualino, 2023, 8^e éd., p. 86. « À côté de l'arrêt de justice, l'arrêt de règlement constitue, depuis le XIV^e siècle, une mesure de caractère législatif, mais prise sous la forme d'une décision rendue par une cour souveraine, une juridiction statuant en dernier ressort, pour apporter une solution à un problème non réglé par une ordonnance royale. Rendu au nom d'un pouvoir réglementaire, l'arrêt de règlement a une valeur supplétive, il doit être justifié par la nécessité de combler un mutisme ou une carence de la loi ; son application se limite au ressort du Parlement ou de la cour qui la prend ; l'arrêt de règlement est provisoire, puisqu'il peut être cassé par le conseil du roi ou abrogé par une loi. Cette prétention à exercer les prérogatives réglementaires provient de l'origine du parlement de Paris, issu du démembrement du conseil du roi. Se targuant de former le Sénat de " l'empereur en son royaume ", les parlementaires, y compris de province, revendiquent le pouvoir d'intervenir en tous domaines au nom de leurs attributions de police générale et de l'urgence à maintenir l'ordre public, même en cas d'éloignement du monarque. À l'inverse, les juristes qui défendent la souveraineté royale insistent sur les limites de ce pouvoir de faire des règlements publics provisoires et jamais contraires à la volonté du monarque ».

4 Sur le pouvoir réglementaire des parlements, évidemment le travail de Philippe Payen, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle, dimension et doctrine*, Paris, th. doct. en droit, 1993, Paris, Puf, 1997. Également : A. J. Lemaître, « Le pouvoir réglementaire. Les arrêts sur remontrances du procureur général du roi au parlement de Bretagne », dans *La police des parlements, Parlements de l'Ouest, Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, Rennes, PUR, 2015, 122-3, p. 151-172. Collectif, *Le parlement de Provence : 1501-1790*, actes du colloque d'Aix-en-Provence, 6 et 7 avril 2001, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2002. J. Poumarède et J. Thomas (dir.) *Les Parlements de Provence : pouvoirs, justice et société du XV^e au XVIII^e siècle*, colloque du 3 au 5 novembre 1994, Toulouse, C.N.R.S., Framespa, 1996. R. Bateau, *Les arrêts de règlement du parlement de Bretagne*, thèse soutenue à l'Université de Rennes I, Faculté de droit et de science politique, en 2000, sous la direction de Maurice Quénet.

à son élaboration et les présidiaux, toutes proportions gardées, en les copiant, leur emboîtent le pas, gage d'une posture assez audacieuse, nécessaire à la police générale mais aussi un tant soit peu émancipatrice⁵.

I. L'exercice de la justice déléguée du roi étendue à l'organisation sociale

A. Les contours de la voie réglementaire présidiale

1. Du pouvoir réglementaire, monopole théorique du souverain et de ses cours

Le pouvoir réglementaire est défini comme le pouvoir par des autorités administratives, d'édicter⁶ une règle de droit, c'est-à-dire des décisions juridiques ayant un caractère général et impersonnel⁷. Cours souveraines, les parlements ont un rôle administratif considérable, même si les matières financières leur échappent, et disposent d'un pouvoir réglementaire⁸. Si depuis 1790, il est interdit aux juges, au nom de la séparation des pouvoirs, « de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont

Sur le pouvoir réglementaire des présidiaux, parmi de nombreuses références, peuvent être cités en exemple : B. Fourniel (Jacques POUMARÈDE dir.), *Du bailliage des Montagnes d'Auvergne au siège présidial d'Aurillac : Institution, société et droit (1366-1790)*, Univ. sciences sociales de Toulouse I, th. doct. en droit, 2007. V. Meyzie, *Les illusions perdues de la magistrature seconde : les officiers „moyens” de justice en Limousin et Périgord : vers 1665-vers 1810*, Univ. Limoges, Faculté d'histoire, th. doct. en hist. moderne, 2004 ; texte remanié, Limoges, Pulim, 2006. J.-F. Dubois (Jacques Krynen dir.), *La sénéchaussée siège présidial d'Auch [Gers], 1639-1790 : un exemple de présidialité dans le ressort du Parlement de Toulouse*, Univ. sciences sociales de Toulouse I, Fac. droit, th. en droit, 2002. Christophe Blanquie, qui s'intéresse aux présidiaux de Richelieu et à ceux de Cognac, Libourne, Agen, Pamiers ou Nérac, donne *Justice et finance sous l'Ancien Régime, la vénalité présidiale*, Paris, L'Harmattan, 2001. S. Soleil, *Le siège royal de la sénéchaussée et du présidial d'Angers : 1551-1790*, Rennes, Pur, 1997.

5 E. Frelon-Allonneau, *Le parlement de Bordeaux et la loi (1451-1547)*, Paris, Université Paris II Panthéon-Assas, 17 septembre 2005. A. Delcer, *Les arrêts de police du Parlement de Paris (1774-1790)*, Univ. Paris, thèse en droit, Paris, [s.l.], 1959, multigr., IV + 137 f. A. Delcer, *Les interventions des gens du roi en matière de police au Parlement de Paris, 1786-1790*, Univ. Paris, mémoire de D.E.S. en droit romain et histoire du droit, mai 1959, multigr., 76 p. M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris 1991, VIII + 434 p. A.J. Lemaitre, O. Kammerer (dir.), *Le pouvoir réglementaire : dimension doctrinale, pratiques et sources, XV^e et XVIII^e siècles*, actes du colloque de Mulhouse, 11 et 12 octobre 2002, Rennes 2004, 270 p., Archives départementales de la Charente-Maritime [ADCM], p.f. 4448.

6 Dans l'esprit du *jus edicendi* de l'autorité romaine.

7 M. Verpeaux, *Pouvoir réglementaire*, [dans:] *Dictionnaire de la culture juridique [DCJ]*, Paris 2003, p. 1177.

8 O. Chalaine, *Parlements*, [dans:] *Dictionnaire de l'Ancien Régime [DAR]*, Paris 1996, p. 960.

soumises »⁹, sous l'Ancien Régime, les arrêts de règlement des parlements sont des décisions rendues, non à l'occasion d'une affaire particulière, mais en vue de régler un problème d'une affaire générale aussi bien en matière juridique qu'administrative ou économique. Véritable mesure d'ordre législatif découlant de l'Ancien Droit qui considère que juger et régler sont inséparables, il revêt la forme d'une décision de justice dont les dispositions ne sont applicables que dans le ressort de la juridiction¹⁰. Les arrêts de règlement sont des actes normatifs à la nature hybride normalement exclusivement réservés aux juridictions qui jugent souverainement comme les parlements, conseils souverains et conseils supérieurs qui ont universalité de juridiction et exercent la police générale. La notion de police a un sens plus large que la simple administration : l'activité de police est complémentaire de la justice et, également, des finances. La notion englobe « tout ce qui est au service du roi et du bien public », comme le souligne Marguerite Boulet-Sautel, et le droit de police comporte le droit « de faire des règlements pour tous les habitants d'un territoire déterminé, ce qui oppose cette notion à celle de justice qui concerne les affaires des particuliers ». Dans les faits, la police s'étend à trois domaines : ordre public, police économique et police sociale¹¹.

2. De la nature réglementaire d'actes pris par les juridictions inférieures aux parlements

Les décisions réglementaires prises par les juridictions moyennes, telles que les présidiaux, s'apparentent très clairement aux décisions prises par les cours supérieures que sont les parlements. Et la procédure administrative en cours dans les présidiaux au XVIII^e siècle oblige l'historien à faire le parallélisme entre ordonnance de police présidiale et arrêts de règlement parlementaire. Les juridictions moyennes inférieures, comme les présidiaux, ne manquent pas néanmoins de s'inspirer, sinon de copier, ces actes qui, s'ils portent principalement sur des domaines de droit privé, de procédure, de droit ecclésiastique, de police dans toutes ses acceptions, peuvent interférer dans le domaine politique sans être

⁹ A. Laingui, *La justice*, [dans:] *Le XVII^e siècle. Diversité et cohérence*, dir. J. Truchet, Paris 1992, p. 139.

¹⁰ M. Rousselet, *Histoire de la magistrature française...*, 1957, t. II, p. 357. A. Laurain, *Les arrêts de règlement du Parlement de Dijon*, [dans:] *Mémoires de la Société pour l'Histoire du Droit et des Institutions des Anciens pays bourguignons, comtois et romans*, 1938, fasc. 5, p. 205 à 207. H. Michaud, *Les actes intitulés Règlements sous l'Ancien Régime*, « Bibliothèque de l'École des Chartes » 1957, t. CXV, p. 156 à 167. A. Audinet, *Faut-il ressusciter les arrêts de règlement ?*, [dans:] *Mélanges offerts à Jean Brethe de la Gressaye*, Bordeaux 1967, p. 99 à 107. B. Beigner, *Les arrêts de règlement*, « Droits » 1989, n° 9, p. 45 à 55. G. Leyte, *Des arrêts aux arrêtistes : généalogie de quelques arrêts de principe du Parlement de Paris*, « Histoire et Archives » juillet-décembre 2002, n° 12, p. 115 à 138.

¹¹ M. Bimbenet-Privat, M.-F. Limon, *Police*, [dans:] *DAR*, 1996, p. 993.

toutefois une disposition législative générale et définitive pour l'ensemble d'un ressort¹².

Les ordonnances de police des juges inférieurs aux parlements, et par exemple des juges présidiaux, divisent les auteurs de la fin de l'Ancien Régime. « Certains reconnaissent la légalité du procédé, tels Domat et La Roche Flavin, Loyseau, Guyot et Denisart, ces trois derniers avec quelques réserves cependant ; d'autres la condamnent tels Brillon et Prost du Royer »¹³. Loyseau, Delamare et Guyot considèrent que seul le souverain a la faculté de faire les lois et règlements d'administration¹⁴. Bien que Ferrière exclue aussi toute intervention réglementaire des juges inférieurs à ceux des parlements dans l'administration de la justice, la réalité est bien différente car le ressort du parlement de Paris étant très vaste, la cour capitale ne peut s'occuper en détail de la vie quotidienne de chaque siège, ne pouvant en pratique veiller sur tout le droit ; aussi, les sièges présidiaux remplissent-ils bien une fonction administrative *via* leur activité réglementaire, notamment au titre de leurs pouvoirs de police¹⁵. Car, ainsi que le confirme Delamare au XVIII^e siècle, « la police est un droit naturel par lequel il est permis de faire d'office, par le seul intérêt du bien public et sans perturbation de personne, des règlements qui engagent et qui lient plus ou moins les citoyens d'une ville, pour leur bien et leur utilité commune »¹⁶. Ces décisions ayant assurément une nature administrative, un présidial est dès lors aussi un administrateur¹⁷. Ce mode de règlement d'une difficulté juridique est largement utilisé dans les présidiaux et la pratique ne disparaît pas après 1777 malgré l'interdiction portée par l'édit d'août sur les présidiaux¹⁸.

¹² P. Payen, *Les arrêts de règlement*, [dans:] *DAR*, 1996, p. 86. G. Deteix, *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris*, Paris 1930, in-8°, 139 p.

¹³ P. Payen, *Les arrêts de règlement...*, th., op. cit., p. 24 et s.

¹⁴ N. De La Mare, L.C. du Brillet, *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, tous les loix et tous les réglemens qui la concernent...*, Paris 1705-1710, 2 vol.

¹⁵ J.-B. Denisart, *Collection de décisions nouvelles*, op. cit., t. IV, p. 170 ; du même, *Nouvelle édition, mise dans un nouvel ordre, corrigée et augmentée par Camus et Bayar*, Paris 1783-1790, 9 vol. C.-J. De Ferrière, *Dictionnaire de droit et de pratique*, t. II, p. 573.

¹⁶ C. Loyseau (sieur de La Noue), *Traité des seigneuries 3^e édition corrigée et augmentée par l'auteur*, Paris 1613, 3^e éd., in-4°, 246 p., chap. 1 ; cité par N. Delamare, *Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les réglemens qui la concernent*, Amsterdam, rééd. 1722, t. I, partie 2, livre I, titre I.

¹⁷ J. Malmezat, *Le bailli des Montagnes d'Auvergne et le présidial d'Aurillac comme agents de l'administration royale*, Univ. Paris, Fac. droit, th. doct., Paris 1941, in-8°, 287 p.

¹⁸ Isambert et alii, *Recueil général des anciennes lois françaises*, t. XXV, p. 88.

B. Un mimétisme appliqué entre parlements et juridictions inférieures

1. Un règlement présidial en attente de validation par la juridiction supérieure

Le caractère provisionnel de l'acte opère une hiérarchie, établissant l'acte normatif présidial sous l'arrêt de règlement, dans l'attente d'une ratification implicite du parlement au moyen, justement, d'un arrêt de règlement. En ce sens et dans cette logique, il appert que les actes normatifs présidiaux peuvent assurément conforter les magistrats des cours souveraines dans leurs arrêts de règlement car ils assument et renforcent, grâce au mécanisme qui permet une hiérarchie des textes après avoir établi une hiérarchie entre les juridictions, un mimétisme sinon un parallèle. Même si cela peut présenter des dangers et de la concurrence, le fait que les juridictions inférieures, à leur tour et d'une façon néanmoins limitée, deviennent source de droit confirme la vocation tutélaire des parlements et cours souveraines. Les juridictions de tutelle laissent, eu égard aux matières concernées et au caractère local de la norme, s'appliquer de telles décisions dont la nature se rapproche à l'évidence d'un acte politique, même si l'administratif sous l'Ancien Régime appartient au juridique dans la mesure où n'existe pas encore de séparation stricte des pouvoirs mise en place par la Révolution de 1789.

Le ministère public reçoit les plaintes adressées par les administrés (approvisionnement en grains, nuisances dues à des animaux, cause naturelle, tarification élevée...) ou s'autosaisie (création d'un bureau de bienfaisance, abus des avocats, rumeurs coupables...). Après vérification des faits puis qualification juridique, le ministère public applique les textes ou actes législatifs connus, la décision des cours dont en priorité, comme référence, le parlement de Paris, puis la jurisprudence du siège et les dispositions de la coutume. Le lieutenant général est prié d'intervenir. Est prise une ordonnance provisoire appelée ordonnance « en forme de police et de règlement » en attendant qu'il soit statué par le parlement. Cette norme administrative prise par le chef de la juridiction porte sur l'ensemble du ressort et peut porter sur tous les domaines d'intervention de la personne publique afin de régler une matière, d'interdire ou, au contraire, de rendre obligatoire une pratique. Cette norme s'applique par provision, dans l'attente d'une réglementation ultérieure du parlement qui confirmera ou infirmera la décision.

2. Procédure et domaines visés : un très large champ d'application

Les parlements et les juridictions royales inférieures s'occupent de toute la vie de la cité, en concurrence avec d'autres corps, principalement les corps de ville créés au Moyen Âge, attestant la marque d'une forme de mainmise de l'État

sur les édiles locaux. Pour être valable, une ordonnance de police doit aller dans le sens de l'intérêt public, du droit commun, et ne pas s'opposer à une règle de droit issue du monde parlementaire. Les ordonnances de police ne sont valables que dans le ressort de la sénéchaussée concernée et non dans tout le ressort du présidial quand plusieurs sénéchaussées dépendent d'un même présidial.

Les domaines dans lesquels le présidial agit par voie réglementaire sont multiples et de nature diverse. En matière de police, le parquet, responsable de l'exécution des décisions du pouvoir central, requiert tandis que le lieutenant-général agit. Le parquet doit faire enregistrer les actes du pouvoir central, réclame, par ses remontrances, l'intervention du lieutenant-général, pour l'enquête de bonne vie et mœurs, le rassemblement du ban, la surveillance des moyens de défense de la province, le déplacement sur les lieux de sinistres, la gestion du temporel ecclésiastique, la surveillance des juges seigneuriaux, le contrôle des poids et mesures, l'ajustement des productions de viande et de blé, la création, la fermeture, le contrôle des comptes des institutions charitables, la surveillance des pauvres, etc. Les curés sont, par exemple, tenus de tenir les registres paroissiaux dont ils doivent déposer un double au greffe. Les gens du roi demandent alors au lieutenant général pour corriger les abus et pour prendre une ordonnance de police. Ainsi la juridiction prend-elle des décisions pour organiser les professions, réguler les activités des métiers et du compagnonnage¹⁹, fixer le prix des aliments ou mesurer la vie sociale au travers du couvre-feu ou des fêtes chômées, prendre des mesures relatives à la santé publique, à la voirie, à l'imprimerie et à la publication d'ouvrages, à la police des jeux, à l'ordre public (cabarets, prostitution, mendicité...), approvisionnement en nourriture, tarifs, réglementation de l'enseignement : les exemples sont très nombreux comme en témoigne, à titre de comparaison, l'ordonnance du lieutenant criminel de la sénéchaussée de Saint-Étienne qui « porte permission (...) de danser (...), faire de la caisse et faire les jeux et sauts périlleux »²⁰.

¹⁹ J. Flouret, *Une action contre les compagnons du devoir à La Rochelle en 1742*, « Revue de la Saintonge et de l'Aunis » 1996, La Rochelle, Fédération des Sociétés savantes de Charente-Maritime, t. XXII, p. 159 et 160.

²⁰ M. Rousselet, *Histoire de la magistrature française...*, Paris 1957, t. II, p. 357.

II. Une emprise juridique et politique sur les métiers et sur le temporel

A. Faire plus que juger, administrer aussi la vie quotidienne tant rurale qu'urbaine

1. Le cas précurseur du règlement des agatis au XVII^e siècle

En décembre 1605, le présidial prend une ordonnance ou règlement sur les agatis, c'est-à-dire, dans la coutume d'Aunis, sur les dommages ou dégâts causés aux biens ruraux. Le 13 décembre 1605, Pierre-Arthus de La Roche, sénéchal d'Aunis de 1596 à 1607, participe au présidial à l'élaboration du *Règlement des Agatis*, qui complète la Coutume de la Rochelle. S'il est depuis interdit au juge de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire, il n'en est point ainsi sous l'ancienne législation et ce règlement, rédigé par le présidial, après avoir entendu et pris l'avis de tous les seigneurs du gouvernement de La Rochelle qui se sont fait représenter par procureurs, forme une sorte de code agricole qui paraît être resté exécutoire jusqu'au moment de la Révolution de 1789. Le *Règlement sur les Agatis* est imprimé à la suite de la coutume, c'est dire son importance et la nécessité de le faire connaître²¹.

Plusieurs des dispositions de ce règlement méritent d'être signalées : les vigneron, laboureurs et journaliers quelconques doivent, sous peine de perdre le prix de leur journée, vaquer assidûment à leur travail, depuis le lever jusqu'après le coucher du soleil sans pouvoir employer plus d'une heure pendant les grands jours et une demi-heure pendant les petits jours pour chacun de leurs deux repas qu'ils doivent prendre sur le lieu de leur travail ; il leur est seulement accordé une heure de repos de plus du 1^{er} mai au 31 juillet. Il y a dans la ville et dans les villages une place ou un lieu déterminé, où ils doivent attendre que leurs services soient loués et si, après cinq heures du matin en été et sept heures en hiver, ils sont trouvés oisifs dans les rues ou par les chemins, les maires de la ville ou, dans les villages, les seigneurs et les fabriciens de la paroisse peuvent les contraindre à travailler aux travaux d'utilité publique sans autre salaire que leur nourriture. Il leur est formellement interdit de jouer aux cartes, aux dés, aux quilles ou autres jeux, les jours ouvrables et à tous les hôteliers et taverniers de les recevoir chez eux sous peine d'amende et de punition corporelle en cas de récidive. Plusieurs autres dispositions pourvoient à la conservation des récoltes et au respect de la propriété. Ainsi, il est interdit à toute personne d'avoir une

²¹ *Le coutumier général du pays, ville et gouvernement de La Rochelle. Ensemble le règlement des agatis, la déclaration du roy sur la réduction de ladite ville*, La Rochelle, B. Blanchet, 1662 ; L. Delayant, *Bibliographie rochelaise*, p. 113, n° 364, Médiathèque de La Rochelle [MLR] 2222 C ou *Coutumier général du pays, ville et gouvernement de La Rochelle, ensemble le règlement des Agatis et la déclaration du roi sur la réduction de ladite ville revue et corrigée de nouveau*, La Rochelle, Mesnier, 1757.

vache si elle ne possède au moins deux quartiers²² de terre, ou quatre quartiers, si elle veut en outre avoir des moutons ; il est permis de tuer les chèvres et les pourceaux trouvés dans les vignes ou dans les prairies, etc. La chasse est interdite aux roturiers, d'une manière absolue, sous peine de dix livres d'amende, et d'une grosse amende arbitraire en cas de récidive ; les nobles ne peuvent, sous les mêmes peines, chasser à cheval, dans les vignes en aucune saison, et ni à pied, ni à cheval sur les terres non dépouillées de leurs récoltes par quelque mode de chasse que ce soit, « avec chiens, oiseaux, arbalètes, rezeux, tonnelles, collets ou autres engins »²³.

2. Les actes concernant la vie professionnelle

Au XVI^e siècle, la monarchie régleme dans un sens restrictif les corporations²⁴, soumet, en 1597, au système corporatif marchands et manufacturiers qui y ont échappé jusqu'alors. En 1582, le corps de ville érige en maîtrise la corporation des couteliers²⁵, puis en 1601, celle des apothicaires de la ville dont il régleme l'exercice de la profession²⁶. L'édit de 1673 organise les métiers sur le modèle de la corporation ; mais le roi en est désormais l'arbitre et, en 1691, remplace les jurés élus par des officiers et donne aux intendants pouvoir de vérifier les comptes. Le roi poursuit en fait un double objectif : d'une part étendre ce système du métier « juré » à l'ensemble du secteur artisanal et marchand et éliminer ainsi les métiers « réglés » subsistants²⁷ ; d'autre part étendre le système de la corporation aux zones rurales. En 1707, la ville essaie encore de régler la corporation des tonneliers²⁸. À titre de comparaison, à Brest, quand le roi attribue la police à la communauté de ville, le lieutenant général perd aussi la réception des maîtres des métiers²⁹.

²² J.-B.-E. Jourdan, *Ephémérides historiques de La Rochelle*, La Rochelle 1861-1871, rééd. Marseille 1979, t. 1^{er}, 3 juin 1246, p. 185. Le quartier est une unité de mesure agraire de 52 carreaux (et le carreau est de 88 pieds carrés).

²³ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. I, p. 485, 15 décembre 1605.

²⁴ Liste des corporations à La Rochelle dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle, J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. II, p. 282, 8 juillet 1765. R. Beraud, *Petite encyclopédie monumentale et historique de La Rochelle*, 1981, p. 45. R. Colle, *Les armoiries des corporations en Aunis et Saintonge*, « Revue de la Saintonge et de l'Aunis » 1982, La Rochelle, Fédération des Sociétés savantes de Charente-Maritime, t. VIII, p. 120 à 123. A. Poitrineau, *Corporations ou jurandes et Métiers*, [dans :] *DAR*, 1996, p. 339 et 826.

²⁵ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. I, p. 36, 13 février 1582.

²⁶ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. I, p. 17, 24 janvier 1601.

²⁷ Archives nationales, Y. 9316, 9318, 9319, 9317, 9316, 9320, 9321 : Registres des procureurs du roi au Châtelet ; J.-L. Bourgeon, *Colbert et les corporations, l'exemple de Paris*, [dans:] *Le Nouveau Colbert*, Paris 1985, p. 241 à 253 ; A.T. Van Deursen, *Professions et métiers interdits ; un aspect de l'histoire de la révocation de l'édit de Nantes*. Certains statuts ont été publiés par Lespinasse, *Les Métiers et corporations de la ville de Paris*, 1888, 3 vol.

²⁸ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. II, p. 311, 28 juillet 1707.

²⁹ R. Giffard, *Essai sur les présidiaux bretons*, Paris 1904, in-8°, p. 96.

Dans les villages, la tutelle véritable appartient à l'intendant, mais elle est beaucoup mieux ressentie qu'en ville, sans doute parce que les paysans ne prétendent pas exercer un pouvoir politique, mais simplement vivre en liberté, ce qui est le cas. En effet, les paysans se réunissent en assemblées générales d'habitants, qui désignent chaque année un ou plusieurs agents chargés d'exécuter ses décisions : un syndic souvent, un ou plusieurs consuls dans le midi. De plus les intendants ne peuvent pas contrôler de près des villages dans lesquels, au reste, la plupart du temps, le cours des jours demeure paisible³⁰.

L'encadrement strict d'offices et de petits métiers dans la cité

Dans le cadre des mesures de police, le présidial se charge de surveiller et de réglementer les activités liées aux métiers, même si antérieurement, respectivement en 1589 et 1590, le corps de ville érige en maîtrise la corporation des guimbeletiers-taillandiers, des filassiers³¹ et en maîtrise-jurée le corps de métier des fourbisseurs d'épées de La Rochelle³². Cette même dernière année, les tonneliers, communauté très importante en un pays de commerce de vin important, ont leur règlement adopté³³. En 1597 encore le corps de ville est impliqué dans la gestion de la boucherie par un arrêt du parlement de Paris³⁴. En 1600 sont adoptés les statuts des médecins et chirurgiens par le corps de ville³⁵. Le présidial affermi ne tarde pas à reprendre le contrôle des activités marchandes de la cité. Ainsi, en novembre 1679, [Pierre] Régnier, conseiller au présidial et commissaire de police, accompagné de plusieurs sergents pénètre dans des maisons de particuliers pour visiter « s'il n'y a point quelque homme ou femme qui cousent en drap à travailler »³⁶. En 1689, les maîtres pâtisseries veulent empêcher les particuliers de faire des pâtisseries en leurs maisons pour les faire cuire aux fours des boulangers³⁷.

Les futurs professionnels des métiers organisés doivent répondre à une cérémonie au présidial : ainsi, en guise de dernière étape pour devenir apothicaire : les candidats, après l'épreuve du chef-d'œuvre consistant en la préparation de potions, vont à la cérémonie de l'examen d'honneur, examen symbolique suivi surtout par la prestation de serment en présence du maire, soit à l'hôtel

³⁰ J. Bouineau, *Traité d'histoire des institutions européennes*, Paris 2009, t. II, n° 121.

³¹ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. I, p. 341, 16 septembre 1589 et p. 473, 6 décembre 1569, sur les cardeurs et tondeurs de drap ; t. II, p. 226, 3 juin 1589.

³² J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. I, p. 294, 18 août 1590.

³³ J.-B.-E. Jourdan, *ibidem*, p. 505, 29 décembre 1590.

³⁴ J.-B.-E. Jourdan, *ibidem*, p. 348, 20 septembre 1597.

³⁵ J.-B.-E. Jourdan, *ibidem*, p. 356, 27 septembre 1600 et p. 465, 1^{er} décembre 1625, sur les orfèvres et serruriers.

³⁶ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, La Rochelle, A. Siret, 1871, t. II, p. 492, 15 novembre 1679.

³⁷ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. II, p. 113, 17 mars 1689.

de ville jusqu'à la fin du XVII^e siècle, ensuite au présidial³⁸. En janvier 1784, un arrêt du parlement homologue une décision de la sénéchaussée de La Rochelle réglementant les jurés-crieurs³⁹. En 1785, le présidial est amené à se prononcer sur la condition de l'exercice de la médecine à La Rochelle à la demande d'un médecin de l'université de Bordeaux⁴⁰.

Les offices de jurés-priseurs

En 1556, Henri II a créé dans chaque ville du royaume des offices de priseurs et vendeurs de meubles, charges qui ont été jusque-là exercées à La Rochelle par les sergents de la mairie. François Barbot a acquis cet office mais le corps de ville s'oppose à ce qu'il l'exerce ; mais quoique l'annaliste Barbot prétende le contraire, le présidial, devant lequel l'affaire est portée, consacre sans doute les droits du titulaire puisque, dans un acte de 1558, celui-ci s'intitule « maistre priseur, vendeur et encanteur des biens meubles » et soutient qu'à ce titre « il n'estoit loisyble à personne quelconque de faire aucune prisee, vente, ni enquantz de meubles en ceste ville et gouvernement sans son congé et permission »⁴¹. Il résulte toutefois d'une table des registres du parlement qu'au mois de février 1567, l'office est supprimé en remboursant sa valeur. Un édit de 1696⁴², ayant de nouveau créé des offices de juré-vendeur⁴³, trois particuliers de La Rochelle se voient nommés huissiers priseurs, vendeurs de meubles et commissaires au vente, et « exercèrent leurs charges avec une avidité abusive telle que les héritiers disposés à partager amiablement entre eux les meubles et effets qui leurs étoient échus, se voyoient obligés de souffrir qu'ils vincent dans leurs maisons prendre connaissance de l'état de leurs affaires et faire l'estimation des meubles ». Le corps de ville auquel parviennent chaque jour des plaintes résolut de concert avec les notaires et les huissiers, qui précédemment ont chargés de ce ministère

³⁸ G. Rodrigues, *Nobles et bourgeois en Aunis et Saintonge*, Royan, 1989, p. 141.

³⁹ *Arrêt du Parlement... qui homologue une sentence rendue en la sénéchaussée de La Rochelle qui règle les fonctions de jurés-crieurs, trompettes de la ville*, 1784, 20 janvier, Paris, Simon et Nyon, in-4° ; G. Musset, *Catalogue de la bibliothèque troisième supplément publié par ordre du conseil municipal*, La Rochelle 1893, p. 188, n° 21.252, MLR 4354 B.

⁴⁰ François-Antoine de Nicastro, *docteur en médecine de l'université de Bordeaux, ancien médecin du roi des hôpitaux militaires contre le collège de médecine de la Rochelle*, 1785, MLR, *Mémoires judiciaires*, vol. II, 8^e, in-4°, 2817 C.

⁴¹ Actes de Garrault.

⁴² *Arrêt du conseil d'Etat du roy (du 14 janvier 1698) qui accepte les offres faites par le s. Jean Guérain, pour l'acquisition des offices des jurés priseurs, vendeurs de biens meubles... etc., créés par édit du mois d'octobre 1696, et de ceux des contrôleurs des bans du mariage, créés par un autre édit de septembre dernier, des généralités de Limoges et de La Rochelle*, s.l., s.d., in-4°, 4 p., DELAYANT, *Bibliog. roch.*, p. 323, n° 1108 ; MLR n° 3072 ; Lelong n° 35768.

⁴³ Sur les charges de jurés crieurs, G. Rodrigues, *Nobles et bourgeois en Aunis et Saintonge*, Royan 1989, p. 147. C. Lecomte, *Officiers ministériels*, [dans:] *DCJ*, Paris, 2003, p. 1107.

moyennant un droit modique, de faire supprimer ces charges en remboursant aux titulaires les sommes qu'ils ont déboursées montant à 4 000 livres ; le 12 février 1739, il décide que cette somme doit être payée moitié par la ville et moitié par les notaires et huissiers conjointement⁴⁴.

La réglementation de la vente des gâteaux en 1691

Le 8 janvier 1691, une ordonnance des juges de police de La Rochelle porte que

sur ce qui nous a été remontré par le procureur du roy que les maistres pâtisseries se servent de femmes et filles pour faire vendre leurs gâteaux par la ville, les font crier à toutes heures de la nuit, dont il en est arrivé et peut arriver accident au moyen des soldats... ils n'avaient pas de caserne et étaient logés chez les habitants, ayant esgard au réquisitoire du procureur du roy et y faisant droit, nous avons fait inhibition et défense à tous crieurs de gâteaux, eschaudez et mil [gâteaux de millet], d'en porter et crier par les rues passé six heures du soir, depuis le 15 novembre jusqu'à Pâques et depuis Pâques jusques à la Toussaints passé sept heures, à peine de confiscation des gâteaux, eschaudez et mil, et de 3 livres d'amende contre chascune des personnes de crieurs et de 10 livres contre les maistres pâtisseries qui en auront donné à vendre⁴⁵.

Un règlement de police sur la domesticité en 1769

Les officiers du présidial font le 13 avril 1769 un règlement de police relatif à la domesticité⁴⁶, dont plus d'une ménagère demanderait volontiers le renouvellement. Par l'article premier, il est interdit aux maîtres de prendre à leur service des gens inconnus, mal famés, ou de mauvaise vie, et de gager aucun domestique de l'un ou l'autre sexe sans s'être préalablement enquis du lieu de sa naissance, s'il a quelque répondant et, dans le cas où il aurait servi dans la ville, sans s'être informé auprès de ses maîtres s'ils lui ont donné congé et pour quel motif. Il leur est expressément défendu, sous peine d'une amende de 50 livres, de subordonner les domestiques des autres, et les domestiques qui se sont laissés subordonner ne peuvent se remplacer avant trois mois. Toute personne venant d'une autre province pour servir dans cette ville doit se faire conduire par une caution chez un garde de police, qui inscrit, sur un registre paraphé à cet effet, ses nom, prénoms, lieu de naissance, domicile, les maîtres qu'elle a servis et dont elle est tenue de présenter les certificats.

⁴⁴ *Registre des délibérations*, [dans :] J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist.*, op. cit., 1871, t. II, p. 61, 12 février 1739.

⁴⁵ *Registre des délibérations* dans J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. II, p. 11, 8 janvier 1691.

⁴⁶ J.-P. Gutton, *Domestiques et serviteurs dans la France de l'Ancien Régime*, Paris, 1981, 225 p.

Injonction était faite à tous domestiques d'avoir pour leurs maîtres respect et soumission, de ne tenir sur leur compte aucun propos injurieux et inconvenant, et de n'user à leur égard d'aucune violence, sous peine de punition exemplaire. Il leur est défendu de sortir de chez leurs maîtres avant l'année entière de leur service, sans excuse valable, et sans les avoir avertis au moins un mois à l'avance, sous peine de perdre ce qui leur est dû des gages de l'année, et de telle autre peine qu'il appartiendra. Si après s'être engagés, ils renoncent à entrer chez les maîtres qui leurs ont donné des arrhes, ils doivent remettre ces arrhes en personne, un mois au moins avant l'époque fixée pour leur entrée, ou quinze jours seulement s'ils restent dans la même maison. Il leur est interdit très expressément de former aucune coalition, ni de s'assembler pour se concerter, sous quelque prétexte que ce soit, non plus que d'exciter d'autres domestiques à quitter leurs maîtres. Il n'est pas permis aux aubergistes de leur donner asile, ni de les garder chez eux plus de huit jours ; et les domestiques qui dans ces huit jours n'ont pas trouvé à se placer, sont obligés de sortir de la ville, sous peine d'être poursuivis comme vagabonds. Enfin, il est défendu à toutes personnes, aubergistes, logeurs ou autres, de recevoir chez eux coffres, ou armoires servant à serrer le linge, ou les effets de domestiques en service, à moins qu'ils n'aient préalablement reçu l'autorisation de leurs maîtres, à peine d'être poursuivis comme receleurs⁴⁷.

Réglementation pour les regrattiers et les poissonniers au milieu du XVIII^e siècle

En dehors de celui des objets usuels, l'approvisionnement en nourriture et donc aussi les revendeurs sont le souci essentiel du lieutenant de police, magistrat important du présidial, notamment dans le cadre de ses activités de surveillance. Il règle l'activité des revendeurs ou regrattiers pour leur interdire de « s'emparer des denrées au préjudice du public, et de profiter ensuite de la nécessité pour les vendre à un prix arbitraire »⁴⁸. Au début d'avril 1754, il affirme qu'un grand désordre règne dans ce domaine, chacun ayant à peu près la liberté de s'installer où il veut, les règlements étant mal connus. En conséquence, le présidial décide l'inscription obligatoire de chaque revendeur au greffe, avec certificat de bonnes vie et mœurs. Il est défendu de faire regratterie⁴⁹ avant 15 ans révolus, d'aller au-devant des forains pour acheter les herbes et volailles, de les acquérir les jours de marché, non plus qu'à la cohue, les vendredi, samedi, et autres jours maigres, ainsi que le poisson. Toute opération ne peut se faire qu'au marché et à heures

⁴⁷ *Registre du présidial*, [dans:] J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, La Rochelle 1871, t. II, p. 151, 13 avril 1769.

⁴⁸ Archives municipales de La Rochelle [AMLR], EE 370, 3 avril 1754.

⁴⁹ Petit commerce consistant à vendre en détail et de seconde main certaines denrées, particulièrement du sel, des grains.

fixes, avant neuf heures en été, et dix heures en hiver. Les jardiniers étalent leurs produits au moins deux heures. Tous les poissons doivent être exposés, à peine de 100 livres d'amende, et ceux de la veille avec la queue coupée. Toute vente au canton des négociants ou dans les auberges est interdite. L'article 12 dispose que le regroupement est obligatoire au marché et dans les rues voisines, par genre de marchandise. Les huîtres et coquillages se débitent à la triperie⁵⁰.

Ces décisions de Cadoret de Beaupréau sont publiées à son de trompe et affichées. En fait, déjà en 1603 et 1702 des règlements ont été pris, mais sans grand résultat, et le public se plaint de toutes espèces de fraudes. Le marché au poisson est spécialement réorganisé en 1768 tandis qu'un siècle plus tôt, en 1666, le corps de ville, et non le présidial, a adopté un règlement pour la vente du poisson⁵¹. Déjà, trois ans plus tôt, en 1765, il a fallu intervenir au port pour ordonner le débarquement, car les revendeuses, femmes « fortes en gueule », et qui ne reculent pas devant un coup de poing, montent à bord pour devancer leurs collègues à la vente. Des droits sont perçus selon le poisson, ce qui permet d'en connaître la nature : saumon, alose, lamproie, maigre, turbot, thon, bourgeois, raie, touille, roussette, terre sole, dorade, barbue, rouget, merlan, mulot ou meuil, loubine, merlu. Le poisson d'eau douce ne paie pas de droit, sauf les anguilles à seulement six deniers le cent. Le commerce du poisson est le seul à poser des problèmes, à causer des désordres⁵².

La surveillance des hôtes accueillis dans les auberges en 1778

Une ordonnance de police, prise le 15 janvier 1778, prescrit aux aubergistes, cabaretiers et à toutes personnes donnant des chambres à loger, de faire au lieutenant-général de police et au procureur du roi, dans le jour de l'arrivée des étrangers ou le lendemain au plus tard, une déclaration écrite, contenant les noms, qualité, profession et domicile des personnes qui devront coucher ou auront couché dans leurs auberges, cabarets ou chambres⁵³.

Réduction et suppression d'offices de procureurs et notaires en 1783

Par un édit de février 1783, le roi réduit le nombre d'offices de notaires à La Rochelle : « nous aurions été informés que le nombre des procureurs et des notaires, établis en notre ville et sénéchaussée de la Rochelle, étoit considérable pour le service public » ; c'est ce qui détermine le roi, en supprimant plusieurs

⁵⁰ C. Laveau, *Le monde rochelais des Bourbons...*, La Rochelle 1988, p. 112.

⁵¹ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. I, p. 203, 17 juin 1666.

⁵² C. Laveau, *Le monde rochelais des Bourbons...*, ibidem; J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. II, p. 261, 28 juin 1603.

⁵³ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. II, p. 22, 15 janvier 1778.

de ces offices, à réduire leur nombre en proportion du besoin de ses sujets... « Article premier. Le nombre des offices de procureurs & de notaires en notre ville & sénéchaussée de La Rochelle sera & demeurera fixé, savoir ; celui des procureurs à seize, & celui des notaires à douze... ». L'article III dispose « avons en conséquence éteint & supprimé (...) tous ceux desdits offices qui sont actuellement vacans, & ceux qui vaqueront par la suite, par mort, démission ou autrement, jusqu'à ce qu'ils soient réduits au nombre fixé par l'article premier... ». L'article IV explique que « l'indemnité qui pourra être due aux titulaires ou propriétaires de la finance des offices supprimés, sera payée... »⁵⁴.

La régulation des maîtrises et du compagnonnage

Le présidial intervient de manière approfondie dans les réglementations des activités liées au compagnonnage⁵⁵.

Assurer la protection et la qualité du travail des potiers d'étain dès la fin du XVI^e siècle

Sans être partisan des anciennes maîtrises et des entraves qu'elles ont créé à l'industrie, force est de regretter la surveillance qu'elles exercent sur la qualité des matières employées et la bonne confection des produits. En janvier 1590, les maîtres potiers d'étain de La Rochelle, qui disposent d'anciens règlements, exposent au présidial que plusieurs personnes, dans les faubourgs de la ville et les paroisses du gouvernement, fabriquent des ouvrages d'étain dans lesquels elles mêlent beaucoup de plomb au grand préjudice du public et d'eux-mêmes quand on leur apporte des pièces de vaisselle à échanger. Le présidial faisant droit à leur requête, les autorise, le 13 janvier, quand ils vont dans les foires ou marchés à visiter et vérifier en présence du premier officier ou du sergent du lieu toute vaisselle ou poterie d'étain mise en vente, et, dans le cas où elle ne serait pas de bon aloi, à la saisir pour que les contrevenants soient punis⁵⁶.

⁵⁴ *Édit du roi portant suppression de plusieurs offices de procureurs et de notaires en la ville et sénéchaussée de La Rochelle, donné à Versailles au mois de février 1783*, Paris 1783, 4 p., MLR 4351 C, p. 1.

⁵⁵ J.-P. Bayard, *Le compagnonnage en France*, Paris 1997 (1^{re} éd. 1977), 476 p. L. Benoist, *Le compagnonnage et les métiers*, Paris 1980 (1^{re} éd. 1966), coll. « Que sais-je ? », n° 1203, 126 p. E. Lousse, *La société d'Ancien Régime, organisation et représentation corporatives*, Louvain, éd. Universitas ; Bruges, Desclée de Brouwer, 1943, Univ. Louvain, rec. de travaux d'histoire et de philologie, 3^e série, fascicule 16, études présentées à la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'états, 6, in-4°, VII + 376 p. F. Olivier-Martin, *L'organisation corporative de la France d'Ancien Régime*, Paris 1938, XIII + 565 p. E.M. de Saint-Leon, *Le compagnonnage : son histoire, ses coutumes, ses règlements et ses rites*, Paris 1977, 371 p. Du même auteur, *Histoire des corporations de métiers depuis les origines jusqu'à leur suppression en 1791*, Paris 1941, XII + 576 p.

⁵⁶ *Registre du présidial* dans J.-B.-E. Joudan, *Eph. hist. de La Rochelle, op. cit.*, t. II, p. 17, 13 janvier 1590.

Un règlement « disciplinaire » pour le compagnonnage

À La Rochelle au XVIII^e siècle, sont représentées en permanence les deux principales organisations compagnonniques, alors que d'autres ouvriers, en dehors, n'y sont pas affiliés. L'existence de ces deux devoirs a d'importantes conséquences pour les ouvriers et pour la cité : embauche et solidarité, mais aussi des rivalités féroces entre les deux obédiences, luttes « syndicales » pour la défense des conditions de travail et des salaires. Chaque compagnon arrivant à La Rochelle a deux points d'appui ; l'auberge attirée de son devoir plus un délégué de son métier chargé de lui trouver du travail. Bien que séculaire cette forme d'organisation du travail est clandestine. Non seulement ils sont pourchassés par la police mais surtout par les syndic et maîtres des corporations regroupant les divers métiers, qui protestent car ils y voient une concurrence. Ainsi le 20 août 1731, ils adressent une supplique au procureur du roi « sur les règlements concernant les rapports entre maîtres et compagnons ».

Les conflits sont fréquents entre compagnons et maîtres pour l'embauche, pour les salaires, et débouchent parfois sur des procédures devant le présidial. Finalement, en 1775, un règlement est imposé par le lieutenant de police contre « l'indiscipline des maîtres et des compagnons », sur plaintes réitérées des syndic de la corporation. Un embauteur, le buraliste, doit tenir deux registres, un pour chaque sexe, et toucher deux sols six deniers par mois pour chaque maître, payé mensuellement ou par trimestre. Les maîtres embauteurs se font inscrire, et les ouvriers sont placés par ordre de demande. Seuls les maîtres sans ouvrier peuvent choisir. Est garantie une semaine de travail aux compagnons mais ceux-ci doivent huit jours au patron, et neuf semaines avant les grandes fêtes. Les soldats s'inscrivent s'ils veulent travailler. Pour refus d'un ouvrier, le patron demandeur reçoit deux sols. Il est interdit de montrer les registres aux compagnons. Lors de la Fête-Dieu, le buraliste porte la bannière de la corporation.

Malgré l'inapplication de l'édit de Turgot qui règle la suppression, puis la redistribution des communautés, l'embauche est toutefois réorganisée selon les décisions du tribunal ; mais en 1778, les syndic des serruriers, et une partie des maîtres, s'opposent aux autres sur l'obligation d'inscription des ouvriers. Beaucoup veulent en effet choisir librement ces derniers, soit français, soit étrangers, et même en faire venir d'où ils veulent : état d'esprit tout nouveau dans ce monde très encadré. La lettre même et l'esprit des lettres patentes du 2 janvier 1749, qui accordent la liberté du choix des ouvriers, précisent qu'il suffit que les compagnons soient inscrits et puissent s'adresser à un embauteur⁵⁷. Cela entraîne l'affaire chez le procureur qui veut débouter les maîtres. La juridiction autorise alors ces derniers à se pourvoir en règlement devant le roi, mais c'est

57 Archives départementales de la Charente-Maritime [ADCM], B 1767.

faire appel à un règlement général, et à un élargissement du conflit où entrent à leur tour les compagnons, à la fois pour choisir eux leurs patrons, et libérer ces derniers de toute contrainte quant à l'embauche, une sorte de liberté du travail. En fait les autorités sont désarmées, et se contentent d'intervenir en cas d'abus trop criants ou de manifestations.

L'autre exemple de la suppression de la communauté des huchers et menuisiers en 1776

Les *Statuts des menuisiers de La Rochelle*, établis en février 1677, sont signés par le greffier Maudet et par Gabriel Beraudin, « escuyer, seigneur de Grandzaye, conseiller du roy et son lieutenant général en la sénéchaussée et siège présidial de la ville & gouvernement de La Rochelle »⁵⁸.

En réaction à l'Édit du roi portant suppression des jurandes et communautés de commerce, arts et métiers⁵⁹ de février 1776, dit édit de Turgot et qui, il faut le rappeler, n'est même pas appliqué, un recours est néanmoins adressé par Jacques Boisseau, menuisier⁶⁰, aux lieutenants généraux de police « de cette ville de La Rochelle en exercice », disant qu'au « préjudice des Édits, arrêts et règlements et ordonnances de police, il se seroit établi en cette ville sans préalablement en avoir obtenu la permission nécessaire, conformément aux dits règlements, attendu qu'il n'en étoit instruit mais désirant aujourd'hui se mettre en règle à cet égard et obtenir la permission de rétablissement »⁶¹. Rougier et Cadoret de Beaupréau répondent, en décembre 1776, que « vu la requête et ordonnance de fait communiquée, je déclare pour le Roi n'avoir moyen d'empêcher que le suppliant s'établisse en cette ville et y vendre et débite les marchandises relatives à son commerce en partie supportant les charges de la ville et en se conformant aux ordonnances et règlements de la police à La Rochelle ». Ainsi, ce n'est plus la communauté qui intervient pour autoriser Jacques Boisseau à s'établir comme sculpteur mais un acte de police émanant des représentants présidiaux du roi.

L'année suivante, en avril 1777, Louis XVI donne un édit qui annonce dans les villes du ressort du parlement de Paris la création de nouvelles communautés avec l'objectif de mieux régler le fonctionnement de ces corps en évitant les abus, les dettes ou la création sans lettres patentes. À La Rochelle une nouvelle communauté de « menuisiers, ébénistes, tourneurs, layetiers, tonneliers,

⁵⁸ ADCM, B 1328 dans Florence et D. Chaussat, *Les meubles de port rochelais*, La Rochelle 2000, p. 121 et s.

⁵⁹ ADCM, A1-2.

⁶⁰ Auteur par exemple de la chaire de la cathédrale. Y. Blomme, *Les Eglises d'Aunis*, Saint-Jean-d'Angély, éd. Bordessoules, 1993, p. 120.

⁶¹ AMLR, HH 327.

boisseliers et autres ouvriers du bois », est donc établie, dotée de sa propre marque⁶².

Surveiller l'organisation des serruriers en 1787

La cabale d'avril 1787 concerne tout un métier, celui des serruriers. Elle est menée contre l'obligation renouvelée d'inscription des arrivants « au bureau d'embauche » et avec une habileté consommée. Les compagnons décident non seulement d'interdire la ville donc le travail à tout nouveau serrurier mais encore d'intimer les patrons par des manifestations⁶³. Les uns s'attroupent, les autres vont débaucher en ville les gens demeurés au travail. Les accusés demeurent muets, les témoins rapportent les mouvements et les insultes dont ils ont été victimes. Interrogé à son tour, Béarnais, compagnon accusé par le maître Massy d'avoir tenté de débaucher des ouvriers, semble mentir. Après les confrontations, le procureur requiert contre le seul Béarnais trois jours de carcan pendant trois heures avec écriteau devant et derrière : « Garçon serrurier tapageur, cabaleur et séditieux contre les maîtres », mais le tribunal décharge les accusés et le procureur en appelle au parlement. Il faut aussi sévir contre les fariniers qui poussent les nouveaux venus à des dépenses exagérées, abandonnent chevaux et mulets pour aller boire et jouer tandis que les meuniers leurs patrons se soutirent les ouvriers. Le présidial décide que les cabaretiers sont responsables des dégâts commis par les animaux⁶⁴.

B. Décider administrativement, c'est confirmer la place politique incontournable du siège présidial

Le présidial est une juridiction centrale dans l'administration de la justice en France sous l'Ancien Régime, mais cette juridiction, en particulier à La Rochelle, est aussi un corps politique et social, désireux d'autonomie, se structurant à la manière d'une oligarchie parlementaire de province. Omniprésent dans la société rochelaise bien que victime de démembrements, le présidial occupe une place centrale par rapport aux autres juridictions. Il entre facilement en lutte contre les multiples corps en concurrence et adopte des rapports ambigus avec le corps de ville qu'il convoite. Jaloux de son autorité, il se fait conquérant avec les autres pouvoirs d'autant qu'il est fragilisé par les réformes judiciaires.

⁶² F. et D. Chaussat, *Les meubles de port rochelais*, op. cit., 2000, p. 39.

⁶³ ADCM, B 1777.

⁶⁴ C. Laveau, *Le monde rochelais des Bourbons...*, La Rochelle 1988, p. 164.

Au cœur de la crise de la justice, le présidial, campé sur une fortune fondée sur la terre et des stratégies d'alliance abouties, tente néanmoins d'adopter le mode de vie des grands robins. Au-delà de la notabilité, les officiers cherchent à s'élever dans la hiérarchie sociale, notamment vers la noblesse. En témoignent les signes extérieurs de l'appartenance au présidial avec un goût certain pour l'apparat, qui confirme aussi une forme de crédit. La compagnie développe une sociabilité audacieuse, très investie dans la vie intellectuelle et philanthropique de la cité, qui dénote son souhait d'être considérée comme le premier corps de la ville que légitime localement sa fonction de représentation judiciaire du souverain.

Toutefois, bien qu'incarnant la justice royale dans la cité, les magistrats des présidiaux cultivent de fortes traditions institutionnelles et se méfient des nouveautés, y comprises celles du pouvoir royal. De leur création en 1552 à leur disparition, en 1790, les présidiaux, s'ils acceptent des réformes internes, ne subissent en réalité qu'une seule réforme profonde en 1712 sur la répartition des audiences entre sénéchaussée et présidial. Ils tentent, par leur activité normative⁶⁵, de s'émanciper de la tutelle du Conseil du roi, du chancelier et de l'intendant conduisant, au-delà de la volonté d'indépendance du corps à une forme d'autonomie de fonctionnement du siège, ce que prouvent assurément leurs larges domaines d'intervention⁶⁶.

1. Les interventions cruciales des magistrats en matière d'approvisionnement de nourriture

Un règlement sur la boulangerie à la fin du XVII^e siècle

Question centrale sous l'Ancien Régime, le pain est essentiel à la population et le présidial essaie d'en réguler le prix⁶⁷. En novembre 1691, le juge de police Poirel fait un règlement sur la boulangerie. Tous les boulangers sont obligés d'avoir une marque, dont l'empreinte doit être déposée au greffe et appliquée sur tous les pains, et ils sont tenus d'indiquer en outre par une autre marque, le poids des pains de trois sous quatre deniers et plus. Il leur est prescrit d'avoir toujours dans leur boutique des balances et des poids pour peser le pain à toute réquisition, le tout sous peine de confiscation du pain, de trente livres d'amende et de punition plus grave s'il y a lieu. Il est enjoint aux maîtres-gardes du métier

⁶⁵ Pour des rapprochements, E. Gojosso, *Le contrôle de l'activité normative à la veille de la Révolution : l'opinion de Mercier de la Rivière*, « Revue de la recherche juridique » 1999, 1, p. 237 à 250.

⁶⁶ G. Aubert, O. Chaline, *Les parlements de Louis XIV : opposition, coopération, autonomisation ?*, Rennes 2010, 314 p., Archives départementales de la Charente-Maritime, p.f. 7451.

⁶⁷ S.L. Kaplan, *Le pain, le peuple et le Roi. La bataille du libéralisme sous Louis XV*, Paris 1986. O. Chaline, *Le juge et le pain. Parlement et politique d'approvisionnement en 1788-1789, d'après les papiers du procureur général de Rouen*, « Annales de Normandie » 1989 (mars), 1, p. 21-35.

de faire la visite de toutes les boutiques de boulangers une fois par quinzaine au moins, accompagnés de sergents de police. Ce n'est que le renouvellement d'un règlement de la cour des salins de 1642, qui ordonne de plus, que les boulangers sont obligés de vendre aux pauvres du pain par morceau et en proportion de la somme dont ils peuvent disposer⁶⁸.

La surveillance constante du prix des blés et du pain en 1700

Vraisemblablement, malgré des règlements renouvelés, le présidial n'arrive pas à faire respecter le prix qu'il a fixé pour la vente du blé et du pain :

de par le roy ; et messieurs les officiers du siège présidial de la ville de La Rochelle, lieutenans généraux de la Police de ladite ville & Gouvernement. Sur la remontrance qui nous a été faite par le procureur du roi, que qu'il ait été cy-devant fait plusieurs règlements et ordonnance de police pour les poids et prix du pain que vendent et débitent les boulangers et panetiers, tant en leurs boutiques qu'à la halle du temple, néanmoins, ils n'ont pas laissé de contrevenir et contreviennent journellement ausdits règlements et ordonnances, en vendant leur pain à toutes sortes de prix et sans aucune règle, poids, ny marques ce qui fait que le public en souffre considérablement...⁶⁹.

Les conséquences frumentaires du terrible hiver de 1709

À l'issue du terrible hiver de 1709, malgré une lettre du Contrôleur général adressée le 4 mai 1709 aux intendants qui leur interdit d'autoriser les transferts de grains d'une province à l'autre, malgré les ordres de Bégon pour empêcher le départ des grains saintongeais vers la Guyenne, les achats effectués par les négociants bordelais sont tels que les trois quarts des paroisses n'ont plus de grain⁷⁰. L'intendant accuse les seigneurs et les bas-officiers de favoriser ce trafic. Tandis qu'un arrêt du 23 avril exempte de tout droit de contrôle et de sceau les obligations et actes, passés pour prêts d'orge, avoine et autres grains, que des commissaires sont désignés pour visiter les blés⁷¹, que les meuniers et fourniers sont étroitement surveillés, le maréchal de Chamilly, lieutenant général, est expédié en Poitou pour rétablir le commerce des grains interrompu depuis près de trois mois. À La Rochelle, un arrêt ordonne aux paroisses de nourrir leurs

⁶⁸ Actes du notaire Demontreau dans J.-B.-E. Jourdan, *Ephémérides*, t. II, p. 470, 3 novembre 1691.

⁶⁹ *Règlement général de la cour de la police de la ville de La Rochelle, concernant le prix des minots & bleds froment, & ce que vaut la livre du pain suivant les prix d'iceux. Et combien revient le picotin de minot fin suivant le prix d'iceluy*, La Rochelle, P. Mesnier, 1700, Médiathèque de La Rochelle, 2228 C.

⁷⁰ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. I, p. 4, 5 janvier 1709. M. Baulant, *Le prix des grains à Paris de 1431 à 1788*, « Annales ESC » 1968, p. 520 à 530.

⁷¹ Le conseiller au présidial Régnier et le conseiller Dizerotte sont désignés par Bégon à cet effet.

pauvres mais la paroisse Saint-Barthélemy, quartier le plus riche de la ville, n'est tenue qu'à entretenir les quelques pauvres qui vivent sur son territoire alors que la paroisse Notre-Dame et Saint-Nicolas, les plus populaires et les plus pauvres, voient leurs malheureux mourir de faim. L'évêque, M^{br} de Champflour, tente de faire comprendre aux marguilliers de Saint-Barthélemy l'injustice de ce procédé, en vain. Devant leur résistance, il entreprend de visiter toutes les maisons importantes de la paroisse afin d'obtenir des secours pour les autres paroisses plus démunies. Il est demandé « aux mauvais riches » de déclarer le blé qu'ils possèdent, tout en espérant qu'en mettant d'importantes quantités de blé caché en circulation, le prix du pain baisse et assure la subsistance du peuple jusqu'aux prochaines récoltes. Des exemples sont attendus. Et le procureur du roi dans l'élection de Saintes de noter le 15 août 1709 que le pain débité par les boulangers a un goût de terre, ce qui prouve que le grain a été enterré⁷². Les récoltes de 1709 ne sont guère abondantes et le commerce des blés est de plus en plus limité à tel point qu'à La Rochelle, les administrateurs vivent dans la hantise de voir le commerce des grains avec le Poitou interrompu. En août 1709, les lieutenants généraux de police en exercice de la ville supplient le Contrôleur général d'ordonner le rétablissement du commerce ; la misère est à son comble dans la cité et en huit jours le prix du blé a augmenté du tiers en raison de la suspension des livraisons, les greniers de la ville ne renfermant du grain que pour quinze jours⁷³.

En janvier 1740, le corps de ville de La Rochelle, considérant l'augmentation aussi brusque que considérable qu'a subie en 1739, le prix du blé, vote un emprunt de 40 000 livres pour acheter et faire venir de Hambourg 600 tonneaux de froment⁷⁴. Les crises de subsistance ont un effet notoire sur la criminalité, comme le démontre Luc Nickler pour le présidial de Poitiers⁷⁵.

⁷² Archives nationales, G7 1647.

⁷³ Archives nationales, G7 1645, Lettre des lieutenants généraux de police, Cadoret, Griffon et Cothiby du 24 août 1709. La ville doit assurer également l'approvisionnement des îles de Ré et d'Oléron, des équipages des navires de Nantes et de Bordeaux assemblés dans la rade en attendant la formation d'un convoi escorté par la marine royale vers les colonies. P. Even, *Assistance et charité à La Rochelle au XVIII^e siècle*, Paris 1980, 3 t., 478 p., p. 34. F. Brillouet (dir. M. Acerra), *Des barques et des blés : approvisionnement et commerce des grains à La Rochelle dans la seconde moitié du XVIII^e siècle*, La Rochelle, 2000, 259 p.

⁷⁴ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. II, p. 3, 2 janvier 1740.

⁷⁵ L. Nickler, *Criminalité et crise de subsistance dans le cadre du ressort du présidial de Poitiers au début des années 1740*, [dans:] *Violence et relations sociales dans le Poitou et les pays charentais de la fin du Moyen Age au début du XX^e siècle*, dir. J. Marcade, *Mémoires de la Société des Antiquaires de l'Ouest et des Musées de Poitiers*, actes de la journée d'étude de groupe d'études et de recherches sur l'histoire du Centre-Ouest Atlantique organisée le 31 octobre 1992, Poitiers 1994, 5^e sér., t. II, p. 119 à 148.

La fixation du prix du pain

En mai 1773 le présidial rend une ordonnance, qui défend aux boulangers de la campagne de vendre le pain au même prix que les boulangers de La Rochelle, tenus à beaucoup plus de charges qu'eux, et ordonne qu'ils devront le donner à deux deniers par livre au-dessous de la taxe, de même qu'ils y sont déjà obligés pour le pain que, trois fois par semaine, ils sont autorisés à vendre sous les halles du temple, dans la cour de la commanderie, et conformément à ce qui a été réglé pour les panetiers. La mesure peut être bonne pour les consommateurs mais n'est pas assurément favorable aux boulangers auxquels elle crée une concurrence d'autant plus redoutable que cette différence de prix doit naturellement attirer plus de chaland aux boulangers forains. La distinction entre les panetiers et les boulangers est difficile. Les premiers sont peut-être ceux qui vendent du pain sans en fabriquer mais il résulte d'un projet de transaction entre eux et les boulangers dressé en 1702 par le notaire Paul, sous l'influence de l'évêque M^{gr} de la Frezelière, qu'ils ont aux Volliers sept fours, auxquels ils font cuire leur pain sans pouvoir permettre à aucun particulier d'y faire cuire le leur. Il en ressort aussi qu'ils ne peuvent vendre à la halle du temple et à certains jours le pain qu'ils fabriquent et qui doivent avoir un poids et peut-être une forme particulière ; qu'ils n'ont pas la faculté d'en vendre dans les rues non plus que dans leurs boutiques et que de leur côté, les boulangers ne peuvent faire du pain que d'un certain poids ni le vendre ailleurs que chez eux⁷⁶.

La fixation des tarifs [du pain] résulte d'abord de la constatation hebdomadaire du prix du blé à Marans par un boulanger assermenté, puis de la décision du président du présidial, également lieutenant de police, charges que la ville a rachetées pour les confondre »⁷⁷.

Les boulangers [de Rochefort] se plaignent à l'avocat général d'Aguesseau de la distribution par les mains du maire d'un libelle « calomnieux et clandestin » incriminant « les fortunes rapides et multipliées des boulangers », qui accusent les officiers de police de signaler leur entrée en fonctions par une baisse du pain, par démagogie, loi de faveur, plutôt que de justice⁷⁸. Les émeutes du pain en Aunis ont lieu les 25, 26 et 27 septembre 1786 à cause de l'augmentation de la taxe sur le pain⁷⁹ et occasionnent le pillage populaire de boulangeries. Ces manifestations aboutissent presque toujours à une baisse de la taxe⁸⁰. Le responsable, président

⁷⁶ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, La Rochelle, op. cit., t. II, p. 199, 18 mai 1773.

⁷⁷ R. Romano, *Commerce et prix du blé à Marseille au XVIII^e siècle*, Paris, éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1956.

⁷⁸ *Procès-verbaux et mémoires pour une nouvelle taxe du pain à Rochefort*, 1783, MLR, *Mémoires judiciaires*, vol. II, 7^e, in-4^o, 2815 C.

⁷⁹ F. Crouzet, *La grande inflation. La monnaie en France de Louis XVI à la Révolution*, Paris, Fayard, 1993, 608 p.

⁸⁰ AMLR, EE 223 et ADCM, B 1784.

du présidial, déclare dans un procès-verbal, qu'il écrit « croyant nécessaire de constater le tumulte arrivé en ville, et qui dure encore en ce moment, à l'occasion de la taxe du pain faite le 23 de ce mois, en exécution de l'arrêt du Parlement du 30 août dernier ». Il ajoute que le 26, sur les neuf heures et demie, le procureur du roi étant arrivé au tribunal « accompagné de plus de 300 manifestants, la plupart garçons ouvriers », s'adressant à la foule, le lieutenant de police a promis une intervention auprès du parlement, en raison de la soumission des présents, mais en même temps il avertit le commandant de place. Les boulangers se plaignent, outre du pillage de leurs boulangeries, de la destruction du matériel, des vols. Le projet est d'installer des soldats de garde qui prennent trois livres par jour et, qui, de surcroît, fraternisent avec les émeutiers. Des perquisitions sont menées et sont récupérés les objets volés ; 23 boutiques sur 31 ont souffert. Du coup, les boulangers forains sont autorisés à vendre leur pain dans la cour du palais, où il faut mettre de l'ordre⁸¹.

2. Les actes relatifs à l'aménagement du temps, des manifestations publiques et fêtes chômées

Le présidial intervient également pour réguler les activités sociales dans la cité de La Rochelle en réagissant à des incivilités par l'instauration d'un couvre-feu, en autorisant les spectacles ou en s'associant au maire pour supprimer les fêtes chômées.

En 1645, plusieurs personnes inconnues et vagabondes, courant les nuits et courant les rues nuitamment, sans feu ni chandelle, avec pistolets, masques et espées, faisant violence outrages et insolences aux passans « de telle sorte que les habitans n'osoient sortir le soir, dans les rues ou se trouvoient grand nombre de filous et gens de néant », le lieutenant-général criminel rend le 7 octobre, une ordonnance, « qui fesoit défense à toute personne, de quelque qualité et condition qu'elle fut, d'aller la nuit dans les rues, après le son du couvre-feu, sans avoir de feu à se conduire et éclairer », sous peine d'être appréhendée comme « coupable ou complice des crimes commis nuitamment »⁸².

Le 1^{er} février 1749, René Crépin, directeur des comédiens français, arrivé avec sa troupe, demande la salle pour six semaines « aux fins de présenter au public ses pièces de comédie, tout ainsi et de même matière qu'il a fait dans les autres villes du royaume », il pose ses placards, affichés pour informer le public, aux différents cantons avec l'accord du procureur du roi, et l'autorisation lui est donnée pour la salle, « sous réserve de ne donner aucune représentation les jours de fête de la Sainte-Vierge et les autres jours de fête et dimanches pendant

⁸¹ C. Laveau, *Le monde rochelais des Bourbons...*, La Rochelle 1988, p. 180.

⁸² J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. I, p. 373, 7 octobre 1645.

les heures des offices, de ne point se servir d'habits indécents, et de donner deux représentations ou 100 livres à l'hôpital général »⁸³.

En 1772, le 13 avril, sous le maire Pierre-Henri Seignette, le corps de ville, appuyé par le présidial, prend l'initiative de réduire les fêtes chômées pour des motifs économiques abrités sous des motifs de bienfaisance⁸⁴. La même année, influencé par la décision municipale, M^{gr} de Crussol d'Uzès, prend un mandement qui supprime un certain nombre de fêtes chômées dans son diocèse : « considérant que la dureté des temps et la cherté des choses nécessaires à la vie imposent à ceux qui vivent du travail de leurs mains l'obligation de s'occuper sans relâche, pour fournir à leurs besoins et à ceux de leurs familles ; que la multiplicité des fêtes suspendant des travaux devenus indispensables, plusieurs évêques en ont supprimé un certain nombre dans leurs diocèses, rendant ainsi à l'agriculture et à l'industrie des jours qui, la plupart du temps, loin d'être sanctifiés suivant l'esprit de l'Église, sont des occasions de dissolution et de débauche, et que, dans le diocèse de La Rochelle, les fêtes sont plus multipliées que dans bien d'autres, arrête que certains jours fériés sont supprimés et que les fêtes moins solennelles sont reportées au dimanche suivant. Le *Registre du présidial* établit que de ces fêtes, le mandement ne conserve que la fête du patron de chaque paroisse »⁸⁵.

Demeurée juridiction moyenne, la juridiction présidiale est, au XVIII^e siècle, une élite qui imprègne un territoire, un corps pétri de tradition et saisi de tentations, l'émergence d'un « quatrième État » coincé entre ses capacités et ses idéaux, qui capte dès qu'elle le peut de nouveaux pouvoirs, dont celui de faire plus que juger, à l'exemple des plus hautes juridictions du royaume. Une juridiction, figure d'intermédiaire, dont le problème est donc bien d'être ni inférieure et pas encore souveraine mais dont les décisions de nature politique confirment la capacité à réguler plus que les affaires juridiques qui leur sont confiées. Avant la montée en puissance des intendants, compétents en matière de justice, et avant d'être doublées par le monde du négoce et de l'argent, les juridictions présidiales incarnent dans le royaume une forme d'autorité émanant du pouvoir royal centralisé : ce positionnement les place au carrefour de toute la vie sociale et publique de la province. Aussi, ne faut-il pas s'étonner, à une époque où la définition des pouvoirs de police est large, qu'elles puissent se targuer sans trop de difficultés d'un pouvoir réglementaire qui leur permet de dépasser leur

⁸³ Bibliothèque municipale de La Rochelle, notes de Musset (théâtre) et Archives municipales de La Rochelle, DD 216 sur la « comédie de La Rochelle ». C. Laveau, *Le monde rochelais des Bourbons...*, La Rochelle 1988, p. 50.

⁸⁴ P. Even, *Assistance et charité à La Rochelle au XVIII^e siècle*, Paris, th. de l'École des Chartes, 1980, p. 361.

⁸⁵ J.-B.-E. Jourdan, *Eph. hist. de La Rochelle*, 1861, t. II, p. 153, 13 avril 1772.

condition tenue de juridictions intermédiaires, nécessaires mais devant être surveillées. Il y a donc dans leurs décisions de nature publique et administrative l'affirmation de tout un corps qui, sans doute symboliquement, compense des attentes déçues et qui aimerait, à l'instar du port de la robe rouge pour certaines cérémonies, voir ses pouvoirs et ses attributions clairement revalorisés.

Bibliographie

Archives

Archives nationales de France [AN], G7 1645, G7 1647, Y. 9316, 9318, 9319, 9317, 9316, 9320, 9321 (registres des procureurs du roi au Châtelet).

Archives départementales de la Charente-Maritime [ADCM], A1-2, B 1328, B 1767, B 1777, B 1784.

Archives municipales de La Rochelle [AMLR], EE 370, DD 216, EE 223, HH 327.

Actes juridiques

Arrêt du conseil d'Etat du roy (du 14 janvier 1698) qui accepte les offres faites par le s. Jean Guérain, pour l'acquisition des offices des jurés priseurs, vendeurs de biens meubles... etc., créés par édit du mois d'octobre 1696, et de ceux des contrôleurs des bans du mariage, créés par un autre édit de septembre dernier, des généralités de Limoges et de La Rochelle, s.l., s.d., in-4°, 4 p.

Arrêt du Parlement... qui homologue une sentence rendue en la sénéchaussée de La Rochelle qui règle les fonctions de jurés-crieurs, trompettes de la ville, 1784, 20 janvier, Paris, Simon et Nyon, in-4°.

Coutumier général du pays, ville et gouvernement de La Rochelle, ensemble le règlement des Agatis et la déclaration du roi sur la réduction de ladite ville revue et corrigée de nouveau, Mesnier, La Rochelle 1757.

Édit du roi portant suppression de plusieurs offices de procureurs et de notaires en la ville et sénéchaussée de La Rochelle, donné à Versailles au mois de février 1783, P.G. Simon & N.H. Nyon, impr. du parlement, Paris 1783, 4 p., médiathèque de La Rochelle [MLR], 4351 C, p. 1.

François-Antoine de Nicastrò, docteur en médecine de l'université de Bordeaux, ancien médecin du roi des hôpitaux militaires contre le collège de médecine de la Rochelle, 1785, MLR, Mémoires judiciaires, vol. II, 8°, in-4°, 2817 C.

Le coutumier général du pais, ville et gouvernement de La Rochelle. Ensemble le règlement des agatis, la déclaration du roy sur la réduction de ladite ville, Barthélemy Blanchet, La Rochelle 1662.

Ordonnance portant que les maîtres tonneliers à brûleurs tant de la ville que de la campagne aposteront l'empreinte de leur nom au greffe, par le Roy et Messieurs les officiers du Siège Présidial et Lieutenant Généraux de police de la ville et Gouvernement de la Rochele, 3 mai 1701.

Procès-verbaux et mémoires pour une nouvelle taxe du pain à Rochefort, 1783, MLR, Mémoires judiciaires, vol. II, 7^e, in-4^o, 2815 C.

Règlement général de la cour de la police de la ville de La Rochelle, concernant le prix des minots & bleds froment, & ce que vaut la livre du pain, suivant les prix d'iceux. Et combien revient le Picotin de minot fin suivant le prix d'icelui, P. Mesnier, La Rochelle 1700, MLR, 2228 C.

Ouvrages (juridiques, historiques et de régionalisme)

Aubert G., Chaline O., *Les parlements de Louis XIV : opposition, coopération, autonomisation ?*, Pur, Rennes 2010.

Audinet A., « Faut-il ressusciter les arrêts de règlement ? », *Mélanges offerts à Jean Brethe de la Gressaye*, Bière, Bordeaux, 1967.

Bayard J.-P., *Le compagnonnage en France*, Payot, Paris 1997 (1^{re} éd 1977).

Beigner B., *Les arrêts de règlement*, « Droits » 1989, n° 9.

Benoist L., *Le compagnonnage et les métiers*, Puf, Paris 1980 (1^{re} éd. 1966), coll. « Que sais-je ? », n° 1203.

Béraud R., *Petite encyclopédie monumentale et historique de La Rochelle*, Rupella, La Rochelle 1981.

Bimbenet-Privat M., Limon M.-F., « Police », *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, 1996.

Blomme Y., *Les Eglises d'Aunis*, éd. Bordessoules, Saint-Jean-d'Angély 1993.

Bouineau J., *Traité d'histoire des institutions européennes*, Litec, Paris 2009, t. II, n° 121.

Bourgeon J.-L., « Colbert et les corporations, l'exemple de Paris », *Le Nouveau Colbert*, Paris 1985.

Brillouet F. (dir. M. Acerra), *Des barques et des blés : approvisionnement et commerce des grains à La Rochelle dans la seconde moitié du XVIII^e siècle*, Univ. La Rochelle, Flash, mémoire de maîtrise en histoire moderne, 2000.

Chaline O., *Le juge et le pain. Parlement et politique d'approvisionnement en 1788-1789, d'après les papiers du procureur général de Rouen*, « Annales de Normandie » 1989, mars, 1.

Chaline O., « Parlements », *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Puf, Paris 1996.

Chaussat D., Chaussat F., *Les meubles de port rochelais*, éd. Être et connaître, La Rochelle 2000.

Colle R., *Les armoiries des corporations en Aunis et Saintonge*, « Revue de la Saintonge et de l'Aunis » 1989, Fédération des Sociétés savantes de Charente-Maritime, t. VIII.

Crouzet F., *La grande inflation. La monnaie en France de Louis XVI à la Révolution*, Fayard, Paris 1993.

Delamare N., *Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent*, Amsterdam, rééd. 1722, t. I, partie 2, livre I, titre I.

Delayant L., *Bibliographie rochelaise*, p. 113, n° 364, Médiathèque de La Rochelle, 2222 C.

- Delcer A., *Les arrêts de police du Parlement de Paris (1774-1790)*, Univ. Paris, thèse en droit, Paris [s.l.] 1959, multigr., IV + 137 f.
- Delcer A., *Les interventions des gens du roi en matière de police au Parlement de Paris, 1786-1790*, Univ. Paris, mémoire de D.E.S. en droit romain et histoire du droit, mai 1959, multigr., 76 p.
- Denisart J.-B., *Collection de décisions nouvelles, op. cit.*, t. IV, p. 170 ; du même, *Nouvelle édition, mise dans un nouvel ordre, corrigée et augmentée par Camus et Bayar*, Paris 1783-1790, 9 vol. Claude-Joseph de Ferrière, *Dictionnaire de droit et de pratique*, t. II, p. 573.
- Deteix G., *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris*, Univ. Paris, Fac. droit, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris 1930, in-8°.
- van Deursen A.T., *Professions et métiers interdits ; un aspect de l'histoire de la révocation de l'édit de Nantes*, J. B. Wolters, Groningue 1960.
- Even P., *Assistance et charité à La Rochelle au XVIII^e siècle*, thèse de l'École des Chartes, Paris 1980, 3 t.
- Flouret J., *Une action contre les compagnons du devoir à La Rochelle en 1742*, « Revue de la Saintonge et de l'Aunis » 1996, Fédération des Sociétés savantes de Charente-Maritime, t. XXII.
- Frelon-Allonneau É., *Le parlement de Bordeaux et la loi (1451-1547)*, Université Paris II Panthéon-Assas, thèse en droit, Paris 2005.
- Giffard R., *Essai sur les présidiaux bretons*, A. Rousseau, Paris 1904, in-8°.
- Gojosso É., « *Le contrôle de l'activité normative à la veille de la Révolution : l'opinion de Mercier de la Rivière* », *Revue de la recherche juridique* 1999, Aix-en-Provence, 1.
- Gutton J.-P., *Domestiques et serviteurs dans la France de l'Ancien Régime*, Aubier-Montaigne, Paris 1981.
- Isambert F.-A. et alii, *Recueil général des anciennes lois françaises*, Belin-Leprieur, Plon, Paris 1821-1833, vol. 29.
- Jourdan J.-B.-E., *Ephémérides historiques de La Rochelle*, A. Siret, La Rochelle 1861-1871, rééd. Marseille 1979, Laffitte reprints, vol. 2.
- Kaplan S.L., *Le pain, le peuple et le Roi. La bataille du libéralisme sous Louis XV*, Librairie académique Perrin, Paris 1986.
- de La Mare N., *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, tous les loix et tous les réglemens qui la concernent...*, J. et P. Cot, Paris 1705-1710, vol. 2.
- Laingui A., *La justice*, [dans :] *Le XVII^e siècle. Diversité et cohérence*, dir. J. Truchet, Berger-Levrault, Paris 1992.
- Laurain A., « *Les arrêts de règlement du Parlement de Dijon* », *Mémoires de la Société pour l'Histoire du Droit et des Institutions des Anciens pays bourguignons, comtois et romans*, Dijon 1938, fasc. 5.
- Laveau C., *Le monde rochelais des Bourbons...*, Rumeur des âges, La Rochelle 1988.
- Lecomte C., « *Officiers ministériels* », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy et Puf, Paris 2003.

- Lemaître A.J., Kammerer O. (dir.), *Le pouvoir réglementaire : dimension doctrinale, pratiques et sources, XV^e et XVIII^e siècles*, actes du colloque de Mulhouse, 11 et 12 octobre 2002, Pur, Rennes 2004.
- Leyte G., *Des arrêts aux arrêtistes : généalogie de quelques arrêts de principe du Parlement de Paris*, « Histoire et Archives » 2002, juillet-décembre, n° 12.
- Lousse É., *La société d'Ancien Régime, organisation et représentation corporatives*, Louvain, éd. Universitas ; Desclée de Brouwer, Bruges 1943, Univ. Louvain, rec. de travaux d'histoire et de philologie, 3^e série, fascicule 16, études présentées à la Commission internationale pour l'histoire des Assemblées d'états, 6, in-4°.
- Loyseau C. (sieur de La Noue), *Traité des seigneuries 3^e édition corrigée et augmentée par l'auteur*, V^{ve} A. L'Angelier, Paris 1613, 3^e éd., in-4°.
- Malmezat J., *Le bailli des Montagnes d'Auvergne et le présidial d'Aurillac comme agents de l'administration royale*, Univ. Paris, Faculté de droit, thèse, Librairie du Rec. Sirey, Paris 1941, in-8°.
- Michaud H., *Les actes intitulés Règlements sous l'Ancien Régime*, « Bibliothèque de l'École des Chartes » 1957, t. CXV.
- Monnier F., « Justice administrative », [dans :] *Dictionnaire de la culture juridique*, dir. D. Alland, S. Rials, Lamy-Puf, Paris 2003.
- Musset G., *Catalogue de la bibliothèque troisième supplément publié par ordre du conseil municipal*, imp. A. Siret, La Rochelle 1893, p. 188, n° 21.252, MLR, 4354 B.
- Nickler L., « Criminalité et crise de subsistance dans le cadre du ressort du présidial de Poitiers au début des années 1740 », *Violence et relations sociales dans le Poitou et les pays charentais de la fin du Moyen Age au début du XX^e siècle*, dir. J. Marcadé, *Mémoires de la Société des Antiquaires de l'Ouest et des Musées de Poitiers*, actes de la journée d'étude de groupe d'études et de recherches sur l'histoire du Centre-Ouest Atlantique organisée le 31 octobre 1992, Société des Antiquaires de l'Ouest, Poitiers 1994, 5^e sér., t. II.
- Olivier-Martin F., *L'organisation corporative de la France d'Ancien Régime*, Librairie du Rec. Sirey, Paris 1938.
- Payen P., « Les arrêts de règlement », *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, 1996; *Les arrêts de règlement du Parlement de Paris au XVIII^e siècle, dimension et doctrine*, thèse en droit, Paris 1993, Puf, Paris 1997.
- Poitrineau A., « Corporations ou jurandes » et « Métiers », *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, 1996.
- Rodrigues G., *Nobles et bourgeois en Aunis et Saintonge*, Royan 1989.
- Romano R., *Commerce et prix du blé à Marseille au XVIII^e siècle*, éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, Paris 1956.
- Rousselet M., *Histoire de la magistrature française...*, Plon, Paris 1957, t. II.
- de Saint-Léon É.M., *Histoire des corporations de métiers depuis les origines jusqu'à leur suppression en 1791*, Puf, Paris 1941.
- de Saint-Léon É.M., *Le compagnonnage : son histoire, ses coutumes, ses règlements et ses rites*, Librairie du compagnonnage, Paris 1977.

Verpeaux M., « Pouvoir réglementaire », *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy et Puf, Paris 2003.

Verpeaux M., *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Puf, Paris 1991.

SUMMARY

An Example, in the Old Régime, of a French Jurisdiction with Administrative Prerogatives

Since the French Revolution of 1789 and the establishment of the principle of separation of powers, it is no longer permitted for a judge to rule outside the previously established rules and to create a norm in a general way. This protects against arbitrariness and limits the judiciary to the functions of justice. It is the politician and mainly the elected legislator who has the mandate entrusted to them by the people and who is given a quasi-monopoly for the expression of their general will; it is them who must decide on the creation of rules and in particular the law, which is so symbolic and sensitive. However, under the Old Régime, insofar as the activity of administration is broad and its policing is the responsibility of several authorities, it was customary for a number of royal jurisdictions, although simply delegated by the king to assist him in his function as enforcer, to take the liberty of ruling in essential areas of the daily life of subjects within their jurisdiction, in competition with other representatives of the royal authority and other bodies. Far from being anecdotal, this positioning underlines the extent to which the king's justices also intended to boldly administer a small – this time very political – part of the monarch's sovereignty.

Christine Mengès-Le Pape

Université de Toulouse 1 Capitole
(Toulouse 1 Capitole University, France)
e-mail: cmlepape.ut1@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6542-2392

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.02

Entre justice et administration : la cour des aides de Montauban contre l'intendant lors des crises de l'Ancien Régime français

**Between Justice and Administration: The Montauban Court of Aids Against
the Intendant During the Crises of the French Ancien Régime**

ABSTRACT

The relations between the sovereign courts and the intendants contain a tormented and unsuccessful history, marked since the Grand Siècle by the difficult passage from the traditional jurisdictional management of the kingdom, considered inefficient, to an organisation that supports the triumph of the absolute and administrative monarchy. In these southern lands of the kingdom of France, torn apart by the Protestant reformation and the wars, the institutional upheaval which prepared the modern state and the Napoleonic granite masses, was carried out through strong embarrassments which opposed the intendant of the generality to the court of aids in Montauban. As soon as they were created, the magistrates of the jurisdictional company multiplied the manoeuvres against the intendant to safeguard their contentious attributions and the control of the municipal funds. Their particularistic actions were denounced by the intendant, who was there to make the king present everywhere in the kingdom and was zealous in his service. Since then, all the elements were in place for the outbreak of a noisy quarrel – the lawsuit against the intendant Gaspard Lescalopier – which worried the government at the turn of the reign of Louis XV, in the middle of the tax war in 1749, when King Louis XV, whom

the subjects looked upon as a charming prince, became „Louis the Unloved”. These tumults prevented the modernisation of the French monarchy and led to the troubles of the Revolution.

Key words: court of aids, intendance, justice, administration

Les 15 et 16 septembre 2022, se sont tenues à la faculté de droit d’Amiens des journées d’études consacrées à l’émergence du droit administratif. Le thème, aujourd’hui dans l’air du temps, bouscule les idées reçues sur le passé des administrations, de leur droit et de leur justice dont on saisit de plus en plus les lointains enracinements historiques. S’y dévoile un jeu juridique rendu complexe pour les provinces françaises et ailleurs en Europe par les crises de l’Ancien Régime et les confusions institutionnelles qui permettent aux administrations monarchiques des interventions dans l’ordre juridictionnel. Toutefois les répertoires juridiques de l’Ancien Régime ne distinguent pas le mot « judiciaire » du mot « juridictionnel » qui n’est pas encore formé ; et la distinction faite par le droit positif entre juridictions judiciaire et administrative n’existe pas alors qu’il y a des tribunaux spécialisés en contentieux fiscal. L’intitulé de ce colloque picard de septembre 2022 *Ce droit qui n’était pas (encore) administratif* renseigne beaucoup sur les évolutions souvent embrouillées et incertaines qui se préparent et affectent les institutions du royaume¹. Les alarmes suscitées par des effervescences à la fois politiques et juridiques illustrent le « difficile passage de la traditionnelle gestion judiciaire (ou juridictionnelle) du royaume de France² » vers l’édification d’une monarchie administrative et centralisée mise en place par le cardinal Richelieu, confiée de plus en plus aux intendants et à leurs bureaux qui tendent la main – « à travers le gouffre de la Révolution qui les séparent³ » –

¹ L’affaire Lescalopier, qui est présentée dans l’article, est une querelle institutionnelle très importante qui a déjà été traitée, en particulier dans ma thèse non publiée, C. Mengès, *La cour des aides et finances de Montauban, 1642-1790*, université de Toulouse I, thèse pour le doctorat en droit, 1991 ; dans une contribution proposée sur la reddition des comptes lors du colloque organisé par la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées et l’université Toulouse 1 Capitole, 16 novembre 2007, *Regard sur le passé : le contrôle des comptes en Midi-Pyrénées des origines médiévales à nos jours*, Toulouse. Ma conférence était intitulée « La cour des aides de Haute-Guyenne et le contrôle des comptes ». Cette communication a été publiée par la *Revue du Trésor*, n° 6, p. 462-465, sans aucune note ni autre référence ; une autre conférence, non publiée, a poursuivi l’étude de ce conflit, pour le colloque *Cities in Europe, Cities in the world*, septembre 2014, à la faculté des sciences sociales et humanités de l’université Nova, Lisbonne.

² J.-L. Harouel et autres, *Histoire des institutions de l’époque franque à la Révolution*, 11^e édition, Paris 2006.

³ A. Tocqueville, *L’Ancien Régime et la Révolution*, Michel Lévy frères, 2^e édition, Paris 1856, p. 117 : « On ne saurait lire la correspondance d’un intendant de l’Ancien Régime avec ses supérieurs et

aux préfets et à leurs conseils. Dans les pays méridionaux du royaume de France, les conflits institutionnels qui traversent ces transformations s'enveniment très vite entre les cours souveraines et les intendants. Ces tumultes sont marqués par les rancœurs frondeuses des magistrats contre la toute-puissance monarchique que réalisent les intendants par de multiples interventions juridictionnelles. Les compétences de ces institutions en opposition s'exercent – depuis des lettres patentes de janvier 1635 – dans le ressort de la généralité de Montauban qui est l'une des circonscriptions les plus vastes du royaume⁴. S'est alors mis en place un face à face de rivalités entre la cour des aides qui est l'une des souches des tribunaux administratifs contemporains et le commissaire départi représentant du roi en province qui apparaît comme un personnage de plus en plus isolé, presque malmené, pris entre le marteau et l'enclume, c'est-à-dire entre la puissance souveraine et les sujets du royaume⁵. Installée d'abord à Cahors – selon les termes de l'édit de juillet 1642⁶ – la cour souveraine des aides est ensuite translaturée à Montauban, dès le début du règne personnel de Louis XIV, par l'édit d'octobre 1661, pour signifier le rayonnement de l'autorité du roi dans une province cruellement agitée par les querelles religieuses entre protestants et catholiques, et surtout pour servir une politique faite à la fois de préoccupations financières et fiscales⁷.

ses subordonnés sans admirer comment la similitude des institutions rendait ces administrateurs de ce temps-là pareils aux nôtres ». A. Michel, *Genèse de l'institution des intendants*, « *Journal des savants* » 1982, n°3-4, p. 283 à 317. C. Glineur, *Les intendants de province sous la Régence de Philippe d'Orléans*, « *Revue du Nord* » 2015, vol. 412, no. 4, p. 829 à 845.

- 4 S. Auliac, *L'administration des intendants dans la généralité de Montauban, de 1635 à 1715*, Positions des thèses soutenues par les élèves de la promotion 1945 pour obtenir le diplôme d'archiviste paléographe, École Nationale des Chartes, Paris 1945, p. 9 à 19 : « La généralité comprenait onze élections : Montauban, Cahors, Figeac, Villefranche, Rodez, Millau, Lomagne, Armagnac, Astarac, Comminges et Rivière Verdun ; les pays de Foix, Nébouzan et Quatre Vallées lui étaient rattachés. Elle dépendait du gouvernement de Guyenne et Gascogne et du Parlement de Toulouse ». « Édit du roi portant création d'une cour des aides à Cahors, du mois de juillet 1642 », *Édits, déclarations, et arrêts concernant la juridiction et la jurisprudence de la cour des aides et finances de Montauban*, Montauban 1752, p. 491 et suiv.
- 5 M. Marion, *État des classes rurales au XVIII^e dans la généralité de Bordeaux*, Paris 1902, p. 27, <https://1886.u-bordeaux-montaigne.fr/files/original/6a45da831f61fbc8bbdf6bc439c56666d14cd067.pdf>
- 6 « Édit du roi portant la translation de la cour des aides à Cahors à Montauban, du mois d'octobre 1661 », *Ibidem*, p. 544 et suiv.
- 7 Par l'édit de juillet 1642, la cour des aides et finances de Montauban est créée à Cahors, son ressort territorial apparaît très étiré, il inclut les onze élections de la généralité de Montauban et s'étend aux trois pays de Nébouzan, des Quatre-Vallées, et de Foix. Issue d'un démembrement de la cour des comptes, aides et finances de Montpellier, cette juridiction fut érigée pour rapprocher les justiciables de leurs juges, et comme le précise l'édit de création pour « soulager les sujets de ces pays des incommodités qu'ils souffraient et périls qu'ils encouraient allant et venant de Montpellier ». Vingt ans après cette installation dans la cité cadurcienne, le Grand Siècle veut être victorieux des oppositions qui ravagent le pays montalbanais, il veut ramener à l'obéissance le fort parti protestant ; le projet d'une translation à Montauban commence alors à prendre forme : il faut désormais soumettre la ville huguenote devenue une autre Genève irréductible, et en 1662, après une virulente bataille de

Assez proches du rôle des autres cours des aides du royaume, mais sans qu'il y ait uniformité, les attributions de cette compagnie méridionale sont définies dans l'édit du roi « portant création d'une cour des aides à Cahors⁸ ». Ses officiers y reçoivent juridiction et connaissance de « toutes matières civiles et criminelles concernant les aides et les autres impositions royales⁹ ». Cette cour des aides est aussi dite cour des finances : « l'examen des comptes des villes relève normalement de sa compétence¹⁰ ». Ses magistrats doivent connaître en appel des questions relatives à la reddition des comptes, particulièrement celles très alarmantes de l'endettement des villes. C'est en particulier par ces affaires financières que la compagnie peut exercer un contrôle sur les municipalités et qu'elle entre en opposition avec la monarchie et en concurrence tumultueuse avec les intendants de la généralité qui peuvent recevoir de semblables attributions¹¹. Des dérèglements vont se multiplier de la part de la compagnie montalbanaise qui – à l'instar des autres cours des aides du royaume de France – est « à la recherche de sa raison d'être¹² » et préfigure les tribunaux administratifs. Or les compétences juridictionnelles confiées aux magistrats et aux intendants qui rendent « le roi partout présent en province » sont tellement imbriquées qu'elles entraînent une forte confusion impossible à démêler. Les pratiques déloyales des robins aggravent les troubles, elles sont dénoncées par l'intendant qui se veut zélé et docile pour le service du roi¹³. Ainsi, tous les éléments sont réunis pour l'éclatement fulgurant d'un conflit exceptionnel – le procès contre l'intendant Gaspard Lescalopier – qui troublera et amusera le royaume au tournant du règne de Louis XV, en pleine guerre de l'impôt du vingtième en 1749, lorsque le roi, auparavant regardé comme le prince charmant des Français, dérive vers les malheurs de son règne et devient « Louis le Mal-Aimé¹⁴ ».

remontrances, la catholique compagnie des aides de Cahors sera transférée contre son gré mais pour montrer l'exemple dans cette république calviniste devenue insoumise. *Édits, déclarations, et arrests concernant la juridiction et la jurisprudence de la cour des aides et finances de Montauban*, op. cit., p. 491.

⁸ « Édit du roi portant création d'une cour des aides à Cahors, du mois de juillet 1642 », *Édits, déclarations, et arrests concernant la juridiction et la jurisprudence de la cour des aides et finances de Montauban*, Montauban 1752, p. 491 et suiv.

⁹ Ibidem.

¹⁰ C. Mengès-Le Pape, *La cour des aides de Haute-Guyenne et le contrôle des comptes*, art. cit., p. 462.

¹¹ S. Auliac, *L'administration des intendants dans la généralité de Montauban, de 1635 à 1715*, Positions des thèses soutenues par les élèves de la promotion 1945 pour obtenir le diplôme d'archiviste paléographe, École Nationale des Chartes, Paris 1945, p. 9 à 19.

¹² Denise Bège, *Une Compagnie à la recherche de sa raison d'être. La cour des Aides de Guyenne et ses magistrats, 1553-1790*, thèse d'histoire du droit, université de Paris, 1974.

¹³ J. Pigeon, *L'intendant de Rouen, juge du contentieux fiscal au XVIII^e siècle*, Publications des universités de Rouen et du Havre, Rouen 2011.

¹⁴ M. Antoine, *Louis XV*, Paris 1989.

Les outrances de la robe

Dès le XVII^e siècle, ce contrôle financier exercé par les juges paraît d'autant plus attrayant pour les magistrats que les villes s'enfoncent dans les embarras de l'argent, les élites municipales gaspillent les fonds en travaux inutiles, en « dépenses de bouche ou gratifications non contenues dans les états d'imposition ou non approuvées par des délibérations¹⁵ ». Pour rembourser ces dettes qui atteignent parfois des « sommes considérables¹⁶ », les consuls recourent inévitablement à l'impôt. Ils doivent alors solliciter auprès de la cour des aides une autorisation d'imposer, d'emprunter ou d'aliéner des biens patrimoniaux, et leurs demandes d'autorisation vont occuper de plus en plus le temps du palais des aides. Les registres des décisions en sont emplis au deux-tiers, et les magistrats traiteront ces affaires « avec beaucoup de complaisance, sans aucune vérification sérieuse¹⁷ », ces pratiques parfois honteuses sont examinées avec faveur par des robins qui cèdent au goût pour les épices, aux facilités fiscales ou financières. Ces issues favorables attirent beaucoup et permettent de résoudre artificiellement et momentanément des crises funestes. Mais bien souvent, les levées autorisées ne suffisent pas pour remédier au délabrement financier des communautés, puisqu'elles ne sont affectées qu'à des dépenses improductives, c'est-à-dire au paiement des frais de procès, des intérêts de la dette. Cet afflux des requêtes en autorisation d'imposer fait la grandeur de la compagnie montalbanaise, les malheurs des temps offrent ainsi une réputation curieusement glorieuse à cette cour souveraine¹⁸. Or ce trop de succès alarme le gouvernement, car il laisse entrevoir la mauvaise administration des municipalités, leur gaspillage et le peu d'efficacité d'un contrôle financier parfois complice des abus et laissé aux arrangements des robins.

Pour enrayer les dettes exagérées, les interventions de la cour des aides paraissent trop négligentes, ses sanctions peu sévères voire clémentes, puisqu'elles laissent souvent impunis les détournements dissimulés au moment des clôtures des comptes, et que ses décisions entretiennent plutôt l'endettement par le biais des autorisations accordées d'imposer ou d'emprunter. Par des instructions détaillées de 1665, Colbert attribue aux commissaires départis dans les

¹⁵ « Arrêt de la cour des aides, portant règlement pour la communauté de Millau », 12 septembre 1748, *Édits, déclarations, et arrêts concernant la juridiction de la cour des aides*, op. cit., p. 192.

¹⁶ *Charges du procès de Monsieur Lescalopier intendant de la généralité de Montauban*, Montauban 1756, p. 156. Par exemple, cette expression très utilisée se trouve également dans « Arrêt de la cour des aides de Montauban, portant règlement pour la communauté de Millau, du 7 septembre 1748 », *ibidem*, p. 191.

¹⁷ C. Mengès-Le Pape, *La cour des aides de Haute-Guyenne et le contrôle des comptes*, art. cit., p. 463.

¹⁸ *Ibidem*.

généralités la mission de surveiller les finances locales, ce qui prive pour un moment la cour des aides de la vérification des dettes¹⁹. La monarchie absolue s'emploie alors à la dépossession des compagnies de justice dotées, pour peu d'affaires à traiter, d'un personnel pléthorique, vite rendu à l'oisiveté et aigri par le sentiment de son inutilité. D'ailleurs, la convoitise des officiers montalbanais entrave bien souvent la lutte contre les malversations, et l'on regrette que la sûreté des deniers publics y soit mal assurée, que les sujets y soient peu protégés contre les exactions des collecteurs. Toutefois après ces années d'amertume, suivent des heures de triomphe qui servent beaucoup plus la prospérité d'une compagnie que la lutte contre les exactions : la cour des aides se mêle dès lors de tout, elle se manifeste par son agressivité. Ainsi débute la turbulente histoire d'une reconquête qui se nourrit des audaces parlementaires avec pour champ la guerre fiscale du XVIII^e siècle. La lutte contre la fraude en Haute-Guyenne connaît donc une histoire en deux temps, faite de dépossession puis de reconquête, une histoire plus soucieuse des causes particularistes des robins que du repos public des sujets, un passé marqué par les confusions institutionnelles qui gênent la poursuite des exactions²⁰.

Face aux entassements des dépenses abusives, le roi remet en 1668 à l'intendant de la généralité de Montauban en commission la vérification générale et la liquidation des dettes des communautés²¹. La cour des aides perd ses compétences pour ces affaires financières « pour empêcher – selon les termes de l'arrêt du Conseil du 10 décembre 1669 – que les communautés ne retombent dans leur première confusion²² ». Dans ses *Mémoires*, l'intendant Nicolas Foucault rappelle la volonté royale :

La cour des aides de Montauban ayant voulu prendre connaissance des affaires qui regardent les dettes des communautés, j'en ai écrit à M. le Chancelier Le Tellier, qui m'a envoyé un arrêt qui en attribue la juridiction aux intendants et l'interdit aux cours des aides. J'en ai aussi écrit à M. Colbert auquel j'ai fait voir que j'ai fait revenir des sommes considérables aux villes de la généralité dans lesquelles j'ai envoyé des commissaires pour faire rendre les comptes aux consuls²³.

¹⁹ Archives départementales de Tarn-et-Garonne (A.D.T.G.), Fd. Serr. n° 224, « Déclaration du Roy pour la vérification et liquidation des dettes... des communautés de la généralité de Montauban... », du 10 octobre 1668.

²⁰ C. Mengès, *La cour des aides et finances de Montauban, 1642–1790*, université de Toulouse I, thèse pour le doctorat en droit, 1991, tome II.

²¹ « Déclaration du roi pour la vérification et liquidation des dettes des communautés de la généralité de Montauban », 10 octobre 1668, A.D.T.G., fond Serr, n° 224. S. Auliac, *L'administration des intendants dans la généralité de Montauban, de 1635 à 1715*, Positions des thèses soutenues par les élèves de la promotion 1945 pour obtenir le diplôme d'archiviste paléographe, École Nationale des Chartes, Paris, 1945, p. 18.

²² « Arrest du Conseil », 10 décembre 1669, *ibidem*.

²³ *Mémoires de Joseph-Nicolas Foucault*, Imprimerie nationale, Paris 1862, p. 47.

Cependant, devant le tumulte des magistrats qui dirige vers les sombres atmosphères du XVIII^e siècle, la monarchie tente des accommodements, et des conseillers de la cour montalbanaise sont commis pour assister l'intendant lors de la vérification des dettes. Mais par l'édit d'avril 1683, le pouvoir central reprend la politique de soumission des robins²⁴, avec toujours le même argument de combattre les exactions, « pour empêcher les villes à l'avenir de retomber dans le même désordre duquel elles ont été tirées, en restreignant par un bon règlement la liberté trop grande que lesdites villes et communautés ont eue de s'endetter par le passé²⁵ ». Or ce choix des commissaires fait ressortir les omissions des officiers des aides, leur partialité, leur lenteur souvent qualifiée de coupable et d'onéreuse. Il en est de la sorte en 1684, l'intendant Dubois de Baillet doit travailler à la clôture des comptes de la ville de Lauzerte, puisque « le procureur général de la cour avait négligé de poursuivre la reddition des comptes de cette communauté²⁶ ». Pour récupérer prestige et revenus, les officiers se plaignent amèrement de ces réductions. Par une parade remplie d'une habileté chicanière et de jeux de reflets, ils renvoient à l'intendant les reproches dont ils avaient auparavant souffert, pour insinuer son incapacité jusqu'à le suspecter de fraudes. Voici un *Mémoire* de 1684 adressé au Contrôleur général : la compagnie des aides y bouscule les procédures trop rapides et insuffisantes pour prévenir les abus qu'utilise le commissaire départi : « le sieur commissaire départi qui ne fut pas plus d'une heure sur les lieux, déplorèrent les officiers, ne put pas avoir eu le temps de faire convenir les gents de tous les articles des comptes puisqu'il aurait fallu huit jours pour les lire, il a donc dressé ce verbal sur la foy de son subdélégué qui est bien suspecte²⁷ ».

Toutefois ces doléances souvent mensongères n'empêchent pas les mesures prises et plusieurs fois renouvelées à l'encontre des compagnies de justice, et cette répétition des sanctions montrent tout à la fois la constance de la politique monarchique et les résistances d'une justice financière qui intrigue beaucoup pour récupérer ses attributions premières et essayer de toujours les exercer en concurrence avec les commissaires départis. Lors du premier XVIII^e siècle, les arrêts d'évocation se multiplient, ils servent les pouvoirs des intendants et contiennent une menace redoutable contre les robins incapables de résoudre les endettements introduits dans les gestions municipales. La cour des aides de Montauban, à la suite des autres cours financières du royaume qui subissent les mêmes évocations, se plaint plusieurs fois²⁸. Mais la monarchie poursuit

²⁴ M. Marion, *Histoire financière de la France*, A. Rousseau, t. 1, Paris, p. 60.

²⁵ « Édit du roi portant règlement pour les dettes des communautés, avril 1683, *Édits, déclarations, et arrêts concernant la juridiction de la cour des aides*, op. cit., p. 164.

²⁶ *Mémoire de l'intendant Dubois de Baillet*, Archives Nationales (A.N.), G7 390.

²⁷ Ibidem.

²⁸ C. Mengès-Le Pape, *La cour des aides de Haute-Guyenne et le contrôle des comptes*, art. cit., p. 463.

sa politique favorable à une administration par les commissaires, un arrêt du Conseil de juillet 1710 prive la cour des aides de la vérification des comptes de la ville de Montauban. L'affaire démasque – au-delà des défauts déjà exposés – l'impopularité de la robe, puisque l'arrêt est obtenu par les consuls de la ville. Les robins se fâchent immédiatement pour défendre une splendeur qui leur échappe, et leurs arguments indiquent le particularisme de leurs prétentions qui surpasse les intérêts des communautés : « Si un tel arrêt subsiste, regrettent-ils, toutes les autres communautés ne manqueraient pas de demander la même chose, et la cour des aydes se trouverait privée de la meilleure partie de sa juridiction et presque sans fonction²⁹ ». Contre le mécontentement des robins, l'intendant Le Pelletier de La Houssaye justifie les évocations par « le grand désordre dans lequel les communautés se trouvent plongées à cause de l'inefficacité des interventions de la cour des aides³⁰ ». Cette même opinion est partagée par les justiciables qui préfèrent la juridiction des intendants, « car en laissant l'affaire à l'intendant, elle sera jugée promptement et pour ainsi dire sans frais³¹ ». Sous le ministère de Philibert Orry, les évocations se poursuivent, elles retirent une part importante de contentieux aux justices souveraines. En 1732, le Conseil décide que « les consuls de la ville de Fleurance arrêteront leurs comptes devant l'intendant d'Auch³² ». Par cette stratégie gouvernementale et juridictionnelle qui recourt aux arrêts d'évocation, la monarchie triomphe pour un temps sur la compagnie montalbanaise qu'elle prive de contentieux. Le Contrôleur général des finances va même plus loin, il atteint la compagnie de Montauban dans l'honneur que donnent les titres, et lui interdit désormais de porter le faux nom de cour des finances pourtant conféré par l'édit de création de 1642. C'est sans doute « ce titre de cour des finances qui fait que cette cour prétend s'occuper des comptes³³ ». Mais cette victoire du pouvoir central sera détournée par les manœuvres des robins qui rêvent de recouvrer leurs compétences et même de les augmenter. S'ouvre un autre épisode qui renverse les conquêtes institutionnelles. Et au même moment que le gouvernement dépossède la cour montalbanaise, Jean-Jacques Lefranc de Pompignan est pourvu d'une charge d'avocat général à la cour des aides de Montauban. Son premier discours lors des ouvertures de la Saint-Martin de 1737, est consacré à l'intérêt public. Y sont dénoncés le poids des impôts, la dureté des agents royaux, avec en contre reflet le rappel que « la justice est le plus ferme appui du Trône » : « Il vous est permis d'opposer au

²⁹ « Lettre du procureur général de la cour des aides de Montauban, du 2 décembre 1710 », A.N., G7 397.

³⁰ « Mémoire pour servir de réponse à l'extrait des remontrances de la cour des aides de Montauban en date du 13 août 1732 », A.N., G7 400-407.

³¹ « Remontrances de la cour des aides au sujet de plusieurs arrêts du Conseil, 13 août 1732 », A.N., G7 400-407.

³² Ibidem.

³³ B.N., N.A.F. 1644, 1690 19 744, r. 420.

Prince les véritables intérêts du Prince..., car le monarque n'est jamais riche, quand les peuples sont misérables³⁴ ». Louis XV ne pardonne pas le discours, il frappe d'exil le magistrat qui est envoyé dans la campagne d'Auvergne. Jean-Jacques Lefranc de Pompignan, qui en 1747 devient premier président de cette cour souveraine, reprendra plus tard son opposition contre les nouveautés administratives de la monarchie française, lors des millésimes 1750.

Un procès contre l'intendant

Au milieu du siècle, Louis XV le Bien-Aimé s'engage, par l'excès des rumeurs qui grognent à Versailles, dans le règne du Mal-Aimé³⁵. La tempête institutionnelle s'enfle, et de forts tracassés opposent à Montauban l'intendant de la généralité à Jean-Jacques Lefranc de Pompignan qui est à la tête de la cour des aides. Ce magistrat-poète qui fréquente les académies et les salons parisiens et méridionaux, rêve de répéter les éclats de Malesherbes qui vient de recevoir la première présidence de la cour des aides de Paris. Pour restaurer un prestige fortement amoindri, la compagnie montalbanaise s'engage dans une critique systématique des opérations menées par les intendants successifs de la généralité. Enflammés par leur premier président, les robins de cette cour utilisent tous les moyens juridiques et rhétoriques pour occuper le devant de la scène institutionnelle.

Dans des lettres qu'il fait semblant de laisser anonymes, Lefranc de Pompignan se présente « dans un ravissement qui frôle la fatuité³⁶ » comme « un grand homme versé dans la connaissance des lois, célébré et admiré dans la République des lettres, père du peuple, et zélé pour le service du roi³⁷ ». La cour des aides est sous le charme de ce magistrat qui se veut grand seigneur, elle se fait plus turbulente, et s'exaspère dans une offensive téméraire qui accuse de multiples concussions l'administration de l'intendant de la généralité, Gaspard de Lescalopier. Pourtant ce serviteur du roi est célébré pour son intégrité ; nommé depuis 1740 à Montauban, il appartient à une dynastie d'intendant. Dans une lettre envoyée à Jean-Jacques Lefranc, l'intendant des finances Henri Lefèvre d'Ormesson en fait un éloge magnifique : « Je crois, espère-t-il, que vous aurez lieu d'être satisfait du commerce que vous allez avoir avec lui, car c'est un homme sage, très capable et très laborieux, il édifiera votre province

34 J.-J. Le franc de Pompignan, *Discours sur l'intérêt politique*, Montauban, J. Teulière, 1738. C. Mengès-Le Pape, « Lefranc de Pompignan : face aux nouveautés fiscales », *Jean-Jacques Lefranc de Pompignan, un homme au siècle des Lumières*, Eurédit, Paris 2015, p. 25-34. T. Braun, *Le Franc de Pompignan, un ennemi de Voltaire : sa vie, ses œuvres, ses rapports avec Voltaire*, Paris 1972 ; T. Braun et G. Robichez, *Lumières voilées, œuvres choisies d'un magistrat chrétien du XVIII^e siècle*, Publications de l'université de Saint-Étienne, 2007, p. 193.

35 M. Antoine, *Louis XV*, op. cit.

36 C. Mengès-Le Pape, *La cour des aides de Haute-Guyenne et le contrôle des comptes*, art. cit., p. 464.

37 *Charges du procès de Monsieur Lescalopier intendant de Montauban*, Montauban 1756, p. 10.

par sa bonne conduite³⁸ ». Or cette profusion de louanges est une maladresse de trop, qui vexe les magistrats dans leur amour-propre et les déchaîne contre une institution qui annonce tellement la fin de la monarchie judiciaire et oriente vers la modernité étatique. Et « ce bon choix fait par la monarchie dont se réjouit bruyamment d'Ormesson se révèle malheureux à l'épreuve de la mauvaise foi des robins et de leurs attaques rendues malveillantes par le désœuvrement³⁹ ». Dès son installation, l'intendant Lescalopier apparaît comme un esprit éclairé. Il mène des expériences, formule de grands projets de modernisation pour la généralité qui peuvent égratigner les anciens privilèges de l'aristocratie robine.

Les officiers des aides s'irritent contre les innovations qu'ils déforment en fraudes et malversations. Leur obstruction prend la forme peureuse de papiers non signés mais largement distribués. Parmi leurs pamphlets, il y a surtout un gros recueil qui dès son titre étale l'exagération des insurrections de la robe : *Charges du procès de M. Lescalopier, intendant de Montauban*, car il faut beaucoup de hardiesse pour imprimer un tel réquisitoire à charge contre l'intendant, et oser qualifier de procès cette parade diffamatoire sans qu'il n'y ait d'action juridictionnelle intentée. Toutes les torsions dans l'air du siècle se retrouvent pour faire des officiers montalbanais « les pourfendeurs des abus, les défenseurs d'une province aux abois, à la veille de grands maux⁴⁰ ». La cour des aides n'hésite pas à se dire persécutée car animée par le seul intérêt public, et à se déclarer bonne conseillère d'un prince auquel on cache la vérité, celle des fraudes. C'est ici un lieu commun, souvent répété, dont se servent les robins « pour dessiller les yeux les plus aveuglés⁴¹ », et ainsi accabler le commissaire départi de reproches. On se souvient de la lettre en apparence respectueuse écrite par Jean-Jacques Lefranc au Chancelier pour dire « les pièges que l'on tend au roi et à ses ministres »⁴². Sont surtout énumérés les excès introduits dans la gestion des communautés locales, le maire de Cahors est pointé, mais à l'arrière-plan, on entrevoit le commissaire départi : « Le maire a entièrement épuisé cette ville, remarque Lefranc de Pompignan, par des impositions municipales que M. l'Intendant a toujours eu la complaisance d'autoriser, et ce qu'il y a de pire, c'est que l'emploi des sommes imposées n'a presque jamais été fait suivant sa destination ; abus énorme, abus qui ouvre la porte au vol, à la fraude et à la dissipation ; abus enfin qui est l'une des causes principales de la ruine et du désordre des communautés⁴³ ».

³⁸ « Lettre du 6 juin 1740, adressée à Jean-Jacques Lefranc », voir C. Mengès (1991), *La cour des aides et finances de Montauban, 1642-1790*, Toulouse, thèse pour le doctorat de droit, p. 416 ; Monique Cuillieron, *Contribution à l'étude des rébellions des cours souveraines sous le règne de Louis XV*, Presses Universitaires de France, Paris 1983.

³⁹ C. Mengès-Le Pape, *La cour des aides de Haute-Guyenne et le contrôle des comptes*, art. cit., p. 464.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ *Charges du procès de Monsieur Lescalopier intendant de Montauban*, Montauban 1756, p. 24.

⁴² Ibidem, p. 202.

⁴³ J.-J. Lefranc de Pompignan, « Lettre à Monsieur le Chancelier, du 10 février 1756 », ibidem.

De graves irrégularités sont relevées, pour des travaux regardés comme inutiles, pour des dépenses qui n'auraient pas dû être faites. Or par leur style volubile, les robins augmentent la liste des méchantes affaires qui sont réparties en trois rubriques : « abus dans les corvées », « dans l'emploi des revenus des communautés », « dans l'emploi des revenus improprement dits des communautés⁴⁴ ». Pour l'exemple, une seule affaire sur le rachat des corvées est citée, elle signale favorablement l'efficacité jurisprudentielle de la cour des aides qui condamne à la pendaison un consul collecteur accusé de concussion, « il avait reçu de l'argent de ceux qui voulaient éviter la corvée⁴⁵ ». Toutefois, ce recueil fabriqué par les officiers de justice paraît saturé de ressentiments, d'autant que les preuves des faits ne peuvent être fournies, « les pièces nous manquent, notent les robins, elles ont été retirées »⁴⁶, ce qui ne les empêche pas de flétrir les interventions de l'intendant.

Dans la section « des abus dans l'emploi des revenus des communautés », les magistrats regrettent plusieurs dépenses par des protestations bruyantes. « Ces revenus des villes, critiquent-ils, sont l'une des sources qui ont fourni le plus abondamment l'intendant, ils ont servi pour des entreprises frivoles et très onéreuses⁴⁷ ». Vient d'abord la nomination ruineuse pour Montauban – autorisée par l'intendant – d'un fontainier-pompier « attiré de la capitale », alors que déjà un ouvrier de la ville était chargé de l'entretien des fontaines. Et les officiers simulent la candeur pour remarquer que depuis l'arrivée du personnage qui a coûté à la cité une autre imposition de 700 livres : « La très bonne eau que fournissaient les fontaines n'est pas devenue meilleure⁴⁸ ». Malencontreusement pour Montauban, « ce fontainier extraordinaire » a aussi « la qualité de pompier », et doit s'occuper des nouvelles pompes achetées fort cher par la ville pourtant « abondante en fontaines et à portée d'une rivière ». Mais « la fatalité voulut que le calibre des pompes fût trop étroit, et ces pompes servaient, ironisent les officiers, plutôt à irriter les flammes qu'à les éteindre ». Au premier incendie de 1752 « trois maisons furent consumées, et il fallut recourir aux moyens traditionnels, c'est-à-dire aux bras des habitants pour éviter que le feu ne dévore toute la ville⁴⁹ ». Avec cette même fausse naïveté qui refuse le progrès technique

44 Ce découpage se trouve établi dans la table des matières des *Charges du procès de Monsieur Lescalopier*.

45 Ibidem, p. 69 : « La cour des aides a condamné récemment à être pendu un consul collecteur, dont un des principaux crimes était d'avoir reçu de l'argent de ceux qui voulaient éviter la corvée. Les lois qui appellent concussion toute somme exigée sous le nom du prince, sans qu'il en ait donné ordre, obligeaient à prononcer cet arrêt ».

46 Ibidem, p. 84. C. Mengès-Le Pape, *La cour des aides de Haute-Guyenne et le contrôle des comptes*, art. cit., p. 464.

47 *Charges du procès de Monsieur Lescalopier intendant de Montauban*, op. cit., p. 84.

48 Ibidem, p. 114. M. Bordes, *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, Société d'édition d'enseignement supérieur, Paris 1972.

49 Ibidem, p. 113 et suiv.

et ses améliorations pour la tranquillité des sujets, les magistrats se moquent de l'installation à la fois irrégulière et coûteuse de lanternes dans les rues de Montauban, ils n'y voient qu'une invitation « à la dégénération des mœurs » qui affecte déjà les membres de la cour, puisque seuls, est-il rapporté, les anciens magistrats assistent encore le matin aux audiences, et ignorent cette méthode de convertir le jour en nuit et la nuit en jour », et les officiers de désigner là encore les dépenses excessives, un « surplus auquel la ville dut souscrire⁵⁰ ». Toujours dans ce même chapitre contre les perfectionnements de tous ordres⁵¹, les robins rappellent l'installation dans les jardins de l'intendance d'une poussinière achetée fort cher par la ville de Montauban ; « c'était une couveuse où l'on devait faire éclore deux cents œufs de poule ; au temps révolu, l'affaire tourna mal, trois poussins voulurent bien naître, mais malgré les soins attentifs de l'intendant aucun ne voulut vivre » : « c'était donc pour la naissance et pour la courte existence de trois poulet morts en bas âge que M. Lescalopier avait fait payer à la ville une somme de 1 308 livres⁵² ».

D'après les *Charges du procès de M. Lescalopier*, d'autres villes semblent avoir connu de tels essais qui poursuivent le colbertisme politique. Mais les magistrats les ridiculisent et parlent de plusieurs entreprises frauduleuses. Mais peu d'exemples sont cités, les officiers ne déplorent que les mésaventures exceptionnelles de Villefranche-de-Rouergue, et ils racontent que « Lescalopier avait décidé d'aplatir cette ville située sur une hauteur ; certains quartiers furent surélevés, d'autres furent abaissés, et après ces travaux coûteux dans quelques demeures de la ville, il fallait entrer par les fenêtres et dans les autres par les caves⁵³ ».

Les attaques de la compagnie des aides ne se bornent pas à ces dépenses publiques maladroites et peu utiles qui dissipent les biens des communautés. Dans une littérature embrouillée, les officiers énumèrent d'autres faits de malversation, sans avoir là encore de pièce justificative, mais la fraude est sous-entendue. Ils s'interrogent sur plusieurs divertissements des deniers publics : qu'a-t-on fait à Montauban des sommes prévues pour marier trente filles pauvres ? Pourquoi avoir augmenté l'imposition pour la nourriture des enfants trouvés, alors que la population ne s'est pas accrue ? Que sont devenus les

⁵⁰ Ibidem, p. 126. S. Reculin, « L'illumination publique dans le royaume de France : un instrument de l'ordre public ? », *Ordonner et régénérer la ville : entre modernités et révolutions, Actes du 137^e Congrès national des sociétés historiques et scientifiques, « Composition(s) urbaine(s) », éd. du CTHS, Paris 2014. p. 81 à 92. A. Cabanous, *Histoire de la nuit, XVII^e - XVIII^e siècle*, Fayard, Paris 2009.*

⁵¹ Ibidem, p. 98. M. Boiron, *L'action des intendants de la généralité de Limoges de 1683 à 1715*, Bibliothèque de l'école des chartes, 2009, tome 167.

⁵² Ibidem p. 140. Voir M. Bordes, « Les intendants éclairés de la fin de l'Ancien Régime », *Revue d'histoire économique et sociale*, vol. 39, n° 1, 1961, p. 57 et suiv.

⁵³ Ibidem, p. 132. M. Bordes, « Les routes des intendants », Presses universitaires du Midi, 1980, p. 151 et suiv.

produits de la vente des trois cents gros ormeaux arrachés en ville ? Comment justifier, se demandent les robins, les dépenses trop élevées pour les feux de joie qui habituellement ne coûtent presque rien ? Comment expliquer enfin les impositions très lourdes prévues pour des banquets consulaires qui n'ont jamais lieu ? D'autres questions suivent et les détournements dépassent la somme de 103 800 livres. À chaque fois, Lescalopier est au cœur du scandale, à chaque fois les officiers jettent la suspicion sur la gestion d'un intendant « juge et partie » dans les comptes : « Il serait sans doute impossible à M. Lescalopier de se laver d'avoir eu part à ces divertissements, ne fût-ce qu'au tribunal de la raison, de la conscience et de l'honneur ; mais quel est le tribunal régulier dans l'État, où, malgré toutes ces circonstances qui déposent contre lui, il parviendrait à se disculper ?⁵⁴ ».

À travers l'examen des états d'imposition et des comptes, les conseillers de la cour décèlent les anomalies. D'abord, il s'agit des travaux « purement voluptueux » pour servir les intérêts personnels de l'intendant et l'utilisation de sa maison⁵⁵ ». Puis les officiers relèvent systématiquement la ligne « des frais imprévus », qui peut contenir des sommes importantes : « Rien n'est plus ordinaire que de voir des communautés très faibles supporter des sommes considérables pour raison des imprévus⁵⁶ ». C'est d'ailleurs ce qui étonne le plus les auteurs des *Charges du procès de M. Lescalopier* : « Comment, interrogent-ils, les rédacteurs de pareils règlements avaient peu de prévoyance ? ». Selon les magistrats des aides, il ne peut s'agir que « d'une porte ouverte à la dissipation des biens des communautés dans des présents que l'intendant a accepté, dans une bassesse à recevoir, dans des gratifications⁵⁷ » ; les robins persiflent ces frais inattendus « utilement employés à meubler la cave de M. l'Intendant, puis il y a le gibier pour la table⁵⁸ ».

Dès 1754, les relations se dégradent entre les deux institutions ; la cour met en cause le maire de Cahors sous prétexte de faussetés budgétaires, mais surtout parce qu'il est subdélégué de l'intendant et donc « un esclave de ses volontés », « une de ses créatures » : « Le maire de Cahors a entièrement épuisé cette ville par des impositions que M. l'Intendant a toujours eu la complaisance d'autoriser ; et ce qu'il y a de pire, c'est que l'emploi des sommes imposées n'a presque jamais été fait suivant sa destination ; abus énorme, abus qui ouvre la porte au vol⁵⁹ ».

Contre une telle fronde à laquelle s'ajoutent d'autres tracasseries, Lescalopier se plaint auprès du Contrôleur général et obtient par un arrêt du

54 Ibidem, R. Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598–1789*, Paris 1974, t. 2.

55 Ibidem, p. 90.

56 Ibidem, p. 206.

57 Ibidem, p. 204.

58 Ibidem, p. 196.

59 Ibidem.

Conseil du 2 décembre 1755, le pouvoir de vérifier définitivement les comptes des communautés faits entre 1716-1755. Le triomphe est donc d'abord donné au commissaire départi, et la cour des aides s'engage dans la rébellion la plus extrême, jusqu'à tenir pour nul cet arrêt du Conseil qu'ils considèrent comme « surpris à la religion de sa Majesté, puisqu'il est contraire à toutes les lois du royaume qui concernent l'administration, à l'intérêt des peuples et aux principes de l'équité naturelle ». Également l'authenticité de l'arrêt est mise en doute par une diatribe contre la fabrique des arrêts du Conseil d'État par des commis qui laisse croire à un crime de faux : « Pourrais-je ignorer qu'il existe plus de vingt, et peut-être plus de cinquante bureaux où des commis subalternes donnent la naissance, le fonds et la forme aux différents arrêts du Conseil ? La naissance en ce qu'eux seuls en conçoivent le projet ; le fonds en ce que souvent les ministres des différents degrés en ignorent les dispositions ; que, par exemple, l'Intendant des finances en fait aussi rarement part au Contrôleur général ou au Secrétaire d'État ; la forme enfin, en ce que c'est ce même commis qui y met ou y fait mettre la signature imitée du Roi. Voilà d'ordinaire l'économie du Conseil⁶⁰ ». Face à cette attaque qui atteint le centre du pouvoir, le gouvernement hésite. Et les mesures prises paraissent bien embarrassées. Quelques sanctions disciplinaires sont prises contre les magistrats les plus agitateurs envoyés en exil, et l'on fait même courir le bruit de la prochaine suppression de la cour montalbanaise. Mais il y a aussi une recherche de la paix civile et les querelles provinciales contiennent trop de risques d'instabilité. « Pour régler au plus vite cette affaire, c'est donc la solution du compromis sans vainqueur ni vaincu qui est retenue⁶¹ ». Or à travers cette phraséologie bavarde enfermée dans des disputes particularistes, il est toujours difficile de distinguer le vrai du faux, d'autant que la preuve des malversations reste toujours incertaine.

En ces temps d'affaiblissement de la monarchie, les magistrats des aides qui relèvent de l'ordre juridictionnel administratif alors en préparation semblent donc avoir gagné. Par un arrêt du Conseil du 11 juillet 1756, le roi rend à la cour des aides la vérification des comptes des communautés en premier et dernier ressort. La monarchie paraît avoir plutôt reculé dans son souci de mener une lutte contre des fraudes de plus en plus étendues. Sans vraiment chahuter le commissaire départi qui est alors nommé intendant de la généralité de Tours, l'une des plus recherchées du royaume car proche de Versailles, le gouvernement donne raison à la robe pour étouffer un fort esprit de révolte aux dépens d'une nécessaire protection des sujets et du royaume. Les convoitises institutionnelles viennent ainsi défaire les intentions monarchiques peut-être mal assurées. Dans

⁶⁰ Ibidem, p. 232.

⁶¹ C. Mengès-Le Pape, *La cour des aides de Haute-Guyenne et le contrôle des comptes*, art. cit., p. 464.

cette bataille souvent ardente entre le palais de justice chargé du contentieux fiscal et l'hôtel de l'intendance, les efforts contre les fraudes n'apparaissent pas premiers, abimés par les procédures trop rapides provoquées par les robins, souvent complaisants pour ne pas déplaire à l'opinion provinciale. Sans aucune preuve fournie, les dénonciations sont parfois exagérées ou étouffées. Mais à travers ces désordres d'Ancien Régime, en Haute-Guyenne et ailleurs, se renforce une tendance générale qui se maintiendra, celle de préférer à la réforme des abus et à la modernisation du royaume l'accommodement institutionnel qui évite toujours l'épreuve de force. « On est donc loin de l'arbitraire des commissaires-despotes que fustigent les cours souveraines⁶² », et l'on prend vite la mauvaise habitude – qui prépare aux crises révolutionnaires – de taire le scandale de la fraude pour préserver une façade institutionnelle paradoxalement fragilisée par cette habitude même d'occulter la malhonnêteté. De ces relations fort particularistes que la justice des aides entretient contre les autres représentants du roi en province, se sont formés ou plutôt déformés les rapports des magistrats au droit, et l'on peut dire à un droit administratif resté encore obscur mais qui pourtant se dégage du socle jurisprudentiel qu'ont édifié ces cours souveraines spécialisées dans les conflits fiscaux. Or le dépérissement des justices fiscales et financières vient atrophier leur contentieux et atteindre toute leur raison d'être. Les magistrats ouvrent alors une lutte politique et institutionnelle qui rejette un droit purement issu de la loi du roi et des avancées juridiques des entreprises des intendants qui représentent la modernité étatique, mais qui par leur manque d'entente avec les cours des aides multiplient les interventions contentieuses et les embarras.

⁶² J. Pigeon, *op. cit.*

Bibliographie

- Antoine M., *Louis XV*, Paris, 1989.
- Antoine M., *Le gouvernement et l'administration sous Louis XV*, *Dictionnaire biographique*, 2^e éd., Paris 2004.
- Bluche F., *Les magistrats du parlement de Paris au XVIII^e siècle (1715–1771)*, Paris 1986.
- Bluche F., *La vie quotidienne de la noblesse française au XVIII^e siècle*, Paris 1980.
- Bordes M., *L'administration provinciale et municipale en France au XVIII^e siècle*, Paris 1972.
- Braun T.E.D., *Un ennemi de Voltaire, Lefranc de Pompignan*, Paris 1972.
- Brunel L., *Les Philosophes et l'Académie française au XVIII^e siècle*, Paris 1984.
- Chaunu P., *La civilisation de l'Europe des Lumières*, Paris 1982.
- Cuillieron M., *Contribution à l'étude des rébellions des cours souveraines sous le règne de Louis XV*, Presses Universitaires de France, Paris 1983.
- Egret J., *Louis XV et l'opposition parlementaire, 1715–1774*, Paris 1970.
- Gaxotte P., *Le siècle de Louis XV*, Paris 1933.
- Hazard P., *La pensée européenne au XVIII^e siècle*, Paris 1948.
- Hazard P., *La crise de la conscience européenne (1680–1715)*, Paris 1948.
- Ligou D., *Histoire de Montauban*, Toulouse 1984.
- Ligou D., *La cour des aides de Montauban à la fin du XVIII^e siècle*, « *Annales du Midi* » 1952.
- Marion M., *Histoire financière de la France*, Paris 1914.
- Ourliac P., « Les idées politiques de Lefranc de Pompignan », *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse 1974.
- Ourliac P., « Remerciement de M. Paul Ourliac, membre de l'Institut, élu mainteneur, prononcé en séance publique le 28 janvier 1973 », *Recueil de l'Académie des Jeux Floraux de Toulouse*, 1973, p. 113 à 123.
- Plonger B., *Théologie et politique au siècle des Lumières*, Genève 1973.
- Robichez G., *Jean-Jacques Lefranc de Pompignan, un humaniste chrétien au siècle des Lumières*, Paris 1987.
- Villers R., *Les magistrats d'Ancien Régime*, Aix-en-Provence 1984.

SUMMARY**Between Justice and Administration: The Montauban Court of Aids Against the Intendant During the Crises of the French Ancien Régime**

In the southern countries lands of the kingdom of France, the institutional conflicts between the sovereign courts and the intendants were marked by the rebellious resentment of the judges against the omnipotence of the monarch. The powers of these opposing institutions have had been exercised – since the letters patent of January 1635 - in under the jurisdiction of the generality of Montauban, which is was one of the largest districts of the kingdom. A face-to-face confrontation occurred was in place between the court of aids, united by a formidable esprit de corps, and the deputy commissioner, the king's representative in the provinces. Quite similar to the competences of the other aids courts of the kingdom, but without any uniformity, the attributions of this jurisdictional company are defined in the king's edict “concerning the creation of a court of aids in Cahors”. Its officers received jurisdiction and knowledge of over “all civil and criminal matters concerning the aids and other royal impositions”; they were also responsible for judging adjudicating the on matters of debts of in the communities. It was particularly through these financial matters in particular that they company entered into opposition came into conflict with the monarchy and into tumultuous competition with the intendants of the generality who could receive similar attributions. On the part of the fiscal court of Montauban, which, like the other courts of aids in the kingdom of France, was “in search of its *raison d'être*”, there was an increasing number of disturbances. The disloyal practices of the magistrates were denounced by the intendant, who was intended to be zealous and docile in the service of the king, and all the elements were brought together for the lightning outburst outbreak of an exceptional conflict – “the trial against the intendant Gaspard Lescalopier” – which troubled the kingdom at the turn of Louis XV's reign, I in 1749, in the midst of the Twentieth Tax war, when the king, previously regarded as the charming prince of the French, drifted into the misfortunes of his reign and became “Louis le Mal-Aimé”. These conflicts oppositions prevented the modernization of the French monarchy.

Anna Klimaszewska

Uniwersytet Gdański
(University of Gdansk, Poland)
e-mail: anna.klimaszewska@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2055-8509

Sylvain Soleil

Université Rennes 1
(University of Rennes 1, France)
e-mail: sylvain.soleil@univ-rennes1.fr
ORCID: 0000-0001-7800-3621
DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.03

La transposition du Conseil d'État français dans le Duché de Varsovie (1807–1813). Aux origines de la proximité juridique franco-polonaise (acte 2)

The Transposition of the French Council of State in the Duchy of Warsaw (1807–1813). The Origins of Franco-Polish Legal Proximity (Act 2)

ABSTRACT

Despite drawing on French culture in earlier centuries, it was not until Napoleon created the Duchy of Warsaw in 1807 that a flood of direct and indirect transpositions of French institutions and legal solutions affected Polish lands. Under radically different socio-economic conditions, however, they frequently evolved differently from their country of origin, more than once in an unexpected direction. This article is a part of a series of publications in which, by comparing two different optics for analysing the same phenomenon, the authors encourage us to abandon national subjectivism in favour of a more objective dialogue. Indeed, the same reality can give rise to several interpretations, especially when it comes to the transposition of legal models from one country to another.

Key words: transposition of legal models, Duchy of Warsaw, Conseil d'État

Introduction

Le 22 juillet 1807, lorsque Napoléon offre la constitution du duché de Varsovie aux membres polonais de la Commission Gouvernementale (*Komisja Rządząca*) qu'il avait instituée en janvier, il se contente de transposer la constitution française avec ce qui, selon lui, constitue sa force et ses vertus : un texte écrit, court, qui organise, Titre après Titre, chacune des nouvelles institutions politiques, avec leurs rôles et leurs fonctionnements respectifs. Parmi elles, un Conseil d'État qui réunit tous les ministres sous la présidence du roi, du vice-roi ou du président nommé par lui (article 14 du *Statut constitutionnel du duché de Varsovie*)¹. Ce Conseil d'État est, pour Napoléon, l'axe central d'un bon régime politique : un organe de gouvernement, un groupe d'experts, une collégialité pour débattre, une machine à produire des lois et des règlements, une machine à régler le contentieux né de l'activité de l'administration. Chaque juriste connaît la fameuse déclaration de Napoléon : « Ma vraie gloire, ce n'est pas d'avoir gagné quarante batailles ; Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires. Ce que rien n'effacera, ce qui vivra éternellement, c'est mon code civil... » ; ce que l'on ignore généralement, c'est que la phrase est incomplète : « Ce qui vivra éternellement, c'est mon code civil, ce sont les procès-verbaux du Conseil d'État (...) »². C'est dire à quel point le Conseil d'État a revêtu de l'importance aux yeux de l'empereur, aussi bien en France que dans les États dont il avait hérité de la période antérieure (la république batave, la république helvétique, les républiques d'Italie, de Naples, de Gênes) ou qu'il avait constitués au cours de ses conquêtes (les royaumes d'Espagne et de Westphalie, le duché de Varsovie).

Pour comprendre comment le Conseil d'État, dans son rôle contentieux, s'est enraciné en Pologne, il convient tout d'abord d'interroger la nature, la composition et le rôle du Conseil d'État tel qu'il a été imaginé en France par Bonaparte (1), ensuite de voir comment s'est effectuée sa transposition dans le Duché (2).

¹ A. Klimaszewska, S. Soleil, *Les Révolutionnaires, Napoléon et la création du Duché de Varsovie (1789–1807). Aux origines de la proximité juridique franco-polonaise (acte 1)*, à paraître.

² C.T. Montholon, *Récits de la captivité de l'empereur Napoléon à Sainte-Hélène*, Paris 1847, 2 vol., vol. 1, p. 401.



La carte de l'Europe napoléonienne (crédits Sylvain Soleil)

1. La nature, la composition et le rôle du Conseil d'État français

Le général Napoléon Bonaparte prend le pouvoir à la suite du coup d'État du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799). Il participe à la rédaction de la nouvelle constitution qui lui permet de concentrer l'essentiel de l'autorité politique entre les mains du premier consul (c'est-à-dire lui-même). Dans cette constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), il introduit un Conseil d'État chargé d'aider les trois consuls et les ministres à gouverner la France. Quelle en est la nature ?

1.1. La nature du Conseil d'État

Pour saisir la nature du Conseil, il faut comprendre que jusqu'à la Révolution, la monarchie française avait organisé un équilibre entre, d'un côté, le pouvoir absolu du monarque et, de l'autre, l'esprit de « gouvernement par grand conseil »

qui obligeait le roi et ses ministres à demander continuellement l'avis des corps intermédiaires du royaume : les ordres du royaume (clergé, noblesse, tiers-état), les états provinciaux, les parlements – ce sont les juridictions souveraines du royaume siégeant à Paris, Rennes, Rouen, Aix, Toulouse, Bordeaux, etc. – et les autres corps judiciaires, les corporations de métiers, etc. Ces corps intermédiaires défendaient âprement les intérêts collectifs de leurs membres et pouvaient même faire obstacle aux réformes voulues par le gouvernement royal³. La Révolution rejette à la fois l'autorité absolue du monarque et le pouvoir politique des corps intermédiaires. Avec la nuit du 4 août 1789, les privilèges sont abolis et, par conséquent, les trois ordres et les provinces disparaissent. Avec le décret du 3 novembre 1789, les parlements sont mis en vacances. Avec la loi Le Chapelier (14 juin 1791), les corporations de métiers sont supprimées. La Révolution française a donc réalisé le rêve des hommes des Lumières : une société débarrassée des corps intermédiaires, une société d'individus certes libres et égaux en droits, mais également soumis de façon directe à l'État, à la loi (l'expression de la volonté générale) et à l'administration (chargée d'exécuter la loi) sans la protection des corps intermédiaires⁴. Napoléon Bonaparte hérite de ce système en même temps qu'il hérite d'une société traumatisée par la Terreur, d'un pays déboussolé sur le plan politique, d'une France incapable d'assurer la stabilité constitutionnelle et l'efficacité de l'État et de son administration.

Le Conseil d'État doit donc permettre à Bonaparte de réorganiser la société par des lois pérennes, de garantir l'efficacité de l'administration tout en s'assurant qu'elle n'agit pas de façon arbitraire et qu'elle respecte les individus et leurs droits. « Le Conseil d'État, explique Christophe Auzanneau, apparaît dans ces conditions comme un intermédiaire idéal entre le peuple et l'Empereur. Il limite de l'intérieur la toute-puissance de l'État sans jamais faire figure d'enceinte de contestation politique puisque ses membres sont nommés par le chef de l'État »⁵. Cette institution, ajoutent Luca Mannori et Bernardo Sordi, participe à perpétuer « l'idéal des hommes du XIX^e siècle qui était plutôt celui d'une société d'individus qui devaient se gérer eux-mêmes, libérés à la fois des mailles de la société des corps et de l'étouffement de l'État paternel qu'ils avaient abandonné avec la crise de l'absolutisme des Bourbons »⁶.

3 S. Soleil, *Introduction historique aux institutions publiques*, Paris 2010, p. 172.

4 F. di Donato, 9871. *Statualità civiltà libertà. Scritti di storia costituzionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2021.

5 C. Auzanneau, *La justice administrative vue par la doctrine de Locré à Aucoc*, [dans :] *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, (dir.) G. Bigot, M. Bouvet, Paris 2006, p. 107.

6 L. Mannori, B. Sordi, *Giustizia e amministrazione*, [dans :] *Lo Stato moderno. Istituzioni e diritto*, dir. M. Fioravanti, Rome-Bari 2002, p. 76.

1.2. La composition du Conseil d'État

Les membres du Conseil, qui sont quarante à la fin de l'an VIII⁷, comme les ministres, les officiers militaires, les agents diplomatiques et administratifs ou les juges, sont librement nommés par le premier consul, c'est-à-dire Bonaparte :

Article 41. – Le Premier consul promulgue les lois ; il nomme et révoque à volonté les membres du Conseil d'État, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux. Il nomme tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation, sans pouvoir les révoquer.

Les conseillers d'État n'ont aucune indépendance. Ils sont soumis à Bonaparte. Cela va lui permettre, d'une part, d'y nommer des hommes spécialisés dans les domaines où il n'a, lui-même, aucune compétence : le droit, la justice, les finances, les travaux publics, d'autre part, de composer un corps d'experts qui tient l'équilibre entre les hommes qui ont un passé révolutionnaire, voire jacobin, et les hommes de droite, nostalgiques soit des débuts de la Révolution, soit même de l'Ancien Régime royal et monarchique. Du haut en bas de l'édifice institutionnel, Bonaparte opte en effet pour des hommes de tendances et d'origines politiques diverses. En 1803 (arrêté du 19 germinal an XI – 9 avril 1803), il crée, aux côtés des conseillers d'État, des auditeurs rattachés à la fois au Conseil et à un ministère en particulier afin d'apprendre le métier de grand serviteur de l'État. En 1809, le nombre des auditeurs est porté à trois cents cinquante⁸.

1.3. Le rôle de Conseil

Le Conseil est organisé en cinq sections dites d'administration et de législation : finances, législation, guerre, marine et intérieur (arrêté du 5 nivôse an VIII – 26 décembre 1799). Leur rôle est de préparer, conjointement avec les ministres et leurs services, des projets de loi et de décret. Lorsqu'une section a rédigé un projet de texte, celui-ci est débattu en assemblée générale. C'est dans ce cadre, par exemple, que les projets de code civil, de code de commerce, de code de procédure civile, de code pénal et de code d'instruction criminelle ont été discutés, amendés, acceptés, assez souvent en présence de Bonaparte lui-même. C'est ce rôle qui explique d'ailleurs que la distinction entre droit privé

⁷ Sur les conseillers d'État au sein du Consulat et de l'Empire, <https://www.napoleon-empire.net/institutions/liste-conseillers-etat-premier-empire.php>

⁸ G. Bigot, *L'administration française. Politique, droit et société 1789–1870*, Paris 2010, 2 vol., vol. 1, p. 153.

et droit public n'a pas de sens à l'époque⁹. Devant Bonaparte et son Conseil d'État, la dichotomie n'existe pas, car *tout est politique*¹⁰. Lorsque l'assemblée générale a rendu son avis sur le texte en question, il est soumis à Bonaparte qui décide. S'il s'agit d'un texte réglementaire, sa signature suffit pour l'entrée en vigueur. S'il s'agit d'un texte de nature législative (mais la frontière entre textes réglementaires et législatifs devient de plus en plus floue au fil des années), Bonaparte le transmet aux chambres législatives en nommant les conseillers d'État qui seront chargés de présenter et défendre le texte devant les parlementaires.

1.4. Le rôle réglementaire

Le Conseil d'État est un organe administratif qui, par sa réglementation, veille au bon fonctionnement de l'administration française : il rédige des règlements d'administration publique qui, peu à peu, prennent la place des lois puisque, le temps passant, Napoléon décide non seulement de supprimer l'une des deux chambres (le Tribunat) en 1807, mais aussi de ne plus réunir le corps législatif. Le Conseil d'État accompagne également les textes législatifs et réglementaires de ses avis après l'approbation de Bonaparte et, parce qu'il centralise toutes les informations transmises par les administrations locales, le Conseil prend des décisions, sous formes d'arrêtés ou de décrets, dans les domaines administratifs les plus divers¹¹.

1.5. Le rôle européen

Dès le mois d'août 1800 (arrêté du 7 fructidor an VIII – 25 août 1800), Bonaparte décide de créer une nouvelle catégorie de conseillers d'État. À côté des conseillers en service ordinaire (qui travaillent au sein des cinq sections de législation et d'administration), apparaissent des conseillers en service extraordinaires qui serviront dans les administrations centrales à Paris ou dans les États soumis à la France et les territoires annexés à l'empire. On leur demande une compétence technique particulière (droit, finances, armée, administration, etc.), la maîtrise des langues étrangères, l'efficacité dans l'action, la capacité à transposer le modèle juridique français dans l'Europe

⁹ B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna 2020, p. 86.

¹⁰ X. Martin, *Mythologie du Code Napoléon. Aux soubassements de la France moderne*, Bouère 2003, p. 435 ; S. Solimano, *Verso il Code Napoléon. Il progetto di codice civile di Guy Jean-Baptiste Target (1798–1799)*, Milan 1998 ; A. Bürge, *Das französische Privatrecht im 19. Jahrhundert. Zwischen Tradition und Pandektenwissenschaft, Liberalismus und Etatismus*, Francfort 1991.

¹¹ G. Bigot, *L'administration...*, p. 154.

napoléonienne¹². Beugnot, par exemple, un ancien député de la Législative arrêté sous la Terreur, est nommé conseiller d'État en 1806 et devient ministre des finances du roi Jérôme Bonaparte en Westphalie (1807). Pétiet, autre exemple, ministre de la guerre sous le Directoire, écarté du pouvoir parce qu'il est soupçonné de royalisme, est nommé conseiller d'État en 1799 et placé à la tête du gouvernement de Lombardie en 1800. Roederer, un ancien député aux États généraux de 1789, est nommé conseiller d'État en 1799 – il est président de la section de l'intérieur de 1799 à 1802 – avant de devenir, malgré la piètre opinion que Bonaparte avait de lui, ministre des finances du roi Joseph Bonaparte à Naples (1806), puis administrateur du grand duché de Berg (1810)¹³. Cette ouverture du Conseil d'État sur les affaires européennes explique, dans l'autre sens, pourquoi Bonaparte a intégré au Conseil d'État un Rhénan, un Allemand, des Italiens et des Hollandais.

1.6. Le rôle contentieux

On ne peut comprendre l'activité contentieuse du Conseil d'État qu'en prenant la mesure de son rôle de conseil, de son rôle réglementaire et européen. Placé au sommet de l'État comme corps d'experts pour légiférer et réglementer, comme carrefour de la transposition du modèle français en Europe, comme instrument privilégié de centralisation, comme intermédiaire entre le peuple et l'empereur, le Conseil devient naturellement, pour Napoléon Bonaparte, le lieu où l'équilibre entre la puissance de l'administration et les droits des individus doit être fixé. À l'époque, il n'y avait pas une mais quatre façons de traiter le contentieux né de l'activité des administrations : 1/ on peut le confier au juge ordinaire au motif que les institutions publiques sont des institutions comme les autres ; 2/ on peut le confier à une juridiction extraordinaire, au même titre, par exemple, que le contentieux commercial, au motif que le juge de droit commun n'a pas les compétences nécessaires ; 3/ on peut le confier à un ordre juridictionnel complètement à part, distinct de l'ordre juridictionnel judiciaire – c'est le cas aujourd'hui en France – au motif que le droit qui régit l'administration est tellement exorbitant du droit commun qu'il justifie un juge administratif ; 4/ on peut enfin le confier à l'administration elle-même au motif que l'administration est la mieux placée pour arbitrer les litiges entre les administrations elles-mêmes ou entre l'administration et les administrés. Ce quatrième choix est celui qui a été fait par les révolutionnaires français, non seulement parce qu'ils se

¹² J. Tulard, *Le Grand Empire (1804–1815)*, Paris 1982 ; A. Jourdan, *L'Empire de Napoléon*, Paris 2000.

¹³ A. Fierro, A. Palluel-Guillard, J. Tulard (dir.), *Histoire et dictionnaire du Consulat et de l'Empire*, Paris 1995, p. 540, 1013, 1062.

méfiaient des corps judiciaires en général, et des parlements en particulier, mais encore parce qu'ils avaient une vision extensive des missions d'administration : « sous l'ancienne monarchie, administrer prolongeait la juridiction, la mission première de la monarchie étant la justice. (...) Les corps administratifs de la Révolution ont été dotés d'attributions contentieuses entendues comme de simples prolongements de leur faculté d'administrer »¹⁴. C'est ce qu'on nomme le système de l'administration-juge et qui se matérialise, au moment du coup d'État de Bonaparte (1799), par le fait que ce sont les ministres qui, en dernier ressort, jugent le contentieux administratif.

L'article 52 de la constitution de l'an VIII place le Conseil d'État au centre du jeu :

Article 52. – Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de lois et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

Cette formule (« résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ») signifie deux fonctions distinctes¹⁵. D'une part, le Conseil d'État doit arbitrer les conflits de compétence entre le juge et l'administration lorsqu'une affaire est revendiquée par les deux institutions. Sur ce point, on constate que le Conseil restera très défiant à l'égard des juges ; ce sera particulièrement le cas à propos des affaires politiquement sensibles ou du contentieux des biens nationaux (les biens confisqués aux émigrés et au clergé et qui ont été vendus aux enchères pour combler la dette publique). D'autre part, il peut juger les décisions de l'administration, non seulement lorsque celle-ci agit en dehors de ses compétences – c'est un excès de pouvoir (par exemple lorsqu'un préfet arbitre un conflit entre deux particuliers à la place du juge) –, mais encore lorsque la décision matérialise une activité d'« administration contentieuse ». De quoi s'agit-il ? Quand l'administration est compétente pour prendre des décisions et que celles-ci s'inscrivent dans une hiérarchie administrative, les individus ne sauraient s'en plaindre auprès du Conseil d'État – c'est ce qui assure le fonctionnement efficace de l'administration, selon Bonaparte et son Conseil –, car il s'agit de « pure administration ». Est, par exemple, de la « pure administration » une réquisition militaire par un général

¹⁴ T. Le Yoncourt, *Les attributions contentieuses des corps administratifs sous la Révolution*, [dans :] *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, (dir.) G. Bigot, M. Bouvet, Paris 2006, p. 33 ; J.-L. Mestre, *Administration, justice et droit administratif*, « Annales historiques de la révolution française » 2002, no 328, p. 61.

¹⁵ Sur ces compétences contentieuses: G. Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris 2002, p. 74 ; F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle*, Paris 1994, p. 85.

ou l'implantation d'un édifice sur l'ordre d'un préfet. Dans ce cas, le Conseil d'État s'estime incompétent. Le particulier, explique-t-il, doit se plaindre en suivant la voie administrative hiérarchique et ce n'est que lorsqu'une décision définitive lui aura été rendue que cette décision deviendra contentieuse. Dès lors, le Conseil d'État s'estime compétent – en réalité, les causes d'irrecevabilité sont nombreuses – et peut juger la décision administrative qui pose problème.

En matière de contentieux administratif, le travail du Conseil d'État constitue un progrès évident par rapport à la période précédente. Tout d'abord, les litiges, au terme de la procédure, sont portés devant une assemblée qui, placé tout près du pouvoir, a moins à craindre des pressions éventuelles des administrations locales ou même centrales. Ensuite, la création, en 1806, d'une sixième section, dite du contentieux, avec une procédure particulière, va renforcer l'idée que « résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative » est une activité contentieuse qui échappe, en partie, aux activités administratives (en partie seulement car les avant-projets de décret contentieux délibérés par la section du contentieux doivent être validés par l'assemblée générale du Conseil, puis être signés de la main de l'empereur)¹⁶. Enfin, le Conseil d'État va se peupler d'hommes qui, sensibles à l'équilibre entre la puissance de l'administration et les droits des individus, vont faire naître un véritable droit administratif, certes exorbitant du droit commun, mais qui cherche à éviter l'arbitraire et à régler l'administration pour l'intérêt même de l'État et de ses administrateurs. Gérando, par exemple, qui a été le premier titulaire de la chaire de droit administratif, a été nommé conseiller d'État en 1811 et intendant de Catalogne, et Cormenin, le célèbre publiciste du XIX^e siècle, a été nommé auditeur en 1810. Le Conseil devient ainsi le lieu où le contentieux administratif est pensé et réglé, le lieu où les catégories et les régimes du droit administratif seront imaginés.

Toutefois, le Conseil d'État demeure une créature de Bonaparte, une institution hybride ni vraiment administrative, ni vraiment juridictionnelle. Elle demeure placée sous l'autorité du chef de l'État qui préside le Conseil, qui nomme et révoque les conseillers, qui les affecte selon ses besoins, qui signe les décrets impériaux contentieux pour leur donner force exécutoire. Au sein du Conseil, la condescendance et la méfiance à l'égard des juges demeurent très fortes. Quant à la distinction entre administration active et administration contentieuse, elle reste assez obscure pour les particuliers. En d'autres mots, cette institution n'est pas encore le Conseil d'État français qui va peu à peu s'émanciper du pouvoir politique et de l'administration active. Un détail le révèle. Dans les années 1799–1814, si l'on avait interrogé les conseillers d'État

¹⁶ M. Bouvet, *La procédure devant le Conseil d'Etat au XIX^e siècle*, [dans :] *La procédure et la construction de l'Etat en Europe (XVI^e–XIX^e siècles)*. Recueil de textes, présentés et commentés, (dir.) J. Hautebert et S. Soleil, Rennes 2011, p. 743.

sur leur rôle, ils auraient répondu : assurer l'intérêt de l'État en fixant les garde-fous nécessaires. De nos jours, certains conseillers n'hésitent plus à dire que leur rôle est de défendre les droits et les libertés des individus contre l'État...

2. La transposition du Conseil d'État dans le Duché

En 1806, les victoires françaises contre les Prussiens à Iéna et Auerstaedt (octobre 1806) et l'entrée des troupes conduites par Murat à Varsovie (novembre 1806) provoquent une grande effervescence. En janvier 1807, Napoléon instaure une commission (*Komisja Rządząca*) confiée à Stanisław Małachowski et chargée de réorganiser le pays, sous le contrôle de l'homme de Paris : Hugues-Bernard Maret, avant que les victoires françaises contre les Russes à Eylau (février 1807) et Friedland (juin 1807) ne conduisent au traité de Tilsit (8 juillet 1807), au terme duquel Napoléon fonde le duché – un petit territoire de 100.000 qu'il confie au roi de Saxe, Frédéric-Auguste III, un allié.

2.1. Le Conseil d'État dans le Statut constitutionnel

Dans le *Statut constitutionnel du duché de Varsovie* octroyé aux Polonais le 22 juillet, c'est à travers le Titre III que Napoléon transpose le Conseil d'État français dans le duché, avec des formules plus claires que dans la constitution française de l'an VIII. Elles traduisent notamment la clarification des rôles du Conseil d'État tels qu'ils ont évolué depuis 1799 :

Article 11. Le ministère est composé comme il suit : Un ministre de la justice; Un ministre de l'intérieur et des cultes ; Un ministre de la guerre ; Un ministre des finances et du trésor ; Un ministre de la police ; Un ministre secrétaire d'État. Les ministres sont responsables. (...)

Article 14. Le conseil d'État se compose des ministres. Il se réunit sous la présidence du roi ou du vice-roi, ou du président nommé par le roi.

Article 15. Le Conseil d'État discute, rédige et arrête les projets de loi, ou les règlements d'administration publique qui sont proposés par chaque ministre pour les objets relatifs à leurs départements respectifs.

Article 16. Quatre maîtres des requêtes sont attachés au conseil d'État, soit pour l'instruction des affaires administratives et de celles dans lesquelles le conseil prononce comme cour de cassation, soit pour les communications du conseil avec les commissions de la chambre des nonces.

Article 17. Le conseil d'État connaît des conflits de juridiction entre les corps administratifs et les corps judiciaires, du contentieux de l'administration, et de la mise en jugement des agents de l'administration publique.

Article 18. Les décisions, projets de lois, décrets et règlements discutés au conseil d'État sont soumis à l'approbation du roi.

Ces articles semblent offrir un cadre juridique simple et clair. Cependant, la réalité offre une créature très bizarre¹⁷. Comme en France, on demande au Conseil d'État de débattre et de préparer les projets de règlements de l'administration publique et les projets de lois présentés par les ministres, avant de les soumettre au vote de la Diète (art. 15) ce qui conduit le Conseil à participer aux travaux parlementaires et à coopérer avec les commissions (art. 42-47) ; on lui demande aussi de débattre des règlements royaux et d'examiner les projets d'arrêtés royaux complétant la loi constitutionnelle (art. 86) ; on lui demande encore de régler les conflits de compétence entre les organes administratifs et les tribunaux (art. 17) et de résoudre le contentieux administratif (art. 17) ; on lui demande même de juger les fonctionnaires accusés (art. 17). Mais le plus étonnant est que le Conseil d'État du duché de Varsovie se voit confier l'exercice des fonctions de la Cour de cassation (articles 16, 72), ce qui le distingue nettement de son prototype français. Ses compétences constitutionnelles ont donc été délimitées de manière très large dans le nouvel État construit. En outre, ces fonctions aussi largement définies, en l'absence initiale de réglementations plus détaillées, rendaient son implication non seulement extrêmement difficile, mais l'empêchait de tout faire de manière équivalente¹⁸.

2.2. La composition du Conseil d'État

Toutefois, le facteur qui a le plus fait obstacle à l'efficacité du Conseil d'État polonais était sa composition telle que définie par la Constitution. Il différait complètement du modèle français, puisqu'il était composé de ministres. La présidence du Conseil d'État appartient essentiellement au monarque, qui peut désigner un vice-roi comme son adjoint (article 14). Étant donné que Frédéric-Auguste, absent du pays, n'exerce pas ce pouvoir, les fonctions de président du Conseil d'État sont assurées par son président. Cela n'excluait pas la présidence du Conseil d'État et du Conseil des ministres par la même personne (article 14), ce qui s'est effectivement produit en pratique¹⁹. Une telle solution n'a été

¹⁷ Art. 14-18, 22, 30, 41-47, 72, 76, 86, *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego* (Journal des lois du Duché de Varsovie) [ci-après : DPKW], vol. I, p. VII-LIII.

¹⁸ Cf. les commentaires ci-dessous sur son rôle en tant que Cour constitutionnelle.

¹⁹ Les présidents du Conseil d'État et du Conseil des ministres étaient : Stanisław Małachowski (du 5 octobre au 16 décembre 1807), Ludwik Gutakowski (du 16 décembre 1807 au 25 mars 1809), Stanisław Kostka Potocki (du 25 mars 1809 à la fin du duché de Varsovie) ; M. Roztworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911, p. 7 ; W. Sobociński, *Diariusz sejmowy z roku 1811. Uwagi edytorskie i źródłoznawcze w związku z historiografią instytucji publicznych*, „Studia Źródłoznawcze” 1985, vol. 29, p. 164 ; idem, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, p. 113 ; B. Szyndler, *Stanisław Nałęcz Małachowski 1736–1809* [Warszawa 1979], p. 307-308 ; M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, p. 54.

appliquée dans aucun des États de la sphère d'influence napoléonienne. La confusion des fonctions et des intérêts entre le Conseil d'État et le Conseil des ministres (dont beaucoup étaient contradictoires) était aggravée, outre leur composition et la personne du président, par le fait qu'ils tenaient initialement des séances communes organisées selon le même agenda, et qu'ils avaient un secrétaire commun²⁰ et une seule chancellerie²¹. Bien qu'il y ait eu une séparation officielle des sessions des deux Conseils le 11 janvier 1808, cette procédure formelle n'a pas permis d'établir une séparation claire des deux institutions, qui avaient les mêmes membres, ce qui a entraîné divers litiges dans tout le duché de Varsovie.

Le Conseil d'État napoléonien devait une partie de son autorité au fait qu'il était clairement séparé du groupe des ministres, lesquels n'en étaient pas membres. Initialement privés du droit de vote lors des réunions, même après qu'il leur eût été accordé par le Sénatus Consulte du 18 fructidor an X (5 septembre 1802), les ministres n'ont pas pu acquérir une influence décisive au sein du Conseil en raison du nombre et de la spécialité des conseillers eux-mêmes. En outre, le Conseil français était basé sur des conseillers d'État ordinaires, des conseillers extraordinaires, des greffiers et des auditeurs. La version polonaise a non seulement supprimé dans un premier temps les conseillers d'État (nommés dès le 12 août 1808), créant un Conseil composé de ministres, mais elle l'a également privé des auditeurs – jamais nommés ni par la Constitution ni par les dispositions complémentaires, malgré les demandes réitérées des membres du Conseil d'État eux-mêmes, ressentant vivement leur absence²². Les référendaires, en revanche, n'étaient pas membres du Conseil d'État dans la version polonaise – ils étaient simplement « attachés » au Conseil d'État pour l'assister. Comme le souligne Krzymkowski, ces référendaires constituaient non seulement le groupe de fonctionnaires le plus occupé et le plus surchargé de l'appareil du Conseil d'État, mais ils n'ont jamais eu voix délibérative en séance plénière, même sur les questions sur lesquelles ils étaient rapporteurs²³.

De ce fait, la version polonaise du Conseil a perdu une partie essentielle des caractéristiques de l'original français. Si le Conseil d'État était si important pour Napoléon, constituant sa « vraie gloire » au même titre que son code civil de 1804, et si le Conseil semble avoir été transplanté tel quel dans le duché de Varsovie, il est difficile de comprendre comment on a laissé s'introduire sur le sol polonais une institution aussi imparfaite qui dénaturait à bien des égards

²⁰ Il était Ignacy Sobolewski jusqu'au 29 novembre 1808, puis Stanislaw Grabowski ; M. Roztworowski, op. cit., p. 7.

²¹ Au 13 juin 1810 ; W. Sobociński *Historia ustroju...*, p. 114.

²² M. Roztworowski, op. cit., p. 18-21.

²³ M. Krzymkowski, op. cit., p. 255.

le rôle original de son homologue français²⁴. D'autant que la Constitution du Duché de Varsovie a été écrite par Maret et a été imposée aux Polonais sous une forme qui ne tenait pas compte de leurs commentaires²⁵. Aussi, la distorsion

²⁴ Le Code civil a été adopté en bloc, dans la rédaction de la loi française du 3 septembre 1807 ; DPKW, vol. II, s. 84-85. Le texte original français devait rester en vigueur jusqu'à ce qu'une traduction polonaise authentique soit publiée. La traduction réalisée par Franciszek Ksawery Szaniawski, bien que jugée par certains trop littérale (des termes tels que „Français” ont été omis du texte), était purement informative et pouvait „avoir (...) de la gravité devant les tribunaux tant qu'elle ne s'avère pas en contradiction avec l'original” ; Ibid. Ce problème a également affecté les autres codes – procédure civile et commerciale. Les autorités du duché ont demandé des traductions officielles et ont ordonné qu'elles soient préparées. Cependant, les versions successives ne les satisfaisaient pas. Malgré la longueur de ce travail, aucun des codes n'a été publié en traduction officielle. Il convient de mentionner que certaines parties du Code civil sont restées en vigueur jusqu'au milieu du vingtième siècle, et le Code de commerce jusqu'à l'entrée en vigueur du Code de commerce polonais de 1933. Cf.: A. Klimaszewska, *About the translations of the French Commercial Code of 1807 into Polish*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, vol. LXXII/1, p. 269-283 ; idem, *The Reception of the French Commercial Code in Nineteenth-Century Polish Territories : A Hollow Legal Shell*, [dans :] *Modernization, National Identity and Legal Instrumentalism. Studies in Comparative Legal History (vol. I – Private Law)*, [dir.] A. Klimaszewska, M. Gałędek, Boston – Leiden 2020, p. 143-163 ; idem, *La prise à partie in the French Code of civil procedure of 1806 and the question of the extent of judges' legal liability in the first half of the 19th century in the Polish territories*, „Journal of Constitutional History” 2019, vol. I, no. 37, p. 133-152 ; A. Rosner, *Pierwsze polskie tłumaczenia Kodeksu Napoleona*, [dans :] K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008, p. 271-294 ; P. Pomianowski, *Application Problems of Foreign Language Legal Sources : Reception of the French Law in Poland*, [dans :] *History of Legal Sources : The Changing Structure of Law*, (dir.) A. Katancevic, M. Vukotic, S. Vandenbogaerde, V. M. Minale, Belgrad 2018, p. 143-151. La production de traductions officielles immédiatement après la création du duché de Varsovie n'a pas été facilitée par la hâte avec laquelle les travaux législatifs ont été effectués, et la compétence des personnes désignées pour effectuer ce travail a parfois été mise en doute. Le problème fondamental, cependant, était la différence spectaculaire entre le niveau du droit français et polonais. Le premier, développé progressivement au cours des siècles, contenait de nombreux mots et expressions qui n'avaient pas d'équivalents en polonais. Cela a donné un élan considérable à la construction d'une terminologie polonaise dans ce domaine, mais les équivalents de certains termes, se référant à des institutions transplantées ad hoc d'un système étranger, n'ont été développés que des décennies plus tard. De même, dans le cas de la Charte constitutionnelle du Duché de Varsovie imposée par Napoléon, publiée en français et en polonais, „le texte français devait être plus particulièrement considéré comme correct” ; DPKW, vol. I, p. I.

²⁵ Plus largement : L. Dembowski, *Moje wspomnienia*, Petersburg 1898, vol. I, p. 322-323 ; A.A. Ernouf, *Maret, duc de Bassano*, Paris 1884, p. 243-245 ; H. Grynwaser, *Kodeks Napoleona w Polsce. I. Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1915, p. 2 ; M. Handelsman, *Napoleon a Polska*, Warszawa – Lwów [1914], p. 4-5 ; idem, *Przyczynek do historii powstania ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego*, odfitka ze sprawozdań z posiedzeń Towarzystwa Naukowego Warszawskiego, Wydział Nauk Antropologicznych, Społecznych, Historii i Filozofii, posiedzenie z dnia 20 stycznia 1911 r., Année IV, cahier 1, Warszawa 1911 ; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970 ; S. Kutrzeba, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego w r. 1807 i jej stanowisko wśród innych konstytucji napoleońskich*, Akademia Umiejętności w Krakowie, Sprawozdania z czynności i posiedzeń, rok 1906, posiedzenie z dnia 9 lipca 1906 r. ; *Materyały do dziejów Komisji Rządzącej : korespondencja Komisji z delegatami do Drezna Ludwikiem Gutakowskim i Stanisławem Potockim*, éd. par H. Konic, avec un avant-propos de W. Smoleński, Warszawa 1910 ; T. Mencil, *L'introduction du Code Napoléon dans le Duché de Varsovie (1808)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1949, vol. 1/2, p. 141-198.

ne s'est-elle pas produite en raison d'un manque de compréhension de la part des Polonais, mais du fait des Français : s'agit-il d'un manque de clairvoyance ? S'agit-il simplement d'un cas de transposition ratée en raison de l'urgence ? Napoléon a-t-il modifié l'esprit de l'institution parce qu'il était convaincu que les Polonais ne seraient pas capables de la faire fonctionner, un peu comme il s'était convaincu qu'il ne fallait pas exporter le système du jury criminel en Italie parce que les Italiens ne seraient pas capables de l'appliquer ? S'agit-il encore d'une volonté de simplifier le système, avec un conseil restreint aux seuls ministres, en croyant le rendre plus efficace ? Ce qui, en revanche, est certain, c'est que Napoléon n'a pas créé le Conseil du duché à partir du Conseil du roi tel qu'il fonctionnait sous l'Ancien Régime français et qui a perduré au début de la Révolution. Roztworowski y fait allusion parce qu'il était composé du roi et ses ministres (loi des 27 avril – 25 mai 1791)²⁶. Cependant, celui-ci n'a pas été un modèle lorsque Napoléon et les rédacteurs de la constitution de l'an VIII ont imaginé le Conseil d'État en 1799.

2.3. Le rôle en matière de cassation

La Constitution, dans ses articles 16 et 72, a confié au Conseil d'État la fonction de Cour de cassation²⁷. Comme certains auteurs l'affirment, cela peut avoir été influencé par la petite taille de la Principauté, qui ne comptait qu'une seule cour d'appel. Le même système a en effet été mis en place dans le royaume de Westphalie, établi en 1808, ce qui peut également s'expliquer par la taille du royaume²⁸. Du point de vue français, cependant, le fait que la cassation ait été confiée au Conseil d'État peut s'expliquer différemment. Napoléon et ses conseillers savaient que l'opposition se situe au niveau des institutions judiciaires. Leurs décisions à cet égard ont toujours été dictées par la nécessité de laisser aux juges le moins de liberté possible. Peut-être Napoléon a-t-il placé la cassation sous le contrôle du Conseil d'État polonais, comme il le fait également en Westphalie, parce qu'il s'inquiétait de la manière dont les juges interpréteraient la loi, notamment le code civil ou pénal polonais, au cours des procès. En d'autres termes, l'idée était peut-être de priver le duché d'une cour de cassation afin d'éviter que les juges ne désobéissent aux nouvelles lois. Cependant, cette solution a conduit à une monstruosité juridictionnelle. Surtout, le Conseil d'État, dont la composition était réduite à quelques hommes, en tant

²⁶ M. Roztworowski, op. cit., p. 16.

²⁷ W. Sobociński, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego jako Sąd Kasacyjny (zarys ustrojowy)*, „Archeion” 1984, vol. 77, p. 12 sq.; M. Krzymkowski, op. cit., p. 179.

²⁸ S. Soleil, *Le modèle juridique français dans le monde. Une ambition, une expansion (XVI^e–XIX^e siècle)*, Paris 2014, p. 257-259.

qu'organe de gouvernement lié au pouvoir royal, se voyait chargé d'un nombre trop important de responsabilités dans le nouvel État. Le chaos constitutionnel a été causé par le conflit entre l'exigence de l'approbation royale pour les décisions, projets de lois, décrets et règlements (article 18) et le principe de l'indépendance judiciaire (article 74). La question n'a pas été résolue avant le décret de Frédéric-Auguste du 11 juillet 1808, qui dispose sans équivoque que l'approbation du monarque n'est pas requise pour les arrêts rendus par le Conseil d'État en sa qualité de Cour de cassation²⁹.

Pendant, cette prise de fonction en matière de cassation a été retardée jusqu'à ce qu'un règlement détaillé soit publié. Les règles françaises n'ayant pas été transférées à la Principauté, le législateur polonais a donc dû chercher ses propres solutions. La situation était encore aggravée par le fait qu'il a cherché à fixer dans le même texte les motifs de cassation, la procédure de cassation et l'organisation même de la Cour de cassation³⁰. Les travaux législatifs ont donc duré plus de deux ans, au cours desquels plusieurs projets ont été préparés puis rejetés, avant d'aboutir à la sanction royale de Frédéric-Auguste. Le décret du 3 avril 1810 visait à la fois la cassation en matière civile et pénale³¹. Néanmoins, ce nouveau cadre normatif pour les activités de la Cour de cassation n'a pas amélioré les choses car les membres du Conseil d'État, surchargés de travail et concentrés sur d'autres fonctions plus urgentes, n'avaient pas assez de temps pour traiter les pourvois en cassation qui sont restés en souffrance³².

Prévoir que le Conseil d'État joue le rôle d'une Cour de cassation ne suit pas le modèle français. Il n'était d'ailleurs pas divisé en sections ou en chambres. Seule une commission des requêtes et des instructions a été créée, mais elle était composée, contrairement à la section des requêtes de la Cour de cassation française, de greffiers et non de juges³³. Si la cassation était jugée fondée, la Cour de cassation n'examinait pas l'affaire sur le fond, mais identifiait la disposition juridique ou procédurale violée par la juridiction et renvoyait l'affaire à une autre juridiction du même degré ou à une autre chambre de la Cour d'appel. Toutefois, l'interprétation de la loi par la Cour de cassation n'était pas contraignante. Pour les mêmes motifs, les mêmes décisions judiciaires ont ainsi pu être contestées trois fois de suite ; la situation pouvait perdurer même lorsque,

²⁹ M. Roztworowski, op. cit., p. 13-14 ; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, p. 115-116.

³⁰ A. Korobowicz, *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność*, Warszawa 2007, p. 78.

³¹ Certaines questions ont également été réglementées par le décret du 19 septembre 1810 ; DPKW, vol. 2, p. 151-185, 379-426.

³² J.-J. Litauer, *Fragmety z dziejów polskiego sądownictwa porozbiorowego*, Warszawa 1915, p. 52-55 ; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, p. 248.

³³ W. Sobociński, *Rada Stanu...*, p. 13 ; M. Krzymkowski, op. cit., p. 181 ; M. Roztworowski, op. cit., p. 49.

dans son deuxième arrêt, la Cour de cassation avait siégé en formation élargie. Ce n'est que l'interprétation approuvée par le monarque, lors du troisième pourvoi, qui devenait contraignante pour la juridiction qui avait été cassée. Toute la construction de cette institution a donc souligné de bout en bout la nécessité de subordonner l'application de la loi à la raison d'État.

La composition du Conseil d'État avait généré d'innombrables difficultés. Il en était de même en matière de cassation ; tout cela à cause d'une constitution qui générait des incertitudes.

2.4. Le rôle en matière de contentieux administratif

Comme en France, dans le duché de Varsovie, les organes chargés de trancher les litiges administratifs (conseils de préfecture et Conseil d'État) font partie de l'administration et les décisions de ces derniers sont soumises à l'approbation du chef de l'État³⁴. Selon la façon dont le concept de contentieux administratif était entendu à l'époque, l'essentiel des litiges concernait les conflits de propriété entre le citoyen et l'État. Dans les territoires polonais, le Conseil d'État n'avait pas compétence pour entendre les plaintes des citoyens qui se plaignaient que l'administration avait agi en dehors de sa sphère de compétence (recours pour excès de pouvoir)³⁵. En revanche, il était compétent pour un type particulier de litige : les sommes bayonaises (*sumy bajorńskie*)³⁶. De quoi s'agit-il ? Lors des trois partages de la Pologne, le gouvernement prussien avait accordé des prêts aux habitants des territoires annexés. En vertu de la paix de Tilsit, les territoires des deuxième et troisième partages et une partie du territoire du premier partage, et, avec eux, les habitants de ces territoires endettés auprès du gouvernement prussien, sont passés sous la domination de Napoléon. Ce dernier est donc devenu créancier des sommes que les particuliers devaient au gouvernement prussien. En vertu de l'accord de Bayonne, Napoléon a transféré cette créance (estimée à plus de 40 millions de francs) au duché de Varsovie. Les polonais débiteurs devaient rembourser au duché 40 millions de francs mais, en contrepartie, le duché devait payer à Napoléon 20 millions de francs. Le grand gagnant était l'empereur puisqu'il devait recevoir ses 20 millions. Le grand perdant était, contrairement aux apparences, le duché, puisque les débiteurs

34 H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, vol. 26/2, p. 145 ; idem, *Historia administracji*, Warszawa 2001, p. 80 ; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1993, vol. 45/1-2, p. 149 ; M. Krzymkowski, op. cit., p. 198.

35 B. Winiarski, *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923, p. 75 ; H. Izdebski, *Historia...*, p. 80 ; M. Krzymkowski, op. cit., p. 197.

36 Article 2 du décret du 28 février 1811 ; DPKW, vol. III, p. 217-218.

étaient incapables de rembourser leurs 40 millions de dette, parce qu'ils étaient ruinés par les guerres et le désordre économique qui en résultait. C'est dans le cadre du recouvrement de cette dette que le Conseil d'État a été déclaré compétent lorsqu'une partie contestait la nature de la dette en tant que somme bayonnaise. Pour les autres questions (par exemple, le montant de la dette), la compétence des tribunaux ordinaires demeurait.

La consécration de la compétence générale du Conseil en matière de contentieux administratif (prévue par l'article 17 de la Constitution) n'a eu lieu qu'avec le décret du 19 septembre 1810, lequel a fixé les règles de procédure et de compétence du Conseil d'État³⁷. Ces dispositions étaient pratiquement une copie conforme des solutions françaises³⁸. La pratique et la jurisprudence du Conseil d'État du Duché revêtent une importance cruciale pour la procédure devant les instances judiciaires et administratives de première instance, non seulement en raison de son autorité hiérarchique, mais aussi parce qu'il n'existait pas de règles régissant la procédure en première instance³⁹. Le Conseil d'État a donc expressément ordonné aux conseils de préfecture de se fonder sur le droit français applicable, considérant les tribunaux administratifs de première instance comme « une institution étroitement liée au droit français »⁴⁰.

Contrairement au Conseil d'État français, son homologue sur le territoire du duché de Varsovie n'avait aucune compétence formelle pour donner des interprétations universellement contraignantes de la loi. Toutefois, comme le souligne M. Krzymkowski, dans la pratique, il y a eu quelques résolutions dans lesquelles elle a interprété la loi en apportant une réponse à une demande de renseignements relative à des procédures dans des litiges administratifs qui n'impliquaient pas le jugement d'affaires pendantes devant la même question. « Les résolutions interprétant la loi n'étaient publiées nulle part et n'avaient pas la valeur d'une interprétation universellement contraignante. (...) Mais cela ne signifie pas qu'elles n'étaient pas connus et suivies dans les milieux judiciaires »⁴¹.

37 DPKW, vol. II, p. 389-407. Cf. W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, p. 14 ; A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1834, p. 23 ; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, p. 121.

38 M. Krzymkowski, op. cit., p. 201.

39 Le décret du 7 février 1809 ne les contenait pas. Plus largement : H. Izdebski, *Sądownictwo...*, p. 130 ; W. Witkowski, *Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810-1867)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1979, vol. XXVI, p. 257-258 ; idem, *Sądownictwo...*, p. 90-91.

40 Cyt. Za W. Witkowski, *Sądownictwo...*, p. 117.

41 M. Krzymkowski, op. cit., p. 215-216.

Conclusions

Le Conseil d'État du duché de Varsovie, créé sur le modèle de l'institution napoléonienne, diffère définitivement de son prototype. Il existe toutefois deux optiques différentes pour évaluer cette différence.

Vu de Pologne, la tradition historiographique insiste surtout sur les différences entre les deux institutions. Alors qu'en France, il s'agissait d'un intermédiaire entre le peuple et l'empereur qui, malgré les guerres incessantes et les absences temporaires de Napoléon, était extrêmement impliqué dans son travail, on doit souligner qu'en Pologne, le Conseil d'État n'avait pas la même efficacité car il a dû faire face à la reconstruction de l'État en menant de front plusieurs tâches très lourdes et très différentes, sans pouvoir jamais compter sur le monarque, perpétuellement absent. Outre sa composition et son organisation interne qui différaient beaucoup du modèle français, le Conseil réunissait trois institutions qui, en France, étaient distinctes : le Conseil d'État lui-même, le groupe des ministres et la Cour de cassation.

Vu de France, ces différences apparaissent secondaires. Le modèle français lui-même a été bâti dans un contexte où Napoléon et les rédacteurs de la constitution de l'an VIII ne pouvaient pas faire entièrement table rase du passé institutionnel : ils ont donc maintenu une séparation (plus apparente que réelle) des fonctions, où les ministres étaient distincts des conseillers d'État, où le tribunal de cassation conservait son périmètre d'action, où le Conseil préparait les lois mais ne les votait pas. Tout cela permettait d'inscrire le nouveau régime dans la continuité républicaine. En réalité, Napoléon a très vite réuni entre ses mains tous les leviers de pouvoir. Parce qu'il était un général d'armée, Napoléon concevait le Conseil d'État comme un état major où devaient remonter les informations majeures, où les difficultés institutionnelles étaient tranchées, où les décisions politiques étaient prises. Peut-être, en définitive, le Conseil d'État du duché de Varsovie ou du royaume de Westphalie réalisaient-ils le rêve de l'empereur : y joindre la cassation des décisions de justice puisque la cassation était considérée comme le moyen suprême de casser les juges incompetents ou désobéissants, et d'assurer la même interprétation et la même application de la loi sur tout le territoire.

Évidemment, du fait de l'absence de facto d'un véritable chef de gouvernement en l'absence du roi, le Conseil d'État du duché de Varsovie a été contraint de fixer lui-même l'amplitude de ses pouvoirs en 1809 et prendre les décisions d'urgence qui s'imposaient dans le cadre de la guerre contre l'Autriche⁴². En l'absence d'une limitation claire de ses attributions et de l'octroi au Conseil de

⁴² Par les décrets de Frédéric Auguste du 25 mars et du 20 avril 1809.

la capacité de disposer des fonds provenant des caisses publiques (sans violer les fonds pour les sommes bayonaises), il s'est vu conférer le droit de prendre toutes les décisions auparavant réservées au roi et a agi temporairement comme chef de l'État⁴³.

Bibliographie

- Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, vol. I-III.
- Auzanneau C., *La justice administrative vue par la doctrine de Locré à Aucoc*, [dans :] *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, dir. G. Bigot, M. Bouvet, Paris 2006.
- Bigot G., *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris 2002.
- Bigot G., *L'administration française. Politique, droit et société 1789–1870*, Paris 2010.
- Bouvet M., *La procédure devant le Conseil d'Etat au XIX^e siècle*, [dans:] *La procédure et la construction de l'Etat en Europe (XVI^e–XIX^e siècles). Recueil de textes, présentés et commentés*, dir. J. Hautebert, S. Soleil, Rennes 2011.
- Burdeau F., *Histoire de l'administration française du 18^e au 20^e siècle*, Paris 1994.
- Bürge A., *Das französische Privatrecht im 19. Jahrhundert. Zwischen Tradition und Pandektenwissenschaft, Liberalismus und Etatismus*, Francfort 1991.
- Dembowski L., *Moje wspomnienia*, Petersburg 1898.
- di Donato F., 19871. *Statualità civiltà libertà. Scritti di storia costituzionale*, Napoli, Ed. Scientifica, 2021.
- Ernouf A.A., *Maret, duc de Bassano*, Paris 1884.
- Fierro A., Palluel-Guillard, A., Tulard, J. (dir.), *Histoire et dictionnaire du Consulat et de l'Empire*, Paris 1995.
- Grynwaser H., *Kodeks Napoleona w Polsce. I. Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1915.
- Handelsman M., *Napoleon a Polska*, Warszawa – Lwów [1914].
- Handelsman M., *Przyczynek do historii powstania ustawy konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego*, odczytka ze sprawozdań z posiedzeń Towarzystwa Naukowego Warszawskiego, Wydział Nauk Antropologicznych, Społecznych, Historii i Filozofii, posiedzenie z dnia 20 stycznia 1911 r., Année IV, cahier 1, Warszawa 1911.
- Heylman A., *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1834.

43 Mais à force de devoir habiller les décisions du Conseil d'État en déclassant formellement les „avis” et en bloquant leur publication au Journal des lois, il en est venu à se voir confier cette fonction dans une forme de secret honteux. M. Roztworowski, op. cit., p. 32-33 ; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, p. 115 ; W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne...*, p. 40 ; M. Krzymkowski, op. cit., p. 236-241 ; M. Kallas, op. cit., p. 98 ; T. Mencel, *Feliks Lubiński minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758–1848)*, Warszawa 1952, p. 102.

- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, vol. 26/2.
- Napoléon & Empire. Conseillers d'État du Consulat et de l'Empire*, <https://www.napoleon-empire.net/institutions/liste-conseillers-etat-premier-empire.php>.
- Jourdan A., *L'Empire de Napoléon*, Paris 2000.
- Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970.
- Klimaszewska A., *About the translations of the French Commercial Code of 1807 into Polish*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, vol. 67/1.
- Klimaszewska A., *La prise à partie in the French Code of civil procedure of 1806 and the question of the extent of judges' legal liability in the first half of the 19th century in the Polish territories*, „Journal of Constitutional History” 2019, vol. 1, no. 37.
- Klimaszewska A., *The Reception of the French Commercial Code in Nineteenth-Century Polish Territories : A Hollow Legal Shell*, [dans :] *Modernization, National Identity and Legal Instrumentalism. Studies in Comparative Legal History (vol. I – Private Law)*, [dir.] A. Klimaszewska, M. Gałędek, Boston – Leiden 2020.
- Klimaszewska A., Soleil S., *Les Révolutionnaires, Napoléon et la création du Duché de Varsovie (1789–1807). Aux origines de la proximité juridique franco-polonaise (acte 1)*, à paraître.
- Korobowicz, A., *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność*, Warszawa 2007.
- Korobowicz, A., Witkowski, W., *Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1993, vol. 45/1-2;
- Krzywkowski M., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011.
- Kutrzeba S., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego w r. 1807 i jej stanowisko wśród innych konstytucji napoleońskich*, Akademia Umiejętności w Krakowie, Sprawozdania z czynności i posiedzeń, rok 1906, posiedzenie z dnia 9 lipca 1906 r.
- Litauer J.-J., *Fragmenty z dziejów polskiego sądownictwa porozbiorowego*, Warszawa 1915.
- Le Yoncourt T., *Les attributions contentieuses des corps administratifs sous la Révolution*, [dans:] *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, dir. G. Bigot, M. Bouvet, Paris 2006.
- Mencel T., *Feliks Łubiński minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758–1848)*, Warszawa 1952.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Mannori L., Sordi B., *Giustizia e amministrazione*, [dans:] *Lo Stato moderno. Istituzioni e diritto*, dir. M. Fioravanti, Rome – Bari 2002.
- Martin X., *Mythologie du Code Napoléon. Aux soubassements de la France moderne*, Bouère 2003.

- Materiały do dziejów Komisji Rządzącej : korespondencja Komisji z delegatami do Drezna Ludwikiem Gutakowskim i Stanisławem Potockim*, éd. par H. Konic, avec un avant-propos de W. Smoleński, Warszawa 1910.
- Mencel T., *L' introduction du Code Napoléon dans le Duché de Varsovie (1808)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1949, vol. 1/2.
- Mestre J.-L., *Administration, justice et droit administratif*, “Annales historiques de la révolution française” 2002, no 328.
- Montholon, *Récits de la captivité de l' empereur Napoléon à Sainte-Hélène*, Paris 1847.
- Pomianowski P., *Application Problems of Foreign Language Legal Sources : Reception of the French Law in Poland*, [dans :] *History of Legal Sources : The Changing Structure of Law*, dir. A. Katancevic, M. Vukotic, S. Vandenberg, V.M. Minale, Belgrad 2018.
- Rosner A., *Pierwsze polskie tłumaczenia Kodeksu Napoleona*, [dans :] K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008.
- Roztworowski M., *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911.
- Sobociński W., *Diariusz sejmu z roku 1811. Uwagi edytorskie i źródłoznawcze w związku z historiografią instytucji publicznych*, „Studia Źródłoznawcze” 1985, vol. 29.
- Sobociński W., *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego jako Sąd Kasacyjny (zarys ustroju)*, „Archeion” 1984, vol. 77.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
- Soleil S., *Introduction historique aux institutions publiques*, Paris 2010.
- Soleil S., *Le modèle juridique français dans le monde. Une ambition, une expansion (XVI^e – XIX^e siècle)*, Paris 2014.
- Solimano S., *Verso il Code Napoléon. Il progetto di codice civile di Guy Jean-Baptiste Target (1798–1799)*, Milan 1998.
- Sordi B., *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna 2020.
- Szyndler B., *Stanisław Nałęcz Małachowski 1736–1809* [Warszawa 1979].
- Tulard J., *Le Grand Empire (1804–1815)*, Paris 1982.
- Winiarski B., *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923.
- Witkowski W., *Postępowanie przed sądami administracyjnymi Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1810–1867)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 1979, vol. XXVI.
- Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.

SUMMARY

The Transposition of the French Council of State in the Duchy of Warsaw (1807–1813). The Origins of Franco-Polish Legal Proximity (Act 2)

The Council of State of the Duchy of Warsaw, created on the model of the Napoleonic institution, definitely differs from its prototype. There are, however, two different lenses through which this can be assessed. From a Polish perspective, the historiographical tradition emphasizes the differences between the two institutions. However, in France, it was an intermediary between the people and the emperor who, despite his constant wars and temporary absences, was highly involved in its work. It must be stressed that in the Polish territories, the Council of State did not have the same efficiency. It had to deal with the reconstruction of the state by carrying out several burdensome and varied tasks at the same time without ever being able to rely on the monarch, who was perpetually absent. In addition to its composition and internal organization, which differed significantly from the French model, the Council brought together three institutions that in France were distinct: the Council of State itself, the ministers, and the Court of Cassation. Seen from France, these differences appear secondary. The French model itself was built in a context in which Napoleon and the drafters of the constitution of Year VIII could not completely wipe out the institutional past: they, therefore, maintained a separation (more apparent than real) of functions, in which the ministers were distinct from the councilors of state, in which the court of cassation retained its scope of action, and in which the Council prepared but did not vote on laws. All this made it possible to inscribe the new regime into republican continuity. In reality, Napoleon very quickly gathered all the levers of power in his hands. Because he was an army general, Napoleon conceived the *Conseil d'État* as a headquarters, where major information was to be passed on, institutional difficulties were resolved, and political decisions were taken. Perhaps, in the end, the Council of State of the Duchy of Warsaw or the Kingdom of Westphalia fulfilled the emperor's dream: to include the cassation of court decisions since cassation was considered the supreme means of overturning incompetent or disobedient judges and ensuring the same interpretation and application of the law throughout the country.

Lech Jamróz

Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
e-mail: l.jamroz@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7409-6525

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.04

Szczególny status francuskiej Rady Stanu

ABSTRAKT

Rada Stanu to organ, który stanowi trwały element ustroju Republiki Francuskiej. Jego geneza sięga okresu konsularnego. Rada Stanu, nawet mimo licznych i gruntownych przeobrażeń ustrojowych Francji na przestrzeni ostatnich ponad dwustu lat, zyskała autorytet i przyczyniła się do utrwalenia koncepcji silnej ochrony praw jednostki. Istotna rola Rady Stanu była wynikiem nie tylko zmian prawnych (tutaj przełomowe znaczenie miała ustawa z 1872 r., w wyniku której Rada zyskała samodzielność jurysdykcyjną); niezmiernie istotną rolę odegrało także jej orzecznictwo. Rada nadała wielu ustawowym wolnościom i prawom szczególną rangę, poprzez odwołanie się do Deklaracji Prawa Człowieka i Obywatela z 1789 r. Współcześnie Rada Stanu chroni porządek konstytucyjny, pełniąc dwie zasadnicze funkcje: jest organem opiniodawczym rządowych projektów ustaw i aktów reglamentacyjnych oraz najwyższym organem sądownictwa administracyjnego. Żeby jednak zrozumieć, jaką rolę spełnia ten organ współcześnie, niezbędne jest sięgnięcie do genezy jego powstania, ponieważ koresponduje ona z okresem utrwalenia idei republikańskich we Francji. Na marginesie zasadniczych rozważań tego opracowania warto przypomnieć, że w Polsce w czasach dwudziestolecia międzywojennego zgłaszano liczne projekty utworzenia Rady Stanu właśnie na wzór francuski. Świadomość roli tego organu była znacząca w środowiskach prawniczych i naukowych tego okresu. Rozważano, aby Rada, składająca się z wybitnych prawników, przede wszystkim opiniowała projekty aktów prawnych i w ten sposób przyczyniała się do kształtowania lepszego prawa przez polityczne ośrodki władzy. Zgłoszone postulaty, z których część zyskała formę skonkretyzowanych projektów – nigdy jednak nie zostały wdrożone, mimo że Rada Stanu, ukształtowana na wzór napoleoński funkcjonowała już w okresie Księstwa

Warszawskiego i niektórych okresach Królestwa Polskiego. Francuska Rada Stanu posiada współcześnie szczególny status, który jest wypadkową jej autorytetu, dorobku, specyfiki organizacji i pracy. Dominującymi metodami badawczymi, które zostały wykorzystane, są metoda dogmatycznoprawna oraz historycznoprawna.

Special Status of the French Council of State

ABSTRACT

The Council of State is a body that is a permanent element of the political system of the French Republic. Its genesis dates back to the Consular period. The Council of State, despite numerous and serious political transformations in France over the last two hundred years, has gained authority and contributed to the stability of the concept of strong protection of individual rights. The important role of the Council of State resulted not only from legal changes (here, the Act of 1872, as a result of which the Council gained jurisdictional independence, was of crucial importance); its jurisprudence has also played an extremely important role. The Council gave special importance to many statutory freedoms and rights by referring to the Declaration of the Rights of Man and Citizen of 1789. Today, the Council of State protects the constitutional order by performing two main functions: it is the consultative body for government law projects and regulatory acts and the highest administrative judiciary body. However, in order to understand what role this body plays nowadays, it is necessary to refer to the genesis of its creation, because it corresponds to the consolidation of republican ideas in France. On the margin of the main considerations of this study, it is worth recalling that in the interwar period in Poland, numerous projects were put forward to create a Council of State on the French model. Awareness of the role of this body was very significant in the legal and scientific circles of that period. It was considered that the Council, consisting of eminent lawyers, should primarily give opinions on draft legal acts and thus contribute to shaping better law by political centers of power. The submitted postulates, some of which took the form of specific projects, were never implemented. The French Council of State has a special status today, which is the result of its authority, achievements, and the specificity of the organization and its work. The dominant research methods that have been used are the dogmatic-legal method and the historical-legal method.

Słowa kluczowe: Rada Stanu, status Rady Stanu, ustrój konstytucyjny Francji, Republika Francuska

Key words: Council of State, status of the Council of State, constitutional system of France, French Republic

Wprowadzenie

Podczas gdy w Polsce obchodzono w 2022 r. jubileusz stulecia utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, we Francji świętowano inną okrągłą rocznicę, a mianowicie 150-lecie przekształcenia Rady Stanu w organ dysponujący uprawnieniami jurysdykcyjnymi, wiążącymi organy administracji. Nastąpiło to na mocy ustawy z 24 maja 1872 r., która potwierdziła niezależność Rady Stanu¹. W porządku prawnym V Republiki Rada Stanu funkcjonuje jako organ doradczy rządu oraz najwyższy organ sądownictwa administracyjnego. To dwa główne obszary działania, jednak jej znaczenie ustrojowe jest szersze; realizowanie przez francuską Radę Stanu przypisanych jej zadań i kompetencji „służy jednemu podstawowemu celowi, jakim jest ochrona porządku konstytucyjnego”². Pierwotnie jednak, od utworzenia w 1799 r., Rada Stanu była organem, który opracowywał projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej, a także „rozwiązywał trudności, które pojawiają się w materii administracyjnej” (Konstytucja z 13 grudnia 1799 r.). Świadczy to niewątpliwie o ewolucji, jaką przeszła Rada Stanu w ciągu ponad dwustu lat swej obecności w zmieniających się systemach ustrojowych Francji (obejmujących także okresy nierepublikańskie: monarchii i cesarstwa). Jest także znakomitym przykładem trwałości pewnych założeń oraz instytucji ustrojowych.

Na marginesie rozważań o francuskiej Radzie Stanu warto przypomnieć, że w odrodzonej po okresie rozbiorów Rzeczypospolitej, w kręgach politycznych i naukowych trwały intensywne prace nad określeniem nowego ustroju państwa i tekstem przyszłej Konstytucji. Jak wiadomo, z postulowanych różnych koncepcji ustrojowych, finalny efekt, którym była Konstytucja z 17 marca 1921 r., w największej mierze odnosił się do rozwiązań francuskich, choć Francja III Republiki nie posiadała w tamtym czasie jednolitej konstytucji, lecz szereg ustaw konstytucyjnych. Inspiracje Francją objęły także idee utworzenia w Polsce Rady Stanu³.

Celem przeniesienia na grunt polski koncepcji Rady Stanu było dążenie do zapewnienia lepszego prawodawstwa, właśnie na wzór francuski, gdzie organ ten posiadał prawo redagowania aktów prawodawczych parlamentu (projektów

¹ Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat; zob. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006094039>, (27.10.2022).

² R. Puchta, *Rada Stanu jako organ sądowej kontroli konstytucyjności we Francji*, Warszawa 2019, s. 9.

³ Art. 47 projektu Konstytucji opracowanego przez prof. Michała Bobrzyńskiego i innych zakładał, że byłaby ona organem „...oceniają projektów ustaw, opracowanych przez Rząd, lub przekazanych przez jedną z Izb Sejmowych...”, a więc przygotowującym ustawy, doradczym dla Rządu i Sejmu. Zob. *Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Z tradycji prawnej II Rzeczypospolitej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 83. Za udostępnienie niniejszego opracowania pragnę złożyć podziękowania prof. Piotrowi Fiedorczykowi z Wydziału Prawa UwB.

ustaw) oraz aktów egzekutywy (rozporządzeń). Ostatecznie Rada Stanu nie została wykreowana w Konstytucji z 1921 r., jednak dyskusja nad jej inkorporowaniem do systemu organów konstytucyjnych, nawet mimo wykreowania Najwyższego Trybunału Administracyjnego, była nadal obecna w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji. Chodziło o to, aby w istniejących warunkach ustrojowych wkomponować Radę Stanu do systemu organów państwowych, tj. bez uszczuplenia kompetencji Trybunału⁴.

Uzupełniając informacje o polskich doświadczeniach z Radą Stanu należy przypomnieć, że już przeszło sto lat wcześniej Rada Stanu funkcjonowała w okresie istnienia Księstwa Warszawskiego, a także później, w niektórych okresach Królestwa Polskiego⁵.

Powracając jednak do omawiania tytułowego zagadnienia, charakterystyka francuskiej Rady Stanu służąca odpowiedzi na pytanie o współczesną rolę tego organu nie może ograniczać się wyłącznie do prezentacji jej obecnych kompetencji. Prezentacja ustrojowej funkcji tego organu stanowi o wiele bardziej skomplikowane zadanie, wymagające sięgnięcia do genezy Rady Stanu, a zatem początków istnienia oraz rozwoju idei republikańskich we Francji. Nie jest to możliwe bez syntetycznego ukazania przeobrażeń ustrojowych następujących w konkretnych kontekstach historycznych.

4 Liczni zwolennicy utworzenia w Polsce Rady Stanu (m.in. profesorowie: Stanisław Estreicher, Eugeniusz Starczewski, Wacław Komarnicki, Stanisław Starzyński, Antoni Peretiatkowicz oraz Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego Jan Kopczyński) dostrzegali gwarancyjną funkcję tego organu, argumentując, że może on istotnie przyczynić się do osiągnięcia wysokich standardów tworzenia prawa, lepszego poziomu ustawodawstwa, co stanowiło wartość samą w sobie, ale było szczególnie istotne w okresie porozbiorowym. Zob. szerzej ibidem, s. 12-16 oraz 23-30; *passim*.

5 W Księstwie Warszawskim Rada Stanu funkcjonowała jako stały organ o charakterze doradczym monarchy; miała szerokie kompetencje, ponieważ na wniosek ministra przygotowywała projekty ustaw sejmowych i dekretów królewskich oraz w innych sprawach jej przekazanych, wymagających zatwierdzenia króla. Posiadała także charakter sądowy, gdyż rozpatrywała spory o kompetencje między władzami administracyjnymi a sądowymi, podejmowała decyzje o pociągnięciu do odpowiedzialności sądowej urzędników administracji publicznej, a nadto należało do niej sądownictwo administracyjne. Zob. M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 92-101; *passim*. O szczególnych uprawnieniach ówczesnej Rady Stanu jako organu sądowego oraz o relacjach polskich i francuskich uregulowań prawnych tamtego czasu, zob. szerzej H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 2, s. 119-149. Zob. też: W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 13-87; P. Cichoń, *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace historyczne” 2013, nr 140, z. 3, s. 8-11.

1. Rada Stanu – geneza

Geneza francuskiej Rady Stanu (*Conseil d'État*) sięga okresu konsularnego we Francji porewolucyjnej. Artykuł 52 Konstytucji z 13 grudnia 1799 r. stanowił, że „pod kierownictwem konsulów Rada Stanu ma za zadanie redagować projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej oraz rozwiązywać trudności (*difficultés*), które pojawiają się w sferze administracji”. Powyższy przepis wymienia dwie funkcje Rady, które w następnych kilkudziesięciu latach będą coraz bardziej precyzowane i oddzielone od siebie. Pierwsza z tych funkcji odnosić się będzie do radców stanu (*conseillers d'État*), natomiast druga – już od dekretu z 11 czerwca 1806 r. będzie funkcją rozstrzygania sporów na obszarze administracji i rozstrzygać je będą *maîtres de requets*, czyli rozstrzygający skargi.

W tej drugiej funkcji autorzy powszechnie dopatrują się załączków sądownictwa administracyjnego. Rada Stanu przeszła bowiem w okresie XIX wieku zróżnicowaną ewolucję, zależnie od formy ustawowej, której to dotyczyło. W okresie restauracji monarchii (po 1815 r.) straciła na znaczeniu, ale już w okresie II Republiki (1848–1852) otrzymała ponownie status konstytucyjny, a ustawa z 3 marca 1849 r. powierzyła jej „sądownictwo delegowane” przez naród, czyli suwerena w zakresie spraw związanych z administracją. Utworzono też odrębny Trybunał Konfliktów rozpoznający spory kompetencyjne między administracją a sądami. Z kolei w okresie II Cesarstwa (1852–1870) Rada Stanu utraciła swoją niezależność, przy czym odgrywała nadal istotną rolę w procesie ustawodawczym, a także w zakresie spraw o nadużycia władzy⁶.

Doświadczenia francuskie z okresu napoleońskiego i okresów późniejszych dotyczące kształtowania się sądownictwa administracyjnego, którego załączkiem była Rada Stanu, wywarły wpływ na rozwiązania w innych państwach. Model francuski, chociaż ulegał wielu przeobrażeniom, jednak rzadko był przyjmowany przez inne państwa. Trafnie pisze L. Garlicki, że „charakterystyczne dla tego modelu było nie tylko oddzielenie rozpoznawania sporów administracyjnych od systemu sądów, ale też uznanie, że organy rozpoznające te spory stanowią integralny element władzy wykonawczej”. Założeniem podstawowym interpretacji zasady podziału władz było to, że „jurysdykcyjna kontrola administracji nie może funkcjonować poza *pouvoir exécutif*”. Przez długi czas Rada Stanu podejmowała rozstrzygnięcia w imieniu głowy państwa. Nawet dzisiaj jest organem o szczególnej pozycji ustrojowej i mieszanych, sądowno-administracyjnych zadaniach⁷.

⁶ Szerzej o genezie Rady Stanu i jej historycznej ewolucji pisałem w pracy: *Ewolucja konstytucjonalizmu francuskiego (1789–1958). Rola republikańskiej tradycji konstytucyjnej*, Białystok 2019, s. 98–101. O ewolucji tego organu zob. też R. Puchta, op. cit., s. , s. 44–59.

⁷ L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990, s. 9.

Wspomniane wyżej „spory administracyjne” w świetle ustawodawstwa napoleońskiego miały znacznie ograniczony zakres. Dotyczyły szeroko rozumianych sporów majątkowych między obywatelami a administracją z wyjątkiem spraw zwolnień i ulg, gdzie chodziło „o wydawanie decyzji administracyjnych w szczególnym trybie, a nie o kontrolę decyzji administracyjnych w tej materii”. Kryterium wyodrębnienia sporów administracyjnych miało charakter podmiotowy: z jednej strony występowała administracja jako pozwana. Natomiast w sprawach podobnego typu, ale między podmiotami prywatnymi – właściwe były sądy powszechne. Orzekały one też generalnie w przedmiocie „świętego” prawa własności. W ten sposób podkreślono „zasadniczą różnicę między prawem prywatnym a prawem publicznym, która zarysowała się już przed rewolucją”⁸.

Tak więc, o ile trafnie uważa się Radę Stanu (a w terenie „rady prefekturalne”) za załączek sądownictwa administracyjnego, to jednak niewiele miała ona wspólnego z istotą sądownictwa administracyjnego w sferze kompetencji, organizacji i procedury. W szczególności, Rada Stanu tylko proponowała głowie państwa określone rozstrzygnięcia, podobnie jak w przypadku przygotowywanych projektów ustaw. Niemniej, już w okresie napoleońskim dokonywało się poszerzenie zakresu spraw rozpatrywanych przez Radę Stanu. Tam, gdzie występowała ona jako druga instancja w sprawach rozpatrywanych przez rady prefekturalne, Rada Stanu przyjmowała skargi na nielegalne decyzje administracyjne. W ten sposób zaczęło się kształtować kasacyjne sądownictwo Rady Stanu, w oparciu o stwierdzenie nielegalnych decyzji wydanych w pierwszej instancji. Był to również załączek późniejszej, rozbudowanej konstrukcji „nadużycia władzy” (*recours pour excès de pouvoir*) jako podstawy uchylecia decyzji⁹.

Niewątpliwie przełomowe znaczenie w rozwoju Rady Stanu miała wspomniana ustawa z 24 maja 1872 r., która wzmocniła jej prestiż i samodzielność, w szczególności w zakresie orzecznictwa. Ustawa ta nadała orzecznictwu Rady Stanu charakter delegowanego wymiaru sprawiedliwości (*justice déléguée*), tzn. że odtąd Rada Stanu ferowała wyroki w imieniu ludu francuskiego, a nie tylko przedkładała projekty orzeczeń do akceptacji głowy państwa, jak to było uprzednio, gdy Rada Stanu działała na zasadzie zastrzeżonego wymiaru sprawiedliwości (*justice retenue*)¹⁰.

Przejawem zwiększenia roli orzecznictwa i jego niezależności było też utworzenie w Radzie Stanu sekcji orzecznictwa, obok czterech sekcji administracyjnych, których zadaniem było opiniowanie rządowych aktów prawodawczych i innych aktów prawnych. Dokonano rozdziału personelu wykonującego każdą

⁸ Zob. H. Izdebski, *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne...*, s. 38-39; tamże literatura problemu.

⁹ Ibidem, s. 41, *passim*.

¹⁰ W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, s. 57-58. Pomimo znacznego wpływu lat pozycja ta jest nadal aktualna.

z tych funkcji (tj. orzeczniczą oraz opiniowania aktów prawnych). Nastąpiło też wykluczenie ministra sprawiedliwości od przewodniczenia sekcji orzecznictwa, a także innych ministrów od udziału w pracach sekcji. Chociaż radcowie Rady Stanu formalnie nie mieli (i nie mają) zagwarantowanej nieusuwalności, gdyż są powoływani dekretem przez Prezydenta Republiki, to Rada Stanu zdobyła wysoki autorytet swoim profesjonalizmem i niezależną postawą. Warto przypomnieć, że w okresie III Republiki nigdy nie skorzystano z możliwości odwołania radcy Rady Stanu; to istotne, gdyż nieusuwalność jest uznawana za jedną z gwarancji niezawisłości. Niezawisłość z kolei rozumie się jako niezbędny atrybut osób wchodzących w skład organów rozstrzygających ostatecznie kwestie sporne między obywatelami a administracją państwową.

Omawiana ustawa dotycząca reorganizacji Rady Stanu uchwalona jeszcze przed wejściem w życie ustaw konstytucyjnych z 1875 r. dokończyła ewolucję Rady Stanu, która została „wyzwolona z wszelkiej zależności od szefa egzekutywy i została wyposażona od tej pory w samodzielną władzę sądowniczą. «Sądownictwo delegowane» definitywnie zwyciężyło nad «sądownictwem zatrzymanym»¹¹».

W umocnieniu pozycji Rady Stanu jako samodzielnego organu sądowniczego istotną rolę odegrało też jej orzecznictwo. Wskażę w tym miejscu w szczególności na orzeczenie z 13 grudnia 1889 r. w sprawie *Cadot*. Rada stwierdziła w nim jednoznacznie, że minister nie może być zarazem sędzią, a Rada Stanu jest rzeczywistym sądem. Porzucono więc ostatecznie koncepcję ministra-sędziego, w świetle której każde odwołanie do Rady Stanu musiało być najpierw skierowane do ministra.

Jak wspominałem, doświadczenia francuskie, począwszy od okresu napoleońskiego wpłynęły w różnym stopniu na kształtowanie się sądownictwa w innych krajach Europy kontynentalnej. Dotyczy to w szczególności krajów niemieckich (landów), w których obserwowano narodziny i rozwój zróżnicowanych form sądownictwa administracyjnego. Nieprzypadkowo też dokonywało się to w drugiej połowie XIX wieku, kiedy to ukształtowały się zręby państwa prawnego, w tym także idea ograniczenia zadań państwa i związania administracji prawem.

Pierwszym krokiem w kierunku przestrzegania prawa przez administrację miał być wymiar sprawiedliwości realizowany przez administrację (*Administrativjustiz*). To był punkt wyjścia dla dalszych poszukiwań teoretycznych i praktycznych. „Znalazły te poszukiwania wyraz w dwóch modelach sądowej ochrony publicznych praw podmiotowych: południowoniemieckim i północnoniemieckim (pruskim)” – stwierdza M. Wyrzykowski¹².

¹¹ R. Perrot, *Institutions judiciaires*, Paris 2012, s. 18.

¹² M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne...*, s. 121.

W modelu południowoniemieckim, zróżnicowanym w poszczególnych landach, w systemie organizacyjnym administracji istniały trybunały administracyjne. Miały one na celu ochronę publicznych praw podmiotowych jednostki, orzekając o legalności, a nie o celowości podjętych działań administracji; rozstrzygnięcia pozostawały poza jurysdykcją sądową. W modelu północnoniemieckim natomiast zakładano „realizowanie funkcji ochrony legalności działań administracji przez samą administrację”. Sądownictwo administracyjne nie było oddzielone od administracji, a orzecznictwo miało być jednym z jej działań. „Sądownictwo administracyjne w większym stopniu traktowane było jako instrument kontrolny samego państwa wobec administracji, aniżeli jako instrument ochrony praw obywateli”¹³.

Ze względu na ograniczone tematem założenia pracy pominię w tym miejscu rozwój sądownictwa administracyjnego w innych państwach europejskich.

2. Szczególna pozycja Rady Stanu w okresie III Republiki

Jak wspomniałem, jeszcze przed wejściem w życie ustaw konstytucyjnych w 1875 r. Rada Stanu umocniła swoją samodzielność jurysdykcyjną jako sądu administracyjnego. Określiła również dalece niesformalizowane warunki dostępu do sądownictwa administracyjnego z powodu nadużycia władzy.

Skarga na nadużycie władzy pozwala na żądanie unieważnienia nielegalnego aktu administracyjnego skierowane do sędziego administracyjnego. Rada Stanu w orzeczeniu z 29 marca 1901 r. w sprawie *Casanova* stwierdziła, że przy składaniu skargi nie są wymagane żadne formalności oprócz określenia interesu prawnego i zachowania terminu 2 miesięcy od wydania zaskarżonej decyzji¹⁴. W sprawie *Casanova* stan faktyczny dotyczył zaskarżenia przez obywatela decyzji rady municypalnej w sferze finansów lokalnych, a orzeczenie odnosiło się do skargi jednostki. Od czasu orzeczenia Rady Stanu z 28 grudnia 1906 r. w sprawie *Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges* także stowarzyszenia i związki zawodowe mogły występować ze skargą na decyzje naruszające interesy ich członków¹⁵.

Przykłady powyższe (to jedynie niektóre z licznych) wskazują jak Rada Stanu porządkowała i precyzowała kwestie proceduralne oraz kwestie swej właściwości. Trzeba jednak dodać, że czyniła to zawsze z dużą ostrożnością i precyzją. Widać to w szczególności w odniesieniu do aktów rządowych. Ich również mogła już wtedy dotyczyć skarga o nadużycie władzy, gdyż była to skarga

¹³ Ibidem, s. 122-123.

¹⁴ Na temat wymienionego orzeczenia, zob. szerzej M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Devolvé, B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris 2013, s. 50-55.

¹⁵ Ibidem, s. 103-108.

na administrację. Rada Stanu uznała możliwość *recours pour excès de pouvoir* począwszy od orzeczenia *Prince Napoleon* z 19 lutego 1875 r. w szczególności do tzw. aktów rządowych. W orzeczeniu tym Rada Stanu „zrezygnowała z orzecznictwa, w świetle którego wszelka decyzja o charakterze politycznym była określona jako akt rządowy”. Tym śladem poszły później kolejne orzeczenia w okresie międzywojennym, zaliczając do „aktów rządowych” dwie kategorie: 1/ decyzje o charakterze politycznym w sferze relacji między rządem a parlamentem (np. dekret o promulgacji ustawy); 2/ akty niewynikające ze stosunków międzynarodowych, chociaż ich dotyczące (np. ratyfikacja traktatu). Orzecznictwo Rady Stanu „rozumiało te dwie kategorie w coraz bardziej wąski sposób”¹⁶.

W okresie powojennym Rada Stanu kontynuowała takie pojmowanie swojej roli, starając się podkreślić, że nie chce ingerować bezpośrednio w politykę, lecz stara się uwzględniać przesłanki prawne. Warto jednak dodać, że utrzymując stałą, niezależną linię orzeczniczą, stawała się jednocześnie kreatorem prawa.

Orzecznictwo Rady Stanu odegrało szczególną rolę w sferze obrony podstawowych praw i wolności jednostki. Ustawy konstytucyjne z 1875 r. nie regulowały zupełnie tej sfery, nie respektując ukształtowanej znacznie wcześniej tradycji republikańskiej, z której korzystały także inne, nierepublikańskie konstytucje.

Przypomnieć wypada w tym miejscu, że Deklaracja Prawa Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. była Deklaracją do późniejszej Konstytucji z 1791 r. Analogiczne Deklaracje były też w Konstytucjach z 1793 i 1795 r., a w republikańskiej Konstytucji z 4 lipca 1848 r. zamieszczono preambułę poświęconą zasadom praw i wolności jednostki oraz rozdział II regulujący te prawa i wolności. Nawet Karty Konstytucyjne z 1815 i 1830 r. oraz Konstytucje z 1852 i 1870 r., a więc w okresie restauracji monarchii i cesarstwa, w lakoniczny sposób odnosiły się do praw i wolności.

Znamienna była więc ustawowa regulacja praw i wolności w okresie III Republiki, ale dopiero orzecznictwo Rady Stanu nadało im szczególną rangę poprzez odwoływanie się do Deklaracji z 1789 r.

Jean-Jacques Israël podkreśla, że III Republika była „republiką wolności”, mimo braku aktu konstytucyjnego proklamującego wolności jednostki. Już w pierwszym okresie uchwalono znaczące ustawy, m.in. dotyczące wolności zgromadzeń (1881 r.), wolności prasy (1881 r.), wolności związkowej (1884 r.), czy wolności stowarzyszeń (1901 r.). W ten sposób poszerzono zakres praw i wolności proklamowanych w Deklaracji z 1789 r., uważanych do tej pory za kontrowersyjne¹⁷.

Odwołując się do nieobowiązującej przecież formalnie Deklaracji z 1789 r. Rada Stanu od 1875 r. „ujawniała” podstawowe zasady uznane przez ustawy

¹⁶ B. Stirn, *Le Conseil d'Etat. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1994, s. 79.

¹⁷ J.-J. Israël, *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998, s. 133.

Republiki, jako zasady mające rangę ustawową, ale których nie może naruszać ustawodawca. Niezależność jurysdykcyjna Rady Stanu inspirowana Deklaracją z 1789 r. powodowała, że czuwając formalnie nad przestrzeganiem ustaw przez egzekutywę stała się faktycznie również obrońcą praw jednostki przed legislatywą.

Przywołując Deklarację z 1789 r. oraz obowiązujące ustawy Rada Stanu „ujawniała” powszechne zasady prawa (*principes généraux du droit*), niekiedy nie mając w pełni stosownego tekstu ustawy. Pogląd S. Leroyer wydaje się więc trafny. Autorka ta stwierdza, że „Korzystając ze swej autonomii wobec władzy politycznej oraz z ewolucji, jaka dokonana się w ciągu XIX wieku, staje się ona zasadniczym kreatorem państwa prawa i jedynym jurysdykcyjnym gwarantem praw jednostki przeciwko państwu (...). Ponadto, powszechne zasady prawa tworzone przez Radę Stanu z różnych «fragmentów», bez odniesienia się do żadnego tekstu pisanego są szczególnie przeznaczone do ochrony jednostki przed państwem”¹⁸. Podobnego zdania jest też R. Lefferou stwierdzając, że „praktycznie od początków XX wieku Rada Stanu dokonywała działalności normotwórczej, inspirowana w tej działalności właśnie Deklaracją Praw, ale także tekstami ustaw, w których ustawodawca ustalał «podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki»”¹⁹.

Warto przytoczyć jeszcze stanowisko jednego z autorytetów prawa administracyjnego we Francji, R. Chapusa, którego zdaniem działalność orzecznicza Rady Stanu, formalnie tylko „ujawniająca” powszechne zasady prawa to działalność normotwórcza, ponieważ nawet gdy są one „wyprowadzane z konkretnych przepisów prawa pisanego (...) nie mają z nimi więzów formalnych; są precyzyjnie stosowane nawet w przypadku braku (stosownego – przyp. L.J.) tekstu, co oznacza, że nie z tekstu wywodzą swoje istnienie i swoją moc obowiązująca. Są niezależne od prawa pisanego, a widać to nawet w momencie, gdy sędzia prezentuje przepisy tekstu, który wziął pod uwagę jako inspirowane powszechną zasadą prawa lub ograniczające się do jej zastosowania”²⁰.

Uprzedzając omówienie następnego okresu – IV Republiki – można dodać, że Rada Stanu kontynuowała obrany kierunek orzecznictwa. W orzeczeniu w sprawie pani Lamotte przeciwko ministrowi rolnictwa Rada Stanu stwierdziła jednoznacznie, że nie jest wykluczona skarga do Rady Stanu o nadużycie władzy przeciwko wszelkiemu aktowi administracyjnemu, nawet w przypadku braku stosownego tekstu ustawy, gdyż chodzi tutaj o respektowanie zasady legalizmu²¹.

¹⁸ S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'Etat au droit constitutionnel de la République. Essai sur une théorie de l'Etat*, Paris 2011, s. 189.

¹⁹ S. Lefferou, *Libertés publiques*, Paris 2012, s. 20-21.

²⁰ R. Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Paris 2001, s. 94-95.

²¹ M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Devolvé, B. Genevois, op. cit., s. 394-398.

Odwoływanie się przez Radę Stanu w swych orzeczeniach do Deklaracji Praw z 1789 r. wzbudziło w doktrynie francuskiej szereg dyskusji na przełomie XIX i XX w., dotyczące tego, jaki charakter ma Deklaracja. Inspirowanie się Deklaracją, czy „uwzględnianie” jej w orzeczeniach wzbudziło uzasadnione pytania odnośnie do tego, czy Deklaracja ta obowiązuje (w państwie prawa pozytywnego) i czy ma charakter normatywny. W doktrynie dominował pogląd, że Deklaracja ma charakter normatywny, aczkolwiek największe ówczesne autorytety prawnicze wypowiadały się w tej kwestii w sposób dość zróżnicowany. Maurice Hauriou uważał, że Deklaracja jest częścią Konstytucji *sensu largo*, mimo iż nie wspomniano o niej w ustawach konstytucyjnych z 1875 r. Léon Duguit podkreślał nawet, że Deklaracja ma charakter ponadkonstytucyjny, co jeszcze bardziej zaznaczało jej charakter prawnonaturalny, zwierzchni wobec prawa pozytywnego. Natomiast poglądy Raymonda Carré de Malberga oraz Adhemara Esmeina reprezentowały ujęcie pozytywistyczne. Ich zdaniem Deklaracja z 1789 r. nie posiada w ogóle wartości normatywnej²².

Zdaniem Jeana-Jacquesa Chevalliera dziedzictwo Wielkiej Rewolucji ukształtowało „nowy porządek”, który winno się uwzględniać. Ten nowy porządek nie mieści się w zwykłych ramach podziału na ustawodawstwo formalnie obowiązujące i nieobowiązujące. W tym nowym porządku Deklaracja z 1789 r. zawiera „prawa naturalne, niezbywalne i święte”, stanowiąc „najwyższy poziom aksjologiczny”. Deklaracja jest więc fundamentalną ustawą narodu. Poniżej Deklaracji sytuuje się Konstytucja, która ma na celu zapewnienie gwarancji praw i przekształcenie ich w prawa obywatelskie, a także zapewnienie realizacji rozdziału władz. Następnie w kolejności są ustawy przyjmowane przez ciało ustawodawcze, które dysponuje najwyższą władzą, jeśli nie narusza wykonywania praw naturalnych i obywatelskich, gwarantowanych przez Konstytucję. Na dole tej hierarchii lokują się akty egzekutywy, która nie reprezentuje narodu, nie dysponuje „prawdziwą władzą normatywną”, lecz tylko ogłasza ustawy, aby je wykonywać lub przypominać o ich wykonywaniu²³.

3. Rada Stanu w czasach współczesnych – IV i V Republika

Na wstępie należy zaznaczyć, że w okresie późniejszym Rada Stanu funkcjonowała nadal w ramach modelu ukształtowanego w okresie III Republiki. Po II wojnie światowej, z chwilą wejścia w życie Konstytucji IV Republiki z 27 października 1946 r. Rada Stanu powoływała się na preambułę tej Konstytucji, określając powszechne zasady prawa. Nie mogła im nadawać rangi konstytucyjnej, ale bardziej otwarcie niż w poprzednim okresie nadawała im charakter

²² J. Robert, *Libertés publiques et droits de l'homme* (avec la collaboration de J. Duffar), Paris 1988, s. 85-89.

²³ J. Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris 1992, s. 25.

normotwórczy. Można tutaj wymienić orzeczenia w sprawie *Dehaene* dotyczącej strajku funkcjonariuszy publicznych (1950 r.), czy w sprawie *Daudignac* (1951 r.) dotyczącej wolności przemysłu i handlu. Kierunek orzecznictwa Rady Stanu z okresu międzywojennego był kontynuowany. Orzeczenia Rady określały często „powszechnie zasady prawa”, chociaż Rada nie zawsze dysponowała stosownymi przepisami ustawowymi.

Po II wojnie światowej liczba powszechnych zasad prawa wyraźnie wzrosła, w szczególności w sferze wolności i praw jednostki. Wiązać to należy w szczególności z umocnieniem się tego kierunku wykładni dokonywanej przez Radę. Uzyskał on też silniejsze podstawy normatywne dzięki preambule do Konstytucji IV Republiki. W preambule tej zawarto stwierdzenie, iż „potwierdza ona uroczyste prawa i wolności człowieka i obywatela uświęcone Deklaracją Praw z 1789 r. i podstawowymi zasadami uznanymi przez ustawy Republiki”. W ten sposób po raz pierwszy w prawie obowiązującym – i to w Konstytucji – powołano się na Deklarację z 1789 r. oraz „podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki”. Do tej pory, bez tekstów prawnych na poziomie ustawy, Rada Stanu faktycznie nadawała im walor normatywny (ustawowy), w szczególności kreując kategorię „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki”, na które powoływała się określając „powszechnie zasady prawa”.

Ustawą z 30 września 1953 r. dokonano reorganizacji Rady Stanu w oparciu o zasadę, że nie jest ona już sądem na podstawie kompetencji generalnej²⁴. Jej właściwość w pierwszej instancji enumeratywnie określiła specjalna klauzula. Przede wszystkim Rada Stanu posiadała kompetencje do kontroli legalności jednostronnych aktów administracyjnych o charakterze generalnym, tzn. aktów normatywnych administracji wydawanych przez centralne organy administracji oraz do rozstrzygania sporów dotyczących spraw personalnych wyższych kategorii pracowników państwowych, powoływanych w drodze dekretu przez Prezydenta Republiki lub premiera. Dotyczyło to m.in. profesorów uniwersytetu.

Jako sąd apelacyjny Rada Stanu orzekała w sprawach odwołań od trybunałów administracyjnych (*tribunaux administratifs*; zostały powołane na mocy tej samej ustawy w miejsce międzydepartamentalnych rad prefektury) oraz od rad orzecznictwa administracyjnego Francji zamorskiej (*conseils do contentieux administratif de la France d’Outre-Mer*). Wreszcie, jako sąd kasacyjny rozpatrywała skargi wnoszone przez wszystkie pozostałe rady administracyjne, tzn. te organy sądownictwa administracyjnego, które są podporządkowane Radzie Stanu w drodze apelacji (np. Izba Obrachunkowa).

Wskazane tu zmiany, które weszły w życie od 1954 r. odwróciły dotychczasową sytuację, ponieważ odtąd to właśnie trybunały administracyjne otrzymały

²⁴ Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif; zob. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000675518>, (27.10.2022).

charakter sądów o kompetencji generalnej. Stały się sądami prawa powszechnego w sprawach administracyjnych (ściślej: sędziów powszechnych w sprawach administracyjnych) w pierwszej instancji, z zastrzeżeniem apelacji do Rady Stanu. Odtąd to właśnie do trybunałów administracyjnych należały wszystkie spory, które na podstawie ogólnych zasad sądowej kontroli administracji mogły być wnoszone do sądów administracyjnych, a nie były zastrzeżone wyraźnym przepisem prawa innemu sądowi administracyjnemu. W rezultacie, zmiana ta bardzo istotnie rozszerzyła kompetencje prowincjonalnych sądów administracyjnych²⁵.

Okres V Republiki, rozpoczęty Konstytucją z 28 września 1958 r., przyjętą w referendum 4 października 1958 r. stanowił wielki przełom ustrojowy we Francji. W zakresie omawianej tu problematyki spowodował dalekie zmiany w szczególności związane z wprowadzeniem do Konstytucji Rady Konstytucyjnej, szczególnego sądu konstytucyjnego. Jej orzecznictwo miało istotne znaczenie także dla Rady Stanu, ale – z drugiej strony – Rada Konstytucyjna też skorzystała z dorobku Rady Stanu w szczególności nadając rangę konstytucyjną prawom i wolnościom jednostki o randze ustawowej określonym wcześniej przez Radę Stanu.

Znamiennym przykładem jest orzeczenie Rady Konstytucyjnej z 16 lipca 1971 r. w sprawie wolności stowarzyszeń, którym nadała ona rangę konstytucyjną wolności stowarzyszeń powołując się na podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki, wzmiankowane przez preambułę do Konstytucji z IV Republiki i następnie przywołaną przez zwięzłą preambułę Konstytucji V Republiki²⁶. Rada Konstytucyjna w omawianym orzeczeniu powołała się na ustawę z 1901 r. dotyczącą stowarzyszeń²⁷. Kategoria „podstawowych zasad uznanych przez ustawy Republiki” to bowiem kategoria kreowana w orzecznictwie Rady Stanu przy określaniu „powszechnych zasad prawa”.

W orzeczeniu z 16 lipca 1971 r. Rada Konstytucyjna przyznała walor jurydyczny (prawny, normatywny) preambule Konstytucji z 1958 r., a w konsekwencji dwóm tekstom, do których ona odsyła. Orzeczenie to jest w istocie fundamentalne, ponieważ w rezultacie wzbogaciło Konstytucję z 1958 r. o katalog praw podstawowych zawierający zarówno prawa indywidualne, jak i prawa wolnościowe wpisane w Deklarację z 1789 r., jak i prawa kolektywne (...)

²⁵ W. Brzeziński, op. cit., s. 60-62; passim.

²⁶ W aktualnej wersji fragment wstępu do Konstytucji V Republiki brzmi następująco: „Lud francuski proklamuje uroczyste swoje przywiązanie do Praw Człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789, potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z roku 1946, jak również w Karcie środowiska naturalnego z roku 2004 r.”. Wymienione tu dokumenty wraz z artykułowaną częścią Konstytucji określa się w nauce mianem „bloku konstytucyjnego”. Tekst obowiązujący, zob. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORF-TEXT000000571356/>.

²⁷ Zob. L. Favoreu, L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris 2007, s. 237.

przewidziane w preambule Konstytucji z 1946 r. – ocenia znaczenie orzeczenia z 1971 r. Ferdinand Mélin-Soucramanien²⁸. W kolejnych orzeczeniach, idąc tym tropem, Rada Konstytucyjna nadała rangę konstytucyjną innym „podstawowym zasadom uznanym przez ustawy Republiki”, m.in. niezależności sądownictwa administracyjnego, niezależności profesorów uniwersyteckich, czy wyłącznej kompetencji sądownictwa administracyjnego w materii unieważniania aktów władzy publicznej²⁹.

Warto wspomnieć jeszcze, że na skutek dodania w 2005 r. do katalogu dokumentów wskazanych w preambule Konstytucji z 1958 r. Karty środowiska – podniesiono do rangi konstytucyjnej niektóre prawa z niej wynikające. Trafnie zwraca się uwagę, że są to prawa „trzeciej generacji”. Z Karty wynikają cele o walorze konstytucyjnym, które powinno rozwijać następnie ustawodawstwo i akty rządowe³⁰.

Inkorporowanie do Konstytucji z 1958 r. Rady Konstytucyjnej nie zmniejszyło autorytetu Rady Stanu. To Rada Konstytucyjna musiała, jako instytucja nowa, ubiegać się o należyty prestiż. Po pierwszych latach trudnych relacji każda z tych instytucji – jak się okazało – funkcjonowała nadal w swoim zakresie kompetencji, korzystając z dorobku i linii orzeczniczej drugiej z instytucji. Rada Konstytucyjna nadawała niekiedy rangę konstytucyjną prawom lub wolnościom, które wcześniej uzyskiwały rangę ustawową w orzecznictwie Rady Stanu. Z kolei Rada Stanu uzyskała w swoim orzecznictwie konstytucyjną podstawę dla swoich orzeczeń. Działając w ramach swych kompetencji Rada Stanu powoływała się na orzeczenia Rady Konstytucyjnej, orzekając w pewnym tylko zakresie, wynikającym z jej kompetencji. Po wielu latach od wejścia w życie Konstytucji V Republiki można powiedzieć, że obydwie te organy dość zgodnie budowały system prawa oparty na zwierzchnictwie Konstytucji.

Wskazując argumenty na rzecz tezy o szczególnym charakterze Rady Stanu nie można pominąć jeszcze innej, fundamentalnej kwestii. Otóż, w odróżnieniu od statusu konstytucyjnego organu przyznanego przez Konstytucję V Republiki Radzie Konstytucyjnej (Tytuł VII, art. 56-63), Rada Stanu nie jest formalnie organem konstytucyjnym. Nastąpiła jednakże w art. 37-39 konstytucjonalizacja funkcji opiniowania wobec aktów ustawodawczych i rządowych, umacniając wysoki prestiż Rady Stanu. W art. 39 znajduje się przepis, zgodnie z którym rządowe projekty ustaw są rozpatrywane przez Radę Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Stanu i wnoszone do prezydium jednej z izb parlamentu.

Jednakże Rada Stanu jest przede wszystkim doradcą prawnym rządu. Bierze wówczas pod uwagę szereg kwestii, rozpatruje sprawę szerszej niż w przypadku

²⁸ F. Mélin-Soucramanien w przedmowie „*Constitution de la République Française. Texte intégral présenté par Ferdinand Mélin-Soucramanien*”, Paris 2008, s. XI-XIII.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem, s. XII.

sądownictwa administracyjnego, nie wchodząc wszakże w kwestie polityczne. Chociaż w większości przypadków rząd nie jest zobligowany korzystać z opinii Rady Stanu, czyni to w zdecydowanej większości przypadków korzystając z prestiżu Rady Stanu³¹.

Artykuł 37 ust. 2 oraz art. 38 Konstytucji określają przypadki, w których rządowe akty normatywne podlegają obowiązkowemu opiniowaniu przez Radę Stanu. Zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji obowiązek ten odnosi się do dekrétów przyjętych przez Radę Ministrów (przed ich uchwaleniem) dotyczących materii ustawowej, ale przyjętych przed 1958 r. Warto w tym miejscu wspomnieć, że w Konstytucji z 1958 r. nastąpiło ograniczenie materii ustawowej do tej wskazanej w Konstytucji. W ten sposób zrezygnowano z zasady domniemania materii ustawodawczej.

Przepis art. 38 ust. 2 stanowi z kolei, że ordonanse są uchwalane na posiedzeniu Rady Ministrów po uprzedniej opinii Rady Stanu. Wchodzą one w życie z dniem ogłoszenia, ale przestają obowiązywać, jeśli projekt ustawy ratyfikacyjnej nie został złożony w parlamencie przed datą ustaloną w ustawie upoważniającej.

Podobnie jak w poprzednich okresach historycznych, Rada Stanu wykazała się daleko posuniętą niezależnością w wykonywaniu swych opinii, już w pierwszych latach istnienia V Republiki, w okresie, gdy Prezydentem Republiki był Charles de Gaulle. Rada Stanu wydała negatywną opinię w sprawie rządowego projektu ustawy proponującego wprowadzić wybór prezydenta Republiki w drodze referendum w trybie art. 11 Konstytucji. Niezależnie od zaproponowanych zmian, projekt zakładał możliwość zastosowania przepisów referendalnych w procedurze zmiany Konstytucji Republiki³². Pomysłodawcą był sam de Gaulle, który w ten sposób zaangażował publicznie swój autorytet. Rada Stanu, podobnie jak Senat, wyraziła negatywną opinię, co do możliwości zastosowania w tym przypadku art. 11 Konstytucji; przeciwnie były też pozostałe partie (z wyjątkiem „gaullistowskiej”)³³. „Dla zdecydowanej większości prawników, którzy czytali teksty konstytucyjne, procedura referendum nie jest normalną procedurą przewidzianą dla nowelizacji Konstytucji. Procedura normalna wynika z art. 89 Konstytucji”³⁴. Opinia Rady Stanu nie była jednak wiążąca. Referendum odbyło

³¹ B. Stirn, op. cit., s. 41-45.

³² W świetle pierwotnej wersji przepisu art. 11 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem referendum mógł być „każdy projekt ustawy dotyczący organizacji władz publicznych, polegający na zatwierdzeniu umowy wspólnotowej, lub upoważniającej do ratyfikacji traktatu, który nie będąc sprzecznym z Konstytucją, wywierałby wpływ na funkcjonowanie instytucji”. Artykuł 11 uległ na przestrzeni lat istotnym zmianom, które poszerzyły przesłanki przeprowadzenia referendum oraz grupę podmiotów wnioskujących w sprawie jego przeprowadzenia – szerzej, zob. K. Kubuj, *Zmiana Konstytucji Republiki Francuskiej*, Warszawa 2018, s. 210-218.

³³ Szerzej o kontekście politycznym działań de Gaulle’a, zob. K. Kubuj, op. cit., s. 221-225.

³⁴ J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, Paris 1984, s. 255, passim.

się 28 października 1962 r. Za projektem ustawy przyjętej w referendum głosowało 61,7%, przeciwko – 38,2% uczestniczących w głosowaniu, przy absencji wynoszącej 22,7% uprawnionych do głosowania.

Jeszcze większą niezależnością wykazała się Rada Stanu, gdy 19 października w trakcie kampanii referendalnej działając jako sąd administracyjny, uchyliła ordonans z 1 czerwca 1962 r., powołujący Wojskowy Sąd Sprawiedliwości (*Cour militaire de justice*)³⁵. Rada Stanu stwierdziła bowiem naruszenie prawa przejawiające się tym, że ordonans przekroczył granicę delegacji udzielonej przez ustawę referendalną z 13 kwietnia 1962 r.; uznała również, że utworzenie takiego sądu wyjątkowego nie jest konieczne. Trzeba jeszcze dodać, że w tym czasie Rada Konstytucyjna nie rozpatrzyła tej sprawy stwierdzając (6 listopada 1962 r.), że jej kompetencje dotyczą ustaw parlamentarnych, a nie ustaw uchwalonych w referendum, gdyż są one bezpośrednim wyrazem suwerenności narodowej.

W późniejszym okresie Rada Stanu wykazywała się niezależnością wobec władzy wykonawczej. Przykładowo, w drażliwej społecznie kwestii sytuacji cudzoziemców na rynku pracy Rada Stanu uchyliła dekret rządowy z 29 kwietnia 1976 roku (orzeczenie z 10 listopada 1977 r.), zawieszający na 3 lata uprawnienie do poszukiwania pracy dla członków rodziny cudzoziemców – z powodu sytuacji na rynku pracy.

Konkluzje

Rada Stanu jest organem szczególnym w systemie ustrojowym Francji. Szczególnym ze względu na genezę i jej ewolucję, która doprowadziła do pełnej niezależności w sferze sądownictwa administracyjnego. Powstała w czasach napoleońskich jako organ ekspercki, z biegiem dziesięcioleci, obejmujących także zasadnicze przekształcenia ustrojowe i konstytucyjne, stała się niezbędnym organem gwarantującym porządek konstytucyjny. Paradoksalnie jednak, przepisy obowiązującej Konstytucji odnoszą się jedynie do dwóch głównych funkcji Rady: udziału w funkcji prawodawczej rządu oraz jurysdykcyjnej jako najwyższy sąd administracyjny.

Rada Stanu była i jest organem, który ma nieoceniony wkład w budowanie systemu prawa publicznego we Francji i umacniania zasad praworządności. Jej wyjątkowy prestiż wynika ze wspomnianej niezależności w jej działalności oraz z wyjątkowej kompetencji jej członków. Tytułowa „szczególność” Rady Stanu przejawia się także w tym, że stopniowej ewolucji tego organu towarzyszyła ciągłość pewnych założeń ustrojowych oraz trwałość instytucjonalna. To – w mej

³⁵ Ordonnance n°62-618 du 1 juin 1962 instituant une Cour militaire de justice (JORF no. 130 du 2 juin 1962, p. 5316).

ocenie – nie tylko dowód respektowania określonej tradycji, ale także dojrzałości państwa.

Daleko posuniętą niezależność wobec władzy wykonawczej wykazała Rada Stanu uchylając jej akty normatywne jako niezgodne z ustawami, a także opiniując negatywnie projekty ustaw.

W zakresie dorobku orzeczniczego – który został w opracowaniu niniejszym jedynie zarysowany – Rada Stanu wykazała się również szczególną samodzielnością, zwłaszcza kreując orzeczenia w obronie praw jednostki, często nie mając formalnego oparcia w prawie pozytywnym. Powoływała się wtedy na historyczne dokumenty z uzasadnieniem, że dokonuje tego chroniąc ustawy. Przywołując Deklarację z 1789 r. oraz obowiązujące ustawy Rada Stanu „ujawniała” powszechne zasady prawa (*principes généraux du droit*), niekiedy nie mając w pełni stosownego tekstu ustawy. Działanie takie pozostaje na pograniczu lub nawet klasyfikowane może być jako działalność normotwórcza. Było to jednak wynikiem uznania przez Radę swojej niezależności i czynione było z dużą dozą ostrożności w ramach przyznanej przez prawo właściwości jurysdykcyjnej. W ten sposób, czuwając formalnie nad przestrzeganiem ustaw przez egzekutywę, stała się faktycznie również obrońcą praw jednostki przed legislatywą.

Orzecznictwo Rady Stanu odegrało więc szczególną rolę w sferze obrony podstawowych praw i wolności jednostki. Ustawy konstytucyjne z 1875 r. nie regulowały zupełnie tej sfery, nie respektując ukształtowanej znacznie wcześniej tradycji republikańskiej, z której korzystały także inne, nierepublikańskie konstytucje. Poprzez zasadnicze zmiany ustawowej regulacji praw i wolności w okresie III Republiki oraz odwoływanie w judykatach Rady Stanu do Deklaracji z 1789 r. doszło do nadania prawom i wolnościom szczególnej rangi.

Przypadek Rady Stanu jest także przykładem na to, że niezależność organu państwa jest wypadkową wielu czynników, a nie wyłącznie tego, czy jest ona potwierdzona wprost przez przepisy konstytucyjne. Przybliżenie w niniejszym tekście charakterystyki i znaczenia Rady Stanu we Francji stanowi jedynie zarys złożoności tej problematyki. Zaprezentowanie – nawet w ten ograniczony sposób – tytułowego zagadnienia było w wynikiem przekonania, że warto poświęcić uwagę organowi państwa, który, mimo że nie znalazł odpowiednika w ustroju konstytucyjnym Rzeczypospolitej – ma niezaprzeczone zasługi dla utrwalenia republikańskich idei, w tym zwłaszcza założenia o konieczności poszerzenia sfery i wzmocnienia ochrony wolności i praw jednostki.

Bibliografia

Źródła normatywne

- La Constitution du 4 octobre 1958 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>.
- Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000675518>.
- Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'Etat <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA0000006094039>.
- Ordonnance n° 62-618 du 1 juin 1962 instituant une Cour militaire de justice (JORF no. 130 du 2 juin 1962, p. 5316).

Literatura prawnicza

- Brzeziński W., *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960.
- Chapsal J., *La vie politique sous la Ve République*, Paris 1984.
- Chapus R., *Droit administratif général*, t. 1, Paris 2001.
- Chevallier J., *L'Etat de droit*, Paris 1992.
- Cichoń P., *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2013, nr 140, z. 3.
- Garlicki L., *Wprowadzenie*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Favoreu L., Philip L., *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Paris 2007.
- Israël J.-J., *Droit des libertés fondamentales*, Paris 1998.
- Izdebski H., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 24, z. 2.
- Izdebski H., *Francja*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.
- Jamróz L., *Ewolucja konstytucjonalizmu francuskiego (1789–1958). Rola republikańskiej tradycji konstytucyjnej*, Białystok 2019.
- Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970.
- Kubuj K., *Zmiana Konstytucji Republiki Francuskiej*, Warszawa 2018.
- Lefferou S., *Libertés publiques*, Paris 2012.
- Leroyer S., *L'apport du Conseil d'Etat au droit constitutionnel de la République. Essai sur une théorie de l'Etat*, Paris 2011.
- Long M., Weil P., Braibant G., Devolvé P., Genevois B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris 2013.
- Mélin-Soucramanien F. (przedmowa do pracy *Constitution de la République Française. Texte intégral présenté par Ferdinand Mélin-Soucramanien*), Paris 2008.
- Perrot R., *Institutions judiciaires*, Paris 2012.

- Przygotowywanie i ogłaszanie obowiązujących przepisów. Z tradycji prawnej II Rzeczypospolitej*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.
- Puchta R., *Rada Stanu jako organ sądowej kontroli konstytucyjności we Francji*, Warszawa 2019.
- Robert J., *Libertés publiques et droits de l'homme* (avec la collaboration de J. Duffar), Paris 1988.
- Stirn B., *Le Conseil d'Etat. Son rôle, sa jurisprudence*, Paris 1994.
- Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.
- Wyrzykowski M., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1990.

STRESZCZENIE

Szczególny status francuskiej Rady Stanu

Pierwotnie, w momencie powstania (1799) Rada Stanu miała za zadanie redagować projekty ustaw i rozporządzeń administracji publicznej oraz rozwiązywać „trudności” (*difficultés*), które pojawiają się w sferze administracji. W szczególności, Rada Stanu tylko proponowała głowie państwa określone rozstrzygnięcia, podobnie jak w przypadku przygotowywanych projektów ustaw. Z kolei w tej drugiej funkcji autorzy powszechnie dopatrują się załączków sądownictwa administracyjnego, chociaż niewiele miała ona wspólnego z istotą sądownictwa administracyjnego w sferze kompetencji, organizacji i procedury. Niemniej, już w okresie napoleońskim dokonywało się poszerzenie zakresu spraw rozpatrywanych przez Radę Stanu (np. rozpoznawanie skarg na nielegalne decyzje administracyjne, co oznaczało kształtowanie się kasacyjnego orzecznictwa). Rada Stanu przeszła w XIX w. istotną ewolucję; w okresie restauracji monarchii (po 1815 r.) straciła na znaczeniu, ale już w okresie II Republiki (1848–1852) otrzymała ponownie status konstytucyjny, a ustawa z 3 marca 1849 r. powierzyła jej „sądownictwo delegowane” przez naród, czyli suwerena w zakresie spraw związanych z administracją. Ta funkcja niejako „odżyła” dopiero po okresie II Cesarstwa, w roku 1872, który okazał się kolejnym przełomowym momentem. Wykonywanie „sądownictwa delegowanego” (tym razem już na znacznie dłuższy czas) umocniło samodzielność jurysdykcyjną Rady Stanu jako sądu administracyjnego. Przejawem zwiększenia roli orzecznictwa i jego niezależności było też utworzenie w Radzie Stanu sekcji orzecznictwa, obok czterech sekcji administracyjnych, których zadaniem było opiniowanie rządowych aktów prawodawczych i innych aktów prawnych. Dokonano także rozdziału personelu wykonującego każdą z tych funkcji (tj. orzeczniczą oraz opiniowania aktów prawnych). Poprzez swoje późniejsze orzecznictwo (w okresie III Republiki) Rada Stanu porządkowała i precyzowała kwestie proceduralne oraz kwestie swej właściwości. Orzecznictwo Rady Stanu odegrało także szczególną rolę w sferze obrony podstawowych praw

i wolności jednostki. Czuwając formalnie nad przestrzeganiem ustaw przez egzekutywę stała się faktycznie również obrońcą praw jednostki przed legislatywą. Odwołując się do nieobowiązującej przecież formalnie Deklaracji z 1789 r. Rada Stanu od 1875 r. „ujawniała” podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki, jako zasady mające rangę ustawową, ale których nie może naruszać ustawodawca. W ten sposób nadawała im szczególną rangę. W okresie późniejszym Rada Stanu funkcjonowała nadal w ramach modelu ukształtowanego w okresie III Republiki. Status Rady Stanu został potwierdzony poprzez odwoływanie się do jej orzeczeń przez nowo utworzoną Radę Konstytucyjną (1958). Podsumowując, Rada Stanu wykazała się szczególną samodzielnością w sferze sądownictwa administracyjnego, zwłaszcza kreując orzeczenia w obronie praw jednostki. Chociaż często nie miała formalnego oparcia w prawie pozytywnym, powoływała się wtedy na historyczne dokumenty z uzasadnieniem, że dokonuje tego chroniąc ustawy. Daleko posuniętą niezależność wobec władzy wykonawczej wykazała Rada Stanu uchylając jej akty normatywne jako niezgodne z ustawami, a także opiniując negatywnie projekty ustaw rządowych. Rada Stanu była i jest organem, który ma nieoceniony wkład w budowanie systemu prawa publicznego we Francji i umacniania zasad praworządności. Jej wyjątkowy prestiż wynika ze wspomnianej niezależności w jej działalności oraz z wyjątkowej kompetencji jej członków.

SUMMARY

Special Status of the French Council of State

Originally, at the moment of creation (1799), the Council of State was to edit projects of the laws and regulations of public administration and resolve “difficulties” that appear in the sphere of administration. In particular, the Council of State only proposed certain solutions to the head of state, as in the case of draft laws being prepared. On the other hand, authors commonly see the seeds of administrative judiciary in its latter function, although it had little to do with the essence of administrative judiciary in the sphere of competence, organization and procedure. Nevertheless, already in the Napoleonic period, the scope of cases considered by the Council of State was extended (e.g. examination of complaints against illegal administrative decisions, which meant the formation of cassation jurisprudence). The Council of State underwent a varied evolution during the 19th century; during the restoration of the monarchy (after 1815) it lost its importance, but already during the Second Republic (1848–1852) it received constitutional status again, and the Act of March 3, 1849 entrusted it with “delegated judiciary” powers, i.e. sovereignty in administrative matters. This function was somehow “revived” only after the period of the Second Empire, in 1872, which turned out to be another breakthrough moment. The exercise of the “delegated judiciary” power (this time for a much longer period) strengthened the jurisdictional independence of the Council of State as an administrative court. A manifestation of

the increased role of jurisprudence and its independence was also the creation of a jurisprudence section in the Council of State, in addition to four administrative sections, whose task it was to issue opinions on government legislative acts and other legal acts. The staff performing each of these functions (i.e. adjudication and issuing opinions on legal acts) was also separated. Through its subsequent jurisprudence (during the Third Republic), the Council of State organized and specified procedural issues and issues of its jurisdiction. The jurisprudence of the Council of State also played a role in the sphere of defending the fundamental rights and freedoms of the individual. By formally overseeing the observance of laws by the executive, it in fact also became a defender of individual rights against the legislature. Referring to the Declaration of 1789, which was not formally binding, the Council of State “revealed”, in 1875, the basic principles recognized by the laws of the Republic as principles of statutory rank, which may not be violated by the legislator. Later, the Council of State continued to function within the framework of the model developed during the Third Republic. The status of the Council of State was confirmed by the newly created Constitutional Council (1958) referring to the jurisprudence of the Council of State. To sum up, the Council of State proved to be particularly independent in the sphere of administrative judiciary, especially by creating judgments in defense of individual rights. Although it often had no formal support in positive law, it referred to historical documents with the justification that it was doing so to protect statutes. The Council of State displayed far-reaching independence from the executive power by repealing its normative acts as inconsistent with statutes and by issuing negative opinions on draft laws. The Council of State has been and it is a body that has made an invaluable contribution to building the public law system in France and strengthening the rule of law. Its exceptional prestige results from the aforementioned independence in its activities and from the exceptional competences of its members.

Inga Bērtaite-Pudāne

Latvijas Universitāte
(University of Latvia, Latvia)
e-mail: inga.bertaite-pudane@at.gov.lv

ORCID: 0000-0003-1299-6311

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.05

Genesis of Administrative Justice and Administrative Procedure in Latvia^{*}

ABSTRACT

In 2021, the administrative courts of Latvia celebrated two significant anniversaries. The first was one hundred years since the adoption of the Act on Administrative Courts, which was the beginning of administrative justice in Latvia. The second significant anniversary – 20 years ago a modern Administrative Procedure Act was adopted and separate administrative courts were established. This article aims to describe the genesis of administrative justice in Latvia during the Interwar Period and after the restoration of Latvia's independence in 1991. Administrative justice a hundred years ago and now is an instrument that ensures the observance of fundamental principles of democracy and the rule of law. Thus, the present day connects us with the time 100 years ago. At the same time, it should be acknowledged that the assessment of the regulation of administrative procedure, as well as the organization of administrative justice, in Latvia, differ significantly between then and

^{*} Publication of the article with minor changes in Latvian: I. Bērtaite-Pudāne, *Administratīvās justīcijas un administratīvā procesa ģenēze Latvijā*, "Jurista Vārds" (hereinafter: JV) 21.12.2021., Nr. 51/52 (1213/1214), 9.-15.lpp.

The author draws attention to the fact that already after the pre-publication of this article, and also with reference to this article, an article that is important in the context of the topic under consideration has been published: I. Deviatnikovaitė, E. Danovskis, I. Pilving. *Evolution of Administrative Justice in the Baltic States in 1918–1940*, "Baltic Journal of Law & Politics", 2022, Vol. 15, Nr. 1, pp. 71-97.

now. The article analyses the reasons why the 1921 Act on Administrative Courts was considered outdated and incomplete as it approached its twentieth anniversary, while the current Administrative Procedure Act, celebrating its twentieth anniversary, is considered to be of a success story. The article also examines the challenges that characterize administrative justice in the Interwar Period and nowadays, looking for commonalities and differences. The article uses both interwar and contemporary legal sources. The article uses analytical and historical research methods. The article can serve as a source of information for further comparative studies on the genesis of administrative justice in the region.

Key words: centenary of administrative justice, administrative law, state governed by law

The centenary anniversary of administrative justice and the two decades from the promulgation of the Administrative Procedure Act¹ is the proper moment to look back at the genesis of the administrative justice system and the administrative procedure in Latvia. Notwithstanding some criticism where it is due, in general, the performance of administrative courts and the Administrative Procedure Act are highly praised.² Huge efforts have been made to accomplish such an outcome. The purpose of the present article is to give an insight into the general picture concerning the development of administrative justice and the administrative procedure in Latvia since their foundation, thus promoting awareness of historical roots and seeking common grounds and differences between the Interwar Period and the present day.

1. Interwar Period

Soon after the proclamation of the state of Latvia on the 18th of November 1918, work on a legislative bill of the judicature of Latvia began. On the 6th December of the same year, the Nation's Council (*Tautas padome* – in Latvian) promulgated the Provisional Bylaws on Latvian Courts and Litigation Procedure (*Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību* – in Latvian)³,

¹ Administratīvā procesa likums, "Latvijas Vēstnesis" (hereinafter: LV) 14.11.2001., Nr. 164.

² See, for instance, E. Levits, *Valsts vara ir instruments, ar kuru jāprot rīkoties*, JV 17.09.2019., Nr. 37 (1095); G. Litvins, *Administratīvā procesa efektīvizēšana pilnveidotu privātpersonu tiesību aizsardzību*, JV 07.11.2017., Nr. 46 (1000).

³ Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību, "Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Rikojumu Krājums" 15.07.1919., Nr. 1.

which came into effect on the same day. The said legislative act was considered to be a cornerstone of the judicial organization and operation of all courts – a constitutional document and an enabling law of the judicial system wherefrom all other legislative acts stemmed subsequently.⁴

Pursuant to the Provisional Bylaws on Latvian Courts and Litigation Procedure, the judicial system in Latvia was comprised of magistrate courts, regional courts, the Judicial Panel, and the Senate of Latvia. Alongside the Civil Cassation Department and the Criminal Cassation Department, Article 7 of the Provisional Bylaws on Latvian Courts and Litigation Procedure prescribed the creation of an Administrative Department in the Senate as well. In accordance with Article 1 of the Provisional Bylaws on Latvian Courts and Litigation Procedure, Latvian courts and the institutions associated with them were governed in their activities by those local and Russian laws that were in force in Latvia until the 24th of October 1917, whereas in the Latgale region the courts established by the Provisional Government of Russia were, for the time being, restored and the laws remained that were in effect during the rule of the Provisional Government of Russia. Thus, the adjudication of administrative cases was initially governed by the 30th of May 1917 Bylaws of Administrative Courts of the Provisional Government of Russia⁵.

Courts of the newly established state of Latvia were developed in complicated circumstances aggravated by the war and lack of various resources (from judges to premises, furniture, and stationery).⁶ Work on forming a panel of judges for Latvian courts began in late 1918;⁷ however, a review of administrative cases before the Senate and the Riga Regional Court began only in the fall of 1919.⁸ Thus, in Latvia the administrative justice system existed *de iure* almost from the inception of the state alongside the criminal and civil justice system; however, the administrative justice system was enforced *de facto* in Latvia as soon as it was possible in the then circumstances of the state.⁹

Concurrently, work was ongoing on the development of the Act on Administrative Courts. According to the annotation of Kārlis Pauļuks, Minister of Justice, to the said legislative bill, the Russian Bylaws of Administrative Courts

4 K. Veitmanis, A. Mengelsons, *Tieslietu ministrijas un tiesu vēsture. 1918–1938*, Rīga 1939, 19.lpp.

5 *Положения о судах по административным делам*. Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1917, № 127, с. 692, [in:] Ю.Н. Старилов (Сост.), *Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия*, Часть 2, Воронеж 2004, с. 354-367, http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov_16.pdf, (18.10.2021).

6 See for example, V. Dāvids, *Latvijas tiesu iestādes valsts desmit gadu pastāvēšanas laikā*, “Tieslietu Ministrijas Vēstnesis” (hereinafter: TMV) 1928, Nr. 10-11, 371.-375.lpp.

7 P. Leitans, *Atmiņas par Latvijas tiesu darbības sākumu*, “Jurists” 1937, Nr. 1-2, 11.sl.

8 Ibidem, as well as K. Veitmanis, A. Mengelsons, *Tieslietu ministrijas...*, 193., 255.lpp.

9 K. Dišlers, *Latvijas administratīvā procesa ievadjautājumi*, TMV 1936, Nr. 1, 1.lpp.

were amended and supplemented only insofar as it was necessary to adjust them to the circumstances in Latvia, as well as to expand the competence of the court. The Russian Bylaws of Administrative Courts were intended to satisfy an urgent practical need for administrative courts, due to the introduction of local governments in Russia, leaving the issue of expansion of the competencies of the court with respect to complaints appealing decisions and actions of state administrative agencies, until a later time. On the other hand, the state of Latvia was already organized enough so as not to postpone the expansion of the competencies until later. It is also emphasized in the annotation to the legislative bill that the idea of a constitutional (law-governed) state is based on the protection of the rights of its citizens before a court.¹⁰

On the 4th of March 1921, the Constitutional Assembly (*Satversmes sapulce* – in Latvian) adopted the Act on Administrative Courts¹¹. Underlying the said legislative act were the Bylaws of Administrative Courts of 1917 of the Provisional Government of Russia. Furthermore, many articles of the Act on Administrative Courts were a translation from said bylaws of the Provisional Government of Russia.¹² In Russia itself, due to the war and subsequent revolution, the bylaws were not introduced in the end.¹³ The Act on Administrative Courts was comprised of 74 articles, and they governed only the administrative procedure in the courts. The legal framework of the legislative act was not exhaustive, and the last article of the act contained a reference: if a court encounters deficiencies with respect to the litigation procedure, then it has to adjust to the provisions of the civil procedure law in regard to this legislative act (Article 74).

The act prescribed that an individual and a legal entity governed by civil law may complain (statement of claim in the modern context) to a court regarding decisions, decrees, actions, and negligence of ministers and state administrative bodies and officials (Article 3). The “decrees” are understood to be not only administrative acts but also certain legislative acts, such as binding regulations

¹⁰ Paskaidrojums pēc likuma projekta par administratīvām tiesām. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1533.f., 1.apr., 2378.l., 13.lp.

¹¹ Likums par administratīvām tiesām, “Valdības Vēstnesis” 21.03.1921., Nr. 64, 1.-2.lpp.

¹² J. Kalacs, *Pārdomas par administratīvo tiesu*, TMV 1937, Nr. 2, 318.lpp.

¹³ S. Osipova, *Tiesu sistēmas izveide Latvijas Republikā starpkaru posmā*. Satversmes tiesas priekšsēdētājas vietnieces Sanitas Osipovas runa Turaidas muzejrezervātā gadskārtējā konferencē 2018. gada 9. novembrī. <https://www.satv.tiesa.gov.lv/runas-un-raksti/satversmes-tiesas-priekssedetajas-vietniece-sanitas-osipovas-runa-turaidas-muzejrezervata-gadskarteja-konference>, (20.10.2021); Ю. Старилов, *Административная юстиция в России до 1917 года: раз-витие теории и формирование законодательства* // Ū. Starilov, *Administrativnaā ūsticiā v Rossii do 1917 goda: razvitie teorii i formirovanie zakonodate'stva*. http://comitasgentium.com/ru/doctrina/publichnoe/administrativnay_usticiya/administrativnaja-justicija-v-rossii-do-1917/#_ftnref15, (20.10.2021).

of local governments.¹⁴ The act featured several characteristics inherent in the modern administrative procedure. For example, the act prescribed that the administrative courts not verify the feasibility of decisions and decrees (second paragraph of Article 4). The act stipulated that an administrative court may, notwithstanding instructions from litigants, collect evidence, request necessary documents, interview witnesses, request an expert opinion, resolve upon review on the spot, communicate to litigants what documents they should bring (Article 37), and it should not limit itself to the evidence which the litigants referred (Article 38). Furthermore, the act stipulated that a protest or a complaint shall not suspend the enforcement of the contested decision, decree, or complaint, although the court may decide on the suspension thereof (Article 23).

Even though the title of the act did mention administrative courts, pursuant to Article 1 of the act, in administrative cases the judicial power lay with magistrates, regional courts, and the Senate. Thus, during the Interwar Period administrative justice in Latvia was arranged according to the so-called English principle; namely, a review of administrative cases was assigned to general courts (unlike the other principle of organizing the administrative justice that existed at that time – the French principle, where the review of administrative cases was assigned to special collegiate bodies which were part of the state administrative body and took part in active state administration).¹⁵

The Act on Administrative Courts provided for systems of three different instances: 1) complaints about parish municipal authorities and officials were reviewed before three instances – magistrates, regional courts, and the Senate (Articles 6, 56); 2) complaints about city and regional municipal authorities and officials were reviewed before two instances – regional courts and the Senate as the appellate instance (Articles 6, 56); 3) complaints about ministers as well as central authorities and their heads were reviewed by the Administrative Department of the Senate (Article 6). A novelty of this act was the fact that the Administrative Department of the Senate was no longer the sole cassation instance while it reviewed several categories of cases on their merits as the only instance.¹⁶ In practice, the majority of cases reached the Administrative Department of the Senate in the first and last instances specifically.¹⁷ The said system of instances or levels was a cause of severe criticism in later years as “too much of a patchwork and without logical rationale”¹⁸. Besides the foregoing, the Administrative Department of the Senate reviewed cases under the protestation procedure (Article 3(a)) and supervisory procedures as well.

¹⁴ K. Dišlers, *Latvijas administratīvā...*, 41.-43.lpp.

¹⁵ K. Dišlers, *Latvijas valsts varas organi un viņu funkcijas*, TMV 1925, Nr. 4, 707.lpp.

¹⁶ K. Dišlers, *Latvijas administratīvā...*, 20.lpp.

¹⁷ J. Kalacs, *Novērojumi likumā par administratīvām tiesām*, TMV 1938, 966.-967.lpp.

¹⁸ K. Dišlers, *Instanču sistēma administratīvā tiesā*, TMV 1938, Nr. 1, 137.lpp. See also V. Bukovskis, *Administratīvās tiesas reforma*, TMV 1925, Nr. 7-9, 817.-841.lpp.

Concurrently with said court levels (instances), several collegiate bodies existed based on other legislative acts (for example, the special meeting of the State Control Board, executive tax commissions of the Ministry of Finance, the executive pensions commission of the National Welfare Ministry) the main objective of which was to review complaints of private persons and decisions of which could be appealed before the Administrative Department of the Senate.¹⁹ Professor Kārlis Dišlers was of the opinion that decisions of said institutions were not formally court rulings; however, for example, the decisions of the special meeting of the State Control Board, in their essence, were equivalent to court rulings because it was more similar to a court in terms of its organization and actions.²⁰ P. Strautiņš, in turn, pointed out that alongside the administrative justice introduced based on the English system, there existed special collegiate institutions organized on the basis of the French system, which had functions of an administrative court vested on the grounds of other legislative acts and which, thus, lead to a fragmentation of the administrative justice system.²¹

Quite soon after the promulgation of the Act on Administrative Courts, the first criticisms appeared in the legal press urging authorities to amend and reform the administrative justice system. Professor Vladimirs Bukovskis wrote that “our administrative court is not an outcome of Latvian law at all: a Russian legislative act from the time when Kerensky ruled has been taken, when the legislative body, undoubtedly, worked quickly but poorly, and only extremely minuscule amendments have been introduced thereto. It is a small wonder that a bad machine starts to perform poorly.”²² The professor emphasized two main problems, among other things: first of all, the clear demarcation of competence between the civil court and the administrative justice system, specifying that in individual cases the civil court and administrative justice issued diametrically opposed rulings on the same matter, and, secondly, the existing procedure of instances in administrative cases.²³ As for the system of instances, the professor proposed to introduce a three-tier court system in all administrative cases consolidating the Administrative Department of the Senate as the cassation instance.²⁴

¹⁹ K. Dišlers, *Latvijas administratīvā...*, 5.lpp.

²⁰ K. Dišlers, *Instanču sistēma...*, 145.-146.lpp.

²¹ P. Strautiņš, *Mūsu administratīvā justīcija*, TMV 1939, Nr.1, 212.-218.lpp.

²² V. Bukovskis, *Administratīvās tiesas...*, 817.lpp.

²³ *Ibidem*, 818.-835.lpp.

²⁴ *Ibidem*, 828.-835.lpp. For critical remarks on the law on administrative courts, see also: J. Kalacs, *Piezīmes pie likuma par administratīvām tiesām*, TMV 1936, Nr. 1, 164.-166.lpp.; Fr. Zilbers, *Pie jautājuma par administratīvo sodīšanu un administratīvām tiesām*, TMV 1937, Nr. 1, 145.-153.lpp.; J. Kalacs, *Pārdomas par...*, 318.-325.lpp.; J. Kalacs, *Novērojumi likumā...*, 964.-976.lpp.

In the summer of 1938, news appeared in the press that on the 15th of July a discussion was held under the auspices of Hermanis Apsītis, Ministers of Justice, on the main principles of a legislative act to be drafted, governing the administrative courts. Jānis Kalacs, Chairman of the Administrative Department; Fricis Zilbers, Chief Prosecutor of the Senate; Senator Rūdolfis Alksnis, Professor Kārlis Dišlers, and Aleksandrs Meņgelsons, Head of the Judicial Department, took part in the discussion. It was resolved that a new legislative act would be drafted, because the old one was allegedly outdated. At the same time, it was emphasized that the administrative courts, in general, had great significance in consolidating the awareness of law and proper functioning of the state administrative body, because it was possible to achieve satisfaction through a court in every case when the state or municipal authorities or their officials, in their actions and decisions, had allowed for unlawful or wrongful actions. Representatives of the Administrative Department of the Senate (similar to today²⁵) had appreciated that in recent years decisions of the authorities had become more balanced and better reasoned. The most important matter that was discussed was the issue of establishing instances of the administrative courts. It was concluded in this regard that only one instance was necessary – the Senate, which would review all matters only from the point of view of legality, whereas the adjudication of matters on their merits would remain in the competence of the state or municipal supervisory authorities.²⁶

On the 11th of February 1938²⁷ and the 5th of October of 1939,²⁸ amendments were made to the Act on Administrative Courts. They comprised the most urgent and nondeferrable modifications, leaving the principal amendments until a later time.²⁹

In May 1940, the Ministry of Justice completed the work on a new legislative bill on the administrative procedure which remained unadopted. The legislative bill stipulated several crucial changes in comparison with the Act on Administrative Courts of 1921; for example, the new act prescribed an authority for enforcing the administrative procedure either, whereas the judicial

25 “From today’s perspective, those administrative acts that the court had to evaluate in the early stages of its functioning are incomparable with those administrative acts that are currently issued. The currently issued administrative acts are more balanced and better reasoned.” V. Krūmiņa, *Administratīvais process – pirmsākumi, attīstība un tendences*, JV 07.11.2017., Nr. 46 (1000).

26 See, for instance, Izstrādā likumu par administratīvām tiesām, “Jaunākās Ziņas” 16.07.1938., Nr. 157; Būs jauns likums par administratīvām tiesām, “Dzelzceļnieks” 01.08.1938., Nr. 15, 12.lpp.

27 Pārgrozījumi un papildinājumi likumā par administratīvām tiesām, “Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums” (hereinafter: LMKnotK) 25.02.1938., Nr. 5, 111.-112.lpp.

28 Pārgrozījumi un papildinājumi Likumā par administratīvām tiesām, LMKnotK 14.10.1939., Nr. 26, 503.-504.lpp.

29 Tieslietu ministra paskaidrojums pie pārgrozījumiem un papildinājumiem likumā par administratīvām tiesām, TMV 1938, Nr. 2, 529.lpp.

power over administrative cases would belong to a single court only – the Administrative Department of the Senate, which, save for certain cases, would adjudicate complaints under a cassation procedure without verifying the case in its substance.³⁰

2. After Restoration of Independence

To understand the situation with the administrative procedure that Latvia was in right after the restoration of independence, it is necessary to give at least a brief insight into the notion of administrative procedure during the Soviet period. As the former State President Egils Levits (2019–2023) has aptly described, “after the restoration of independence, the legal system of Latvia was the Soviet legal system, albeit, slightly cracked, and these cracks were obvious in light of Mikhail Gorbachev’s reforms already”³¹. For the administrative procedure, the issue was both the absence of a relevant legal framework and a lack of understanding of the administrative procedure. Lawyers educated in the Soviet legal space found it hard to understand the notion of the administrative procedure because human rights were of a declarative nature, and the overpowering idea was that the state administration could wrong in principle.³² Both in the corridors of power and among the general public there was a common view that the administrative law and cases of administrative violations are the same.

On the 18th of June 1988, amendments were made to the Civil Procedure Code of the Soviet Socialist Republic of Latvia, based on the Act of the Union of Soviet Socialist Republics on the Procedure for Appealing Unlawful Actions of Officials whereby Civil Rights are Infringed before a Court.³³ Article 239¹ of the new Civil Procedure Code provided for the right of persons to appeal actions of officials before a court, whereas amendments made to the article on the 1st of March 1990 provided for the right to appeal unlawful actions of state administrative bodies as well.³⁴ It was a novelty that marked the road to a state ruled by law.³⁵ However, it was only the first small step towards an administrative procedure congruent with a law-governed state, because only a small part of the decisions of the state administration was subjected to judicial

³⁰ V.V., *Likumprojekts par administratīvo procesu*, TMV 1940, Nr. 4, 715.-723.lpp.

³¹ E. Levits, *Latvijas tiesību attīstība kopš 1990.gada – no padomju sistēmas uz modernu Eiropas Savienības dalībvalsts tiesību sistēmu*, “Augstākās Tiesas Biļetens” 2018, Nr. 17, 56.lpp.

³² D. Gailite, *Administratīvais process – pirmie desmit*, JV 04.02.2014., Nr. 5 (807), 2.lpp.

³³ T. Jundzis, *Tiesību reformas tautas atmodas periodā (1986–1990)*, [in:] *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*, ed. D.A. Lēbers, Rīga 2000, 445.lpp.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

control, and the proceedings were conducted pursuant to the general provisions of the civil procedure, including the principle of adversarial proceedings. The abovementioned lack of understanding about the necessity and essence of the administrative procedure in itself was also prevalent..

Thus, upon restoring the independence of Latvia, the introduction of an administrative procedure was one of the required legal reforms. The purpose of the legal reform was to pull the state out of the swamp of political and legal customs of the Soviet occupation regime and to restore the legal system of Latvia to the Western European space of political and legal culture.³⁶ Upon comparing the situation Latvia was in after the proclamation and restoration of its independence, one must agree with the assessment of Egils Levits “that even the legal system of Tzarist Russia and subsequently, for a brief moment after the February Revolution of 1917, the legal system of democratic Russia were more compatible with the new political system of Latvia as an independent and democratic state than the Soviet system”³⁷.

Egils Levits, a politician at the time, played a significant role in the development of the administrative procedure in Latvia and made a huge effort after the restoration of the independence of Latvia to promote among politicians and lawyers of Latvia the idea of the need for an administrative procedure that the Soviet legal system was oblivious about.³⁸ During the period between 1992 and 1994, Egils Levits drafted a legislative bill concerning the administrative procedure and submitted it to the government three times; the bill, even though it did not gain understanding and support among government officials, was partially transformed at a later time into Cabinet of Ministers Regulation No 154 “Rules of Procedure of Administrative Acts” adopted in 1995^{39,40}. This was the first legal framework establishing an administrative procedure according to the standards of a state governed by law.⁴¹ Conversely, in the court, cases that were triggered by relationships governed by administrative law were still reviewed based on the general principles and rules of the civil procedure subject to certain exemptions and supplements, which were stipulated in Chapters 22-25 of the Civil Procedure Code of Latvia.⁴²

³⁶ E. Levits, *Valsts vara...*

³⁷ E. Levits, *Latvijas tiesību...*, 822.lpp.

³⁸ Administratīvā procesa izveide Latvijā: no idejas līdz likumam un administratīvajām tiesām, JV 04.02.2014., Nr. 5 (807).

³⁹ Ministru kabineta 13.06.1995. noteikumi Nr. 154 “Administratīvo aktu procesa noteikumi”, LV 04.07.1995., Nr. 100 (383).

⁴⁰ Administratīvā procesa izveide...

⁴¹ Par Administratīvā procesa likumu. Administratīvā procesa likuma izstrādes darba grupas ziņojums Ministru kabineta 1997.gada 15.jūlija sēdē, LV 22.07.1997., Nr. 186 (910).

⁴² N. Salenieks, *Par administratīvo procesu tiesā*, JV 19.03.1998., Nr. 10/11 (78/79).

Concurrently with the concept of the Administrative Procedure Act developed by Egils Levits, another concept of a legislative bill was proposed, the author of which and head of the working party of the draft bill of the Administrative Procedure Act was Dr. Iur. Jānis Načisčionis.⁴³ The working party intended to compile an extensive legal framework in the legislative bill including an internal procedure of the state administration and litigation of administrative violations;⁴⁴ however, the then minister of justice preferred the concept developed by Egils Levits. A new working party was established in 1996 to develop the Administrative Procedure Act, which worked on it right until 2001, when the legislative act was adopted. The working party was led by Arvīds Dravnieks, and it also involved Egils Levits, Veronika Krūmiņa, Normunds Salenieks, Jautrīte Briede, Uldis Pētersons, Ilmārs Bišers, whereas Dace Mita and Gunta Višņakova worked on it in Parliament (Saeima). Several of them became administrative court judges after the establishment of the administrative courts.

An important source that provides insight into the challenges posed by the said period and the intentions of the administrative procedure is a report of the working party presented at the meeting of the Cabinet of Ministers on the 15th of July 1997.⁴⁵ In the report, it is stated, among other things, that the previous inherited practice of the administrative procedure in Latvia is crucially different from the practice of administrative procedure in a state ruled by law; most of the fundamental principles of the administrative procedure are disregarded in the everyday routine of the authorities and courts altogether or applied inconsistently, whereas parts of these fundamental principles are not known at all.⁴⁶ Having evaluated possible advantages and drawbacks, the working party agreed on a concept of developing a legislative bill that would encompass both the administrative procedure before an authority and a court. If the section of the legislative bill concerning the administrative procedure at the authority was, to a certain extent, based on the Cabinet of Ministers Regulation No 154, then

43 Administratīvā procesa izveide...

44 R. Balodis, A. Kārklīņa, E. Danovskis, *Latvijas konstitucionālo un administratīvo tiesību attīstība pēc neatkarības atjaunošanas*, "Latvijas Universitātes Žurnāls "Juridiskā zinātne" 2012, Nr. 3, 57.lpp.; A. Dravnieks, *Administratīvais process Latvijā divdesmitajā gadā pēc tiesiskās iekārtas atjaunošanas*, [in:] *Administratīvā procesa likums*, 5. izd., Rīga 2012, VII–VIIIpp., 3.atsauce. For more on this concept, see J. Načisčionis, *Konceptuāli par Administratīvā procesa likuma projekta struktūru*, JV 06.12.1996., Nr. 27 (41).

45 Par Administratīvā procesa likumu... See also all publications in JV 19.03.1998. Nr. 10/11 (78/79); A. Dravnieks, *Ir likuma projekts, par valsts un indivīda attiecībām*, JV 13.02.2001., Nr. 3 (196); A. Dravnieks, *Kurš tad īsti lobē administratīvo procesu*, JV 20.11.2001., Nr. 36 (229); V. Krūmiņa, *Ievads Latvijas Republikas Satversmes VI nodaļas komentāram: tiesu varas evolūcijas Latvijā*, 21.-22. lpp. http://tzi.lu.lv/files/2014/08/Ievads_6_V_Krumina.pdf, (01.11.2021).

46 Par Administratīvā procesa likumu...

the section concerning the administrative procedure at the court was developed anew, based on the legal framework governing the civil procedure and modifying it according to the specifics of administrative judicial procedure. As regards the institutional model of the administrative justice, either the establishment of specialized administrative courts or integration of the administrative justice within courts of general jurisdiction was considered alongside the establishment of committees of appeal or tribunals for various categories of cases, similarly to the United Kingdom. In the end, preference was given to an autonomous administrative district and administrative regional court, as well as the Department of Administrative Cases under the Senate.⁴⁷

The Administrative Procedure Act was adopted on the 25th of October 2001; however, it came into effect on the 1st of February 2004, concurrently with the launching of the administrative courts. In order to remedy the abovementioned issue of application of the law contrary to the principles of a democratic state ruled by law, special selection and training of administrative judges were conducted. The development of the administrative courts marked a crucial turning point not only in the history of the Latvian judicial system but in the entire legal system: the administrative courts considerably changed the mode of operations (*modus operandi*) of the state administration, as they created a completely different understanding of legality and human rights.⁴⁸ The most essential problems that the administrative courts faced at the start were a lack of judges in courts of lower instances and an unpredicted overwhelmingly huge number of cases that led to comparatively long timeframes of adjudication. In order to resolve the issue of such an overload of administrative courts, court houses of the Administrative District Court were created in provinces in 2009, retaining a single administrative court of the first level (instance).

The Administrative Procedure Act has been amended eight times. In five out of those eight amendments, a legal framework has been added that had a profound effect on the development of the administrative procedure in terms of its concept.⁴⁹ The amendments were introduced with the involvement of administrative judges and their input concerning existing deficiencies and possibilities of improvements to the law was invaluable. The latest amendments to the Administrative Procedure Act concern the introduction of an e-case.

⁴⁷ Administratīvā procesa izveide...; V. Krūmiņa, *Administratīvo tiesu pirmie pieci gadi*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiTo83_2uDwAhXR_ioKHcwPD_YQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fat.gov.lv%2Ffiles%2Fuploads%2Ffiles%2Fdocs_en%2Fconferences%2Fadm5gadi%2Fv_krumina.doc&usq=AOvVaw0xckiVPumWEZrdmj_f-K9_, (20.10.2021).

⁴⁸ E. Levits, *Valsts vara...*

⁴⁹ V. Krūmiņa, *Administratīvais process...*

Finally, nowadays, similarly to the Interwar Period, administrative cases of certain categories are being reviewed by one, two, or three levels (instances) of court; furthermore, at present there are various combinations of the procedure for appeal (review of a case only before a district court, only before a regional court, or only before the Senate; review of a case before a district court and the Senate; or review of a case before a regional court and the Senate). There are certain categories of cases which are reviewed on their merits by the Senate as the sole court instance.⁵⁰ The opinion of Professor Vladimirs Bukovskis is supported by what he wrote in 1925 that the Senate is poorly equipped to review a case on its merits.⁵¹ To this end, the argument that only the Senate is competent enough and has sufficient authority for cases of certain categories does not hold water. Vladimirs Bukovskis has already given a retort to the said argument as well: if courts of lower instances are given jurisdiction over civil cases even if a dispute would be about millions, there is no reason to deviate from this principle in the administrative procedure either.⁵²

Conclusion

1. Until the present, there have been two legislative acts promulgated by the Latvian legislator in independent Latvia: the 1921 Act on Administrative Courts, and the Administrative Procedure Act before. In the first instance, upon the twentieth anniversary approaching, a new legislative bill was developed because the legislative act in force at the time was recognized to be outdated and excessively deficient. Whereas, in the second instance, the current Administrative Procedure Act is highly praised in general. Possibly, the reasons for the difference can be sought in the fact that the Act on Administrative Courts adopted in 1921 was borrowed from another state with insignificant modifications, whereas the currently Administrative Procedure Act was developed specifically for the situation in Latvia, taking into account the best examples of that time, placing also much emphasis on the selection and education of judges.

2. The common grounds of the Interwar Period and our time are the understanding of the need for the administrative justice system and the administrative procedure in a democratic state ruled by law; however, there is no continuity between the Act on Administrative Courts of 1921 and the legislative bill on the administrative procedure developed in 1940 and the currently effective Administrative Procedure Act. During over five decades

⁵⁰ Piemēram, tā dēvētās vēlēšanu lietas atbilstoši Saeimas vēlēšanu likuma (LV 06.06.1995., Nr. 86) 54.panta pirmajai daļai.

⁵¹ V. Bukovskis, *Administratīvās tiesas...*, 829.lpp.

⁵² *Ibidem*, 830.lpp.

between these periods, the relationships to be governed by the administrative law and the institutional system of the state administration had changed along with significant developments in the understanding of human rights and the administrative procedure.

3. The administrative justice system faced its challenges in each of these periods – initially, they were organizational, related to creating a panel of judges, the creation of permanent case law on principal matters, and, finally, cultivation thereof in nuances. The legal relationships governed by administrative law nowadays have become ever more complicated, whereas the legal framework applicable – ever more layered. However, the challenge to apply the legal framework governing the procedure in view of the role of the administrative court in a democratic state ruled by the law remains the same, along with the fact that compliance with standards of procedure is not an aim in itself, it is aimed at the accomplishment of specific objectives. Both in the Interwar Period and nowadays, administrative justice in Latvia has ensured respect for the fundamental principles of a democratic state governed by the rule of law in certain relations between the state and private individuals. Administrative justice thus plays an important role in safeguarding the values of a democratic and law-governed state.

Bibliography

Literature

- Balodis R., Kārkliņa A., Danovskis E., *Latvijas konstitucionālo un administratīvo tiesību attīstība pēc neatkarības atjaunošanas*, "Juridiskā zinātne" 2012, Nr. 3.
- Bukovskis V., *Administratīvās tiesas reforma*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1925, Nr. 7-9.
- Dāvids V., *Latvijas tiesu iestādes valsts desmit gadu pastāvēšanas laikā*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1928, Nr. 10-11.
- Dišlers K., *Instanču sistēma administratīvā tiesā*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1938, Nr. 1.
- Dišlers K., *Latvijas administratīvā procesa ievadjautājumi*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1936, Nr. 1.
- Dišlers K., *Latvijas valsts varas organi un viņu funkcijas*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1925, Nr.4.
- Dravnieks A., *Administratīvais process Latvijā divdesmitajā gadā pēc tiesiskās iekārtas atjaunošanas*, [in:] *Administratīvā procesa likums*, 5. izd., Rīga 2012.
- Dravnieks A., *Ir likuma projekts, par valsts un indivīda attiecībām*, "Jurista Vārds" 13.02.2001., Nr. 3 (196).

- Dravnieks A., *Kurš tad īsti lobē administratīvo procesu*, "Jurista Vārds" 20.11.2001., Nr. 36 (229).
- Gailīte D., *Administratīvais process – pirmie desmit*, "Jurista Vārds" 04.02.2014., Nr. 5(807).
- Jundzis T., *Tiesību reformas tautas atmodas periodā (1986–1990)*, [in:] *Latvijas tiesību vēsture (1914–2000)*, ed. D.A. Lēbers, Rīga 2000.
- Kalacs J., *Novērojumi likumā par administratīvām tiesām*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1938, 966.-967.lpp.
- Kalacs J., *Pārdomas par administratīvo tiesu*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1937, Nr. 2.
- Kalacs J., *Piezīmes pie likuma par administratīvām tiesām*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1936, Nr. 1.
- Krūmiņa V., *Administratīvais process – pirmsākumi, attīstība un tendences*, "Jurista Vārds" 07.11.2017., Nr. 46 (1000).
- Krūmiņa V., *Administratīvo tiesu pirmie pieci gadi*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiTo83_2uDwAhXR_ioKHcwPD_YQFjAAegQIAXAD&url=http%3A%2F%2Ffat.gov.lv%2Ffiles%2Fuploads%2Ffiles%2Fdocs_en%2Fconferences%2Fadm5gadi%2Fv_krumina.doc&usq=AOvVaw0xc kiVPumWEZrdmj_f-K9.
- Krūmiņa V., *Ievads Latvijas Republikas Satversmes VI nodaļas komentāram: tiesu varas evolūcijas Latvijā*, http://tzpi.lu.lv/files/2014/08/Ievads_6_V_Krumina.pdf.
- Levits E., *Latvijas tiesību attīstība kopš 1990.gada – no padomju sistēmas uz modernu Eiropas Savienības dalībvalsts tiesību sistēmu*, "Augstākās Tiesas Biļetens" 2018, Nr. 17.
- Levits E., *Valsts vara ir instruments, ar kuru jāprot rīkoties*, "Jurista Vārds" 17.09.2019., Nr. 37 (1095).
- Leitans P., *Atmiņas par Latvijas tiesu darbības sākumu*, "Jurists" 1937, Nr. 1-2.
- Litvins G., *Administratīvā procesa efektīvizēšana pilnveidotu privātpersonu tiesību aizsardzību*, "Jurista Vārds" 07.11.2017., Nr. 46 (1000).
- Načičionis J., *Konceptuāli par Administratīvā procesa likuma projekta struktūru*, "Jurista Vārds" 06.12.1996., Nr. 27 (41).
- Osipova S., *Tiesu sistēmas izveide Latvijas Republikā starpkaru posmā. Satversmes tiesas priekšsēdētājas vietnieces Sanitas Osipovas runa Turaidas muzejrezervātā gadskārtējā konferencē 2018.gada 9.novembrī*, <https://www.satv.tiesa.gov.lv/runas-un-raksti/satversmes-tiesas-priekssedetajas-vietniece-sanitas-osipovas-runu-turaidas-muzejrezervata-gadskarteja-konference/>.
- Salenieks N., *Par administratīvo procesu tiesā*, "Jurista Vārds" 19.03.1998., Nr. 10/11 (78/79).
- Strautiņš P., *Mūsu administratīvā justīcija*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1939, Nr. 1.
- V.V., *Likumprojekts par administratīvo procesu*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1940, Nr. 4.
- Veitmanis K., Mengēlsons A., *Tieslietu ministrijas un tiesu vēsture. 1918–1938*, Rīga 1939.
- Zilbers F., *Pie jautājuma par administratīvo sodīšanu un administratīvām tiesām*, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1937, Nr. 1.

Старилов Ю., *Административная юстиция в России до 1917 года: развитие теории и формирование законодательства*, http://comitasgentium.com/ru/doctrina/publichnoe/administrativnay_usticiya/administrativnaja-justicija-v-rossii-do-191/#_ftnref15 // Starilov Ū., *Administratīvnaā ūsticiā v Rossii do 1917 goda: razvitie teorii i formirovanie zakonodatel'stva*, http://comitasgentium.com/ru/doctrina/publichnoe/administrativnay_usticiya/administrativnaja-justicija-v-rossii-do-191/#_ftnref15.

Normative acts

Administratīvā procesa likums, "Latvijas Vēstnesis" 14.11.2001., Nr. 164.

Likums par administratīvām tiesām, "Valdības Vēstnesis" 21.03.1921., Nr. 64, 1.-2.lpp.

Ministru kabineta 13.06.1995. noteikumi Nr.154 "Administratīvo aktu procesa noteikumi", "Latvijas Vēstnesis" 04.07.1995., Nr. 100 (383).

Pagaidu nolikums par Latvijas tiesām un tiesāšanas kārtību, "Latvijas Pagaidu Valdības Likumu un Rikojumu Krājums" 15.07.1919., Nr. 1.

Pārgrozījumi un papildinājumi likumā par administratīvām tiesām, "Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums" 25.02.1938., Nr.5, 111.-112.lpp.

Pārgrozījumi un papildinājumi Likumā par administratīvām tiesām, "Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums" 14.10.1939., Nr. 26, 503.-504.lpp.

*Положения о судах по административным делам. Собрание узаконений и распоряжений правительства, 1917, № 127, с.692, [in:] Ю.Н. Старилов (Сост.), Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: хрестоматия, Часть 2, Воронеж 2004, с. 354-367. http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/persona/l/books/starilov_16.pdf // *Položeniā o sudah po administratīvnym delam. Sобрание uzakonenij i rasporāženijpravitel'stva, 1917, № 127, с. 692, [in:] Ū.N. Starilov (Сост.), Administratīvnaā ūsticiā: konec XIX – načalo XX veka: hrestomatiā, čast' 2, Voronež 2004, с. 354-367. http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/starilov_16.pdf.**

Other sources

Administratīvā procesa izveide Latvijā: no idejas līdz likumam un administratīvajām tiesām, "Jurista Vārds" 04.02.2014., Nr. 5 (807), 13.lpp.

Būs jauns likums par administratīvām tiesām, "Dzelzceļnieks" 01.08.1938., Nr. 15.

Izstrādā likumu par administratīvām tiesām, "Jaunākās Ziņas" 16.07.1938., Nr. 157.

Par Administratīvā procesa likumu. Administratīvā procesa likuma izstrādes darba grupas ziņojums Ministru kabineta 1997.gada 15.jūlija sēdē, LV 22.07.1997., Nr. 186 (910).

Paskaidrojums pēc likuma projekta par administratīvām tiesām. Latvijas Valsts vēstures arhīvs, 1533.f., 1.apr., 2378.l., 13.lp.

Tieslietu ministra paskaidrojums pie pārgrozījumiem un papildinājumiem likumā par administratīvām tiesām, "Tieslietu Ministrijas Vēstnesis" 1938, Nr. 2, 529. lpp.

SUMMARY

Genesis of Administrative Justice and Administrative Procedure in Latvia

The administrative justice system and the administrative procedure is an indispensable part of a democratic state governed by law. This conclusion has been an underlying concept in introduction of the administrative justice and the administrative procedure in Latvia both during the Interwar Period and after the restoration of independence. Until the present, there have been two legislative acts promulgated by Latvian legislators in independent Latvia: the 1921 Act on Administrative Courts, and the currently effective Administrative Procedure Act. In the first instance, upon the twentieth anniversary approaching, a new legislative bill was developed already because the then effective legislative act was recognized to be outdated and excessively deficient. Whereas, in the second instance, the currently effective Administrative Procedure Act is highly appraised in general. The reasons for the difference can be sought in the fact that the Act on Administrative Courts adopted in 1921 was borrowed from another state with insignificant modifications, whereas the currently effective Administrative Procedure Act was developed specifically for the situation in Latvia taking into account the best examples of that time, placing also much emphasis on the selection and education of judges. During the Interwar Period, the administrative justice system was organized in Latvia differently from the present one: during the Interwar Period, the administrative justice was integrated into the system of courts of general jurisdiction, whereas nowadays there are autonomous administrative courts – the Administrative District Court and the Administrative Regional Court, as well as the Department of Administrative Cases under the Senate. An arguable similarity, conversely, can be found in the fact that during the Interwar Period there existed, just like there exists nowadays, various procedures of appeal in administrative cases (review of a case in one, two, or three court instances); furthermore, in addition to the foregoing, various combination of the procedure of appeal exist now. The administrative justice system has faced its challenges in each of these periods – initially, they were organizational, related to creating a panel of judges, the creation of permanent case law on principal matters, and, finally, cultivation thereof in nuances. The legal relationships governed by administrative law nowadays have become ever more complicated, whereas the legal framework applicable – ever more layered. However, the challenge to apply the legal framework governing the procedure in view of the role of the administrative court in a democratic state ruled by the law remains the same, along with the fact that compliance with standards of procedure is not an aim in itself, it is aimed at the accomplishment of specific objectives.

Michael Johannes Reichenthaler

Universität Regensburg
(University of Regensburg, Germany)
e-mail: michael.reichenthaler@mailbox.org

ORCID: 0000-0002-3410-7813

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.06

Das Kartellgericht der Weimarer Republik: eine Institution zwischen Verwaltungsgericht, Zivilgericht und Verwaltungsbehörde und seine Bedeutung für den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz

**The Antitrust Court of the Weimar Republic: an Institution Between
the Administrative Court, Civil Court and Administrative Authority
and its Significance for Administrative Legal Protection**

ABSTRACT

This article deals with the possibilities of obtaining administrative court legal protection at the imperial/national level during the Weimar Republic. Characteristic for this epoch of German administrative jurisdiction is the formation of numerous specialized administrative courts. As an example of this practice, the following article focuses on the Antitrust Court as a typical special administrative court of the Weimar period. However, it begins with the changes in administrative jurisdiction in general that resulted from the new Weimar Constitution, which gave administrative courts constitutional protection for the first time in German legal history. In addition, the paper outlines how this new constitutional framework was received by scholars and had an impact in practice. However, the proclamation of a German Republic after World War I, not only changed the constitution, but also meant that the administration was confronted with completely new challenges. How the German administration responded to this new situation is also briefly outlined in order to provide a better understanding of the importance and scope of the administrative courts' activities at

the national level. The article focuses on the antitrust court and in particular on its competences and available remedies. These two parameters of court organization provide information on whether the Antitrust Court was actually an institution committed to legal protection or whether the effectiveness of the administration was the guiding idea that shaped the activity of the Antitrust Court.

Key words: administrative law protection, Weimar Republic, antitrust court, legal process, judicial responsibilities

Verwaltungsrechtsschutz auf Reichsebene während der Weimarer Republik

I. Einleitung

Das öffentliche Recht der Weimarer Republik kannte neben der Anrufung von Verwaltungsgerichten eine Vielzahl weiterer Formen des Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Verwaltung, die sich ganz grundlegend unterteilen lassen in Rechtsschutz durch Behördeneinrichtung, Rechtsschutz durch Verfahrensvorschriften, Rechtsschutz durch die Zivilgerichte in Verwaltungssachen und letztlich Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte als „wichtigste und vollkommenste Form des Rechtsschutzes“^{1, 2}

Den Schwerpunkt der vorliegenden Betrachtung bildet der Verwaltungsrechtsschutz durch das Kartellgericht, weshalb vor allem die Anrufung der Verwaltungsgerichte im Klageweg beleuchtet wird und nur an den notwendigen Stellen wird auf die oben angesprochenen Alternativen näher eingegangen.

Einleitend soll aber auch auf die gesamte Bandbreite der Verwaltungsgerichte auf Reichsebene eingegangen werden, um die Ausführungen das Kartellgericht betreffend in den größeren historischen Kontext einordnen zu können. Dies ist vor allem deshalb relevant, weil einerseits der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz während der Jahre 1919 bis 1933 vorrangig auf die bestehenden Rechtsschutzregime der Länder aufbaut, andererseits aber eine immer stärkere „Dynamisierung der Verwaltungsaufgaben zugunsten des Reiches“³ fest-

¹ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, I. Band, 3. Aufl. 1961, S. 123.

² R. Grawert, [in:] *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes: Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, Hrsg. H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. von Mutius, 1985, S. 36; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1928, S. 280 ff.

³ R. Grawert, op. cit. [Fn. 2], S. 39.

zustellen ist.⁴ Da sich somit der gewichtigere Teil der verwaltungsrechtlichen Regelungstätigkeit zunehmend von der Landes- auf die Reichsebene verlagerte, will sich der vorliegende Beitrag aus diesem Grund mit den auf Reichsebene bestehenden Verwaltungsgerichten im Allgemeinen und dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz des Kartellgerichts im Besonderen auseinandersetzen.

Die Verwaltungsgerichte des Reiches sind während der Weimarer Republik der Reichsfinanzhof, das Reichswirtschaftsgericht, das Reichsbahnamt, das Bundesamt für Heimatwesen, das Reichspatentamt bzw. dessen spätere Richtigkeitsabteilung, das Reichsversicherungsamt, die Schiedsgerichte sowie das Oberschiedsgericht für Streitsachen der Angestelltenversicherung, das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung, das Reichsversorgungsgericht, das Reichsoberseeamt, die Reichsrayonkommission sowie der Staatsgerichtshof zum Schutz der Republik bzw. der entsprechende Senat des Reichsgerichts.⁵

Als eigenständige Verwaltungsgerichte auf Reichsebene, die während der Weimarer Republik entstanden sind, lassen sich insbesondere das Reichswirtschaftsgericht, das ebenfalls dort angesiedelte Kartellgericht, das Reichsversorgungsgericht sowie das Reichsbahngericht einordnen, während ansonsten viele Institutionen bzw. Behörden des Kaiserreichs, die ebenfalls mit Rechtspflichtaufgaben betraut waren, fortgeführt wurden.⁶

Dieser Beitrag konzentriert sich auf das Kartellgericht und versucht anhand dessen Zuständigkeiten herauszuarbeiten, ob dieses Gericht überhaupt Zugang zu (verwaltungsgerichtlichem) Rechtsschutz eröffnete und wie dieser ausgestaltet war.

Es soll daher versucht werden, durch die Darstellung der sachlichen Zuständigkeiten des Kartellgerichts als damaliges Sonderverwaltungsgericht einen Eindruck über eine möglicherweise bestehende Systematik des Zugangs zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz in der Weimarer Republik zu gewinnen.

⁴ R. Grawert, op. cit., ebd., S. 46.

⁵ Vergleiche zu den unterschiedlichen Entwicklungsstadien der Weimarer Republik die folgende Auflistung der bestehenden Verwaltungsgerichte: R. Hue de Grais, H. Peters (Hrsg.), *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche*, 23. Aufl. 1926, S. 325; R. Hue de Grais, H. Peters (Hrsg.), op. cit., S. 346 f.; R. Hue de Grais, H. Peters (Hrsg.), op. cit., 25. Aufl. 1930, S. 347 f.; F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8. Aufl., Tübingen 1928, S. 247; F. Fleiner, op. cit., 5. Aufl., Tübingen 1920, S. 235; F. Fleiner, op. cit., Tübingen 1922, S. 235; F. Fleiner, S. 235; W. Jellinek, op. cit. [Fn. 2], S. 91.

⁶ C. Steinbeiß-Winkelmann, § 4 *Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene*, [in:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, § 4 *Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene*, Hrsg. K.-P. Sommermann, B. Schaffarik, Berlin – Heidelberg 2019, S. 99-104, 110; O. Kimminich, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik*, *Verwaltungsblätter Baden-Württemberg* 1988, 371 (376); E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band VI, Stuttgart, Berlin – Köln – Mainz 1981, S. 570 f.

Ausgangspunkt für diese Darstellungen sind zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben, in denen sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit bewegte, bevor auf den Wandel der Verwaltungstätigkeit eingegangen wird, um schließlich das Kartellgericht und dessen Bedeutung für die Rechtsschutzpraxis zu behandeln.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Weimarer Verwaltungsgerichtsbarkeit

Um eine treffende Darstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit während der Weimarer Republik geben zu können, soll zu Beginn auf die WRV und deren relevante Vorschriften eingegangen werden, die den neuen verfassungsrechtlichen Rahmen (auch) für die Verwaltungsgerichtsbarkeit festlegte.

Die maßgebliche Vorschrift, die sich mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit auseinandersetzte, war Art. 107 WRV, der lautete: „Im Reiche und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen.“

Darüber hinaus ließ sich aus Art. 107 WRV in Verbindung mit Art. 31 und 166 der Verfassung auch der Auftrag an den Gesetzgeber ableiten, ein Reichsverwaltungsgericht einzurichten.⁷ Dieser Aufgabe wurde während der gesamten Weimarer Republik auch versucht, gerecht zu werden, gelingen wollte es in fünf Anläufen bis 1933 aber nicht.⁸

Darin konnte zunächst eine Verbesserung im Vergleich zur Kaiserzeit festgestellt werden, da nun die Existenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf verfassungsrechtlicher Ebene garantiert wurde, wenn auch kein Individualrecht im Sinne unseres heutigen Art. 19 IV GG geschaffen wurde.⁹

Um den Stellenwert, den diese Neuerung für die Weimarer Republik mit sich brachte, genauer zu betrachten, soll zunächst auf die Entstehungsgeschichte

⁷ O. Kimminich, op. cit., [Fn. 6], 371 (373).

⁸ Diese intensive verwaltungsrechtliche Debatte rund um die fehlgeschlagene Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts ist umfassend monographisch aufgearbeitet in: W. Kohl, *Das Reichsverwaltungsgericht: ein Beitrag zur Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland*, Tübingen 1991.

⁹ M. Pagenkopf, *150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland*, Stuttgart – München [u.a.] 2014, S. 64 f.; P. M. Huber, *GG Art. 19 IV [Rechtsschutzgarantie]*, [in:] *Grundgesetz Kommentar Band I*, Hrsg. H. von Mangoldt, F. Klein, C. Starck, 7. Aufl. 2018, Rn. 342; N. Weiß, *Historische Entwicklungen von Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt in Deutschland und der Europäischen Union*, [in:] *Rechtsschutz als Element von Rechtsstaatlichkeit, Historische Entwicklungen von Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt in Deutschland und der Europäischen Union*, 1. Aufl., Hrsg. N. Weiß, Baden-Baden 2011, S. 31; C. Steinbeiß-Winkelmann, op. cit. [Fn. 6], S. 108 f.; G. Anschütz, *Art. 107*, [in:] *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Bd. 1, Hrsg. H.C. Nipperdey, Berlin 1929, S. 136; O. Kimminich, op. cit. [Fn. 6], 371 (373); W. Apelt, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 2. Auflage, München – Berlin 1964, S. 281; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 6], S. 530, 106 f. sieht durch

des Art. 107 WRV eingegangen werden, um im Anschluss dessen wissenschaftliche Rezeption und die Implementierung in der Praxis darzustellen.

1. Entstehungsgeschichte von Art. 107 WRV

Die Schaffung von Art. 107 WRV geht auf einen Verfassungsentwurf von Hugo Preuß sowie die Arbeit des Verfassungsausschusses der verfassunggebenden Versammlung zurück.¹⁰

Letztendlich war es dessen vierter Entwurf, der am 21. Februar 1919 in die Nationalversammlung eingebracht wurde und nach der Klärung grundsätzlicher Fragen zur weiteren Beratung in den Verfassungsausschuss überwiesen wurde.¹¹

Dieser Ausschuss wurde als Gremium „pragmatisch-orientierte Sachkenner“¹² angesehen, welches sich durch „Sachlichkeit und Gründlichkeit“¹³ sowie eine „Friedfertigkeit im Verhalten der Parteien zueinander“¹⁴ auszeichnete.

Grundlage für Art. 107 WRV, wie er später auch in der Verfassung Geltung erfahren sollte, war ein Antrag des Abgeordneten Dr. Beyerle der Zentrums- partei, dessen Antrag noch die Schaffung „besonderer Verwaltungsgerichte“ forderte, was von Hugo Preuß kritisiert wurde und letztlich zur diskussionslosen Streichung des Wortes führte.¹⁵

Dieses zeigt exemplarisch, wie wenig Bedeutung der Abschnitt über die Rechtspflege und damit auch die verfassungsrechtliche Absicherung der Verwaltungsgerichte in den Beratungen des Verfassungsausschusses hatte, da das Deutsche Reich nach Krieg und Revolution mit anderen Aufgaben als dem

die Garantie der rechtsstaatlichen Gerichtsbarkeit als „Einrichtung“ durchaus ein subjektives Grundrecht, welches die Kehrseite des objektiven Justizrechts darstellte; ob dies auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Besonderen gilt, bleibt aber offen.

¹⁰ W. Frotscher, B. Pieroth, *Verfassungsgeschichte: von der Nordamerikanischen Revolution bis zur Wiedervereinigung Deutschlands*, 18. Auflage, München 2019, Rn. 515a ff. G. Anschütz, op. cit. [Fn. 9], S. 133 f.

¹¹ W. Frotscher, B. Pieroth, op. cit. [Fn. 10], Rn. 515 f. O.F.R. Haardt, C.M. Clark, *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, [in:] *Das Wagnis der Demokratie: eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, Band 10365, Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte, Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung*, Hrsg. H. Dreier, C. Waldhoff, Bonn 2019, S. 15.

¹² O.F.R. Haardt, C.M. Clark, op. cit. [Fn. 11], S. 16.

¹³ G. Anschütz, *Einleitung*, [in:] *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 14. Auflage, Berlin 1965.

¹⁴ G. Anschütz, ebd.

¹⁵ G. Anschütz, op. cit., [Fn. 9], S. 133 f.; *Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung, 31. Sitzung vom 27. Mai 1919*, S. 11.

Auf- und Ausbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigt war.¹⁶ Dies wird auch eindrucksvoll deutlich, wenn der Vorsitzende des Verfassungsausschusses Erich Kaufmann vor den Beratungen u.a. über die Vorschriften der Rechtspflege nochmals eindringlich zu effektiver und produktiver Arbeit aufruft und die Mitglieder dazu anhält, in dieser und der nächsten Woche die erste und zweite Lesung zum Ende zu bringen, um eine fertige Verfassung vorweisen zu können, falls eine solche in den politischen Wirren der damaligen Zeit gebraucht wird.¹⁷

Letztlich trat Art. 107 WRV in der oben aufgeführten Fassung mit der WRV im August 1919 in Kraft und legte damit das verfassungsrechtliche Grundgerüst für die Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie den Verwaltungsrechtsschutz in der Weimarer Republik fest.

2. Wissenschaftliche Rezeption von Art. 107 WRV

In der Rechtswissenschaft der Weimarer Zeit war Art. 107 WRV vor allem deshalb Gegenstand der wissenschaftlichen Auseinandersetzung, weil sich die Verfassung dort nicht klar für oder gegen eine justizstaatliche Lösung in Form der Eingliederung der Verwaltungsgerichte in die ordentliche Gerichtsbarkeit aussprach und so diese grundlegende justizpolitische Thematik durch die neue Reichsverfassung keine Klärung erfahren hat.¹⁸

Als Verfasser des bedeutendsten Kommentars zur WRV sprach sich Gerhard Anschütz in dieser Debatte klar gegen eine justizstaatliche Interpretation aus und fasst die Verwaltungsgerichtsbarkeit als eine Sondergerichtsbarkeit auf, die sich klar von den ordentlichen Gerichten abgrenzt und eine selbstständige Institution und damit ein „Gegenstück zur Justiz“¹⁹ darstellt.²⁰

Daneben wurde diese Debatte auch auf der Staatsrechtslehrertagung des Jahres 1925 aufgegriffen, auf der Walter Jellinek und Gerhard Lassar zu dem Thema „Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und durch Verwaltungsgerichte (Fortschritte, Rückschritte und Entwicklungstendenzen seit der Revolution)“ referierten. Dabei wurde der Vortrag von Jellinek oftmals als Plädoyer

¹⁶ O. Kimminich, op. cit. [Fn. 6], 371 (372); W. Jellinek, G. Lassar, *Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und durch Verwaltungsgerichte*, Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1925, 8 (78 f.).

¹⁷ *Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung*, 31. Sitzung vom 27. Mai 1919, 1919, S. 1.

¹⁸ W. Rübner, *Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [in:] *Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, 4, *Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. K.G.A. Jeserich, H. Pohl, G.-C. von Unruh, W. Berg, Stuttgart 1985, S. 641; R. Grawert, op. cit. [Fn. 2], S. 48; O. Kimminich, op. cit. [Fn. 6], 371 (372).

¹⁹ G. Anschütz, op. cit. [Fn. 9], S. 132.

²⁰ G. Anschütz, op. cit., ebd., S. 132 f.

für eine justizstaatliche Lösung verstanden, obwohl er lediglich konstatierte, dass die Rückkehr zum Justizstaat nicht notwendigerweise ein Rückschritt sein müsse, da, zumindest im Moment, die ordentliche Gerichtsbarkeit hinsichtlich ihrer Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit überlegen ist und sich auch ordentliche Gerichte in der Behandlung öffentlich-rechtlicher Fragestellungen herausgetan haben.²¹ Darüber hinaus vertrat Jellinek auch die Auffassung, dass eine justizstaatliche Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durchaus mit der verfassungsrechtlichen Vorgabe des Art. 107 WRV vereinbar sei.²²

3. Praktische Auswirkungen der verfassungsrechtlichen Garantie einer Verwaltungsgerichtsbarkeit

In der Praxis spielte der obige Streit um einen justizstaatlichen Anknüpfungspunkt keine große Rolle, da hier überwiegend der h.M. gefolgt wurde und auch die Hansestädte, die im Hinblick auf justizstaatliche Bestrebungen eine Vorreiterrolle eingenommen hatten, aufgrund des Art. 107 WRV eigene Landesverwaltungsgerichte einführten, die allerdings eng an den ordentlichen Gerichten orientiert waren.²³

Dagegen kann es als wesentliche praktische Folge des Art. 107 WRV angesehen werden, dass damit auf verfassungsrechtlicher Ebene das Ende der an Effektivität ausgerichteten und nicht an rechtsstaatlichen Maßstäben orientierten Administrativjustiz eingeläutet wurde.²⁴

Des Weiteren lässt sich anhand des Wortlauts des Art. 107 WRV ein stärkerer Fokus auf den Schutz des Einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden im Gegensatz zur rein objektiven Rechtskontrolle feststellen.²⁵

Dass das von der Verfassung vorgegebene Ziel aber nicht zwangsläufig zur Errichtung einer Verwaltungsrechtspflege nach heutigen Maßstäben führt, wird dadurch deutlich, dass durch Art. 102 WRV zwar die sachliche Unabhängigkeit aller Richter garantiert wird, die persönliche Unabhängigkeit im Sinne der Ernennung auf Lebenszeit, der Unabsetzbarkeit sowie der Unersetzbarkeit nach Art. 104 WRV den Richtern der ordentlichen Gerichte vorbehalten war.²⁶

²¹ W. Jellinek, G. Lassar, op. cit. [Fn. 16], 8 (8-12).

²² W. Jellinek, G. Lassar, op. cit., ebd., 8 (12).

²³ W. Rüfner, op. cit. [Fn. 18], S. 641, 646 ff.; W. Jellinek, G. Lassar, op. cit. [Fn. 16], 8 (18 ff.); W. Kohl, op. cit., [Fn. 8], S. 163 f.; H. Schäfer, op. cit. [Fn. 8], 73 (74).

²⁴ C. Steinbeiß-Winkelmann, op. cit. [Fn. 6], S. 109; J. Kronisch, § 1 [Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte], [in:] *VwGO Großkommentar*, 5. Auflage, Hrsg. H. Sodan, J. Ziekow, Baden-Baden 2018, Rn. 10; O. Kimminich, op. cit. [Fn. 6], 371 (373).

²⁵ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, 3. Auflage, Berlin 1931, S. 297.

²⁶ W. Kohl, op. cit., [Fn. 8], S. 164.

Dies kann bereits als Indiz dafür gesehen werden, welchen schwierigen Stand die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Justizsystem selbst hatte und lässt erahnen, dass die Trennung von Exekutive und Judikative gerade an dieser bedeutsamen Stelle nicht ohne Weiteres vollzogen werden konnte.

Da oben bereits die Schwächen der Verfassungsnorm angesprochen wurden und die damit einhergehende Problematik während der Weimarer Zeit nicht gelöst wurde, vermochte Art. 107 WRV zwar partiell die angesprochenen Änderungen herbeizuführen, Anstoß für grundlegende Reformen bildete diese neue Verfassungsnorm dagegen nicht.²⁷

Erich Kaufmann fasste es in der anschließenden Diskussion der Staatsrechtslehrertagung des Jahres 1925 folgendermaßen zusammen: „Es dürfe aber nicht verkannt werden, daß der Rechtsstaat als solcher in gewaltiger Krise begriffen sei, wir dürften nicht über dessen Verfeinerungen sprechen, während der Boden schwanke, auf dem wir stehen (...)“²⁸

III. Reichsverwaltungsgerichte während der Weimarer Republik

Zwar setzt sich dieser Beitrag schwerpunktmäßig mit den Reichsverwaltungsgerichten der Weimarer Republik und insbesondere dem Kartellgericht auseinander, dennoch reicht die Errichtung einer reichseigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit aber bis in das Jahr 1870 zurück, als mit dem Bundesamt für Heimatwesen auf Grundlage des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz erstmals in Berlin und 1871 auf Reichsebene ein Sonderverwaltungsgericht geschaffen wurde.²⁹

Diese Bildung von Sonderverwaltungsgerichten verfestigte sich während der Kaiserzeit und wurde, unter anderem auch mangels Reformanstoß durch Art. 107 WRV, auch in der Weimarer Republik fortgeführt.³⁰ In den Jahren 1919 bis 1933 konnten sich trotz einer intensiven wissenschaftlichen Debatte um eine Ausweitung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, etwa durch Einführung einer verwaltungsrechtlichen Generalklausel³¹ oder die Errichtung

²⁷ R. Grawert, op. cit. [Fn. 2], S. 48; H. Holste, *Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933)*, Berlin 2002, S. 388.

²⁸ W. Jellinek, G. Lassar, op. cit. [Fn. 16], 8 (115).

²⁹ G. Anschütz, op. cit., [Fn. 9], S. 131.

³⁰ Eine kompakte Übersicht über die auf Reichsebene bestehenden Verwaltungsgerichte sowie die Reichsbehörden mit Rechtsprechungstätigkeit gibt C. Steinbeiß-Winkelmann, op. cit. [Fn. 6], S. 89–104; R. Grawert, op. cit. [Fn. 2], S. 35, 48; O. Kimminich, op. cit. [Fn. 6], 371 (375 f.); E.R. Huber, op. cit. [Fn. 6], S. 568.

³¹ W. Jellinek, op. cit. [Fn. 2], S. 304 sieht im System der Generalklausel die einzige Möglichkeit der Ausgestaltung der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit, die den Anforderungen des Rechtsstaats gerecht wird.

eines Reichsverwaltungsgerichts³², keine grundlegende Neuausrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durchsetzen, sodass stattdessen die weitere Herausbildung spezialisierter Sonderverwaltungsgerichte festzustellen ist.³³

Aufgrund dieser fortschreitenden und sich intensivierenden Zersplitterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene ist die bisherige rechtshistorische Aufarbeitung zu dem Ergebnis gekommen, dass die Weimarer Republik für die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach heutigen Maßstäben keine große Bedeutung hatte³⁴, dennoch lassen sich aber auch in dieser Zeitspanne gerade im Hinblick auf die sachliche Zuständigkeit der Gerichte und die Rechtsbehelfe, Entwicklungen aufzeigen, die sich im späteren bundesrepublikanischen Verwaltungsrechtssystem wiederfinden.³⁵

Als Beispiel des Weimarer Verwaltungsrechtsschutzsystems wird vorliegend das Kartellgericht gewählt, welches im Jahr 1923 gegründet und als „reines Verwaltungsgericht“³⁶ angesehen wurde.

1. Verwaltungstätigkeit auf Reichsebene – Tendenz zur „Verreichung“³⁷

Um die Tätigkeit der Sonderverwaltungsgerichte besser nachvollziehen zu können, soll zunächst noch näher auf die oben angesprochene „Dynamisierung der Verwaltungsaufgaben zugunsten des Reiches“³⁸ eingegangen werden. Dies soll dazu dienen, einen Überblick über die dem Reich zustehenden (Verwaltungs-) Kompetenzen und die ausgeübten Verwaltungstätigkeiten zu gewinnen, um nach Darstellung der errichteten Reichsverwaltungsgerichte die Frage beantworten zu können, ob ein den Verwaltungsaufgaben entsprechendes Rechtsschutzregime bestand oder sich zumindest abzeichnete.

Infolge der Gründung der Weimarer Republik hat die Reichsverwaltung sowohl hinsichtlich ihrer Kompetenzen als auch bezüglich ihrer tatsächlichen

³² W. Kohl, op. cit. [Fn. 8], S. 2 bezeichnet die Diskussion um das Reichsverwaltungsgericht als „das am leidenschaftlichsten diskutierte verwaltungsrechtliche Thema“ der Weimarer Republik.

³³ H.-C. Jasch, *Das Ringen um die Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Die Verwaltung“ 2005, 546 (551); J. Kronisch, op. cit. [Fn., 24], Rn. 8; H. Gulden, *Das künftige Reichsverwaltungsgericht*, Mannheim 1928, S. 12.

³⁴ C. Steinbeiß-Winkelmann, op. cit. [Fn. 6], S. 108; O. Kimminich, op. cit. [Fn. 6], 371 (371 f.).

³⁵ In H. Klinger, *Reichswirtschaftsgericht und Kartellgericht*, [in:] *Staatsbürger und Staatsgewalt - Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*, Reichswirtschaftsgericht und Kartellgericht, Hrsg. H.R. Külz, R. Naumann, Karlsruhe 1963, S. 109 f. wird deutlich, dass in der Befugnis der Richter des Reichswirtschaftsgerichts, in jeder Lage des Verfahrens einstweilige Anordnungen zu erlassen, ein Vorläufer der heutigen §§ 123 VwGO gesehen werden kann.

³⁶ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 6], S. 570.

³⁷ F. Giese, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, [in:] *Die Beamten-Hochschule, Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin-Wien 1929, S. 455.

³⁸ R. Grawert, op. cit. [Fn. 2], S. 39.

Tätigkeit einen erheblichen Bedeutungsgewinn erlangt, da die staatliche Zentralisierung als das wirksamste Mittel erschien, die drängenden politischen Fragen zu lösen.³⁹

Den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Reichsverwaltung bestimmte der sechste Abschnitt der Weimarer Reichsverfassung in den Artikeln 78 bis 101.

In den Verhandlungen zur WRV setzte sich klar der Trend zur Ausweitung der Reichskompetenzen von 22 auf 36 Sachgebiete durch.⁴⁰ Grundsätzlich verbriefte die WRV in ihrem Art. 14 die Ausführung der Reichsgesetze durch die Länder, allerdings wurde dieser Grundsatz in Art. 78 ff. WRV in einem eigenen Abschnitt gleich wieder durchbrochen.⁴¹ Darüber hinaus garantierte auch Art. 14 WRV den Vollzug der Reichsgesetze nur insoweit, als ein Reichsgesetz nichts Abweichendes bestimme, wodurch die Ausweitung der Reichsverwaltung von der Ebene der Verfassungsänderung zur bloßen Änderung der einfachen Gesetzgebung herabgesetzt wurde.⁴²

Während der Weimarer Republik kannte die Reichsverwaltung folgende Behörden: Auswärtiges Amt, Reichsministerium des Inneren, Reichswirtschaftsministerium, Reichsarbeitsministerium, Reichswehrministerium, Reichsjustizministerium, Reichsverkehrsministerium, Reichspostministerium, Reichsfinanzministerium, Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Reichsministerium für die besetzten Gebiete und den Rechnungshof des Deutschen Reiches.⁴³

Neben der Bündelung von Kompetenzen ist für die Reichsverwaltung der Weimarer Republik darüber hinaus das Prinzip der strengen örtlichen Zentralisation in der Reichshauptstadt Berlin kennzeichnend.⁴⁴

Während in der Kaiserzeit für die Reichsverwaltung die unmittelbare und die mittelbare Form gleichermaßen vertreten waren, zeigt sich ab 1919 einerseits eine Intensivierung der unmittelbaren Reichsverwaltung durch eigene Behörden und Beamte, aber auch die Bildung ganz unterschiedlicher Verwaltungseinrichtungen ohne massiven Behördenunterbau, wie beispielsweise Reichskommissare, Anstalten, Körperschaften oder auch privatrechtliche Organisationen, sodass sich ganz grundsätzlich eine viel stärkere Einflussnahme des Reiches auf nahezu alle Verwaltungszweige konstatieren lässt, die sich nicht zuletzt in der

39 F. Giese, op. cit. [Fn. 37], S. 455; O. Kimminich, op. cit. [Fn. 6], 371 (371 f.).

40 H. Holste, op. cit. [Fn. 27], S. 280.

41 H. Holste, op. cit., ebd., S. 284, 359.

42 H. Holste, op. cit., ebd., S. 359 f.

43 R. Hue de Grais, H. Peters, op. cit. [Fn. 5], S. 40-42; R. Hue de Grais, H. Peters, op. cit., ebd., S. 45-49; R. Hue de Grais, H. Peters, op. cit. [Fn. 5], S. 46-50.

44 C. Dieckmann, *Verwaltungsrecht: ein Hand- und Lehrbuch zur Einführung in die Verfassung und innere Verwaltung des Deutschen Reiches und Preußens*, Berlin 1922, S. 51.

Abtretung von Verwaltungsaufgaben an das Reich zeigte.⁴⁵ Als einzige Form der mittelbaren Reichsverwaltung verblieb die Wasserstraßenverwaltung bei den Landesbehörden und die Verwaltung der Eisenbahn wurde auch mittelbar, aber durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die Deutsche Reichsbahngesellschaft, verwaltet.⁴⁶

Eine Mischung aus Reichsverwaltung, Verwaltungs- als auch Zivilgerichtsbarkeit stellte das bereits angesprochene Kartellgericht dar, dessen sachliche Zuständigkeiten im Folgenden mehr Aufschluss über die Möglichkeiten des Zugangs zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz während der Weimarer Republik eröffnen sollen.

2. Kartellgericht

Am 2. November 1923 erging auf Grundlage des Ermächtigungsgesetzes vom 13. Oktober 1923⁴⁷ die Verordnung gegen den Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen (KartellVO)⁴⁸, die im Allgemeinen den Beginn der deutschen Kartellrechtspolitik markiert und im Besonderen auch für die damalige Praxis der Sonderverwaltungsgerichte durch die Schaffung des Kartellgerichts (KG) in § 11 Abs. 1 KartellVO relevant wird.⁴⁹

Das Kartellgericht wies dabei thematisch, organisatorisch und sogar personell eine enge Verbundenheit zum Reichswirtschaftsgericht (RWG) auf, stellte aber dennoch keinen Senat des RWG, sondern ein eigenständiges Gericht dar.⁵⁰

Dabei war es kein Zufall, dass die Gründung des Kartellgerichts im Jahr 1923 mit dem Höhepunkt der deutschen Hyperinflation zusammenfiel und damit einer Zeit, in der sich nicht nur die Arbeiter, sondern auch das Kleinbürgertum und sogar Teile der Bourgeoise ernsthaft in ihrer Existenz bedroht

⁴⁵ F. Giese, op. cit. [Fn. 37], S. 455; H. Holste, op. cit. [Fn. 27], S. 360 f., 365.

⁴⁶ F. Giese, op. cit. [Fn. 37], S. 455.

⁴⁷ Ermächtigungsgesetz v. 13.10.1923 (RGBl. I S. 943).

⁴⁸ Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen v. 02.11.1923 (RGBl. I S. 1067).

⁴⁹ F.F. Schär, *Die Preisbindung der zweiten Hand*, Winterthur 1959, S. 62 f.; R. Isay, *Kommentar zur VO, [in:] Kartellverordnung, Kommentar zur VO*, Hrsg. S. Tschierschky, R. Isay, Mannheim – Berlin – Leipzig 1925, S. 361 Anm. 1 zu § 11; W. Goldbaum, *Kartellrecht und Kartellgericht*, Berlin 1926, S. 177 Anm. 1 zu § 11.

⁵⁰ § 11 der Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen v. 02.11.1923 (RGBl. I S. 1067), H. Klinger, op. cit. [Fn. 35], S. 112, wonach die Personenidentität zwischen dem Vorsitzenden des RWG und des KG nicht zwingend vorgesehen war, aber praktisch immer so gehandhabt wurde, ein Beisitzer war darüber hinaus zwingend Reichswirtschaftsgerichtsrat, im Allgemeinen fanden die Vorschriften über das Verfahren vor dem RWG Anwendung und darüber hinaus wurden die für das KG erforderlichen Bürogeschäfte von der Geschäftsstelle des RWG erledigt; W. Goldbaum, op. cit. [Fn. 49], S. 176 f.; W. Kohl, op. cit., [Fn. 8], S. 93; KartG, Beschl. v. 3. März 1924, E 10, 1924; O. Lehnich, *Die Wettbewerbsbeschränkung*, Köln [u.a.] 1956, S. 339; W. Bittighofer, *Der Rechtsschutz im Kartellrecht*, Freiburg 1954, S. 185.

sahen und in den Kartellen zumindest teilweise die Auslöser für die immer rasanteren Preissteigerungen erblickten.⁵¹

Der rasante Anstieg der Kartelle von 385 im Jahr 1905 auf rund 3.000 im Jahr 1923 war dabei neben der Inflation auch auf die wachsende staatliche Einflussnahme und gegenseitige Koordination während und nach dem Ersten Weltkrieg sowie auf die dauerhaft hohe Nachfrage gegenüber einem geringen Angebot zurückzuführen.⁵²

Dies legte auch die Schlussfolgerung nahe, dass es sich bei der Schaffung des Kartellgerichts, eher um eine politische Maßnahme zur Beruhigung des besorgten Bürgertums handelte, als dass die tatsächliche Lösung des Kartellproblems im Vordergrund stand.⁵³ Diese Ansicht vertrat auch der (spätere) Präsident von Reichswirtschafts- und Kartellgericht, Georg Lucas, wenn er ausführte, dass „die Gedankengänge, die schließlich zum Erlaß der K. V. O. (KartellVO) führten, (...) in ihrem Ausgangspunkte gar nicht auf kartellpolitischem, sondern auf allgemein politischem Gebiet (...)“⁵⁴ lagen.

Daher kann die KartellVO und das darauf beruhende Kartellgericht zumindest teilweise als ein „aus parteipolitischen Rücksichten für notwendig erachtetes Zugeständnis an die breite Masse des Volkes“⁵⁵ gewertet werden.

Dabei darf jedoch nicht in den Hintergrund geraten, dass die juristische Auseinandersetzung, dass die juristische Befassung mit der Praxis von Kartellen in Deutschland, stellenweise dem größten Kartell-Land Europas, bis in die 1890er-Jahre zurückgeht, als Kartelle erstmalig in „rechtlich durchkonstruierter“⁵⁶ Form auftraten und sich das Reichsgericht bereits 1897 mit der Wirksamkeit von Kartellverträgen befassen musste.⁵⁷ Zwar wurde die KartellVO von den meisten Zeitgenossen als abrupte politische Reaktion auf die stetig steigenden

⁵¹ H. Roth, *Die Kartellverordnung vom November 1923 und ihre Bonner Variante*, „Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte/Economic History Yearbook“ 1962; J. Jickeli, *Das Kartellrecht in der Weimarer Republik*, [in:] *Gedächtnisschrift für Jörn Eckert: 15. Mai 1954 bis 21. März 2006, Das Kartellrecht in der Weimarer Republik*, 1. Aufl., Hrsg. A. Hoyer, J. Eckert, H. Hattenhauer, R. Meyer-Pritzl, W. Schubert, Baden-Baden 2008, S. 415; C.E. Fischer, *Deutsche Versuche zur Lösung des Kartell- und Monopol-Problems*, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“ 1954, Vol. 110; K.W. Nörr, *Die Leiden des Privatrechts*, Tübingen 1994, S. 50; K.L. Küpper, *Grundgedanken und öffentlich-rechtliche Grundlagen der Kartellverordnung vom 2. XI. 1923*, Mühlacker 1931, S. 3; R. Isay, *Die Geschichte der Kartellgesetzgebungen*, Berlin 1955, S. 38; O. Lehnich, op. cit. [Fn. 50], S. 335, 337; W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 183.

⁵² G. Lucas, *Kartelle und Rechtsordnung*, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1925, 387 (393 f.); S. Tschierschky, *Volkswirtschaftliche Einführung*, [in:] *Kartellverordnung, Volkswirtschaftliche Einführung*, Hrsg. S. Tschierschky, R. Isay, Mannheim – Berlin – Leipzig 1925, S. 36.

⁵³ H. Roth, op. cit. [Fn. 51], 11 (17); G. Lucas, op. cit. [Fn. 52], 387 (395).

⁵⁴ N. Caro, *Die Kartellgerichtspraxis und ihre Auswirkungen*, München 1926, S. 6 f.

⁵⁵ A. Klotzbach, *Der Roheisenverband*, Düsseldorf 1926, S. 248.

⁵⁶ C.E. Fischer, op. cit. [Fn. 51], 425 (442).

⁵⁷ C.E. Fischer, op. cit., ebd., 425 (443).

Preise gesehen, dennoch enthielt die Verordnung auch manches, was als (teilweises) Ergebnis einer längeren und intensiveren Auseinandersetzung mit dem Kartellwesen angesehen werden kann, was auch dadurch deutlich wird, dass es die ganz grundsätzliche Zielsetzung der Kartellverordnung war, die Konkurrenzfreiheit wiederherzustellen.⁵⁸

Diese vergleichsweise lange Historie des deutschen Kartellrechts kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die KartellVO schwerpunktmäßig dazu dienen sollte, die erheblichen, inflationsbedingten Preissteigerungen zu bremsen und „die Kreise der Produktion und des Handels wieder zu dem vielfach verlorengegangenen Verantwortungsbewußtsein gegenüber dem Gemeinwohl zurückzuzwingen“⁵⁹ und die wesentlichen Kernprobleme des deutschen Kartellwesens zu erfassen.⁶⁰

Für die vorliegende Untersuchung ist die Kartellverordnung und das darauf fußende Kartellgericht deshalb von besonderer Relevanz, weil hier eine Verschiebung des grundsätzlichen Blickwinkels auf die Kartelle stattgefunden hat: während ursprünglich die Kartelle allein dem Privatrecht unterworfen waren und ein Missbrauch der ihnen innewohnenden Macht nur in den zivilrechtlichen Grenzen sanktionsfähig war, erkannte der Staat nun in der wirtschaftlichen Machtkonzentration der Kartelle eine volkswirtschaftliche Bedrohung, welcher er mit einer auf der Kartellverordnung gründenden schwerpunktmäßigen öffentlich-rechtlichen Behandlung begegnete.⁶¹

Auf Grundlage der relevanten sachlichen Zuständigkeiten des Kartellgerichts soll im Folgenden herausgestellt werden, ob und in welchem Umfang der Rechtsschutz gegen Akte öffentlicher Gewalt in der Verordnung und Gerichtsorganisation Niederschlag gefunden hat.

Im Hinblick auf die Maßnahmen sind zwei Richtungen in der Kartellverordnung erkennbar, die einerseits eine staatliche Kartellaufsicht etablieren und dieser weitreichende Eingriffsbefugnisse zusprechen, und andererseits wird die Möglichkeit für einzelne Kartellmitglieder geschaffen, die Kartellbindung durch fristlose Kündigung, unter bestimmten Voraussetzungen, zu lösen.⁶²

Hinsichtlich der Zuständigkeiten des Kartellgerichts lässt sich aus der Verordnung eine Aufteilung zwischen dem Gericht, seinem Vorsitzendem, dem

⁵⁸ J. Jickeli, op. cit. [Fn. 51], S. 415; G. Lucas, op. cit., [Fn. 52], 387 (396).

⁵⁹ Nach der amtlichen Pressemitteilung der Reichsregierung, im Wortlaut zitiert nach N. Caro, op. cit. [Fn. 54], S. 4 f.

⁶⁰ C.E. Fischer, op. cit. [Fn. 51], 425 (452 f.); O. Lehnich, op. cit. [Fn. 50], S. 337; N. Caro, op. cit. [Fn. 54], S. 4 ff.

⁶¹ G. Lucas, op. cit. [Fn. 52], 387 (401 f.); A. Blum, *Die Grundzüge des neuen deutschen Kartellrechts*, Mannheim 1925, S. 26; W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 183.

⁶² G. Lucas, op. cit. [Fn. 52], 387 (402 f.).

Reichswirtschaftsminister sowie den ordentlichen Gerichten entnehmen, wobei vorliegend der Schwerpunkt auf dem Gericht und dessen Vorsitzenden liegt.⁶³

a) Zuständigkeiten des Kartellgerichts

Gem. § 4 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 7 Abs. 1 Satz 1 der KartellVO war das KG, auf Antrag des Reichswirtschaftsministers, zuständig für die Vernichtung gemeingefährlicher Verträge und Beschlüsse und für das Verbot der bestimmten Art ihrer Durchführung. Dabei oblag es dem KG ebenfalls gem. § 7 Abs. 2 KartellVO darüber zu entscheiden, ob in diesem Fall der Nichtigkeitserklärung die übrigen Teile ebenfalls nichtig sind.

Zudem konnte das Kartellgericht auf Grundlage von §§ 7 Abs. 1 Satz 2, 4 Abs. 1 Nr. 2 KartellVO die Ermächtigung zur Kündigung des Vertrages bzw. zum Rücktritt vom Beschluss anordnen und gem. § 7 Abs. 3 KartellVO diese Anordnungen auch wieder aufheben.

Eine praktische besonders relevante Zuständigkeit ergab sich aus § 8 Abs. 3 der KartellVO, da hier das KG darüber zu entscheiden hatte, ob ein wichtiger Grund für die Kündigung der Kartellvereinbarung iSv § 8 Abs. 2 KartellVO vorlag und die ausgesprochene Kündigung zulässig war.⁶⁴

Gem. § 9 Abs. 4, 5 KartellVO entschied das KG weiterhin, nach der vorgegangenen Entscheidung des Vorsitzenden oder einer Landesstelle, über die Verwertung von Sicherheiten, die Verhängung von Sperren und ähnliche Maßnahmen.

Aus § 10 Abs. 1 KartellVO ergab sich darüber hinaus die weitergehende Zuständigkeit: hier hatte das Gericht, auf Antrag des Reichswirtschaftsministers, darüber zu entscheiden, ob es die allgemeine Ermächtigung zum Rücktritt von Verträgen erteilt. Diese Entscheidung konnte das KG gem. § 10 Abs. 7 KartellVO entweder auf Antrag des Ministers oder von Amts wegen auch nachträglich aufheben oder abändern, falls dessen Voraussetzung nachträglich weggefallen war.

Zuletzt entschied das Kartellgericht über die Entscheidungen des Vorsitzenden gem. § 13 KartellVO, über Ordnungsstrafen nach § 17 KartellVO sowie über gutachtliche Äußerungen gem. § 20 KartellVO.

⁶³ J. Jickeli, op. cit. [Fn. 51], S. 416; W. Goldbaum, op. cit. [Fn. 49], S. 178 f.; K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 12 ff.; G. Lucas, op. cit. [Fn. 52], 387 (402 f.); A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 26; W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 185.

⁶⁴ O. Eger, *Das Recht der deutschen Kartelle: Eine einführende Gesamtdarstellung mit den Texten der einschlägigen Verordnungen*, Berlin 1932, S. 103; K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 30; H. Ricker, *Die Stellung des § 12 der Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen im deutschen Kartellrecht*, Berlin 1931, S. 15.

Diese Fülle heterogener Zuständigkeiten stellen die organisatorische Grundlage für das Tätigwerden des Kartellgerichts dar.⁶⁵ Im Weiteren sollen diese Zuständigkeiten näher betrachtet werden, um festzustellen, ob das Kartellgericht in diesen Fällen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gewährte.

1) Nichtigkeitserklärung von Verträgen und Beschlüssen sowie die Untersagung ihrer Durchführung

Die aus § 4 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 7 Abs. 1 KartellVO resultierende Zuständigkeit setzte sich mit Kartellverträgen und -beschlüssen auseinander, die zuvor rechtsgültig waren und anschließend durch Ausspruch des Kartellgerichts aufgrund der ihnen innewohnenden Gefährdung gesamtwirtschaftlicher Interessen als rechtlich nicht existent beurteilt wurden, sodass diese gerichtliche Zuständigkeit auf die Vernichtung eines bis dahin gültigen Rechtsgeschäfts abzielte.⁶⁶ Diese Vorschriften wurden unter anderem als Teil des „eigentlichen Kernstücks der Kartellpolizei“⁶⁷ bezeichnet, da sie den staatlichen Stellen Maßnahmen zur Verfügung stellten, um wirtschaftlichen Vormachtstellungen von Kartellen entgegenzutreten.⁶⁸

In § 7 KartellVO heißt es: „Im Falle des § 4 Abs. 1 Ziffer 1 hat das Kartellgericht (...) den Vertrag oder Beschluß ganz oder zum Teil für nichtig zu erklären oder die bestimmte Art seiner Durchführung zu untersagen (...)“

Da das Kartellgericht mit der Nichtigkeitserklärung bzw. Untersagung aufgrund einer Gefährdung von Gemeinwirtschaft oder Gemeinwohl zweifelsohne öffentlich-rechtlich handelte⁶⁹, stellt sich die Frage, ob es sich bei diesem Tätigwerden tatsächlich um Justiz im materiellen Sinn oder bloße Verwaltungstätigkeit handelte.⁷⁰

⁶⁵ E.R. Huber, *Das Wesen des Kartellgerichts*, Kartell-Rundschau 1930, 636 (639).

⁶⁶ A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 77; R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 155 Anm. 1; K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 26 f.

⁶⁷ R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 155 Anm. 1.

⁶⁸ M. Stolleis, *Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht*, Berlin 1974, S. 158; W. Kohl, op. cit. [Fn. 8], S. 94.

⁶⁹ A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 69 f. der deutlich macht, dass die Gefährdung des Gemeinwohls nicht mit einem Verstoß gegen die guten Sitten iSd § 138 BGB gleichgesetzt werden kann, denn zum einen wäre aufgrund der zwingenden Nichtigkeit gem. § 138 BGB die Vorschrift der KartVO sinnlos und zum anderen hat der Begriff der öffentlichen Ordnung einen anderen Sinn als der der guten Sitten, m.w.N.

⁷⁰ G. Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 7. Auflage, München-Leipzig 1919, S. 27 ff.; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, Berlin 1929, S. 610, 793 f.; O. Mayer, op. cit. [Fn. 1], S. 5 ff.; G. Lucas, op. cit. [Fn. 52], 387 (408); E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (639); eine rein formelle Unterscheidung, wie E. Kaufmann, *Verwaltung, Verwaltungsrecht*, [in:] *Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, 2. Auflage, Tübingen 1914, sie vertritt, kann im Kontext der Gewährung tatsächlichen Rechtsschutzes dagegen nicht überzeugen.

Denn während im ersten Fall die Gewährung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes bejaht werden könnte, würde das Kartellgericht im zweiten Fall dagegen einen (belastenden) Verwaltungsakt erlassen, was die vollständige Versagung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes zur Folge hätte, da das Kartellgericht gem. § 12 Abs. 1, 2 KartellVO ausschließlich und endgültig entschied und aufgrund der Entscheidungsform eines Beschlusses auch die Wiederaufnahme ausgeschlossen war.⁷¹

In formeller Hinsicht scheint die Tätigkeit des Kartellgerichts im Rahmen dieser Zuständigkeit zweifelsohne Rechtsprechung darzustellen, da das Gericht als unabhängige Behörde auftrat und seine Entscheidung in einem justizförmigen Verfahren traf.

Der Entscheidung des Kartellgerichts ging ein Antrag des Reichswirtschaftsministers (RWM) voraus, dem ein (alleiniges) Initiativrecht zukam, woraufhin das Kartellgericht eine rechtlich verbindliche Entscheidung traf.⁷² Dieser Antrag des Reichswirtschaftsministers führte aber nicht zur Entstehung eines Rechtsstreits zwischen diesem und einem Kartell, sondern eröffnete vielmehr überhaupt erst die Möglichkeit eines kartellpolizeilichen Einschreitens des Kartellgerichts, welches die Einhaltung der Ermessensschränken bei der Beurteilung der Voraussetzungen von § 4 KartellVO überprüfte und darüber hinaus eine beschränkte Zweckmäßigkeitprüfung im Hinblick auf § 4 Abs. 1 Nr. 2 KartellVO (Einräumung eines jederzeitigen Kündigungs- bzw. Rücktrittsrechts für alle Beteiligten am Vertrag bzw. Beschluss) vornahm.⁷³

Dadurch wird die Handlungsnatur des Kartellgerichts auf dieser Grundlage nochmals besonders deutlich: Denn sofern das Kartellgericht gem. § 7 Abs. 2 KartellVO die Einräumung eines Kündigungs- bzw. Rücktrittsrechts nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 KartellVO als ausreichend zum Schutz von Gesamtwirtschaft und Gemeinwohl erachtete, bediente es sich einer Maßnahme, die der Reichswirtschaftsminister auch ohne Zutun des Gerichts rechtsverbindlich hätte erlassen können und die unstrittig als Verwaltungsverfügung einzuordnen ist und es besteht kein sachlicher Grund die gleiche Handlung des Kartellgerichts anders zu qualifizieren.⁷⁴ Verstärkt wird dies zudem dadurch, dass § 7 Abs. 3

⁷¹ H. Klinger, op. cit. [Fn. 35], S. 112; K.H. Schmidt, *Leitsätze der Rechtsprechung des Kartellgerichts*, München-Berlin 1934, S. 21; R. Callmann, *Das deutsche Kartellrecht*, Berlin 1934, S. 229 ff. hält eine Wiederaufnahme in engen Grenzen für möglich, allerdings entscheidet auch dann das Kartellgericht selbst, da es keinen „Großen Senat“ besitzt und auch kein Teil des RWG ist.

⁷² K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 27 f.; O. Mayer, op. cit. [Fn. 1], S. 99; R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 351 Rn. 2; G. Lucas, op. cit. [Fn. 52], 387 (390); A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 27; R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 155 Anm. 1 (mit Ausnahme des § 12 Abs. 3).

⁷³ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (644); K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 28.

⁷⁴ A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 73 f., 78; H. Friedländer, *Das Kartellaufsichtsgesetz*, Berlin 1924, S. 36, 101; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (644).

KartellVO die Rücknahme der vom Kartellgericht erlassenen Anordnungen ermöglichte, was mit der Natur einer richterlichen Entscheidung unvereinbar wäre.

Das Kartellgericht stellte somit in diesem Kontext keine Behörde dar, die objektives Recht auf ein zwischen zwei Parteien streitiges Rechtsverhältnis anwendete und ihre Entscheidung aufgrund der Zuständigkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 iVm § 7 Abs. 1 KartellVO ist daher in materieller Hinsicht keine Rechtsprechung.⁷⁵

Stattdessen handelte es sich bei dem Ausspruch des Kartellgerichts bezüglich der Nichtigkeitserklärung von Verträgen oder Beschlüssen als auch bei der Untersagung der Durchführung um Verwaltungstätigkeit, indem die privatrechtlichen Verhältnisse der Kartellmitglieder selbstständig und kraft hoheitlicher Gewalt geregelt wurden.⁷⁶ Im Gegensatz zu der bloßen Anordnung des Reichswirtschaftsministers gingen mit dem Beschluss des Kartellgerichts zwar ein Mindestmaß an formellen Rechtsgarantien sowie ein justizförmiges Verfahren einher, die aber die materiell-rechtliche Natur des Handelns des Kartellgerichts nicht ändern können.⁷⁷

Mit dieser Einschätzung der Handlungs natur des Kartellgerichts auf Grundlage der sachlichen Zuständigkeit nach §§ 4 Abs. 1 Nr. 1, 7 Abs. 1 KartellVO geht die Konsequenz einher, dass die Gewährung von Rechtsschutz durch das Kartellgericht in diesem Kontext nicht vorgesehen war. Im Fokus stand die bloße Verwaltungstätigkeit als Kartellaufsichtsbehörde, die sich im Zusammenspiel von Reichswirtschaftsminister und Kartellgericht manifestierte. Das Kartellgericht stellte im Rahmen dieser Zuständigkeit keine Rechtsschutzinstitution, sondern eine bloße Verwaltungsbehörde dar. Dies führt aber in letzter Konsequenz dazu, dass gegen die Entscheidungen des Kartellgerichts auf Grundlage der §§ 4 Abs. 1 Nr. 1, 7 Abs. 1 KartellVO jegliche Form verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes versagt war.

2) Kündigung von Kartellvereinbarungen

Die Zuständigkeit des Kartellgerichts nach § 8 Abs. 3 KartellVO bzgl. der Zulässigkeit der Kündigung von Kartellvereinbarungen aus wichtigem Grund

⁷⁵ W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 187 ff., 6 ff.

⁷⁶ K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 28 f.; R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 208 f.; W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 188.

⁷⁷ G. Lucas, op. cit. [Fn. 88], 387 (411) zu den Rechtsgarantien sind demnach der Antrag des Reichswirtschaftsministers, die Überprüfung durch das Kartellgericht selbst und die Anhörung der Beteiligten nach § 2 der Verfahrensordnung (vergleichbar dem heutigen § 28 VwVfG) anzusehen; gleichzeitig wird insbesondere durch die Anhörung der Beteiligten deutlich, dass es sich hierbei nicht um ein Verwaltungstreitverfahren handelt, sondern um ein Verwaltungsverfahren, welches dem Erlass eines belastenden Verwaltungsaktes vorausgeht und nicht den materiellen Anforderungen an verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gerecht wird.

war von hoher praktischer Relevanz und ein Mittel, den sog. inneren Kartellzwang zu lösen.⁷⁸

Diese Vorschrift, welche die Zuständigkeit des enorm heterogenen Kartellgerichts begründete, kann dabei unproblematisch als rein privatrechtlicher Natur eingestuft werden, da das Recht der Kartellmitglieder zur Kündigung zweifelsohne aus dem Privatrecht herrührt.⁷⁹

Im Fall des § 8 KartellVO war das Kartellmitglied bzw. das Kartell zur Kündigung berechtigt, sofern ein wichtiger Grund vorlag.⁸⁰ Das Mitglied bzw. das Kartell konnten sich im Anschluss durch Kündigungserklärung aus dem Kartellverhältnis bzw. dem -beschluss iSv § 1 KartellVO befreien.⁸¹ Das auf dieser Kündigung beruhende Verfahren vor dem Kartellgericht wurde durch brieflichen, telegrafischen oder beim Gericht protokollierten Antrag eines Beteiligten eingeleitet, der diesen innerhalb von zwei Wochen nach Eingang der Kündigung stellen und in dem der Wille zum Ausdruck kommen musste, über die Zulässigkeit der Kündigung eine Entscheidung des Kartellgerichts herbeiführen zu wollen.⁸² Im Anschluss forderte das KG den Kündigenden auf, die Kündigung zu begründen und leitete diese Begründung der anderen Partei zur Gegenäußerung weiter, wodurch, im Vergleich zu den §§ 4, 7 KartellVO, deutlich wird, dass hier tatsächlich die Verwirklichung eines rechtlichen Anspruchs zwischen zwei Parteien streitig war.⁸³ Zu einer Einstellung des Verfahrens konnte es nur noch kommen, wenn das Kartell den Antrag auf Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Kündigung zurücknimmt, das Mitglied die Kündigung zurücknimmt oder das Kartell aufgelöst wird.⁸⁴ War dies nicht der Fall, kam es zu einer Entscheidung des Kartellgerichts, welcher gegebenenfalls der Erlass einstweiliger Anordnungen voraus ging, in der entweder die Unzulässigkeit der

⁷⁸ O. Lehnich, op. cit. [Fn. 50], S. 349 f.; W. Kohl, op. cit. [Fn. 8], S. 94; G. Lucas, op. cit. [Fn. 52], 387 (402); A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 84; R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 196 Anm. 1; K.L. Kupper, op. cit. [Fn. 51], S. 30; H. Ricker, op. cit. [Fn. 64], S. 14; H. Friedländer, *Die Kartellverordnung*, Juristische Wochenschrift 1924, 118 (119).

⁷⁹ R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 197 f. Anm. 1 zu § 8; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (642); H. Friedländer, op. cit. [Fn. 75], S. 103, 120 f.; E. Eggmann, *Der Staat und die Kartelle*, Zürich 1945, S. 135 f.; K. Tisch, *Der wirtschaftliche Sinn der bisherigen Rechtsprechung des deutschen Kartellgerichts*, Frankfurt a. M. 1934, S. 13; H.-J. Kühne, *Die Kündigung aus wichtigem Grunde nach der Kartellverordnung*, Jena 1926, S. 7 f.; R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 221, 226, 534 f. Anm. 44 zu § 8; A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 32 ff.

⁸⁰ R. Isay, op. cit. [Fn. 109], S. 209 Anm. 11 zu § 8 geht davon aus, dass es Sinn und Zweck der KartellVO gebietet, dass nur das einzelne Kartellmitglied zur Kündigung berechtigt ist; Goldbaum, op. cit. [Fn. 86], S. 104 § 8 geht dagegen davon aus, dass auch das Kartell zur Kündigung berechtigt ist, wenn das einzelne Mitglied einen Grund bietet, der zur Kündigung berechtigt.

⁸¹ R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 211 Anm. 12 zu § 8.

⁸² R. Isay, op. cit., ebd., S. 279 ff. Anm. 71, 72, 73 zu § 8.

⁸³ R. Isay, op. cit., ebd., S. 282 Anm. 74 zu § 8; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (639).

⁸⁴ R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 282 f. Anm. 75 zu § 8.

Kündigung erkannt oder die Auflösung des Vertrages oder Beschlusses durch die Kündigung festgestellt wurde.⁸⁵

Diese Entscheidungen auf dem Gebiet des Privatrechts, die vom KG als Verwaltungsbehörde und damit unter Geltung der ihm eigenen Verfahrensordnung gefasst wurden, waren endgültig und auch einer Wiederaufnahme beider Seiten nicht zugänglich.⁸⁶

Zwar lag mit der Kündigung einer Kartellvereinbarung ersichtlich kein Gegenstand des öffentlichen Rechts zur Überprüfung vor, allerdings kann hier durchaus von einer rechtsprechenden Tätigkeit des Kartellgerichts im materiellen Sinne gesprochen werden.⁸⁷

In Zusammenhang mit § 8 Abs. 3 KartellVO übte das Kartellgericht somit in materieller Hinsicht Zivilgerichtsbarkeit aus und gewährte dem Kartell bzw. dessen Mitglied zumindest punktuellen Rechtsschutz.⁸⁸ Denn diese materielle Zivilgerichtsbarkeit beschränkte sich allein auf die Frage der Zulässigkeit der Kündigung, während die ordentlichen Gerichte über die zivilrechtlichen Wirkungen der Kündigung zu entscheiden hatten, sodass auch in diesem Fall nicht von der Möglichkeit eines umfassenden Rechtsschutzes gesprochen werden kann.⁸⁹

3) Kontrolle von Sperrmaßnahmen nach § 9 Abs. 5 KartellVO

Im Rahmen von § 9 Abs. 5 KartellVO war das Kartellgericht auf Anrufung der Beteiligten als zweite Instanz zuständig, die Entscheidung des Vorsitzenden nach § 9 Abs. 1 KartellVO bzgl. der Einwilligung bzw. Versagung betreffend die Verwertung von Sicherheiten sowie die Verhängung von Sperren zu überprüfen.⁹⁰ Bei der vorangegangenen Entscheidung des Vorsitzenden handelte es sich, wie später noch herausgestellt wird, nicht um Rechtsprechung, sondern ebenfalls um materielle Verwaltungstätigkeit.

Problematisch bzgl. der Annahme materieller Gerichtsbarkeit und der damit einhergehenden Gewährung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes erscheint hier die enge organisatorische und persönliche Verflechtung von erster und zweiter Instanz.⁹¹

⁸⁵ R. Isay, op. cit., ebd., S. 283 ff. Anm. 76, 77 zu § 8; W. Goldbaum, op. cit. [Fn. 49], S. 128 § 8; W. Goldbaum, *Die Kartellverordnung*, Juristische Wochenschrift 1924, 113 (116).

⁸⁶ R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 285 f. Anm. 78 zu § 8; R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 624 Anm. 218 zu § 8.

⁸⁷ E.R. Huber, [Fn. 65], 636 (641 f.); R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 229.

⁸⁸ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (642); R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 229; W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 189; K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 30; K.H. Schmidt, op. cit. [Fn. 71], S. 14.

⁸⁹ H. Ricker, op. cit. [Fn. 64], S. 20 f.

⁹⁰ K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 36; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (643).

⁹¹ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (643); W. Goldbaum, op. cit. [Fn. 49], S. 186 f. Anm. 1 zu § 13; R. Isay, op. cit., [Fn. 49], S. 386 Anm. zu § 13; F. Haussmann, A. Hollaender, *Die Kartellverordnung*, München – Berlin – Leipzig 1925, S. 97 f. Anm. 9 zu § 9.

Von der Einwilligung des Vorsitzenden hing es nach § 9 Abs. 1 KartellVO ab, ob Sicherheiten verwertet sowie Sperren und ähnliche Nachteile verhängt werden durften, was insbesondere für den Fall der Strafzahlungen relevant war.⁹²

Hinsichtlich Art und Umfang der Nachprüfung der vorangegangenen Entscheidung des Vorsitzenden enthielt § 9 der KartellVO keine Angaben, sodass bereits in Frage gestellt werden kann, ob überhaupt eine Nachprüfung oder nicht vielmehr eine nachgelagerte Stufe der Entscheidungsfindung normiert wurde.⁹³ Dieser Eindruck wird auch dadurch bestärkt, dass die Überprüfung der Entscheidung des Vorsitzenden nicht durch eine höhere und am Rechtsstreit uneteiligte Instanz erfolgte, sondern dass § 9 Abs. 5 der Verordnung nun anstelle des Alleinentscheids des Vorsitzenden den Kollegialentscheid des ganzen Gerichts vorsah, sodass der letztendliche und sogar primäre Entscheidungsschwerpunkt nicht beim Vorsitzenden, dem aufgrund der knappen Entscheidungsfrist des § 9 Abs. 3 KartellVO in den meisten Fällen gar keine sachlich fundierte Entscheidung möglich war, sondern ebenfalls beim Kartellgericht lag.⁹⁴

Daher handelte es sich auch hier um einen privatrechtsgestaltenden Staatsakt bzw. um einen Verwaltungsakt mit öffentlich-rechtlicher Wirkung auf private Rechtsverhältnisse, sodass das Kartellgericht auch in diesem Fall Verwaltungstätigkeit ausübte und keinen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gewährte.⁹⁵

4) Gewährung eines allgemeinen Rücktrittsrechts gem. § 10 KartellVO

Gem. § 10 Abs. 1 KartellVO entschied das KG auf Antrag des RWM darüber, ob bestimmten Vertragsparteien ein allgemeines Rücktrittsrecht zukommen sollte. Voraussetzung hierfür war, dass Geschäftsbedingungen oder Arten von Preisfestsetzungen von Unternehmen oder Zusammenschlüssen von Unternehmen unter Ausnutzung einer wirtschaftlichen Machtstellung die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl gefährdeten. Zudem bestimmte § 10 Abs. 5, dass alle künftigen Verträge nichtig sind, die nach Bekanntmachung der Anordnung nach Abs. 1, unter den gleichen Anordnungen geschlossen wurden.

Der § 10 der KartellVO war, neben seiner Ähnlichkeit zu § 4 der Verordnung, auch deshalb von großer Bedeutung, da er über die Kartelle hinaus auch

⁹² O. Lehnich, op. cit. [Fn. 50], S. 344.

⁹³ K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 36.

⁹⁴ A. Arndt, *Kartellrechtliche Verwaltungsakte*, „Archiv des öffentlichen Rechts“ 1926, Vol. 50, No. 2, 192 (217); E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (642); W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 189; R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 217; W. Kohl, op. cit. [Fn. 28], S. 95.

⁹⁵ R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 208; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (643); A. Arndt, op. cit. [Fn. 95], 192 (217); K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 36.

bloße Zusammenschlüsse von Unternehmungen und sogar einzelne Unternehmen erfasste, sofern sie eine wirtschaftliche Machtstellung innehatten.⁹⁶

Mit seinem Ausspruch schuf das Kartellgericht damit die Möglichkeit, dass ein bürgerlich-rechtlicher Rechtsstreit auf Grund des gewährten Rücktrittsrechts gem. § 10 Abs. 6 der Verordnung vor den ordentlichen Gerichten ausgetragen werden konnte, selbst übte es aber keine richterliche Streitentscheidung aus.⁹⁷

Denn ein Rechtsstreit konnte erst nach dem Ausspruch des Kartellgerichts zwischen dem Rücktrittsberechtigten und der Unternehmung entstehen und auch entschied das Kartellgericht keinen Rechtsstreit zwischen den Unternehmen iSv § 10 Abs. 1 KartellVO und dem Reichswirtschaftsminister.⁹⁸ Stattdessen übte das Kartellgericht auch in diesem Kontext keine Kontrolle einer ergangenen Verwaltungsmaßnahme aus, sondern erließ diese Maßnahme, auf Antrag des Ministers, selbst.⁹⁹ Diese Auffassung wird auch durch die in § 10 Abs. 7 KartellVO Möglichkeit der Aufhebung oder Abänderung der Entscheidung durch das Kartellgericht selbst verstärkt, da die Aufhebung staatlicher Akte mit dem Wesen der Rechtsprechung, abgesehen von der Wiederaufnahme, unvereinbar wäre.¹⁰⁰

b) Zuständigkeiten des Vorsitzenden des Kartellgerichts

Dem Vorsitzenden oblag es gem. § 9 Abs. 1 KartellVO, seine Einwilligung in die Verwertung von Sicherheiten, die Verhängung von Sperrn und ähnliche Maßnahmen zu erteilen, über die das Gericht im Anschluss nach § 9 Abs. 4, 5 KartellVO endgültig zu entscheiden hatte (s.o.).

Gem. § 13 KartellVO konnte der Vorsitzende des KG in geeigneten Fällen ohne die Hinzuziehung von Beisitzern an der Stelle des Gerichts Entscheidungen treffen.

Aus § 20 KartellVO war der Vorsitzende des KG gegenüber dem Reichswirtschaftsminister dazu verpflichtet, sich zu dessen vorgelegten Fragen die KartellVO betreffend gutachtlich zu äußern.

⁹⁶ M. Rumpf, *Kartellrecht*, Berlin [u.a.] 1933, S. 58; R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 323 Anm. 1 zu § 10; W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 185; A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 123 ff.; H. Friedländer, op. cit. [Fn. 75], S. 165 Anm. 1 zu § 10; F. Haussmann, A. Hollaender, op. cit. [Fn. 92], S. 102 Anm. 1 zu § 10; W. Goldbaum, op. cit. [Fn. 49], S. 164 Anm. 1 zu § 10.

⁹⁷ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (642); A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 125; W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 187.

⁹⁸ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (642).

⁹⁹ F. Haussmann, A. Hollaender, op. cit. [Fn. 92], S. 15 Anm. 4 der Vorbemerkung; R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 325 ff. Anm. 2 zu § 10.

¹⁰⁰ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (643).

Zuletzt stattete § 21 KartellVO den Kartellgerichts-Vorsitzenden mit einer gewissen Übergangszuständigkeit zur Erhaltung der Wirksamkeit von Kartell-Verträgen und Beschlüssen aus.

1) Einwilligung zur Verhängung von Sperren oder Verwertung von Sicherheiten gem. § 9 Abs. 1 KartellVO

Durch diese kartellpolizeiliche Vorschrift wurde zunächst klargestellt, dass derartige Maßnahmen, die ursprünglich allein dem Willen der Kartellmitglieder unterstellt waren, nun nicht mehr ohne die zustimmende Entscheidung einer staatlichen Stelle erfolgen durften, sodass mithin ein generelles Verbot solcher Maßnahmen festzustellen ist, von dem der Vorsitzende des Gerichts eine Ausnahme erteilen konnte.¹⁰¹

Diese Entscheidung des Vorsitzenden betraf aber allein einen gegen das Reich gerichteten Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung und kann sich daher, nur nach den formalen Bezeichnungen, nicht durch Konstellationen unterscheiden, in denen von einer Verwaltungsbehörde eine Ausnahmegenehmigung von einem Verbot beantragt wird.¹⁰²

Die Entscheidung hatte der Vorsitzende nach seinem freien Ermessen zu treffen, welches lediglich durch § 9 Abs. 2 der KartellVO für den Fall einer Gefährdung der Gemeinwirtschaft oder des Gemeinwohls sowie einer unbilligen Belastung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit des Betroffenen eingeschränkt wurde.¹⁰³

Auch hier war das Tätigwerden des Gerichtsvorsitzenden nicht von einem Rechtsschutzgedanken geleitet, stattdessen handelte es sich um reine Verwaltungsmaßnahmen der Kartellaufsicht, die in der Rechtswissenschaft als Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt bezeichnet wurden, sodass der Kartellgerichtsvorsitzende erneut als Verwaltungsbehörde und nicht als Gericht handelte, dessen Entscheidung auch im materiellen Sinn Verwaltungstätigkeit darstellte.¹⁰⁴ An dieser Einordnung ändert auch die Tatsache nichts, dass der Besteller

¹⁰¹ R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 288 ff. Anm. 2 zu § 9; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (641); K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 37 f.; F. Haussmann, A. Hollaender, op. cit. [Fn. 92], S. 85 f. Anm. 1 zu § 9; W. Stresemann, *Die Rechtsprechung des Kartellgerichts*, Dillingen a. D. 1929, S. 65; R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 216.

¹⁰² R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 312 Anm. 20 zu § 9; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (641); W. Staffel, *Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2. November 1923*, Berlin 1926, S. 49 f. Anm. 2 zu § 9; K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 38; K.H. Schmidt, op. cit. [Fn. 71], S. 82; R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 289, 312 Anm. 2, 20 zu § 9.

¹⁰³ K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 37 f.; R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 312 Anm. 21 zu § 9.

¹⁰⁴ O. Mayer, op. cit. [Fn. 1], S. 239 ff.; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (641); W. Sattler, *Die bisherigen Ergebnisse der Rechtsprechung des Kartellgerichts*, Hamburg 1927, S. 83; M. Rumpf, op. cit. [Fn. 97], S. 56 ff.

der Sicherheit bzw. das Unternehmen, gegen das sich die Sperre richten sollte, vor der Entscheidung anzuhören war.¹⁰⁵

2) Befugnis des Vorsitzenden zur Vorabentscheidung nach § 13 KartellVO

Weiterhin konnte der Vorsitzende gem. § 13 KartellVO in geeigneten Fällen ohne das Gericht entscheiden, wobei aber die Möglichkeit einer anschließenden Kontrolle dieser richterlichen Entscheidung durch das Gericht in § 13 KartellVO ebenfalls vorgesehen war.

Bei dieser Tätigkeit des Vorsitzenden handelt es sich um den Erlass eines Vorbescheides bzw. einer Vorentscheidung in vorwiegend einfach gelagerten Fällen, welche in der Verwaltungsgerichtsbarkeit häufig anzutreffen ist.¹⁰⁶ Da sich diese Kompetenz des Vorsitzenden grundsätzlich auf alle möglichen Entscheidungen des Kartellgerichts selbst erstreckte, richtet sich das Wesen der vom Vorsitzenden getroffenen Entscheidungen nach dem für das oben bereits zum Kartellgericht Gesagte.¹⁰⁷

3) Übergangszuständigkeit gem. § 21 KartellVO

Die Übergangsvorschrift des § 21 der Verordnung sprach dem Vorsitzenden die Kompetenz zu, bei drohender Nichtigkeit von Verträgen oder Beschlüssen durch das Inkrafttreten der KartellVO, weil sie der vorgeschriebenen Schriftform nicht genügten, die erforderliche Bestätigung eines Beteiligten zu ersetzen.¹⁰⁸

Auch in diesem Fall steht nicht die Verwirklichung eines streitigen Anspruchs des einen gegen den anderen Beteiligten vor, sondern es handelt sich vielmehr um einen Akt der Verwaltung in Form eines Ersatzgeschäftes, das möglicherweise der freiwilligen Gerichtsbarkeit, jedenfalls nicht dem Verwaltungsrechtsschutz, zuzuordnen ist.¹⁰⁹

¹⁰⁵ R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 312 Anm. 20 zu § 9.

¹⁰⁶ F. Haussmann, A. Hollaender, op. cit. [Fn. 138], S. 116 f. Anm. 1 - 5 zu § 13; R. Isay, op. cit. [Fn. 85], S. 386 Anm. zu § 13; E.R. Huber, op. cit. [Fn. 108], 636 (640); W. Goldbaum, op. cit. [Fn. 85], S. 186 f. Anm. zu § 13.; unklar war hier, ob der Vorsitzende diese Befugnis eher weit oder eng interpretieren sollte; während Isay für eine möglichst weite Auslegung plädierte, um eine zweite Instanz zu etablieren, sah Goldbaum den Vorteil einer engen Auslegung des § 13 gerade darin, dass das Verfahren durch das KG in möglichst einer Instanz erledigt werden sollte.

¹⁰⁷ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (640).

¹⁰⁸ § 21 der Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen v. 02.11.1923 (RGBl. I S. 1067); K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 38; F. Haussmann, A. Hollaender, op. cit. [Fn. 92], S. 126 Anm. 1 - 3 zu § 21; R. Isay, op. cit. [Fn. 49], S. 402 f. Anm. 3 zu § 21.

¹⁰⁹ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (641); A. Blum, op. cit. [Fn. 61], S. 37.

IV. Fazit

Somit stellte das Kartellgericht überhaupt keine Institution dar, die dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz verpflichtet war.

Denn es war in nur einem Fall, und zwar auf dem Gebiet der Zivilgerichtsbarkeit, mit rechtsprechenden Aufgaben im materiellen Sinn betraut und trat im Übrigen als reine Verwaltungsbehörde auf, die ihre Entscheidungen in einem justizförmigen Verfahren traf, was die Einordnung in das damalige System der Gerichtsbarkeiten und Verwaltungsbehörden enorm erschwerte.¹¹⁰

Die bloße Ausübung von Zivilgerichtsbarkeit würde für sich genommen, besonders in der Zeit der Weimarer Republik, noch nicht ausreichen, um dem Kartellgericht den Charakter eines Verwaltungsgerichts abzusprechen, sondern dafür spricht vielmehr, dass das Kartellgericht in keinem Fall materielle Verwaltungsrechtsprechung ausübte und damit auch keinen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gewährte.¹¹¹

Stattdessen geben die Kompetenzen genaueren Aufschluss über die Zielsetzung der KartellVO und der Schaffung des Kartellgerichts, die den Schwerpunkt ganz eindeutig auf die Verwaltungstätigkeit als Aufsichtsbehörde legten, deren Aufgabe es war, die Gesamtwirtschaft und das Gemeinwohl vor schädlichen Einwirkungen wirtschaftlicher Machtkörper zu schützen.¹¹² Dieser Eindruck einer originär wirtschaftspolitischen Maßnahme wird auch durch die Tatsache bestärkt, dass ein wesentlicher Schwerpunkt von Durchführung und Anwendung in die Hände des Reichswirtschaftsministers gelegt wurde.¹¹³

Darüber hinaus bestand keine weitere Möglichkeit, das Verwaltungshandeln des Kartellgerichts und seines Vorsitzenden einer weiteren Überprüfung durch eine unabhängige, übergeordnete Instanz zugänglich zu machen.¹¹⁴

Neben der fehlenden Tätigkeit auf dem Gebiet der materiellen (Verwaltungs-) Rechtsprechung wies das Kartellgericht auch im Übrigen einen gewissen Mangel an Rechtsstaatlichkeit auf.¹¹⁵

¹¹⁰ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (645); W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 189; W. Kohl, op. cit. [Fn. 8], S. 97; W. Goldbaum, op. cit. [Fn. 49], S. 177 Anm. 1 zu § 11; O. Eger, op. cit. [Fn. 64], S. 113; R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 226 f. führt auf, dass das Kartellgericht als (Sonder-)Verwaltungsgericht, als Reichssondergericht für Zivilsachen mit dem Charakter eines Verwaltungsgerichts, als Wirtschaftsgericht oder als gleichzeitig bestehendes bürgerlich-rechtliches und verwaltungsrechtliches Sondergericht bezeichnet wurde; m.w.N.

¹¹¹ R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 226; E.R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen 1932, S. 162.

¹¹² R. Isay, op. cit. [Fn. 51], S. 41 f.; W. Kohl, op. cit. [Fn. 8], S. 97.

¹¹³ K.L. Küpper, op. cit. [Fn. 51], S. 17 f.; O. Lehnich, op. cit. [Fn. 50], S. 338; O. Eger, op. cit. [Fn. 64], S. 73; R. Isay, H.C. Nipperdey, *Die Reform des Kartellrechts*, Berlin 1929, S. 23.

¹¹⁴ E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (646); W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 190 f.; W. Kohl, op. cit. [Fn. 8], S. 95 f.; M. Rumpf, op. cit. [Fn. 97], S. 59; R. Isay, H.C. Nipperdey, op. cit. [Fn. 114], S. 32.

¹¹⁵ W. Bittighofer, op. cit. [Fn. 50], S. 191; M. Rumpf, op. cit. [Fn. 97], S. 59.

Dies führte dazu, dass das Kartellgericht in der Weimarer Republik von Anfang an umstritten war und ihm etwa, mangels gesetzlicher Grundlage vorgeworfen wurde, überhaupt keine Form „gesetzlichen Rechtsschutzes“ zu gewähren oder es nur geschaffen worden sei, um „eine besondere Art der Gerechtigkeit, eine Gerechtigkeit mit Tendenz“¹¹⁶ auszusprechen.¹¹⁷ Dieser schwere Stand des Kartellgerichts führte auch dazu, dass der 35. Deutsche Juristentag in Salzburg einen Beschluss fasste, der in konsequenter Ausführung die Abschaffung des Kartellgerichts bedeutet hätte.¹¹⁸

Die KartellVO und das Kartellgericht stellten daher den Versuch dar, in politisch aufgeladenen Zeiten, die tiefgreifende Reformen erschwerten, die grundlegenden rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Wirtschaft unberührt zu lassen, sie aber dennoch unter eine staatliche Aufsicht und Einwirkung zu stellen.¹¹⁹

Diese Erwägungen gehen aber vorrangig auf wirtschaftspolitische Gründe zurück und sind wohl einer der Hauptgründe dafür, dass das Ergebnis der Schaffung des Kartellgerichts war, dass auf dem Gebiet des Kartellrechts für die Betroffenen keine Möglichkeit bestand, ein Verwaltungsgericht anzurufen und somit war der Zugang zur „vollendetsten Form des Rechtsschutzes“¹²⁰ verwehrt.¹²¹

Eine Gerichtsbarkeit, die auf dem Rechtsgebiet des Kartellrechts, in welchem grundsätzliche Wirtschaftsverfassungen und Weltanschauungen wie im Brennglas aufeinandertreffen, auch tatsächlich einen umfassenden Rechtsschutz gewährt, hätte das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit der Weimarer Republik möglicherweise gestärkt, das Kartellgericht konnte dieser Aufgabe allerdings aufgrund der begrenzten sachlichen Zuständigkeiten und der grundlegenden Natur der ihm zugewiesenen Aufgabe nicht leisten.¹²²

¹¹⁶ Vgl. E.R. Huber, op. cit. [Fn. 65], 636 (637).

¹¹⁷ W. Kohl, op. cit. [Fn. 8], S. 95.

¹¹⁸ W. Kohl, op. cit., ebd., S. 95 f.; H. Klinger, op. cit. [Fn. 35], S. 114 f.; O. Eger, op. cit. [Fn. 106], S. 118; R. Isay, op. cit. [Fn. 86], S. 23 f. der forderte, dass die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen von einem Kartellaufsichtsamt erlassen werden können und diese im Anschluss der Kontrolle des (noch zu errichtenden) Reichsverwaltungsgerichts unterliegen.

¹¹⁹ A. Arndt, op. cit. [Fn. 95], 192 (195 f.); R. Callmann, op. cit. [Fn. 71], S. 213.

¹²⁰ W. Jellinek, op. cit. [Fn. 25], S. 297.

¹²¹ W. Jellinek, op. cit., ebd., S. 297 ff.

¹²² R. Isay, H.C. Nipperdey, op. cit. [Fn. 114], S. 1, 12.

Literaturverzeichnis

- Anschütz G., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 7. Auflage, München – Leipzig 1919.
- Anschütz G., Art. 107, [in:] *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Bd. 1, Hrsg. H.C. Nipperdey, Berlin 1929.
- Anschütz G., *Einleitung*, [in:] *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919*, 14. Auflage, Berlin 1965.
- Apelt W., *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 2. Auflage, München – Berlin 1964.
- Arndt A., *Kartellrechtliche Verwaltungsakte*, „Archiv des öffentlichen Rechts“ 1926, Vol. 50, No. 2.
- Bittighofer W., *Der Rechtsschutz im Kartellrecht*, Freiburg i.B. 1954.
- Blum A., *Die Grundzüge des neuen deutschen Kartellrechts*, Mannheim 1925.
- Callmann R., *Das deutsche Kartellrecht*, Berlin 1934.
- Caro N., *Die Kartellgerichtspraxis und ihre Auswirkungen*, München 1926.
- Dieckmann C., *Verwaltungsrecht: ein Hand- und Lehrbuch zur Einführung in die Verfassung und innere Verwaltung des Deutschen Reiches und Preußens*, Berlin 1922.
- Eger O., *Das Recht der deutschen Kartelle: Eine einführende Gesamtdarstellung mit den Texten der einschlägigen Verordnungen*, Berlin 1932.
- Eggmann E., *Der Staat und die Kartelle*, Zürich 1945.
- Fischer C.E., *Deutsche Versuche zur Lösung des Kartell- und Monopol-Problems*, „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“ 1954, Vol. 110.
- Fleiner F., *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 5. Auflage, Tübingen 1920.
- Fleiner F., *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 6. und 7. Auflage, Tübingen 1922.
- Fleiner F., *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8. Auflage, Tübingen 1928.
- Friedländer H., *Das Kartellaufsichtsgesetz*, Berlin 1924.
- Friedländer H., *Die Kartellverordnung*, „JW“ Juristische Wochenschrift 1924.
- Frotscher W., Pieroth B., *Verfassungsgeschichte: von der Nordamerikanischen Revolution bis zur Wiedervereinigung Deutschlands*, 18. Auflage, München 2019.
- Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, Berlin 1929.
- Giese F., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, [in:] *Die Beamten-Hochschule, Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin – Wien 1929.
- Goldbaum W., *Die Kartellverordnung*, „JW“ Juristische Wochenschrift 1924.
- Goldbaum W., *Kartellrecht und Kartellgericht*, Berlin 1926.
- Grawert R., *Verwaltungsrechtsschutz in der Weimarer Republik*, [in:] *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes: Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag. Verwaltungsrechtsschutz in der Weimarer Republik*, Hrsg. H.-U. Erichsen, W. Hoppe, A. von Mutius, Köln 1985.
- Gulden H., *Das künftige Reichsverwaltungsgericht*, Heidelberg 1928.

- Haardt O.F.R., Clark C.M., *Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte*, [in:] *Das Wagnis der Demokratie: eine Anatomie der Weimarer Reichsverfassung, Band 10365, Die Weimarer Reichsverfassung als Moment in der Geschichte, Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung*, Hrsg. H. Dreier, C. Waldhoff, Bonn 2019.
- Hausmann F., Hollaender A., *Die Kartellverordnung*, München – Berlin – Leipzig 1925.
- Holste H., *Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933)*, Berlin 2002.
- Huber P.M., *GG Art. 19 IV [Rechtsschutzgarantie]*, [in:] *Grundgesetz Kommentar Band 1*, Hrsg. H. von Mangoldt, F. Klein, C. Starck, 7. Auflage, München 2018.
- Huber E.R., *Das Wesen des Kartellgerichts*, Kartell-Rundschau 1930.
- Huber E.R., *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen 1932.
- Huber E.R., *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Band VI, Stuttgart, Berlin – Köln – Mainz 1981.
- Hue de Grais R., Peters H. (Hrsg.), *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche*, 23. Auflage, Berlin 1926.
- Hue de Grais R., Peters H. (Hrsg.), *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche*, 25. Auflage, Berlin 1930.
- Isay R., *Kommentar zur VO*, [in:] *Kartellverordnung, Kommentar zur VO*, Hrsg. S. Tschierschky, R. Isay, Mannheim – Berlin – Leipzig 1925.
- Isay R., *Die Geschichte der Kartellgesetzgebungen*, Berlin 1955.
- Isay R., Nipperdey H.C., *Die Reform des Kartellrechts*, Berlin 1929.
- Jasch H.-C., *Das Ringen um die Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Die Verwaltung“ 2005.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1928.
- Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, 3. Auflage, Berlin 1931.
- Jellinek W., Lassar G., *Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und durch Verwaltungsgerichte*, „VVDStRL“ Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1925.
- Jickeli J., *Das Kartellrecht in der Weimarer Republik*, [in:] *Gedächtnisschrift für Jörn Eckert: 15. Mai 1954 bis 21. März 2006, Das Kartellrecht in der Weimarer Republik*, 1. Aufl, Hrsg. A. Hoyer, J. Eckert, H. Hattenhauer, R. Meyer-Pritzl, W. Schubert, Baden-Baden 2008.
- Kaufmann E., *Verwaltung, Verwaltungsrecht*, [in:] *Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts*, 2. Auflage, Tübingen 1914.
- Kimminich O., *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik*, „VBIBW“ Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 1988.
- Klinger H., *Reichswirtschaftsgericht und Kartellgericht*, [in:] *Staatsbürger und Staatsgewalt – Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Reichswirtschaftsgericht und Kartellgericht*, Hrsg. H.R. Külz, R. Naumann, Karlsruhe 1963.
- Klotzbach A., *Der Roheisenverband*, Düsseldorf 1926.
- Kohl W., *Das Reichsverwaltungsgericht: ein Beitrag zur Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland*, Tübingen 1991.

- Kronisch J., § 1 [*Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte*], [in:] *VwGO Großkommentar*, 5. Auflage Auflage, Hrsg. H. Sodan, J. Ziekow, Baden-Baden 2018.
- Kühne H.-J., *Die Kündigung aus wichtigem Grunde nach der Kartellverordnung*, Jena 1926.
- Küpper K.L., *Grundgedanken und öffentlich-rechtliche Grundlagen der Kartellverordnung vom 2. XI. 1923*, Mühlacker 1931.
- Lehnich O., *Die Wettbewerbsbeschränkung*, Köln [u.a.] 1956.
- Lucas G., *Kartelle und Rechtsordnung*, ZgS Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1925.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, I. Band, 3. Auflage, Berlin 1961.
- Nörr K.W., *Die Leiden des Privatrechts*, Tübingen 1994.
- Pagenkopf M., *150 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland*, Stuttgart – München [u.a.] 2014.
- Ricker H., *Die Stellung des § 12 der Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen im deutschen Kartellrecht*, Berlin 1931.
- Roth H., *Die Kartellverordnung vom November 1923 und ihre Bonner Variante*, „Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte/Economic History Yearbook“ 1962.
- Rüfner W., *Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [in:] *Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus*, 4, *Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. K.G.A. Jeserich, H. Pohl, G.-C. von Unruh, W. Berg, Stuttgart 1985.
- Rumpf M., *Kartellrecht*, Berlin [u.a.] 1933.
- Sattler W., *Die bisherigen Ergebnisse der Rechtsprechung des Kartellgerichts*, Hamburg 1927.
- Schäfer H., *Endlich eine bundeseinheitliche Verwaltungsgerichtsordnung*, „Juristen Zeitung“ 1960.
- Schär F.F., *Die Preisbindung der zweiten Hand*, Winterthur 1959.
- Schmidt K.H., *Leitsätze der Rechtsprechung des Kartellgerichts*, München – Berlin 1934.
- Staffel W., *Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen vom 2. November 1923*, Berlin, 1926.
- Steinbeiß-Winkelmann C., § 4 *Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene*, [in:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, § 4 *Formen der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Reichsebene*, Hrsg. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin – Heidelberg 2019.
- Stolleis M., *Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht*, Berlin 1974.
- Stresemann W., *Die Rechtsprechung des Kartellgerichts*, Dillingen a. D. 1929.
- Tisch K., *Der wirtschaftliche Sinn der bisherigen Rechtsprechung des deutschen Kartellgerichts*, Frankfurt a.M. 1934.
- Tschierschky S., *Volkswirtschaftliche Einführung*, [in:] *Kartellverordnung, Volkswirtschaftliche Einführung*, Hrsg. S. Tschierschky, R. Isay, Mannheim – Berlin – Leipzig 1925.

Weiß N., *Historische Entwicklungen von Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt in Deutschland und der Europäischen Union*, [in:] *Rechtsschutz als Element von Rechtsstaatlichkeit, Historische Entwicklungen von Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt in Deutschland und der Europäischen Union*, 1. Aufl, Hrsg. N. Weiß, Baden-Baden 2011.

Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung, 31. Sitzung vom 27. Mai 1919, 1919.

Ermächtigungsgesetz v. 13.10.1923 (RGBl. I S. 943).

Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen v. 02.11.1923 (RGBl. I S. 1067).

SUMMARY

The Antitrust Court of the Weimar Republic: an Institution Between the Administrative Court, Civil Court and Administrative Authority and its Significance for Administrative Legal Protection

An analysis of the most important competences of the Antitrust Court and its chairman makes it clear that the focus of the Antitrust Court was not on judicial activity as an administrative court. The historical classification of the Antitrust Court as an administrative court seems particularly questionable, because the court only exercised judicial activity in one case, which concerned the originally civil law matter of the termination of cartel agreements. Instead, the conception and design of the underlying regulation indicate that the Antitrust Court and its chairman were primarily a part of a comprehensive cartel supervision administration. For the very manner of the court's decisions, which could be withdrawn without further ado, make it clear that this could not be case law in the substantive sense. Furthermore, the Antitrust Court was closely intertwined with the Ministry of Economics, which would also not be compatible with the activities of an independent administrative court. All this meant that the Antitrust Court had a difficult position in the judicial system of the Weimar Republic, as its legitimacy under the rule of law did not appear sufficiently certain. This cannot be disputed even in retrospect, as the present study comes to the conclusion that the Antitrust Court in no way provided administrative judicial legal protection, but rather carried out onerous administrative activity against which there were no further possibilities of legal protection.

Mateusz Ułanowicz

Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
e-mail: ulanowicz96@gmail.com

ORCID: 0000-0002-5970-9378

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.07

Charakterystyka działalności poselskiej Hermana Liebermana w latach 1922–1926 dotyczącej Najwyższego Trybunału Administracyjnego

ABSTRAKT

Celem artykułu jest przedstawienie działalności poselskiej Hermana Liebermana w latach 1922–1926 dotyczącej uchwalenia oraz nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Najważniejszą przyczyną zbadania tego problemu jest fakt, iż aktywność parlamentarna Hermana Liebermana, skupiająca się na pierwszym polskim sędzie administracyjnym, została pominięta w jego wspomnieniach, jak również w oficjalnej biografii parlamentarzysty, napisanej przez Artura Leinwalda. Poza tym, temat tego artykułu wpisuje się w setną rocznicę powstania Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Publikacja ta pokazuje również, w jaki sposób Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oraz Najwyższy Trybunał Administracyjny funkcjonowały przed dokonaniem zamachu stanu w maju 1926 r. Po tym wydarzeniu nowa władza wykonawcza stopniowo zmuszała ten sąd do współpracy z rządem oraz do wspierania polityki państwa. Najwięcej źródeł, dotyczących działalności parlamentarnej Hermana Liebermana w dwudziestoleciu międzywojennym, znajduje się na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej. Dlatego też metodologia napisania tego tekstu polegała na analizie projektów aktów prawnych oraz protokołów posiedzeń Sejmu, Komisji Konstytucyjnej oraz Komisji Prawniczej. Dokumenty te udowadniają, że Herman Lieberman był bardzo zaangażowany w prace legislacyjne, dotyczące Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ich weryfikacja

wiedzie do konkluzji, iż poseł był wielkim zwolennikiem rozpoczęcia funkcjonowania tego sądu w Polsce. Wynika z nich również, że Herman Lieberman widział w Najwyższym Trybunale Administracyjnym gwarancję ochrony podstawowych praw i wolności człowieka.

Characteristics of Herman Lieberman's Parliamentary Activity in 1922–1926, Concerning the Supreme Administrative Tribunal

ABSTRACT

The article aims to present Herman Lieberman's parliamentary activity in the years 1922–1926, concerning the enactment and amendment of the act on the Supreme Administrative Tribunal of 3 August 1922. The main reason for exploring this problem is the fact that his parliamentary activity, focusing on the first Polish administrative court, was omitted from his memoirs and his official biography, written by Artur Leinwald. Apart from that, the topic of this article coincides with the centenary of the Supreme Administrative Tribunal. Furthermore, this publication shows how the Sejm and the Supreme Administrative Tribunal operated before the May coup of 1926, because afterwards the new executive was progressively forcing the Supreme Administrative Tribunal to cooperate with government and to support state policy. The greatest number of sources concerning Lieberman's parliamentary activity in the interwar period can be found at the Sejm Library's website. Therefore, the methodology for writing this article consisted in the analysis of the bills and protocols of the Sejm, the Constitutional Committee, and the Legal Committee. These sources show that Herman Lieberman was very involved in the legislative work concerning the Supreme Administrative Tribunal. Analysis of these documents makes it possible to conclude that the parliamentarian was a great supporter of setting up this court in Poland. Herman Lieberman was sure that the Supreme Administrative Tribunal would be the guarantor of the protection of individual rights and freedoms.

Słowa kluczowe: Herman Lieberman, Najwyższy Trybunał Administracyjny,
II Rzeczpospolita, rządy prawa, administracja

Key words: Herman Lieberman, the Supreme Administrative Tribunal, the Second
Polish Republic, rule of law, administration

Wstęp

Zamysłem autora artykułu jest scharakteryzowanie działalności poselskiej Hermana Liebermana dotyczącej uchwalenia oraz nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (NTA) w latach 1922–1926¹. Warto na początku podkreślić, iż przeznaczeniem tej publikacji nie jest całościowe przedstawienie prac legislacyjnych odnoszących się do NTA we wspomnianym okresie, lecz wyszczególnienie jedynie tych aspektów, które miały związek z aktywnością parlamentarną Hermana Liebermana. W celu realizacji powyższego założenia, należy zapoznać się pokrótce z biografią oraz dokonaniem przedstawianej postaci.

Herman Lieberman urodził się 3 stycznia 1870 r. w Drohobyczu w ówczesnym Cesarstwie Austro-Węgierskim². Jego rodzicami byli Józef Henryk oraz Hermina z Fuksów. Młody Herman wychowywał się w rodzinie żydowskiej, jednak bardzo duży wpływ na życie Liebermanów wywarł katolicyzm. Uczył się w drohobyckim gimnazjum, w którym po raz pierwszy zetknął się z ideologią socjalistyczną. Następnie przeniósł się do gimnazjum w Stryju. Stał wtedy na czele organizacji Socjomatetów (nawiązanie do wileńskich Filaretów), której członkowie dyskutowali o wyzysku robotników i przygotowywali się do walki o niepodległość Polski³.

W 1888 r., po zdaniem egzaminie dojrzałości, Herman Lieberman przeprowadził się do Wiednia, w którym rozpoczął studia prawnicze. Bez wiedzy ojca przerwał naukę i udał się do Zurychu, a następnie do Paryża. Podczas swojej podróży po Europie Zachodniej nawiązywał kontakty z wieloma działaczami socjalistycznymi. Po powrocie do Polski ukończył prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim i w 1894 r. został aplikantem adwokackim w Rzeszowie. Trzy lata później zdał egzamin zawodowy i otworzył własną kancelarię w Przemyślu. Zaczął wtedy aktywnie działać w Polskiej Partii Socjalno-Demokratycznej Galicji i Śląska Cieszyńskiego⁴.

W latach 1907–1918 Herman Lieberman był posłem do parlamentu austro-węgierskiego⁵. Podczas I wojny światowej został przydzielony do Komendy Legionów Polskich. Służbę ukończył w maju 1917 r. w stopniu porucznika.

¹ Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 nr 67, poz. 600).

² Możliwe, iż Lieberman urodził się kilka dni wcześniej, Zob. A. Garlicki, *Przedmowa*, [w:] H. Lieberman, *Pamiętniki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 5.

³ A. Garlicki, op. cit., s. 5-7.

⁴ Ibidem, s. 7.

⁵ Herman Lieberman był posłem w XI (1907–1911 r.) oraz XII (1911–1918 r.) kadencji parlamentu austro-węgierskiego. Reprezentował w nich Okręg 13 Galicja: Przemyśl, Zob. Cz. Brzoza, K. Stepan, *Aneks. Reprezentacja polska w parlamencie wiedeńskim w latach 1848–1918*, [w:] J. Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 424, 433.

W II Rzeczypospolitej był posłem na Sejm Ustawodawczy oraz Sejmy I, II i III kadencji. Zasiłał w nich szeregi Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów. Działalność w parlamencie łączył z prowadzeniem kancelarii adwokackiej w Warszawie⁶.

Dojście do władzy piłsudczyków w maju 1926 r. wpłynęło na dalszą karierę polityczną Hermana Liebermana. 20 marca 1929 r., jako referent komisji budżetowej, zgłosił wniosek o postawienie ministra skarbu Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu. Czechowicz został oskarżony o defraudację 8 milionów złotych na kampanię wyborczą Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Jednym z oskarżycieli był Herman Lieberman⁷.

Zaangażowanie Liebermana w zjednoczenie opozycji w postaci Centrolewu oraz jego bezkompromisowa postawa podczas procesu ministra Czechowicza naraziły go na represje ze strony piłsudczyków⁸. Dlatego też w nocy z 9 na 10 września 1930 r. został aresztowany i przewieziony do twierdzy w Brześciu nad Bugiem. W drodze do Brześcia Liebermana brutalnie pobito. Więziono go wraz z innymi przedstawicielami opozycji m.in. Wincentym Witosem i Wojciechem Korfantym. W listopadzie tego samego roku posłowie zostali oskarżeni o próbę przeprowadzenia zamachu stanu i tymczasowo wypuszczeni na wolność⁹.

W wyniku tzw. procesu brzeskiego Herman Lieberman został skazany na dwa i pół roku pozbawienia wolności¹⁰. Nie czekając na ogłoszenie wyroku, 4 października 1933 r. poseł opuścił kraj i wyjechał do Czechosłowacji, a następnie do Francji. W Paryżu zaczął spisywać swoje wspomnienia¹¹. Po wybuchu II wojny światowej Lieberman został jednym z trzech wiceprezesów tzw. Rady Narodowej. W czerwcu 1940 r., po kapitulacji Francji, wyjechał do Londynu, gdzie 3 września 1941 r. został ministrem sprawiedliwości w rządzie Władysława Sikorskiego. Teką ministra była powierzona przez Liebermana tylko kilka tygodni, ponieważ zmarł on w stolicy Wielkiej Brytanii 21 października 1941 r. w wyniku wylewu krwi do mózgu. Herman Lieberman został pochowany na cmentarzu Highgate w Londynie¹².

⁶ A. Garlicki, op. cit., s. 9.

⁷ J. Czartoryska, *Działalność parlamentarna Hermana Liebermana*, „Rocznik Przemyski” 2012, t. 48, z. 4, s. 79-80.

⁸ H. Lieberman, *Pamiętniki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 290-291.

⁹ A. Garlicki, op. cit., s. 10-11.

¹⁰ Należy podkreślić, że dnia 25 maja 2023 r. Sąd Najwyższy, na skutek skargi kasacyjnej, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r., który zatwierdzał wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r. i uniewinnił skazanych w tzw. procesie brzeskim od popełnienia zarzucanych im czynów. Zob. Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22.

¹¹ H. Lieberman, op. cit.

¹² A. Leinwand, *Posel Herman Lieberman*, Kraków 1983, s. 241.

Najważniejszą przyczyną zajęcia się problematyką, wskazaną tytułem publikacji, było pominięcie zaangażowania Hermana Liebermana w uchwalenie oraz nowelizację ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym w jego *Pamiętnikach*, jak również w biografii parlamentarzysty, napisanej przez Artura Leinwanda¹³. Omawiane zagadnienie zostało pokrótce poruszone przez Dorotę Malec w książce *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*¹⁴. Warto również podkreślić, iż tematyka tego artykułu wpisuje się w setną rocznicę uchwalenia ustawy, powołującej pierwszy polski sąd administracyjny.

Podstawowym źródłem, wykorzystywanym przez autora, były stenogramy, dotyczące funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego (1919–1922) oraz Sejmu I kadencji (1922–1927). Zostały one zdigitalizowane i udostępnione na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej (<https://biblioteka.sejm.gov.pl/>). Z tego też powodu opis aktywności poselskiej Hermana Liebermana został podzielony na dwa podrozdziały, odnoszące się do dwóch kadencji Sejmu II Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Sejm Ustawodawczy (1919–1922)

Herman Lieberman brał aktywny udział w uchwaleniu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

Dnia 7 lutego 1922 r. prezydent ministrów Antonii Ponikowski złożył na ręce marszałka Sejmu Ustawodawczego Wojciecha Trąpczyńskiego projekt ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym wraz z uzasadnieniem¹⁵. Jego autorem był Jan Sawicki – przyszły pierwszy prezes Trybunału¹⁶. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 21 lutego tego samego roku, po czym pracę nad brzmieniem aktu prawnego przeniesiono do komisji konstytucyjnej, której członkiem był Herman Lieberman¹⁷. Po niespełna dwumiesięcznych dyskusjach w ramach komisji, 20 maja 1922 r. jej przewodniczący Maciej Rataj przesłał na ręce marszałka Sejmu sprawozdanie, dotyczące projektu rządowego¹⁸. W treści

¹³ H. Lieberman, op. cit., A. Leinwand, op. cit.

¹⁴ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa – Kraków 1999, s. 29–33.

¹⁵ Sejm Ustawodawczy, *Wniosek w sprawie projektu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3323.

¹⁶ Jan Sawicki był od 1898 r. sędzią wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego, a od 1909 r. do 1918 r. również prezydentem jego Senatu, Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 24, 27.

¹⁷ Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 287 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 21 lutego 1922 r.*, CCLXXXVII/4.

¹⁸ Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3553.

dokumentu komisja zgodziła się z Radą Ministrów, iż państwo polskie nie jest w stanie zorganizować wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, opartego na czynniku obywatelskim w myśl art. 73 ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r.¹⁹ Podstawowymi przyczynami tej niemożności były: brak dostatecznie wykwalifikowanych kadr sędziowskich oraz względy ekonomiczne. Dlatego też, jako rozwiązanie tymczasowe, zaproponowano utworzenie jednoinstancyjnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wzorowanego na rozwiązaniach austriackich. Komisja konstytucyjna podkreśliła, iż NTA winien być instancją kasacyjną, orzekającą jedynie o legalności decyzji administracyjnych²⁰.

Komisja konstytucyjna proponowała szereg zmian do projektu rządowego. Zdaniem komisji należało²¹:

- 1) oznaczyć siedzibę NTA. Według komisji pierwszy polski sąd administracyjny winien mieścić się w Warszawie,
- 2) wyłączyć z orzecznictwa Trybunału karne orzeczenia władz administracyjnych,
- 3) znieść przymus adwokacki przy wnoszeniu skargi do NTA. W miejsce przymusu adwokackiego komisja zaproponowała, aby mogła to uczynić „każda osoba, posiadająca pełne wykształcenie prawnicze”,
- 4) znieść przepis, nakazujący stronie skarżącej złożenie kaucji, która przepadałaby na rzecz Skarbu Państwa w razie oddalenia skargi przez Najwyższy Trybunał Administracyjny,
- 5) zmniejszyć grono osób mających kompetencję do pełnienia funkcji pierwszego prezesa lub prezesa Trybunału. Członkowie komisji uważali, że prezesi NTA powinni zostać wybrani jedynie spośród czynnych sędziów Sądu Najwyższego,
- 6) rozszerzyć obowiązywanie tej ustawy także do tych przypadków, w których od dnia doręczenia orzeczenia ostatniej instancji, zapadłego przed wejściem w życie tego aktu prawnego, nie upłynął termin dwumiesięczny.

Jako poseł sprawozdawca, w imieniu komisji konstytucyjnej, wystąpił Herman Lieberman. Debata nad sprawozdaniem komisji miała miejsce dnia 28 lipca 1922 r. Na początku swojego wywodu Lieberman zaapelował do parlamentu o szybkie uchwalenie tej ustawy. Mówca stwierdził, że będzie to „...duży krok naprzód na drodze do utrwalenia fundamentów prawnych naszego państwa”. Podkreślił,

¹⁹ Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

²⁰ W niniejszej pracy, zgodnie z obecną terminologią prawa administracyjnego, używane jest pojęcie „decyzja”, zamiast „zarządzenia i orzeczenia”, którymi posługiwano się w momencie prac sejmowych nad ustawą o NTA.

²¹ Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3553.

iz funkcjonowanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego pozwoli obywatelom, zwłaszcza najbiedniejszym, bronić się przed bezprawiem organów administracji publicznej. Sprawozdawca zaznaczył również, iż orzekać w tym sądzie powinni nie tylko sędziowie zawodowi, ale również „mężowie nauki, mężowie praktyki, czynni na innych polach zawodu prawniczego”.

W dalszej części wystąpienia Herman Lieberman powiedział, iż powstanie NTA nie będzie dosłowną realizacją art. 73 Konstytucji marcowej, jednak zdaniem posła, jednoinstancyjny Najwyższy Trybunał Administracyjny „...przynajmniej w części zarządzi złemu”. Parlamentarzysta zasygnalizował, iż naturalną konsekwencją obowiązywania tego aktu prawnego powinno być uchwalenie ustawy o odpowiedzialności Państwa za naruszenie prawa przez urzędnika. Kończąc, poprosił Sejm o przyjęcie ustawy w brzmieniu, zaproponowanym przez komisję konstytucyjną²².

Jako pierwszy w dyskusji głos zabrał Józef Buzek z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”. Poseł stwierdził, że treść projektu ustawy jest niezgodna z brzmieniem ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. W trakcie swojego wystąpienia Buzek wymienił podstawowe różnice między pruskim modelem sądownictwa administracyjnego, do którego nawiązywała Konstytucja marcowa, a austriackim modelem sądownictwa administracyjnego, preferowanym w projekcie ustawy o NTA²³. Poseł powiedział, iż podstawową przyczyną niezgodności projektu omawianej ustawy z Konstytucją marcową był „...strach biurokracji przed zbyt intensywną kontrolą sądów administracyjnych”. Józef Buzek uznał również, iż projekt ustawy jest sprzeczny z art. 72 ustawy zasadniczej²⁴.

²² Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 lipca 1922 r.*, CCCXXXII/71 – CCCXXXII/74.

²³ Zgodnie z austriackim modelem sądownictwa administracyjnego, sąd administracyjny winien orzekać jedynie o „legalności” decyzji administracyjnej. Argumentowano to stwierdzeniem, iż możliwość orzekania przez sąd administracyjny również o „celowości” wydania decyzji administracyjnej uczyni go kolejnym organem administracji. Stąd spod kompetencji austriackiego Trybunału wyłączono sprawy, dotyczące tzw. swobodnego uznania. Natomiast w pruskim modelu sądownictwa administracyjnego sądy orzekały o „legalności” i „celowości” wydania decyzji administracyjnej. Różnice występowały również przy określaniu właściwości sądów. Austriacki model sądownictwa administracyjnego zawierał tzw. generalną klauzulę kompetencyjną, natomiast w Cesarstwie Niemieckim istniało ok. 1000 kategorii spraw, poddanych rozpoznaniu przez sądy administracyjne. Podstawą do wniesienia skargi administracyjnej w Prusach było naruszenie prawa przedmiotowego, a w Austrii – publicznego prawa podmiotowego. W monarchii habsburskiej funkcjonował jednoinstancyjny Trybunał Administracyjny, natomiast w Cesarstwie Niemieckim było wieloinstancyjne sądownictwo administracyjne, wsparte „czynnikami obywatelskim” w postaci składu ławniczego, Zob. P. Fiedorczyk, *Podstawy prawne działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Miscellanea Historico-Iuridica Białostocensia*, red. P. Fiedorczyk, A. Nowakowski, Wydawnictwo Prawnicze „Iustitia”, Białystok 1995, s. 183-201.

²⁴ Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w drugiej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu, Zob. Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

Po Józefie Buzku przemówił Ignacy Thomas, reprezentujący Zjednoczenie Mieszczańskie. Poseł zaproponował, aby upoważnić „najwyższą władzę administracyjną”, a w ostateczności Najwyższy Trybunał Administracyjny do wstrzymywania wykonywania zaskarżonej decyzji administracyjnej. Następnie głos zabrał Adam Wiktor Cieśla z Narodowego Zjednoczenia Ludowego. Zdaniem parlamentarzysty, należało usunąć z projektu ustawy przepis, zaproponowany przez komisję konstytucyjną dotyczący konieczności wniesienia skargi do Trybunału przez „każdą osobę, mającą pełne wykształcenie prawnicze”. Cieśla uważał, że takie kryterium spełniane jest głównie przez adwokatów, więc w praktyce obowiązywać będzie tzw. przymus adwokacki. W dalszym ciągu debaty na mównicy sejmowej stanął Adolf Suligowski, reprezentujący to samo ugrupowanie polityczne, co Adam Wiktor Cieśla. Poseł opowiedział się za koniecznością zawarcia w ustawie o NTA tzw. przymusu adwokackiego. Natomiast poseł Antonii Piotrowski z Narodowego Zjednoczenia Ludowego zaproponował, aby nie tylko organ administracji publicznej, ale również skarżący był informowany o pozostawieniu skargi bez rozpoznania. Jako ostatni podczas dyskusji ponownie zabrał głos poseł Thomas, który zauważył, że także sędziom Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu należy dać możliwość orzekania w Najwyższym Trybunale Administracyjnym²⁵.

Na mównicy sejmowej, w miejsce Ignacego Thomasa, po raz kolejny stanął Herman Lieberman. Na początku odniósł się do wypowiedzi Józefa Buzka. Stwierdził, że z treści ustawy zasadniczej wynika, iż spod kompetencji NTA zostały wyłączone karne orzeczenia władz administracyjnych, o czym świadczy występowanie dwóch artykułów, czyli art. 72 i 73. Sprawozdawca powiedział także, iż Konstytucja nie zabrania utworzenia jednoinstancyjnego sądu administracyjnego na czas przejściowy. Następnie zgodził się z poprawkami, wniesionymi przez posłów: Suligowskiego, Piotrowskiego i Thomasa²⁶.

Po dyskusji odbyło się głosowanie. Poprawki, zasugerowane przez Ignacego Thomasa, Adama Wiktora Cieślę oraz Antoniego Piotrowskiego zostały przyjęte. Zmiana, zaproponowana przez Adolfa Suligowskiego, została odrzucona. Sejm przyjął ustawę w drugim czytaniu. Herman Lieberman apelował, aby od razu odbyło się trzecie czytanie projektu ustawy, jednak większością głosów odłożono je do następnego posiedzenia²⁷.

Trzecie czytanie projektu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym odbyło się 3 sierpnia 1922 r. Ponownie, jako pierwszy wystąpił Herman Lieberman. Na początku poseł wniósł do projektu, przyjętego w drugim czytaniu, kilka korekt redakcyjnych. Następnie skrytykował poprawkę, zgłoszoną

²⁵ Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 lipca 1922 r.*, CCCXXXII/74 – CCCXXXII/84.

²⁶ Ibidem, t. CCCXXXII/84 – CCCXXXII/89.

²⁷ Ibidem, t. CCCXXXII/89 – CCCXXXII/90.

przez Adama Wiktora Cieślę, który żądał usunięcia z tekstu ustawy sformułowania, iż skargę do NTA może wnieść „każda osoba, mająca pełne wykształcenie prawnicze”. Lieberman stwierdził, że przyjęcie tej poprawki „unicestwi” działanie Trybunału, do którego wpłynie bardzo wiele skarg, opracowywanych przez osoby, niemające odpowiednich kwalifikacji. Gdy Herman Lieberman zszedł z mównicy, jego miejsce zajął Ignacy Steinhaus z Klubu Pracy Konstytucyjnej. Poseł zwrócił uwagę na niedookreśloność sformułowania „wyższe wykształcenie prawnicze”. Zdaniem Steinhausa umieszczenie takiego zwrotu w treści aktu prawnego opóźni działania NTA, który za każdym razem będzie musiał badać, czy osoba wnosząca skargę spełnia to kryterium. Mówca opowiedział się za zawarciem w ustawie tzw. przymusu adwokackiego, praktykowanego również w innych państwach. Następnie odbyło się głosowanie nad poprawką, zgłoszoną przez posła Cieślę. Większość sejmowa była „za”, wbrew nawoływaniom Hermana Liebermana, po czym Sejm przyjął ustawę w trzecim czytaniu²⁸. 25 października 1922 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny uroczystie zainaugurował swoją działalność²⁹.

2. Sejm I Kadencji (1922–1927)

Uchwalenie 3 sierpnia 1922 r. ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym nie było jedynym przejawem parlamentarnego zaangażowania Hermana Liebermana w funkcjonowanie pierwszego polskiego sądu administracyjnego.

Po ostatecznym ukształtowaniu granic II Rzeczypospolitej Polskiej pojawiła się konieczność rozszerzenia obowiązywania ustawy o NTA na cały obszar państwa. W chwili jej uchwalenia obowiązywała już Konwencja genewska, podpisana 15 maja 1922 r., na mocy której Górny Śląsk znalazł się z granicach Polski³⁰. Istniała jednak potrzeba potwierdzenia, w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego, iż ustawa z 3 sierpnia 1922 r. obowiązuje także na obszarze województwa śląskiego. Było to podyktowane tym, iż przepisy przechodnie ustawy z 1922 r. dotyczyły jedynie województw: poznańskiego i pomorskiego. Właśnie w ten sposób premier Władysław Grabski uzasadniał opracowanie projektu ustawy w przedmiocie rozszerzenia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego. Projekt sporządzono na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 21 stycznia 1924 r.,

²⁸ Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 333 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 3 sierpnia 1922 r.*, CCCXXXIII/40 – CCCXXXIII/43.

²⁹ D. Malec, *Geneza i pozycja prawnoustrojowa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmannith, Warszawa 2019, s. 49.

³⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 466.

a pięć dni później przesłano na ręce marszałka Sejmu Macieja Rataja. W myśl dokumentu Najwyższy Trybunał Administracyjny otrzymać miał wszystkie kompetencje, które Śląska Tymczasowa Rada Wojewódzka, na mocy rozporządzenia z 18 lipca 1922 r., przekazała Senatowi Administracyjnemu Sądu Apelacyjnego w Katowicach³¹.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 21 lutego 1924 r., po czym skierowano go do komisji prawniczej³². 23 maja 1924 r. odbyło się jego drugie i trzecie czytanie. Tego dnia, jako poseł-sprawozdawca, wystąpił Herman Lieberman, który w swoim krótkim przemówieniu stwierdził, że dwa akty prawne: ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3 sierpnia 1922 r. oraz ustawa o kosztach postępowania przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym z 22 września 1922 r. nie obowiązują na obszarze województwa śląskiego. Parlamentarzysta powiedział, że rozszerzenie ich obowiązywania na wspomnianą jednostkę terytorialną jest zgodne z wolą jej mieszkańców. Zapelował także o uchwalenie omawianego projektu ustawy w drugim i trzecim czytaniu na tym samym posiedzeniu Sejmu, co zgodnie z przewidywaniami Hermana Liebermana, zostało uczynione³³. Omawiany akt prawny wszedł w życie z dniem ogłoszenia, czyli 28 maja 1924r.³⁴

Po kilku latach obowiązywania ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym wyszły na jaw jej mankamenty. Tekst ustawy był archaiczny pod względem techniki legislacyjnej. Jej treść tworzyło 39 artykułów, określających jedynie ramy działania Trybunału. Poza tym NTA nie działał sprawnie, czego główną przyczyną była bardzo duża ilość skarg, wpływająca do tego sądu. Na przykład już po pierwszym roku działania Trybunału pozostało 1891 niezadowolonych spraw, a liczba ta stale rosła³⁵. Z tego powodu 4 marca 1925 r. premier Władysław Grabski przesłał marszałkowi Sejmu Maciejowi Ratajowi projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym³⁶. Kilkanaście dni później, tzn. 19 marca odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, który skierowano do komisji konstytucyjnej³⁷. Jej członkiem był Herman Lieberman.

31 Sejm I Kadencji, *Projekt ustawy w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego*, druk nr 962.

32 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 101 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 21 lutego 1924r.*, CI/4.

33 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 121 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 23 maja 1924r.*, CXXI/4.

34 Ustawa z dnia 28 maja 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego (Dz.U. 1924 nr 50, poz. 506).

35 D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 31, 220.

36 Sejm I Kadencji, *Projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 1787.

37 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 185 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1925r.*, CLXXXV/13.

Dnia 14 grudnia 1925 r. komisja konstytucyjna opracowała sprawozdanie, dotyczące projektu. Gremium, w zasadniczej części, zgodziło się z inicjatywą rządu. Doszło jednak do wniosku, iż w treści projektu należało³⁸:

- 1) dokładnie oznaczyć termin, w ciągu którego organ administracji publicznej ma wydać nową decyzję administracyjną z uwzględnieniem wyroku Trybunału. Komisja zaproponowała, aby był to termin 30-dniowy;
- 2) zmniejszyć wysokość stawek za opłaty oraz wprowadzić tę zmianę, iż w razie uchylecia decyzji administracyjnej, NTA zarządza zwrot wniesionej opłaty skarżącemu.

Warto podkreślić, iż wśród członków komisji konstytucyjnej został złożony wniosek mniejszości, opracowany przez: Hermana Liebermana, Mieczysława Niedziałkowskiego oraz Kazimierza Czapińskiego. Parlamentarzyści zaapelowali do izby niższej parlamentu, aby w art.1 projektowanej ustawy dodać ustęp, w myśl którego skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego dopuszczalna była również w przypadku, w którym organ administracji publicznej, orzekający w ostatniej instancji, zwlekał z wydaniem decyzji administracyjnej dłużej niż 60 dni od dnia wniesienia odwołania (tzw. milczenie administracji)³⁹.

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się 29 grudnia 1925 r. Na początku głos zabrał poseł-sprawozdawca Herman Lieberman⁴⁰. W swoim wystąpieniu zaapelował do Sejmu o uchwalenie ustawy w brzmieniu, zaproponowanym przez komisję konstytucyjną. Parlamentarzysta podkreślił, że orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego „...cieszy się dużą powagą i zaufaniem publiczności...”, jednak największą niedoskonałością w funkcjonowaniu tego organu jest powolny bieg postępowania sądownoadministracyjnego. Lieberman stwierdził, że jest to spowodowane obowiązywaniem „złej ustawy”, w której brak jest przepisów o tzw. przymusie adwokackim przy sporządzaniu skargi. Zdaniem posła istotną zmianą, zawartą w omawianym projekcie, jest możliwość wydawania wyroków w zmniejszonym składzie sędziowskim, co także miało na celu przyspieszenie działania NTA. W dalszej części wywodu Lieberman powiedział, iż kwestią długo diskutowaną wśród członków komisji była sposobność wniesienia do Trybunału skargi przeciwko przewlekaniu wydania decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej. Takie przepisy obowiązywały np. we Francji, jednak w gronie komisji przewyciężyło przekonanie, iż taka regulacja powinna znaleźć się w ustawie o postępowaniu

³⁸ Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy w sprawie zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 2221.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 grudnia 1925 r.*, CCLXIV/42 – CCLXIV/43.

administracyjnym. Według Hermana Liebermana istotnym novum, zawartym w projekcie aktu normatywnego, było określenie terminu, przed upływem którego organ administracji publicznej miał obowiązek wykonać wyrok Trybunału. Poseł powiedział, iż na chwilę obecną: „Wyrok wędruje do aktów, leży tam, ale nie wykonuje się go”. Parlamentarzysta podkreślił również, iż projekt upraszcza przepisy o opłatach, wprowadzając jednolitą opłatę od wszystkich skarg. Według Liebermana komisja konstytucyjna, wbrew intencjom Rady Ministrów, „...podwyższyła opłaty w sposób umiarkowany”. Także z jej inicjatywy pojawił się w projekcie przepis, zgodnie z którym w sytuacji, gdy decyzja administracyjna została uchylona wyrokiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wniesiona opłata była zwracana skarżącemu. Lieberman stwierdził, iż jest to zgodne z art. 121 Konstytucji marcowej⁴¹.

Gdy Herman Lieberman zszedł z mównicy sejmowej, jego miejsce zajął Władysław Studziński – podsekretarz Stanu w Prezydium Rady Ministrów. Dyskutant zaapelował o wykreślenie z projektu następujących zmian, zaproponowanych przez komisję konstytucyjną⁴²:

- 1) przepisu, w myśl którego w sytuacji, gdy wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej nie został załatwiony w ciągu 5 dni, NTA miał obowiązek ten wniosek rozpatrzyć. Studziński stwierdził, iż w niektórych sytuacjach może być to termin za krótki, a w innych za długi, dlatego też sąd sam powinien określić jego rozmiar,
- 2) przepisu, zgodnie z którym Trybunał miał obowiązek wyznaczyć skarżącemu termin do wniesienia skargi, jeżeli wniesiono ją bez załączenia jej odpisu, załączników i opłat. Według urzędnika zmusi to Najwyższy Trybunał Administracyjny do wyznaczania terminu nawet w takich sytuacjach, gdy „z góry” będzie wiadomo, że skarga jest bezprzedmiotowa,
- 3) wniosku mniejszości [w tym Hermana Liebermana – przyp. autora], dotyczącego tzw. milczenia administracji. Studziński stwierdził, że przyjęcie tej regulacji „...wprowadza ten stan, iż władze administracyjne będą swoją drogą ewentualnie rozpatrywać tę sprawę, a Najwyższy Trybunał Administracyjny swoją drogą”.

Kończąc, Studziński dodał, że organ administracji publicznej może rozpatrywać daną sprawę z punktu widzenia celowości i legalności, w przeciwieństwie do Trybunału.

⁴¹ Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Zob. Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

⁴² Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 grudnia 1925 r.*, CCLXIV/45 – CCLXIV/46.

Następnie głos zabrał Tadeusz Anastazy Prószyński, reprezentujący Chrześcijański Związek Jedności Narodowej. Poseł zgodził się z intencją, którą kierowali się autorzy wniosku mniejszości. Stwierdził jednak, że jego przyjęcie spowoduje jeszcze większe obciążenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Dodał, iż jego zdaniem wydaje się „błędne”, aby w sprawach tzw. milczenia administracji orzekał Trybunał, który sam ma problem ze sprawnym rozpatrywaniem skarg administracyjnych. Tadeusz Anastazy Prószyński zwrócił także uwagę na to, iż kompetencją NTA jest również interpretacja ustaw⁴³. Poseł powiedział, że Trybunał nie może realizować tego zadania, jeżeli ilość skarg do niego kierowanych jest zbyt liczna. Konkludując, poparł stanowisko Rady Ministrów względem uwag komisji konstytucyjnej⁴⁴.

Następnie na mównicę sejmową wszedł Herman Lieberman, który omówił pokrótce poprawki redakcyjne, wniesione do projektu ustawy. Potem odbyło się głosowanie. Wniosek mniejszości nie uzyskał poparcia większości parlamentarnej. Podobnie było z poprawką posła Kazimierza Bagińskiego z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, której treść nie jest znana. Natomiast poprawki, wniesione przez Tadeusza Anastazego Prószyńskiego oraz Edwarda Dubanowicza z Klubu Chrześcijańsko-Narodowego zostały wycofane przez wnioskodawców. Godzi się podkreślić, że wszystkie nowele, zgłoszone przez stronę rządową, zyskały akceptację Sejmu. Po przyjęciu ustawy w drugim czytaniu Lieberman zaapelował o odbycie trzeciego czytania na tym samym posiedzeniu. Jednak z powodu sprzeciwu z ław sejmowych marszałek był zobligowany odroczyć trzecie czytanie do następnego posiedzenia⁴⁵. Odbyło się ono 30 grudnia 1925 r. Trzecie czytanie poprzedziło odrzucenie przez Sejm poprawek, zgłoszonych przez Stanisława Ballina z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”. Dotyczyły one zmniejszenia wysokości opłat oraz ułatwienia ludności wiejskiej możliwości wnoszenia skarg do Trybunału⁴⁶.

Uchwalenie w trzecim czytaniu nowelizacji ustawy o NTA z 3 sierpnia 1922 r. nie oznaczało jednak końca prac legislacyjnych. Swoje poprawki do projektu przedstawił Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Ich treść jest znana dzięki sprawozdaniu komisji konstytucyjnej Sejmu, które dotyczyło zmian, zaproponowanych przez izbę wyższą parlamentu.

43 W stenogramie jest napisane „interpelacja ustaw”, lecz zdaniem autora jest to przejęzyczenie posła lub błąd w druku, Zob. Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 grudnia 1925 r.*, CCLXIV/45 – CCLXIV/46.

44 Ibidem.

45 Ibidem, t. CCLXIV/48 – CCLXIV/49.

46 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 265 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1925 r.*, CCLXV/4 – CCLXV/6.

Senatorowie doszli do wniosku, iż⁴⁷:

1. Skarga, wniesiona do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, musi zostać podpisana przez adwokata, chyba że skarżący posiada wyższe wykształcenie prawnicze;
2. Elementem skargi powinno być pełnomocnictwo, o ile skarżący występuje przez pełnomocnika lub ma świadectwo, potwierdzające jego wyższe wykształcenie prawnicze, stwierdzone w oryginale lub podpisie uwierzytelnionym. Obowiązku tego nie należało spełnić, gdy skarżący mógł wnieść skargę bez podpisu adwokata;
3. Rozstrzygnięcie, według uznania Trybunału, powinno nastąpić bez rozprawy, jeżeli strona zrzeknie się tego w skardze, a pozwany organ administracji publicznej oraz osoba trzecia nie żądają wydania rozstrzygnięcia w tej formie;
4. Przewodniczącemu składu orzekającego trzeba udzielić kompetencji do: przyznania stronie pełnomocnika z urzędu, całkowitego lub częściowego zwolnienia strony od opłat, określenia terminu usunięcia braków skargi oraz terminu doręczenia odpisów stronie pozwanej;
5. Kierować rozprawą oraz utrzymywać należyty spokój winien przewodniczący składu orzekającego. Powinien być on wyposażony w możliwość udzielenia upomnienia, wydalenia z sali rozpraw oraz skazania na karę pieniężną do 500 zł;
6. W przypadku oddalenia skargi Najwyższy Trybunał Administracyjny powinien móc podwyższyć opłatę za jej wniesienie do 300 zł;
7. W sytuacji umorzenia postępowania NTA winien orzekać o opłacie w myśl art. 19 ust. 2, a w razie cofnięcia skargi zarządzić zwrot jej części w kwocie, nieprzekraczającej 15 zł. Stronie należy przyznać prawo dochodzenia wysokości tych opłat na drodze sądowej;
8. Radę Ministrów trzeba uposażyć w kompetencję do czasowego zawieszenia obowiązywania „na pewnych obszarach państwa” regulacji, dotyczących tzw. przymusu adwokackiego.

Sprawozdanie komisji konstytucyjnej Sejmu, sporządzone 20 marca 1926 r., zawierało aprobatę zmian, zaproponowanych przez Senat. Różnica zdań dotyczyła jedynie podwyższenia wysokości opłaty w przypadku oddalenia skargi. Członkowie komisji sejmowej uznali, iż należy zachować kwotę 150 zł. Według komisji zmiany zaproponowane przez Senat dążyły do uproszczenia postępowania przed NTA oraz do „...podniesienia sprawności tej najwyższej magistratury w dziedzinie administracyjnej”⁴⁸.

⁴⁷ Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej w sprawie poprawek Senatu do przyjętego przez Sejm w dniu 30 grudnia 1925 r. projektu ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 2356.

⁴⁸ Ibidem.

Podczas posiedzenia Sejmu dnia 25 marca 1926 r. poseł-sprawozdawca Herman Lieberman, w imieniu komisji konstytucyjnej, zaapelował o uchwalenie poprawek, zaproponowanych przez Senat. Wyjątkiem była wspomniana wysokość opłaty w przypadku oddalenia skargi przez Trybunał. Następnie mówca podzielił poprawki izby wyższej parlamentu na merytoryczne oraz stylistyczne. Uznał za słuszne wprowadzenie tzw. przymusu adwokackiego przy sporządzaniu skargi. Zdaniem Liebermana spowoduje to znaczne „odciążenie” Najwyższego Trybunału Administracyjnego od „...olbrzymiego balastu nieudolnie wnoszonych i niepotrzebnych skarg”. W wyniku trzeciego czytania, wbrew nawoływaniom Hermana Liebermana, wszystkie poprawki, wniesione do projektu przez Senat, zostały przyjęte⁴⁹. Pierwszy akt prawny, nowelizujący ustawę o NTA z 3 sierpnia 1922r., zaczął obowiązywać po 14 dniach od chwili ogłoszenia⁵⁰.

Podsumowanie

Charakteryzując działalność poselską Hermana Liebermana w latach 1922–1926, dotyczącą uchwalenia oraz nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, należy na początku zaznaczyć, iż odnosi się ona do okresu sprzed zamachu majowego. Prowadzono wtedy merytoryczną dyskusję na temat usprawnienia funkcjonowania Trybunału, będącego jedną z gwarancji ochrony podstawowych praw i wolności jednostki. Zmieniło się to w wyniku zamachu stanu z maja 1926 r., w wyniku którego Józef Piłsudski i grupa jego zwolenników, określana mianem sanacji, przejęła władzę w Polsce. Piłsudczycy podchodzili do NTA bardzo lekceważąco i dążyli do przekształcenia tego sądu w jeden z instrumentów polityki państwa⁵¹. Poza tym władze sanacyjne, które w 1930 r. zdecydowały się na otwarty konflikt z opozycją [tzw. proces brzeski, w którym oskarżonym był m.in. Herman Lieberman – przyp. autor], nie były zainteresowane zwiększaniem kontroli sądów administracyjnych nad aparatem państwowym⁵².

Zmiany w funkcjonowaniu Trybunału po zamachu majowym nastąpiły już 7 lutego 1928 r. Tego dnia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Ignacy Mościcki wydał rozporządzenie z mocą ustawy, na mocy którego część przepisów,

49 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 279 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 25 marca 1926 r.*, CCLXXIX/47 – CCLXXIX/49.

50 Ustawa z dnia 25 marca 1926 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1926 nr 37, poz. 237).

51 O lekceważącym podejściu Józefa Piłsudskiego do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który określany był przez niego mianem „Trajbonału”, wspominał jego bliski współpracownik gen. Felicjan Sławoj Składkowski, Zob. F.S. Składkowski, *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988, s. 103, 107, 121, 127-128.

52 A. Dziadzio, *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 1, s. 116.

wydanego dzień wcześniej rozporządzenia Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 37, poz. 237.), zaczęło obowiązywać w ustawie o NTA⁵³. Na mocy tego aktu prawnego przeniesiono w stan spoczynku Jana Sawickiego – pierwszego prezesa Trybunału⁵⁴. Dnia 15 listopada 1932 r. weszło w życie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z 27 października tego samego roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁵⁵. Jednocześnie ustawa z 3 sierpnia 1922 r. przestała obowiązywać. Autorem nowego prawa o NTA był Jan Kanty Piętak – szef Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów, przyszedłszy I Prezes Trybunału⁵⁶.

Herman Lieberman w latach 1922-1926 miał możliwość zaangażowania się w omawiane prace legislacyjne dzięki członkostwie w dwóch komisjach sejmowych: konstytucyjnej oraz prawniczej. Niewątpliwie, cieszył się w nich dużym autorytetem. Świadczy o tym m.in. to, iż we wszystkich pracach sejmowych, odnoszących się do NTA we wspomnianym okresie, Lieberman występował jako poseł-sprawozdawca. Z pewnością wpływ na to miały jego umiejętności oratorskie, którym dawał wyraz, będąc jeszcze posłem do parlamentu austro-węgierskiego, jak również jego wieloletnie doświadczenie w zawodzie adwokata⁵⁷. Poza tym pierwszy polski sąd administracyjny oparty był na wzorach austriackich, z którymi Herman Lieberman, jako praktyk oraz teoretyk prawa, miał bezpośrednią styczność.

Analizując zachowane stenogramy sejmowe można z łatwością zauważyć, że Herman Lieberman nie wyobrażał sobie demokratycznego państwa prawa bez istnienia sądownictwa administracyjnego⁵⁸. Warto w tym miejscu postawić

53 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów, dotyczących ustroju Najwyższego Trybunału Administracyjnego, oraz o stosunku służbowym sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. 1928 nr 13, poz. 94).

54 Jan Sawicki został przeniesiony w stan spoczynku na wniosek ówczesnego premiera i ministra spraw wojskowych Józefa Piłsudskiego. Warto zaznaczyć, że do dnia dzisiejszego nie jest znana przyczyna niechęci Marszałka względem pierwszego prezesa NTA. Możliwe, iż Sawicki protestował przeciwko mianowaniu na urząd Generalnego Komisarza Wyborczego Stanisława Cara – ówczesnego wiceministra sprawiedliwości. Niewykluczone również, iż Trybunał rościł sobie prawo do kontroli legalności rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych przez Prezydenta, Zob. A. Dziadzio, op. cit., s. 118-119.

55 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806).

56 W. Szafranski, *Dzień z życia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmannith, Warszawa 2019, s. 119.

57 Umiejętności krasomówcze Hermana Liebermana zostały przez niego wykorzystane m.in. w 1918 r. podczas sprawy karnej, w której Legioniści z Drugiej Brygady zostali oskarżeni o dezercję. Lieberman występował w charakterze obrońcy oskarżonych. Zob. J. Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Warszawa 1996, s. 333, H. Lieberman, op. cit., s. 135-142.

58 Taki pogląd wyrażany jest również w dzisiejszej doktrynie prawa administracyjnego. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 24.

pytanie – czym było to spowodowane? Zdaniem piszącego te słowa, wpływ na to miały dwa czynniki. Pierwszym z nich jest, wspomniana już, spuścizna wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego. Sąd ten zaczął funkcjonować na mocy ustawy z 22 października 1875 r.⁵⁹ Wynika z tego, iż kariera adwokacka Liebermana, rozwijana przed I wojną światową, była w związana z tym sądem, a jemu samemu ta koncepcja sądownictwa administracyjnego była bardzo bliska. Natomiast drugim czynnikiem były poglądy socjalistyczne Liebermana, który w Najwyższym Trybunale Administracyjnym widział gwarancję obrony podstawowych praw i wolności najuboższych obywateli przed bezprawiem i zaniechaniem organów administracji publicznej. Z tego też powodu Herman Lieberman był orędownikiem jak najszybszego uchwalenia ustawy o pierwszym polskim sędzie administracyjnym.

Pomimo tego, iż w Sejmie Ustawodawczym oraz Sejmie I Kadencji Herman Lieberman cieszył się dużym autorytetem, jako prawnik i doświadczony poseł, to jednak nie zawsze prace legislacyjne przebiegały po jego myśli. Było tak np. ze wspomnianym wnioskiem mniejszości, którego Lieberman był współautorem. Wbrew intencjom wnioskodawców, Sejm nie dopuścił do możliwości wniesienia skargi do NTA również w przypadku tzw. milczenia administracji. Z podobnym oporem dwukrotnie zetknął się Lieberman, gdy chciał przeprowadzić drugie i trzecie czytanie procedowanej ustawy na tym samym posiedzeniu Sejmu.

W aktywności parlamentarnej Hermana Liebermana charakterystyczne jest także to, że dopuszczał on możliwość zmiany swoich zapatrywań. Kiedy po jednym z jego sprawozdań poszczególni posłowie zgłosili swoje poprawki do wniosku komisji, Lieberman zgodził się z ich treścią, ponieważ jego zdaniem, miały one korzystny wpływ na funkcjonowanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Podobnie było z tzw. przymusem adwokackim, którego początkowo nie był orędownikiem. Poseł chciał, aby skargę do NTA mogła sporządzić „każda osoba, mająca wyższe wykształcenie prawnicze”. Jednak już podczas prac sejmowych, dotyczących nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r., Lieberman powiedział, że omawiana ustawa jest „zła”, bo nie ma w niej tzw. przymusu adwokackiego.

Lieberman na każdym kroku podkreślał swoje socjalistyczne poglądy. Nie poparł jednak poprawki, zgłoszonej przez Stanisława Ballina z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, której celem było ułatwienie ludności wiejskiej możliwości wnoszenia skarg do Trybunału. Zdaniem autora artykułu Herman

⁵⁹ Autorami projektu byli dwaj wybitni prawnicy: Joseph Unger oraz Karl Lemyer, Zob. A. Redzik, *Początki sądownictwa administracyjnego w monarchii habsburskiej w świetle prasy z epoki i opinii prawników galicyjskich. Próba utworzenia sądownictwa administracyjnego w Galicji w 1907 r.*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmannith, Warszawa 2019, s. 28.

Lieberman wiedział, że przyjęcie poprawki posła Ballina, pomimo jej socjalistycznego charakteru, nie usprawni działania Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a wręcz je spowolni.

Badanie omawianego tematu jest szczególnie utrudnione przede wszystkim z powodu zniszczeń, jakie przyniosła II wojna światowa. Na przykład 12 grudnia 1923 r. złożona została interpelacja poselska, napisana przez posłów ze Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów. Nadawcy zapytania chcieli dowiedzieć się od ówczesnego premiera Wincentego Witosa, dlaczego Stanisław Nowodworski dźwignął jednocześnie tekę ministra sprawiedliwości oraz członka NTA⁶⁰. Niestety, tekst interpelacji nie zachował się, dlatego niemożliwe jest ustalenie, czy jej autorem był również Herman Lieberman.

Reasumując należy stwierdzić, iż działalność poselska Hermana Liebermana z lat 1922–1926, dotycząca uchwalenia oraz nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, stanowi bardzo rzetelnie źródło wiedzy na temat funkcjonowania tego sądu w pierwszych latach jego istnienia.

Bibliografia

Akty prawa powszechnie obowiązującego

Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 nr 67, poz. 600).

Ustawa z dnia 28 maja 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego (Dz.U. 1924 nr 50, poz. 506).

Ustawa z dnia 25 marca 1926 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1926 nr 37, poz. 237).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12 poz. 93).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów, dotyczących ustroju Najwyższego Trybunału Administracyjnego, oraz o stosunku służbowym sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. 1928 nr 13, poz. 94).

⁶⁰ Sejm I Kadencji, *Interpelacja posłów ze Z. P. P. S. do p. Prezesa Rady Ministrów w sprawie pozostawienia nadal w urzędzie Ministra Sprawiedliwości Nowodworskiego i to tak w urzędzie ministra resortowego, jak i na stanowisku członka Trybunału Administracyjnego.*

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806).

Orzecznictwo

Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22.

Druki oraz stenogramy sejmowe

Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3553.

Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 287 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 21 lutego 1922 r.*, CCLXXXVII/1 – CCLXXXVII/76.

Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 lipca 1922 r.*, CCCXXXII/1 – CCCXXXII/90.

Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 333 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 3 sierpnia 1922 r.*, CCCXXXIII/1 – CCCXXXIII/68.

Sejm Ustawodawczy, *Wniosek w sprawie projektu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3323.

Sejm I Kadencji, *Interpelacja posłów ze Z. P. P. S. do p. Prezesa Rady Ministrów w sprawie pozostawania nadal w urzędzie Ministra Sprawiedliwości Nowodworskiego i to tak w urzędzie ministra resortowego, jak i na stanowisku członka Trybunału Administracyjnego*.

Sejm I Kadencji, *Projekt ustawy w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego*, druk nr 962.

Sejm I Kadencji, *Projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 1787.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy w sprawie zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 2221.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej w sprawie poprawek Senatu do przyjętego przez Sejm w dniu 30 grudnia 1925 r. projektu ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 2356.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 101 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 21 lutego 1924 r.*, CI/1 – CI/64.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 121 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 23 maja 1924 r.*, CXXI/1 – CXXI/40.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 185 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1925 r.*, CLXXXV/1 – CLXXXV/56.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 grudnia 1925 r.*, CCLXIV/1 – CCLXIV/56.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 265 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1925 r.*, CCLXV/1 – CCLXV/54.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 279 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 25 marca 1926 r.*, CCLXXIX/1 – CCLXXIX/56.

Źródła drukowane

Lieberman H., *Pamiętniki*, Warszawa 1996.

Składkowski F.S., *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988.

Opracowania

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998.

Brzoza Cz., Stepan K., *Aneks. Reprezentacja polska w parlamencie wiedeńskim w latach 1848-1918*, [w:] J. Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Warszawa 1996.

Buszko J., *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Warszawa 1996.

Czartoryska J., *Działalność parlamentarna Hermana Liebermana*, „Rocznik Przemyski”, 2012, t. 48, z. 4.

Dziadzio A., *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 1.

Fiedorczyk P., *Podstawy prawne działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Miscellanea Historico-Iuridica Białostocensia*, red. P. Fiedorczyk i A. Nowakowski, Białystok 1995.

Garlicki A., *Przedmowa*, [w:] H. Lieberman, *Pamiętniki*, Warszawa 1996.

Leinwand A., *Poseł Herman Lieberman*, Kraków 1983.

Malec D., *Geneza i pozycja prawnoustrojowa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.

Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa – Kraków 1999.

Redzik A., *Początki sądownictwa administracyjnego w monarchii habsburskiej w świetle prasy z epoki i opinii prawników galicyjskich. Próba utworzenia sądownictwa administracyjnego w Galicji w 1907 r.*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.

Szafrański W., *Dzień z życia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.

STRESZCZENIE

Charakterystyka działalności poselskiej Hermana Liebermana w latach 1922–1926 dotyczącej Najwyższego Trybunału Administracyjnego

Dnia 7 lutego 1922 r. Rada Ministrów przekazała projekt ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na ręce marszałka Sejmu. Następnie komisja konstytucyjna wniosła do niego stosowne poprawki. W tym samym roku dnia 28 lipca na sali plenarnej Sejmu odbyła się debata, dotycząca tego projektu, podczas której Herman Lieberman przemawiał w imieniu komisji konstytucyjnej. Dnia 3 sierpnia 1922 r. Sejm uchwalił wspomniany projekt ustawy. Kilka miesięcy później Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoczął swoją działalność. Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym nie obowiązywała początkowo na obszarze województwa śląskiego. Dlatego też dnia 1 stycznia 1924 r. Rada Ministrów opracowała stosowny projekt aktu prawnego, rozszerzający jej obowiązywanie na wspomnianą jednostkę samorządu terytorialnego. Dnia 23 maja 1924 r. odbyło się w Sejmie drugie i trzecie czytanie projektu nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r., podczas których Herman Lieberman przemawiał jako członek komisji prawniczej. 28 maja tego samego roku wspomniany projekt aktu normatywnego stał się obowiązującym prawem. Kilka lat po rozpoczęciu obowiązywania ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, zaczęły ukazywać się jej mankamenty. Dlatego też 25 marca 1925 r. Rada Ministrów przedłożyła marszałkowi Sejmu projekt nowelizacji tego aktu prawnego. Pod koniec roku członkowie komisji konstytucyjnej napisali sprawozdanie, dotyczące wspomnianego projektu. Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się 29 grudnia 1924 r., natomiast trzecie następnego dnia. W ich trakcie Herman Lieberman zabierał głos w imieniu komisji konstytucyjnej. Wspomniana nowelizacja nie weszła w życie w 1925 r., ponieważ Senat Rzeczypospolitej Polskiej miał do niej zastrzeżenia. Dnia 25 marca 1926 r. Sejm zatwierdził poprawki, wniesione przez izbę wyższą parlamentu.

SUMMARY

Characteristics of Herman Lieberman's Parliamentary Activity in 1922–1926, Concerning the Supreme Administrative Tribunal

On February 7, 1922, the Council of Ministers submitted the bill on the Supreme Administrative Tribunal to the Marshal of the Sejm. The Constitutional Committee of the Sejm amended this draft. In the same year, on July 28 a debate concerning this bill took place in the Polish Parliament, where Herman Lieberman was speaking on behalf of the Constitutional Committee. On August 3, 1922, the Sejm passed this bill. A few months later, the Supreme Administrative Tribunal came into operation. The act on the Supreme Administrative Tribunal was not in force in the Silesian Voivodship. Therefore, on January 1, 1924, the Council of Ministers created

a relevant bill. On May 23, 1924, the second and third readings of this draft were held in the Sejm. Herman Lieberman was speaking on behalf of the Legal Committee at these meetings. On May 28, 1924, this bill came into force. After several years of the act on the Supreme Administrative Tribunal being in force, its flaws have become apparent. Therefore, on March 24, 1925, the Council of Ministers submitted relevant amendments to the Marshal of the Sejm. Members of the Constitutional Committee wrote a report about these legislative amendments at the end of the year. The second reading of this bill took place on December 29 and the third reading the following day. During these meetings, Lieberman was speaking on behalf of the Constitutional Committee. This act did not come into force in 1925, because the Senate had legislative amendments to this bill. On March 25, 1926, the Sejm adopted the amendments of the Senate.

Karol Kopczyński

Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
e-mail: karolkopczynski2000@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3474-1520

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.08

The Concepts of Jan Kopczyński, President of the Supreme Administrative Tribunal, Regarding the Formation of the Council of State in the Second Polish Republic¹

ABSTRACT

The paper focuses on a proposal to reform the lawmaking process in the Second Polish Republic through the establishment of a Council of State. The idea of creating a Council of State to improve the quality of legislation was widespread among the Polish legal elite of that time; many representatives of the legal profession presented their ideas in various periodicals. Particularly prominent among the supporters of this concept was the president of the Supreme Administrative Tribunal, Jan Kopczyński, who submitted for discussion by his fellow lawyers several proposals he

¹ Jan Kazimierz Kopczyński (born on June 24, 1876 in Warsaw, died on February 5, 1939 in Warsaw) – a Polish lawyer, attorney, judge, and President of the Supreme Administrative Tribunal (SAT). In 1918, shortly after Poland regained its independence, he took up a job in the justice system and was appointed as a judge of the Zamość District Court. In 1919, he moved to the Legislative Department of the Presidium of the Council of Ministers, where he was charged with the duties of the head of the Legislative Proposals Department. In this capacity, he participated in the drafting of laws and regulations, including the act on the Supreme Administrative Tribunal, the pensions act, and the act on the state civil service. He was appointed as judge of the SAT in 1922 and as its president in 1924. From 1933 to 1939, he was the head of the Competence Tribunal. He is the author of several commentaries on acts concerning, among other things, the state civil service relationship and the pension rights of state officials and military personnel. The author of this paper is the great-grandson of Jan Kopczyński. He would like to thank Prof. Andrzej Zakrzewski and Prof. Krzysztof Koźmiński for their valuable and critical comments.

had prepared for the establishment the Council of State. The paper describes the debate over Kopczyński's proposals by juxtaposing them with the concepts of other representatives of the legal doctrine of the Second Polish Republic and the solutions that were applied by the government in that period. The ideas for the creation of the Council of State focused on two foreign models. The first was the French *Conseil d'État*, which combined legislative and administrative-court powers. The second model was the Romanian Legislative Council, whose tasks were strictly limited to legislation, without the administrative-court functions. Jan Kopczyński's concepts were closer to the Romanian model. Kopczyński submitted three proposals to establish a Council of State, but none of his proposals was implemented. A substitute for the Council of State was to be the Legal Council to the Minister of Justice, established in 1926 by a regulation of the President of the Republic, but it quickly ended its activities encountering both reluctance of the parliament and a frigid reception by the ruling elite. The fact that the Council of State was never established, although it enjoyed widespread approval in the legal community, proves that politics always has the upper hand in a clash with legal idealism.

Key words: Council of State, legislation, Second Polish Republic

1. Introduction

In his article *Udoskonalenie ustawodawstwa* [Improving legislation], Stanisław Estreicher stated that the democratic system is characterized by exceptional weakness in the field of legislation.² This conclusion is not surprising, since being elected a member of parliament does not depend on professional qualifications, but rather by a good propaganda, popularity, and party influence. No wonder, then, that a collective body made up of bickering people is unable to write good laws. Therefore, outside professional help is essential. The first solution is to involve the executive branch of the government in lawmaking. The vast majority of the most important bills are brought by the government, which commissions subordinate officials-professionals to draft the legislation. However, as Estreicher noted, there is no guarantee that those officials are knowledgeable about the matter to be regulated by a particular piece of legislation and that they are outstanding legislators. Moreover, the author pointed out that the subsequent approval of such a piece of legislation by the minister and the Council of Ministers is limited to political approval without considering the formal side, i.e. the correctness of the legislative technique.³ Not surprisingly, the legislation

² S. Estreicher, *Udoskonalenie ustawodawstwa*, [in:] S. Estreicher, *O naprawę Rzeczypospolitej*, Kraków 1922, pp. 51ff.

³ *Ibidem*, p. 53.

of the Second Polish Republic, especially in the first years of its existence, was of low quality⁴. Therefore, in the legal doctrine of the Second Polish Republic, there were calls for the establishment of an external centre hiring impartial specialists whose task was to assist the government and the parliament in passing good laws.

Originating in France, the concept of Council of State has reemerged time and again in the legal discussions of the Second Polish Republic. In fact, this institution was not foreign to the Polish political tradition. It was first established in Poland in the Duchy of Warsaw by virtue of the Constitution of July 22, 1807 granted by Napoleon. The Council of State became again part of the Polish system in the Constitutional Law of the Kingdom of Poland of 1815. In the classic French model, the Council of State has fulfilled a dual systemic role⁵. On the one hand, it is an advisory body dealing with legislative matters, and its competencies include, first and foremost, the preparation of bills before they go through the parliament. On the other hand, the Council of State acts as an administrative court that controls the legality of the administration's actions.

The legislative function of the French Council of State may have been attractive to the newly formed Second Polish Republic, which was facing the problem of legal unification.

2. The first attempts to improve legislation in the Second Polish Republic

The first step toward improving the quality of Polish legislation was the Act of June 3, 1919 establishing the Codification Commission⁶. It should be pointed out that the purpose of the Codification Commission was primarily to unify and codify judicial law (both civil and criminal – Article 2 (a) of the Act). It is true that Article 2 (b) of the Act mentioned the preparation of other draft legislation, but the Commission's lack of action in other areas of legislation leads to the conclusion that its work was limited to judicial law. For this reason, the Codification Commission should not be equated with a *Conseil d'État*, as it did not support ongoing legislative work in all areas⁷. Moreover, the Codification Commission was intended to be a transitional institution. There is no indication

⁴ K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, p. 357.

⁵ See: R. Puchta, *Rada Stanu jako organ sądowej ochrony konstytucji we Francji*, Warszawa 2017, pp. 199-204; interestingly, the dual constitutional role of the Council of State in the context of the allegation that this arrangement is incompatible with the principle of judicial impartiality was commented on by the European Court of Human Rights; see: judgment of the ECtHR of November 9, 2006 in the case *Sacilor Lormines v. France*, application no. 65411/01 (sec. 64-74).

⁶ Act of June 3, 1919 on the Codification Commission (Journal of Laws of the Polish State of 1919 no. 44, item 315).

⁷ K. Koźmiński, *op. cit.*, p. 270.

that the Commission was to work on a permanent basis. It is also believed that its transitional nature was evidenced by the lack of mention of the Codification Commission in the March and April Constitutions, although in practice it functioned until the outbreak of World War II. Adam Lityński points out that the absence of the Codification Commission among the constitutional bodies should be explained more by its auxiliary and non-autonomous nature than by its anticipated impermanence at the time⁸. Certainly, however, the Codification Commission should not be equated with an equivalent of the Council of State due to its limited scope of work and transitional nature.

The second attempt to solve the legislative problems was Article 2 (6) of the Act of July 31, 1919 on the establishment of the General Counsel to the Republic of Poland,⁹ which stipulated that the scope of activities of the General Counsel include "(...) evaluating, at the request of the Council of Ministers or individual ministries, bills, laws, and general regulations of the central state authorities from the general-law, organizational, and legislative technique standpoint, and in particular from the standpoint of private-legal, public-law, and administrative-law interests of the State." Estreicher rightly noted that this idea was incorrect due to the multitude of tasks that this body performed.¹⁰

The first proposals to establish an expert body for legislation emerged as early as in 1919. "Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego" published the *Memoriał Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu, Towarzystwa Prawniczego i Związku Adwokatów Polskich we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej* [Memorial of the Faculty of Law and Political Skills of the University, the Lawyers' Association, and the Union of Polish Lawyers in Lviv on the Legislative Technique].¹¹ The memorial called for the establishment of a legislative section in each ministry and a separate central legislative office. That office was to examine legal acts prepared by the ministries in terms of "codification technique" and "their compatibility with legislation already in force in the three former partitions or in the partition in which the law is to take effect." In addition, the office was also supposed to draft legislation by order of the Sejm *with the content expressly specified by the Sejm*. In addition, member of parliament Stanisław Głąbiński submitted a proposal to the Sejm to establish a Legal Watch

⁸ A. Lityński, *Pół wieku kodyfikacji w Polsce (1919–1969). Wybrane zagadnienia*, Tychy 2001, p. 15.

⁹ Act of July 31, 1919 on the establishment of the General Counsel to the Republic of Poland (Journal of Laws of the Polish State of 1919 no. 65, item 390).

¹⁰ S. Estreicher, op. cit., p. 56.

¹¹ M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, "Czasopismo Prawno-Historyczne" 1999, vol. 51, p. 288; *Memoriał Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu, Towarzystwa Prawniczego i Związku Adwokatów Polskich we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej*, "Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego" 1919, vol. 2, pp. 227–228.

(Straż Praw), the role of which would be to examine the laws submitted to it from a formal and substantive point of view, and most importantly from the point of view of compliance with the constitution and other statutes.¹²

At the start of Poland's independence, legislative work was centred around the Legislative Department at the Presidium of the Council of Ministers. In 1920, the then-minister Stanisław Wojciechowski presented a proposal to strengthen the legal department of the Presidium of the Council of Ministers and to abolish separate legal departments in ministries. As Romuald Kraczkowski points out, according to Wojciechowski's idea, the tasks of the legal department were to include drafting laws at the initiative of the prime minister and the Council of Ministers, editing regulations, and preparing government editions of the texts of statutes and regulations.¹³

The above tendencies to strengthen the professional element in lawmaking were not taken into account by the legislature in the March Constitution, which lacks any mention of a body corresponding to the idea of a Council of State. During the work on drafting the new constitution, only one of the drafts provided for the establishment of the Council. Article 47 of the Draft Constitution of the Republic of Poland prepared by the so-called Survey (Ankieta) appointed by the government provided for the creation of a Council of State to prepare and evaluate bills.¹⁴

The initiative to strengthen professionalism at the legislation drafting stage was launched in February 1923 by the then-minister of justice Waław Makowski. He sought to make the Ministry of Justice a kind of legislative centre for the government, where all legislation would be drafted. Makowski believed that caring for the legal side and reconciliation with current legislation of all acts coming from the government as a whole was the responsibility of the minister of justice, acting as the representative of law in the government.¹⁵ Prime Minister Władysław Sikorski disagreed with that opinion and believed that taking away such important powers of legislative initiative from the prime minister and transferring them to the minister of justice would lead to a situation in which there would be a "supra-minister" alongside the prime minister, which would contradict the constitutional principle of the equality of all ministers.¹⁶

¹² P.B. Zientarski, E. Mreńca, *Koncepcje eksperckiego organu do spraw legislacji w II Rzeczypospolitej*, [in:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, eds. E. Mreńca, P.B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018, pp. 145-146.

¹³ R. Kraczkowski, *Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej*, "Państwo i Prawo" 1982, no. 7, p. 86.

¹⁴ *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Publishing House of the Civilian Chancellery of the Chief of State, Warszawa 1920, p. 146.

¹⁵ R. Kraczkowski, *Aparat...*, p. 87.

¹⁶ *Ibidem*, p. 88.

3. The concepts of a *Conseil d'État* – the French and Romanian models

The need to rationalize the legislative process was recognized by the entire legal elite of the Second Polish Republic at the time. As a result, the idea of establishing a professional body involved in the legislative procedure was popular, and many representatives of the doctrine presented their concepts of how the new Council of State would function. The projects can be divided into those following one of two concepts: French and Romanian.

The first concept was to transfer the French prototype to the realities of Poland at the time, which means that the Council would combine the legislative function with the administrative-court function, and there were even voices declaring the usefulness of expanding the powers of the Council of State compared to the French model. For example, Antoni Peretiatkowicz suggested that the Council of State should have a competence court and a disciplinary court of the highest instance in cases against officials.¹⁷ The rationale behind this idea was to be the reduction of costs associated with maintaining several separate offices and the ability to ensure uniformity of state administration.¹⁸ The bill establishing the Council of State according to the first concept was drafted by Eugeniusz Starczewski.¹⁹ The Council was to perform three tasks: a) preparation of draft laws; b) systematization and dissemination of laws; and c) observance of the due enforcement of laws.²⁰ In Starczewski's bill, the Supreme Administrative Tribunal and the Competence Tribunal were to be "absorbed" by the new institution and become its departments. Władysław Leopold Jaworski's alternative idea also envisaged granting legislative functions to the Council of State in the form of consultation of draft legislation by the Constitutional Tribunal, which did not exist at the time but the establishment of which was recommended by Jaworski.²¹

However, there were opinions challenging the sense of combining so many different functions within a single body. Stanisław Estreicher rejected the idea of combining the legislative function with the administrative-court function, arguing that this type of "fusion" was not necessary due to the existence of the administrative tribunal considered by him to be "one of the most valuable and

¹⁷ A. Peretiatkowicz, *Rada Stanu w Polsce*, "Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" (hereinafter referred to as RPEiS) 1922, no. 2, p. 236.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ E. Starczewski, *Nowe instytucje*, [in:] ed. W.L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, "Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne" (hereinafter referred to as CPiE) 1924, year XXII, pp. 49-54.

²⁰ Ibidem, p. 54.

²¹ W.L. Jaworski, *Prof. Jaworski Władysław Leopold: Trybunał Konstytucyjny* [in:] W.L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, CPiE 1924, year XXII, pp. 54-59.

glorious achievements of a law-abiding state.”²² Estreicher stressed that the combination of the legislative and judicial functions had no logical justification and, even in France, remained a mere historical legacy and institutional tradition, which there was no reason to copy in Poland. Contrary to Peretiatkowicz’s assurances, he believed that such an expanded Council of State would not help reduce costs, and on the contrary, would be a very costly undertaking.²³

Tadeusz Hilarowicz’s bill was an attempt at compromise.²⁴ He assumed that instead of creating a new institution, judges of the Supreme Administrative Tribunal (SAT) should be engaged to evaluate government administrative statutes²⁵ as part of the General Assembly of the SAT expanded to include law professors and other lawyers with experience in the field of administrative practice, particularly in the field of legislative technique. The fundamental problem with Hilarowicz’s bill was its possible incompatibility with Article 73 of the March Constitution that was raised by representatives of the doctrine.²⁶ In addition, Jan Kopczyński believed that the idea would put too much of a burden on the SAT.²⁷

The second concept drew inspiration from the Legislative Council (*Consiliul legislativ*) established in Romania under Article 76 of the 1923 Constitution.²⁸ The competence of that institution covered only legislation and the publication of legislation. It was described in the Polish press by Prof. Annibal Theodoresco of the University of Bucharest in 1926.²⁹ The Romanian Legislative Council was mentioned by Edward Neymark, who compared it with the Council of State from the 1926 bill prepared at the initiative of the Permanent Delegation of Legal Associations and Institutions of the Republic of Poland and with the

²² S. Estreicher, op. cit., p. 57.

²³ Such an argument was used by Tadeusz Hilarowicz; see: T. Hilarowicz, *Projekt ustawy w sprawie opiniowania projektów ustaw administracyjnych przez rozszerzone Ogólne Zgromadzenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, “Gazeta Sądowa Warszawska” (hereinafter referred to as GSW) 1924, no. 48, p. 747.

²⁴ *Ibidem*, pp. 746-748.

²⁵ From the minutes of the special subcommittee on the establishment of the Council of State at the Permanent Delegation of Legal Associations and Institutions of the Republic of Poland (which is described in more detail below) whose works included an analysis of Hilarowicz’s bill, it appears that administrative statutes were understood as everything except for civil and criminal law; see: *Wiadomości Stałej Del. Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych R.P. Protokoły posiedzeń podkomisji specjalnej komisji II w sprawie projektu utworzenia Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej*, GSW, 1926, no. 1, p. 11.

²⁶ *Ibidem*, p. 10.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ For the text of the 1923 Romanian Constitution, see: Julian Makowski, *Nowe konstytucje*, Warsaw 1925, pp. 317-358. The Romanian Constitutions were translated by Z. Litauer.

²⁹ A. Theodoresco, *Rumuńska Rada Prawodawcza*, “Gazeta Administracji i Policji Państwowej: tygodnik poświęcony prawu publicznemu, zagadnieniom administracji politycznej, samorządu i policji państwowej” (hereinafter referred to as GAiPP) 1926, no. 17, pp. 268-269.

Polish Legal Council (the aforementioned institutions will be discussed below).³⁰ Theodoresco himself once again introduced the Romanian Legislative Council to Polish lawyers during a discussion of a paper by Jan Kopczyński and Jan Jakub Litauer³¹ (also discussed below).

The Romanian Council of State was established in 1864 at the initiative of Prince Alexander Cuza. However, by 1866 it had already been eliminated. It was not until 1884 that the constitution was amended by adding a provision prohibiting the establishment of a Council of State with powers over the administrative court system, but allowing the creation of a permanent committee to study and draft statutes and regulations.³² That institution - despite its constitutional basis - did not come into being, as none of the bills was finally passed. In 1923, a new constitution was adopted, which in Article 76 stated: "a Legislative Council shall be established for advisory cooperation in drafting and agreeing on statutes originating either from the executive branch or at the initiative of parliament, as well as for drafting general implementing regulations."³³ The Constitution also stipulated that it was mandatory to submit bills to the Legislative Council for its evaluation within a statutorily defined period of time, with the exception of statutes on budget credits. The act introducing the Legislative Council was not promulgated until 1925.

The Legislative Council in Romania was established to advise on the process of drafting laws, and all bills, regardless of whether they originated at the initiative of the legislature or the executive, had to be evaluated by it.³⁴ In addition to the classic tasks of the *Conseil d'État*, the Romanian Legislative Council was to draw the attention of the government and legislative bodies to unconstitutional, outdated *per desuetudinem* laws, as well as point out errors in judicial interpretation of laws. The statute establishing the Legislative Council introduced the principle that no bill could be submitted to the legislative bodies without an evaluation by of the Legislative Council. The opinion was to be mandatory even for bills drafted by the government and based on prior work by the Legislative Council. The statute also included two safeguards to prevent the new body from delaying legislative work. First, the Legislative Council had a deadline set by either the ministries or the legislative bodies to issue an opinion on a specific bill, which could not be more than 10 days, or five days for urgent bills, and in the case of evaluation of amendments to a bill, it could not exceed

³⁰ E. Neymark, *Rada Prawnicza*, GAiPP 1926, no. 39, p. 617.

³¹ *Pamiętnik II-go Zjazdu Prawników Polskich*, Warsaw 1930.

³² A. Theodoresco, *op. cit.*, p. 268.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, p. 269.

24 hours. Secondly, in the absence of an opinion from the Legislative Council within the time limit, the government and the parliament had the right to proceed with deliberations on the bill without an opinion.³⁵ The Legislative Council was to be composed of distinguished lawyers selected from among scholars, officials, and attorneys with lengthy experience in their respective fields.

Similarly, the compromise idea proposed by Eugeniusz Starczewski a few years after the publication of his first bill on the Council of State was not to establish a new institution, but to reorganize the Codification Commission so that, in addition to writing new codes, it would also work on current legislation.³⁶ The idea of reorganizing the Codification Commission was attractive, as such a reorganization would be easier than creating an entirely new institution. In addition, it would be convenient to engage prominent lawyers from the Codification Commission to work on current legislation. The reorganization could be a transitional stage on the way to the creation of a *Conseil d'État* in its maximum form, which was considered to be the Council of State of the Republic of Poland presented in the bill written by Kopczyński (more information on this is given below).³⁷ On the other hand, the prospect of expanding the powers of the Codification Commission seemed unrealistic, due to the meager financial resources available to the Commission, especially in the early years of its existence,³⁸ and the burden associated with its work on codifications. Doubts also arise as to whether Poland at the time had enough professionals to staff such an institution.

In 1925, a proposal similar to the one where the Council of State was a legislative body was made by Stanisław Posner, who advocated for the establishment of a Legislative Council at the Ministry of Justice assuming that the most important stage in the legislative process was the first one, i.e. the construction of the statute itself.³⁹

³⁵ Ibidem.

³⁶ E Starczewski, *W sprawie utworzenia Rady Stanu. Wyniki obrad specjalnej Komisji II Stątej Delegacji Zrzeszeń i Instytucyj Prawniczych R.P.*, GAiPP 1926, no. 1, pp. 12-13.

³⁷ *Wiadomości...*, p. 11. Kopczyński himself believed that his bill was not the most far-reaching at all, but actually provisional, and he considered T. Hilarowicz's bell to be such.

³⁸ At the outset, the Codification Commission was given two empty rooms in the building of the Ministry of Justice without any support staff. Members of the Commission had to furnish the rooms with furniture, typewriters and paper, paying for all the associated expenses out of their own pockets. Moreover, membership in the Commission did not entail any remuneration and only per diems and reimbursement of travel expenses were paid; see: A. Lityński, *Kodyfikacja prawa w II Rzeczypospolitej*, [in:] *Oblicza niepodległej*, eds. W. Kalwat, M. Kopczyński, Warsaw 2018, p. 157.

³⁹ S. Posner, *Rada Prawodawcza przy Ministerstwie Sprawiedliwości*, RPEiS 1925, no. 4, pp. 997ff.

4. Jan Kopczyński's first bill from 1925

Deliberations over the Council of State were carried out as part of the work of the Permanent Delegation of Legal Associations and Institutions of the Republic of Poland (hereinafter referred to as Permanent Delegation). The Permanent Delegation was established at the beginning of 1924 as “the supreme opinion-giving body of the Polish legal professions in all matters relating to legal life and the activities of the affiliated legal professions.”⁴⁰ The Permanent Delegation formed subcommittees focused on to particular issues. In 1925, one such subcommittee discussed a bill intended to create a Council of State of the Republic of Poland, the author of which was Jan Kopczyński, President of the Supreme Administrative Tribunal.⁴¹ The Council of State was an important issue for lawyers, as evidenced by the idea that the problem should become the main topic of the 2nd Congress of Polish Lawyers planned for 1925. The speaker presented his own bill,⁴² in which the Council of State was to operate under the Prime Minister, and his permanent deputy on the Council was to be the Minister of Justice. According to Kopczyński's idea, individual ministries were to send materials to the Council of State on the basis of which bills would be created. Stanislaw Rappaport was skeptical about the placement of the Council of State under the Prime Minister, fearing that it would become too bureaucratic. In addition, he asked Kopczyński whether it was at all possible for an official to simultaneously hold the position of a member of the Council of State. Kopczyński did not consider this to be a problem.

During the deliberations of a subcommittee of the Permanent Delegation, Wacław Bitner put forward a bill aiming to create the Council of State as a Legislative Commission under the Minister of Justice, which would take over the relevant powers of the Legal Department existing at that time under the Prime Minister and of the General Counsel to the Republic of Poland. Kopczyński criticized that idea, pointing out that the Constitution provided for only one “supra-minister” – the Prime Minister, and entrusting such important powers to the Minister of Justice would be unconstitutional. In the end, it was decided that the subject of discussion by the Permanent Delegation would be Kopczyński's bill.

After the discussions by the Permanent Delegation and amendments to that bill,⁴³ the Council of State was to be charged with four tasks:

⁴⁰ Article 1 (1) of the General Regulations of the Permanent Delegation, *Miscellanea*, RPEiS 1923, no. 3, p. 554.

⁴¹ Minutes of the meetings can be found in GSW, see footnote 25, pp. 9ff.

⁴² J. Kopczyński, *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu R.P. (pierwotny)*, GSW 1925, no. 52, pp. 832-833.

⁴³ Amended bill, *W sprawie utworzenia Rady Stanu. Wyniki obrad podkomisji specjalnej Komisji II Stalej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych II R.P.*, GAiPP 1925, no. 50, pp. 1005-1006.

- a) preparing, or evaluating, bills and draft regulations of the President of the Republic and the Council of Ministers,
- b) evaluating ministerial regulations before they are promulgated in the Journal of Laws,
- c) systematizing the existing legislation,
- d) editing and administering the Journal of Laws,
- e) issuing legal opinions on other matters which, due to their importance to the state, were submitted to the Council of State by its President or one of its Vice Presidents at their own initiative or at the request of the Sejm or the Senate.

The President of the Council of State was to be the Prime Minister, and the Vice Presidents were to be the Minister of Justice ("First Vice President") and a person appointed by the President of the Republic at the request of the Council of Ministers ("Second Vice President"). In addition, the members of the Council of State were to be:

1. 5 judges or presidents of the Supreme Court,
2. 5 judges or presidents of the Supreme Administrative Tribunal,
3. 30 members from among professors of "law faculties of academic schools," attorneys, and other persons with legal education or knowledge of economic relations; and
4. heads of departments of the Council of State.

All members were to be appointed by the President of the Republic of Poland at the request of the Council of Ministers. The term of office of the members of the Council of State, as well as of the second Vice President, was to be 3 years. An outgoing member of the Council of State was eligible to run for another term.

In Kopczyński's concept, the Council of State was to consist of two departments: Department I – the Legislative Department and Department II – the Codification Department. The departments were to be run by department heads, and those positions could be held exclusively by people with legal education.

The Legislative Department was to be in charge of preparing or evaluating draft legislation. The Codification Department, on the other hand, was to be tasked with systematizing the existing legislation, designing changes necessary to eliminate contradictions therein, and promulgating systematized collections of laws after their adoption by the Council of Ministers with the approval and upon the signature of the President of the Republic of Poland. Doubts about the collections of laws raised during the discussion of the bill concerned whether the Council of State could remove contradictions apparent in the legal system on its own, as Kopczyński envisioned in the original bill. It was concluded that this power would be too broad, so it was decided to limit the competence of the Council of State only to designing the changes necessary to eliminate contradictions. Due to doubts about the legal nature of the collections of laws, it was decided that

they would be announced in the Journal of Laws as an appendix. The idea of creating a Codification Department that would systematize legislation stemmed from the widespread belief that this field was neglected in Poland, and Eugeniusz Starczewski even claimed that Poland was the only country that did not conduct such systematization.⁴⁴

Changes in the projects of acts or regulations which had been considered by the Council of State would be presented for its consideration by the Council of Ministers and the conclusions would be presented during the government's next meeting, where the final decision would be made. This meant that amendments or additions to bills already evaluated by the Council of State that were finally passed by the Council of Ministers could only be brought to the parliament after an additional opinion from the Council of State.

In emergencies, the Council of Ministers could refer a bill to the legislature without the opinion of the Council of State, but at the same time it was obliged to send the bill to the Council, which was to submit its opinion directly to the legislature. This solution was well thought-out because, on the one hand, it prevented the process of submitting a bill to the legislature from becoming protracted, and on the other hand, the Council of State still was able to express its opinion on the bill (which was lacking, for example, in Tadeusz Hilarowicz's bill).

The members of the Council of State were also to be able to attend meetings of the relevant committee of the Sejm or Senate on an equal footing with government representatives, as well as to speak at plenary sessions of the Sejm and Senate in defense of bills and opinions of the Council of State. This provision was controversial for some, because, as they pointed out, it made the Council of State *the fourth branch of government in the country*.⁴⁵

In order to avoid protracted work of the Council of State, the author of the concept introduced a time limit for giving an opinion on a bill or a regulation. It was equal to one month for ordinary cases and one week for urgent cases. Longer time limits could be agreed on a case-by-case basis. Identical solutions in terms of time limits were contained in Eugeniusz Starczewski's bill on the Council of State. Time limits were also in place for the Romanian Legislative Council, although they were shorter than those proposed by Kopczyński.

5. Jan Kopczyński's second bill from 1926

In 1926, the legal elite believed that the pace of parliamentary work was too slow, and the solution to that problem was to be a constitutional amendment expanding the powers of the executive branch. On June 2, 1926, the Permanent

⁴⁴ E. Starczewski, *W sprawie...*, p. 12.

⁴⁵ *Wiadomości...*, p. 12.

Delegation passed proposals to amend the March Constitution (they included expanding the powers of the President, changing electoral law, and reducing the number of members of the Sejm and the Senate⁴⁶). One of the demands was to grant the President the right to issue “decrees with the force of a statute” during breaks between the sessions of the Sejm and the Senate. The Permanent Delegation concluded that it would therefore be necessary to establish a Council of State as an advisory body composed of members appointed by the President, whose task would be to evaluate the draft decrees before they are issued.⁴⁷ A special subcommittee on *repair of the 1921 Constitution* was established under the Permanent Delegation to prepare proposals for the implementation of the recommended changes.

Jan Kopczyński prepared a bill on the Council of State, taking into account the resolutions of the Permanent Delegation.⁴⁸ As in the 1925 bill, Kopczyński called the institution the Council of State of the Republic of Poland, although there were doubts during the discussion whether Council of State was an appropriate name (the same doubts also arose during the discussion in 1925). According to the bill, the Council of State was obliged to evaluate the Presidents decrees and optionally to evaluate government bills and draft regulations. This solution was adopted due to doubts as to whether the Council of State could, in addition to mandatory evaluation of presidential decrees, also provide advice on other issues. During the discussion, concerns were raised that this would shift moral responsibility for official acts from the government to the Council of State. In the end, it was decided that the most prudent thing to do would be to grant the power to evaluate, at the request of the President of the Republic or the government, bills and draft regulations of the President of the Republic or “supreme authorities on the basis of the authorizations of the relevant statutes”.

The Chairman of the Council of State was to be appointed by the President at the recommendation of the Council of Ministers. Here, too, the idea of filling the post with the Minister of Justice resurfaced due to the minister’s alleged special constitutional position. However, the view that the Chairman of the Council of State should be the Minister of Justice, as the guardian of the law with high authority to ensure the authority of law and respect for the rule of law in society, did not win the support of the majority of the members of the committee. A similar appointment procedure to that of the Chairman of the Council of State was provided for the Deputy Chairman of the Council of State, except that the latter would be appointed at the recommendation of the Chairman of the Council of State. The term of office of the Chairman of the

⁴⁶ E. Neymark, *O rewizji Konstytucji Rzplitej Polskiej*, GAIPP 1926, no. 25, p. 415.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ The assumptions of the bill were presented by E. Neymark, *O Rewizji Konstytucji Rzplitej Polskiej (Projekt ustawy o Radzie Stanu Rzplitej Polskiej)*, GAIPP 1926, no. 28, pp. 463-465.

Council of State was to be 5 years. In addition to the Chairman of the Council of State, the new institution was to have 30 members – a number that was a compromise between the protractedness of the work of bodies that are very numerous and the seriousness and scope of the matters to be dealt with by the Council of State - appointed by the President of the Republic of Poland at the request of the Council of Ministers, chosen from among the presidents and judges of the Supreme Court and the Supreme Administrative Tribunal, attorneys, law professors of universities, and experts in administration and economic life, with a minimum of half of the members to have a university degree in law.

The term of office for the members of the Council of State was to be 3 years. The members of the Council of State (with the exception of the Chairman) were not to receive salaries related to their functions. The President could dismiss a member of the Council of State before the expiration of his or her term only by a resolution of the Council of State passed by an absolute majority of votes in the presence of at least half of the members. Members of the Sejm and the Senate could not be members of the Council of State.

The Council of State was to have two weeks to evaluate a draft decree, although this time limit could be shortened or extended by the President due to special circumstances. Also, it was mandatory to resubmit draft legislation to which the Council of Ministers had made amendments for an evaluation by the Council of State. The principle was adopted that any draft decree not previously evaluated could not be presented to the President for signature.

The most controversial aspect of the organization of the new institution was the question of whom to entrust with the implementation of the bill's provisions. Jan Kopczyński recommended that this function should be entrusted to the Prime Minister, in consultation with the Minister of Justice. However, the Permanent Delegation concluded that, due to the extraordinary role of the Minister of Justice as "the guardian of law and the rule of law,"⁴⁹ it should be up to him to implement the bill in question. Therefore, contrary to Kopczyński's comments, it was decided that the bill would ultimately assign this task to the Minister of Justice. Moreover, the subcommittee decided that the work of the Council of State should be linked to the legislative work underway at the Ministry of Justice.

Despite the bill being sent to Kazimierz Bartel's government, the initiative of the Permanent Delegation of Legal Associations and Institutions of the Republic of Poland did not gain political support. At the same time, draft amendments to the Constitution by the National Populist Union (ZLN) and the Christian National Party (SChN), as well as a joint bill by the ZLN, SChN, and the Christian Democrats providing for the establishment of a Council of State were also rejected

⁴⁹ Ibidem, p. 464.

during a constitutional debate in the second reading in the Sejm.⁵⁰ The then Minister of Justice – Waław Makowski noted that under those circumstances, the introduction of a Council of State was unrealistic. These events resulted in the formation of the Legal Council. According to Władysław T. Kulesza, the Legal Council was Waław Makowski's attempt to create an acceptable alternative to the Council of State in Poland.⁵¹

6. Legal Council

In 1926, at the initiative of Minister of Justice Waław Makowski, the Legal Council was established at the Ministry of Justice by a Regulation of the President of the Republic of August 12, 1926. This institution was composed of prominent lawyers, including Jan Kopczyński.⁵² According to Article 1 of that Regulation, the Legal Council was tasked with providing opinions on bills and draft regulations *at the request of the Government*. The Regulation severely limited the capabilities of the Legal Council because, unlike in the case of the Romanian Legislative Council, it was possible to completely skip the stage of evaluation of draft legislation by the Legal Council. Article 5 stipulated that the President's bills and draft regulations *should be* forwarded to the Minister of Justice for evaluation by the Legal Council before they were considered by the Council of Ministers.⁵³ As for other types of draft regulations, the Regulation stated that their submission to the Legislative Council for evaluation was a discretionary decision of the Council of Ministers. The criteria for the evaluation of an act by the Legal Council were to be its compliance with the Constitution, the body of existing legislation, and the principles of legislative technique.⁵⁴

In the formation of the Legal Council, the idea of entrusting legislative matters to the Minister of Justice as a unique minister who cared about the rule of law definitely prevailed. The Minister of Justice was the chairman of the Legal Council and led its work. His decision determined whether a piece of draft legislation would be submitted for deliberation to the Council's committee session or whether an analysis by a rapporteur would suffice (however, Article 6 of the Regulation stipulated that the submission of a piece of

⁵⁰ W.T. Kulesza, *Państwo w myśli politycznej i ustrojowo-prawnej Waława Makowskiego*, Warszawa 2014, p. 230.

⁵¹ Ibidem.

⁵² R. Kraczkowski, *Aparat...*, p. 90, footnote 42.

⁵³ This obligation arising from the use of the words "should be" was eliminated by an amendment to Article 5 of the Regulation; see: Article 1 (1) of the Regulation of the President of the Republic of March 23, 1927 amending the Regulation of the President of the Republic of Poland on the establishment of the Legal Council (Journal of Laws of 1927 no. 29, item 234).

⁵⁴ Regulation of the President of the Republic of Poland of August 12, 1926 on the Establishment of the Legal Council (Journal of Laws of 1926 no. 83, item 466).

draft legislation to the Council's committee could also be ordered by a resolution of the Council of Ministers). In addition, if the Minister of Justice disagreed with the Council's opinion, he could also enclose his own opinion with it. The rapporteurs who were to present the draft legislation under discussion and the opinions on them at meetings were designated officials of the Ministry of Justice. In accordance with the rules of procedure of the Legal Council, the Minister of Justice also managed the timing of the Council's work.

Of note is also the fact that some staff of the Legal Council were simultaneously on the staff of the Codification Commission (18 of the 52 counselors in the Legal Council worked for the Codification Commission⁵⁵). Romuald Kraczkowski believes that this fact may indicate the intent to implement a particular concept or simply the lack of a sufficient number of professionals⁵⁶. Grzegorz Ławnikowicz is of the opinion that the fact that members of the Codification Committee were on the Legal Council testifies to the implementation of the goals of stability, consistency, and non-contradiction of law by Makowski.⁵⁷ However, the explanation that this situation was due to staff shortages is more convincing, especially that no people associated with the political opposition to the government were appointed to the Legal Council.⁵⁸

The institution did not quite resemble the French *Conseil d'État*. The Legal Council unsuccessfully sought to strengthen its position by introducing the customary requirement to obtain its prior approval for issuing regulations with the force of statutes. The Legal Council was considered by some to be a compromise between the demand formulated by the legal community for the creation of a Council of State and the opinions of politicians – the members of the government and the parliamentary majority – who were concerned about possible limitation of their existing powers.⁵⁹ Ultimately, however, the government did not allow the Legal Council to consolidate its position, which contributed to the undermining of its role as the government's internal consultative body. As a result, the Legal Council was reduced to the role of a body that legitimized the government's legislative actions, including those causing controversy in public opinion and the Sejm.⁶⁰ For this reason, the Sejm expressed its protest against the functioning of the Legal Council by not allocating any funds to it in the

55 R. Kraczkowski, *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Warszawa 2007, p. 125, footnote 77.

56 Ibidem.

57 G. Ławnikowicz, *Między koniecznością państwa a pochwałą autorytaryzmu. Koncepcja państwa społecznego Wacława Makowskiego*, Lublin 2014, p. 375, footnote 251.

58 R. Kraczkowski, *Rozporządzenia...*, p. 121.

59 R. Kraczkowski, *Aparat...*, p. 92.

60 Ibidem, p. 91

1927/1928 budget. This caused a practical halt to the Council's activities, which finally stopped functioning in March 1928.⁶¹

The blame for this state of affairs lies with the excessive subordination of this institution to the Minister of Justice, as manifested, for example, in the fact that it was the Minister who decided which pieces of draft legislation were to be evaluated.⁶² This problem also had an impact on the relations within the Council of Ministers. According to Grzegorz Ławnikowicz, the Justice Minister was able to dominate both the other ministries and the Prime Minister himself.⁶³

Jan Kopczyński's project for the Permanent Delegation of Legal Associations and Institutions of the Republic of Poland was not used at all.⁶⁴ To continue with Władysław Kulesza's line of thought, it can be assumed that Waclaw Makowski could not take advantage of these proposals, because the Sanacja regime was not interested in creating an institution with the power to control its own legislative work. This appears to be confirmed by the fact that the actual activity of the Legal Council ended as early as October 2, 1926, with the establishment of the government of Józef Piłsudski, when the role of ministers significantly diminished and all important decisions were made at the Belweder Palace.⁶⁵

7. Paper by Jan Kopczyński and Jan Jakub Litauer at the Second Congress of Polish Lawyers in 1929

As a result of the failure of the Legal Council, the topic of the Council of State was revived. In 1929, during the long-awaited and repeatedly postponed Second Congress of Polish Lawyers, Jan Kopczyński once again attempted to raise the topic of the Council of State in the legal forum, by presenting a paper together with Jan Jakub Litauer with another proposal for its creation.⁶⁶

The speakers based the concept of the Council of State on two assumptions. First, the Council of State was to be an independent institution with its own permanent staff. Second, it was to perform only advisory functions.⁶⁷ At the same time, the speakers based their vision solely on the legislative function of the proposed Council of State, declaring that it should be separate from the Supreme Administrative Tribunal.

⁶¹ Ibidem, p. 93.

⁶² A. Mohyluk, op. cit., p. 297.

⁶³ The author even writes about an "incapacitation" of the Prime Minister; G. Ławnikowicz, op. cit., pp. 375-376.

⁶⁴ A. Mohyluk, op. cit., p. 297.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ J. Kopczyński, J.J. Litauer, *Czy należy utworzyć Radę Stanu R.P. i jak ją zorganizować*, "Themis Polska" 1929, pp. 44ff.

⁶⁷ *Pamiętnik...*, pp. 32-33.

The paper emphasized that the purpose of creating the Council of State was to advise the government and the two houses of the legislature on the development and systematization of statutes and regulations with the force of a statute.⁶⁸ The advisory role meant that the Council of State was not to have sovereign powers, a fact that was obvious and present in every draft and concept recommending the introduction of this body. Moreover, the paper went on to emphasize that the Council of State was to be established only as an advisory and consultative body on legislation, and therefore its competition with the parliament was unacceptable.⁶⁹

The Council of State was to evaluate legal acts in terms of their compliance with the constitution and the body of existing legislation, as well as the principles of legislative technique.⁷⁰ However, the Council's opinions were to deal only with the technical and legal aspect of the acts, not the political one. The paper also mentioned that budget laws, laws on the conscription of recruits, and international treaties were to be submitted to the Council of State only in cases in which the Council of Ministers, the Sejm, or the Senate deemed it necessary to consult the Council of State, and only on matters of a legal nature.⁷¹ The authors of the paper argued that these legal acts did not require examination in terms of legal professionalism. This limitation probably resulted from concerns that the new institution would exercise excessive control and challenge the government's policies.

The biggest difference compared to earlier drafts was the significant reduction in the Council of State's power to draft legislation at the request of other institutions. The authors of the paper felt that the task of drafting all statutes and regulations would be too time-consuming for the Council of State and would interfere with its focus solely on reviewing already-finished drafts from a technical and legal perspective. Therefore, they suggested that the future Council of State should replace the previously existing Codification Commission.

The paper also shows that Jan Kopczyński's new concept differed from his previous ideas also in terms of the composition of the Council of State. The members of the Council of State could not hold any other office, except for membership in the Competence Tribunal and, if one was to be created, the Constitutional Tribunal. Such a strict limitation was intended to ensure the institution's independence. It is possible that there were also more mundane, but no less important, issues behind this idea, which resulted from the experience associated with the operation of the Legal Council. Member of the Sejm Adam

⁶⁸ J. Kopczyński, J.J. Litauer, op. cit., p. 44.

⁶⁹ Ibidem, p. 46.

⁷⁰ Ibidem, p. 44.

⁷¹ Ibidem, p. 46.

Pragier criticized the Legal Council at a session of the Sejm by mentioning, among other things, that "(...) The Legal Council does not seek to replace the Sejm in practice, for it is a group of Old Men, some of them very qualified and even outstanding, who, after their all-day work, which sometimes lasts 7-8 hours, are called upon to work on current legislation between 7 and 10 or 11 o'clock in the evening, and to perform in that time of their supplementary work the legislative task that the Sejm allegedly cannot handle."⁷²

Another noticeable change can be seen in the recommendation to evaluate bills drafted not only by the government, but also at the initiative of the parliament. This is because according to previous bills authored by Jan Kopczyński, the Council of State was to perform the role of an auxiliary body for legislation drafted at the initiative of the executive branch. Another change is seen in the proposal to require seeking an additional opinion from the Council of State on amendments introduced by the Sejm or the Senate before their final passage by the two houses. According to Kopczyński's earlier concepts, the Council of State performed an advisory function only for the executive branch. The possibility of interfering with draft legislation would end when a bill was brought before the parliament (an exception was provided for in Kopczyński's 1925 bill, for members of the Council of State to appear at sessions of the Sejm and the Senate to defend draft legislation). In contrast, the concept indicated in the paper meant expanding the powers of the Council of State by allowing it to control legislative changes made by the houses of the legislature. This proposal was intended to ensure the elimination of contradictions, ambiguities, and misunderstandings created by amendments made by parliamentarians who often lacked legal expertise.⁷³

The authors of the paper suggested that the Council of State should replace the Codification Commission and the Legal Council. In their opinion, the latter proved to be a failed idea due to its limited powers and lack of authority.⁷⁴ Moreover, the authors of the paper suggested amending the Constitution to guarantee the independence and raise the authority of the Council of State externally, by making its members non-removable in the same way as judges⁷⁵ and by introducing the aforementioned *incompatibilitas* principle for members of the Council of State.⁷⁶

During the discussion of the paper, Peretiatkowicz⁷⁷ noted that Kopczyński and Litauer's bill more closely resembled the Romanian model than the

⁷² Quoted after: W.T. Kulesza, op. cit., p. 235.

⁷³ J. Kopczyński, J.J. Litauer, op. cit., p. 45.

⁷⁴ Ibidem, p. 46.

⁷⁵ Ibidem, p. 47.

⁷⁶ Ibidem, p. 48.

⁷⁷ *Pamiętnik...*, pp. 37-38.

French model, due to the restriction of the powers of the Council of State to legislative ones only. Peretiatkowicz concluded the speakers' concept had one major flaw: each piece of draft legislation was to be evaluated twice: the first time before it was submitted to the Sejm and a second time after the parliament had made changes. According to Peretiatkowicz, this would unnecessarily lead to complexity and prolongation of the legislative process. The polemicist believed that the problem could be easily solved by shifting the point at which draft legislation was submitted to the Council of State for evaluation from the moment it is brought before parliament to the moment when it had already been considered but not yet enacted. Peretiatkowicz also considered it expedient to add to the powers of the Council of State the ability to draft bills at the request of the government. In Peretiatkowicz's opinion, the otherwise correct assumption that members of the Council of State should focus solely on legislative work was unrealistic, since Poland did not have a sufficient number of outstanding lawyers who could abandon their previous careers to work in the Council of State. This topic was also raised by Alfons Parczewski,⁷⁸ who thought that, in addition to the judges of the aforementioned tribunals, the exceptions to the ban on holding positions outside the Council of State should also include professors of universities. Bohdan Wasiutyński⁷⁹ noted that it was necessary to include a provision in the future law that would force the government to make the opinions of the Council of State known to the legislative body, in order to avoid a situation in which the government would withhold information about the opinion for political reasons. In addition, he argued that the interest of the state required expanding the powers of the Council of State to include evaluating ordinances, as well as drafting them.

Jan Kopczyński and Jan Jakub Litauer responded to these concerns by⁸⁰ concluding that it was right to abolish the *incompatibilitas* principle for university professors. In addition, they agreed with Wasiutyński's remark on the obligation to communicate the opinion of the Council of State to the Sejm. On the other hand, they disagreed with Peretiatkowicz's argument and stated that repeated consideration of the same bill seems inevitable due to the fact that changes made by the houses of the legislature during the course of the readings could nullify the original meaning of the bill and the purpose it was intended to serve. Also, they considered the suggestions that the Council of State should be responsible for drafting all bills and regulations to make no sense (they thought that the Council should focus on codes only), since overly extensive powers could result in lower efficiency of the Council's work and overloading it with duties.

⁷⁸ Ibidem, pp. 38-39.

⁷⁹ Ibidem, p. 39.

⁸⁰ Ibidem, pp. 39-40.

All participants in the discussion agreed on two things.⁸¹ First, they recognized the need to improve the method of legislative work by introducing professional expertise in the form of a new institution such as the Council of State. Secondly, there was no doubt that the new institution was intended to be an advisory body and perform technical and legislative functions. The Council of State should be permanent, independent, and professional, and perform an advisory role.

8. Conclusion

The basic division of the concept of the Council of State into, on the one hand, the classical French model and, on the other, the model of an institution focusing solely on legislative matters, of which the Legislative Council in Romania could be a model, was evident at the beginning of the existence of the Second Polish Republic. Over time, the discussion focused solely on the Council of State as a legislative body. From this perspective, the basic problem was the question of its location in the system of government of the Polish state. Very popular among lawyers at that time was the concept where the Minister of Justice would act as a “supra-minister” wielding all legislative tools. This concept was apparently opposed by Jan Kopczyński, the most active participant in that discussion. His ideas on where to locate the Council of State in the system of government that existed then changed over time. In the first bill he authored, the Council of State was subordinated to the Prime Minister, which made it an expert body within the government. In the second bill, influenced by lawyers’ demands to expand the President’s constitutional legislative powers, the Council of State constituted - first and foremost – an advisory body evaluating the President’s draft regulations with the force of a statute. The author of the bill imagined that the Prime Minister would be charged with the implementation of the statute, but most lawyers protested against it, striving to have this task assigned to the Minister of Justice. Anyway, Jan Kopczyński’s first two concepts defined the Council of State as an advisory body for the executive branch of government.

Seeing the failure of the Legal Council, which was an advisory body for the government and was heavily dependent on the Minister of Justice, Jan Kopczyński, together with Jan Jakub Litauer, proposed another bill that was significantly different from the previous ones. The concept of the Council of State indicated in their paper went beyond the mode linking the Council of State to the executive branch. The authors concluded that the Council should be an advisory body for the legislative branch of government as well. In addition, the

⁸¹ Ibidem, pp. 40-41.

speakers advocated very strongly for the independence of the members of the Council of State and even suggested entrenching it in the constitution. Making the Council of State merely an advisory body with no authority to draft laws (except for codes) may have been justified by fears that the new institution would be used in the current political struggle. The authors of the concept may have feared that in the future politicians would try to impose their ideas by using the authority of lawyers who would put these ideas into legislation. Also, overly broad powers of the Council of State in the context of drafting legislation would certainly not please the parliament, which may have seen the institution as both a competitor and a threat.

Paradoxically, although a significant part of the legal elite of the Second Polish Republic spoke unanimously about the need to create a *Conseil d'État*, such an institution never came into being. The only attempt made to improve the legislative technique was the Legal Council. However, as a result of its narrow powers and the fact that it was involved in the political struggle between the government and the parliament, it quickly ceased to exist. The atmosphere of those events is very well reflected in the statements of parliamentarians made in that period⁸². Member of the Sejm Emil Sommerstein emphasized “the authority of the Legal Council, a team of outstanding theoreticians and practitioners in the State, can become dangerous if it is a protective shield for the Government, which will only put forward this authority when it is convenient for it, but will not listen to this authority when it feels that it does not follow its line.” Adam Pragier emphasized more harshly: “As if to abuse the law, an advisory body was set up, which was called the Legal Council, so that it would advise the Government on how to apply the law. The Sejm as a legislative body was overpowered, so some substitute had to be found for it.” At the same time, Waclaw Makowski’s good intentions concerning the rationalization of the developing administrative legislation in the form of presidential regulations with the force of a statute were not shared by the rest of the Sanacja regime (the so-called Colonels Group). Pilsudski perceived the new instrument more as a means to crush the parliament than as an idea to improve legislation. A telling justification for this thesis is provided in the statements made by the Marshal himself, for example: “It is now necessary to go through the decree phase. They can reduce the possibility of doing mischief” and “Let this Sejm rot. Let it have as little to do as possible.”⁸³

Similar solutions that have been adopted in the Republic of Lithuania, which were not noticed by Polish lawyers, are worth mentioning. In the years 1920–1928, Lithuania had the Commission of Legal Advisors of Ministries (*Ministeriju*

⁸² For statements by politicians and an assessment of the activities of the Legal Council, see: W.T. Kulesza, op. cit., pp. 235ff.

⁸³ For statements, see: G. Ławnikowicz, op. cit., p. 63.

juriskonsultų komisija).⁸⁴ It was an inter-ministerial advisory body functioning within the Council (Cabinet) of Ministers (*Ministeriu Kabinetas*). The Commission's tasks included evaluation of bills and international treaties submitted by the government, as well as laws already in force, and providing ongoing legal advice to the government and its various ministries. In 1924, an attempt was made to grant similar powers to the then-established Ministry of Justice, but the ministry failed to use its powers, which prevented it from becoming a real competition for legal counsels. In 1928, a body called the Council of State (*Valstybės Taryba*)⁸⁵ was introduced by Lithuania's new constitution, which shortly thereafter replaced the *Ministerijų juriskonsultų komisija*. The new institution was to prepare bill proposals.⁸⁶ However, the Council of State soon started to be ridiculed and called "the seven sleeping brothers," and one of its members, Michał Römer, called it the government's pushover.⁸⁷ When the authoritarian regime of the time decided not to call elections to the Seimas and assumed all legislative powers,⁸⁸ the role of the Council of State was reduced to being a fig leaf for propaganda on how the lawyers were helping the government.⁸⁹ The Lithuanian equivalent of the Council of State became a useful tool of the authoritarian system, which did not happen in the Second Polish Republic due to the still quite strong position of the parliament and the lack of consent from the lawyers to limit this institution to such a role, as demonstrated in Kopczyński and Litauer's paper (a demand to secure the independence of its members).

The Codification Commission avoided the fate of the Legal Council. Mariusz Mohyluk believes that this was due to its broad autonomy set forth in its procedural rules.⁹⁰ However, it is also worth noting that the Codification Commission dealt

⁸⁴ For information about *Ministerijų juriskonsultų komisijos*, see: M. Maksimaitis, *Ministerijų juriskonsultų komisija Lietuvos teisinėje sistemoje (1920–1928)*, "Jurisprudencija" 2003, vol. 41, no. 33, pp. 16–24.

⁸⁵ The translation of this name as Council of State should be considered incorrect; see: P. Kierończyk, *System konstytucyjny państwa litewskiego (1922–1940)*, Gdańsk 2008, p. 80, footnote 181.

⁸⁶ A. Zakrzewski, *Wstęp*, [in:] *Konstytucja Republiki Litewskiej*, translated by H. Wisner, Warszawa 2006, pp. 18–19.

⁸⁷ J. Sawicki, *Michał Römer a problemy narodowościowe na ziemiach byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego*, Toruń, 1998, p. 50; for information on the activities of Michał Römer in the Council of State, see: M. Maksimaitis, *Mykolo Romerio veikla Valstybės Taryboje*, "Jurisprudencija" 2005, vol. 64, no. 56, pp. 29–35.

⁸⁸ A new election was not called until 1936, see: A. Zakrzewski, op. cit., p. 19.

⁸⁹ Michał Römer wrote in his diaries about the fact that the collective nature of the work in the Council of State was abolished, and its president selected associates who would help him push through the government's ideas; see: M. Römer, *Dzienniki Tom 5 1931–1938*, Warszawa 2008, p. 44; for more information on the Lithuanian Council of State, see: M. Maksimaitis, *Valstybės Taryba Lietuvos teisinėje sistemoje 1928–1940*, Vilnius 2006.

⁹⁰ M. Mohyluk, op. cit., p. 291.

with judicial law, which is generally far from political controversy.⁹¹ The Legal Council, on the other hand, was not limited in the scope of its work, so the political burden of certain decisions could be shifted to it.

The fact that the Council of State, although recommended, never came into being can be explained by pointing to the political struggle between the executive and legislative branches. On the one hand, the government preferred to use the subordinate Legal Council to ensure legitimacy of publicly unpopular projects, rather than have the more independent (as guaranteed by the principle of rotation of its members) Council of State as its partner. On the other hand, the parliament saw the Council of State concept as a threat and interpreted it as an attempt to limit its sovereignty. Perhaps these fears were not unfounded, as the criticism from lawyers at the time about the poor legislative quality of draft legislation focused precisely on the parliament. Thus, both the government and the parliament were reluctant to introduce an additional control mechanism. All this shows the gap between the idealistic assumptions of lawyers and the brutal political reality. Eventually, attempts to solve the problem of careless legislation were made in ways other than through the concept of *Conseil d'État*. The most famous legal acts of the Second Polish Republic, distinguished by outstanding legislative technique, were drafted by the Codification Commission and then made effective in regulations of the President of the Republic with the force of statutes. Such a systemic path based on extra-parliamentary legislation also led to the degradation of the parliament's position in the system of government.⁹²

Bibliography

Legal acts

Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 44, poz. 315) [Act of June, 3 1919 on the Codification Commission (Journal of Laws of the Polish State 1919 no. 44, item 315)].

Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65, poz. 390) [Act of July 31, 1919 on

⁹¹ The most politically controversial work of the Codification Commission was the draft personal marriage law by Karol Lutostański, due to the fact that the draft provided for the existence of civil marriages and divorces; see: P. Fiedorczyk, *Dziedzictwo Komisji Kodyfikacyjnej II RP – w stulecie odzyskania niepodległości*, [in:] eds. W. Kalwat, M. Kopczyński, *Dziedzictwo II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019, p. 132.

⁹² See: M. Pietrzak, *Stanowienie prawa w II Rzeczypospolitej według konstytucji z 1921 i 1935 roku*, [in:] A. Ajnenkiel, ed., *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil Novi: z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2006.

the Establishment of the General Counsel to the Republic of Poland (Journal of Laws of the Polish State 1919 no. 65, item 390)].

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 sierpnia 1926 r. o utworzeniu Rady Prawniczej (Dz.U. 1926 nr 83, poz. 466) [Regulation of the President of the Republic of Poland of August 12, 1926 on the Establishment of the Legal Council (Journal of Laws 1926 no. 83, item 466)].

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 marca 1927 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o utworzeniu Rady Prawniczej (Dz.U. 1927 nr 29, poz. 234) [Regulation of the President of the Republic of Poland of March 23, 1927 on Amending the Regulation of the President of the Republic of Poland on the Establishment of the Legal Council (Journal of Laws 1927 no. 29, item 234)].

Case law

Wyrok ETPCz z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie Sacilor Lormines przeciwko Francji, skarga nr 65411/01, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77947> [Judgment of the ECtHR of November 9, 2006 in Sacilor Lormines v France, Application no. 65411/01, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77947>].

Literature

Estreicher S., *Udoskonalenie ustawodawstwa* [Improving legislation], [in:] *O naprawę Rzeczypospolitej* [For the Repair of the Republic], Kraków 1922.

Fiedorczyk P., *Dziedzictwo Komisji Kodyfikacyjnej II RP – w stulecie odzyskania niepodległości* [Legacy of the Codification Commission of the Second Polish Republic – on the Centenary of the Restoration of Independence], [in:] *Dziedzictwo II Rzeczypospolitej* [Legacy of the Second Polish Republic], ed. W. Kalwat, M. Kopczyński, Warszawa 2019.

Hilarowicz T., *Projekt ustawy w sprawie opiniowania projektów ustaw administracyjnych przez rozszerzone Ogólne Zgromadzenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego* [Draft Act on Issuing Opinions on Draft Administrative Acts by the Extended General Assembly of the Supreme Administrative Tribunal], „Gazeta Sądowa Warszawska” [„Warsaw Court Gazette”] 1924, no. 48, <https://crispa.uw.edu.pl/object/files/368311/display/Default>.

Jaworski W.L., *Prof. Jaworski Władysław Leopold: Trybunał Konstytucyjny* [Prof. Jaworski Władysław Leopold: Constitutional Court], [in:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.* [A Survey about the Constitution of March 17, 1921], „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” [“Journal of Law and Economics”] 1924, Rocznik XXII, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/publication/191187>.

Kierończyk P., *System konstytucyjny państwa litewskiego (1922-1940)* [Constitutional System of the Lithuanian State (1922-1940)], Gdańsk 2008.

Kopczyński J., *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu R.P. (pierwotny)* [Draft Act on the Establishment of the Council of State of the Republic of Poland (Original)], „Gazeta Sądowa Warszawska” [„Warsaw Court Gazette”] 1925, no. 52, <https://crispa.uw.edu.pl/object/files/368256/display/Default>.

- Kopczyński J., Litauer J.J., *Czy należy utworzyć Radę Stanu R.P. i jak ją zorganizować* [*Whether a Council of State of the Republic of Poland Should Be Established and How It Should Be Organised*], „Themis Polska” 1929.
- Koźmiński K., *Technika prawodawcza II Rzeczypospolitej* [*Legislative Technique of the Second Polish Republic*], Warszawa 2019.
- Kraczkowski R., *Aparat legislacyjny rządu w II Rzeczypospolitej* [*The Legislative Apparatus of Government in the Second Polish Republic*], „Państwo i Prawo” [“State and Law”] 1982, no. 7.
- Kraczkowski R., *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935* [*Decrees of the President of the Republic with the Force of Law 1926–1935*], Warszawa 2007.
- Kulesza W.T., *Państwo w myśli politycznej i ustrojowo-prawnej Wacława Makowskiego* [*The State in the Political and Legal Thought of Wacław Makowski*], Warszawa 2014.
- Lityński A., *Pół wieku kodyfikacji w Polsce (1919-1969). Wybrane zagadnienia* [*Half a Century of Codification in Poland (1919-1969). Selected Issues*], Tychy 2001.
- Lityński A., *Kodyfikacja prawa w II Rzeczypospolitej* [*Codification of Law in the Second Polish Republic*], [in:] *Oblicza niepodległej* [*Faces of Independence*], eds. W. Kalwat, M. Kopczyński, Warsaw 2018.
- Ławnikowicz G., *Między koniecznością państwa a pochwałą autorytaryzmu. Koncepcja państwa społecznego Wacława Makowskiego* [*Between the Necessity of the State and the Praise of Authoritarianism. Wacław Makowski's Conception of the Social State*], Lublin 2014.
- Makowski J., *Nowe konstytucje* [*New Constitutions*], Warszawa 1925.
- Maksimaitis M., *Ministerijų juriskonsultų komisija Lietuvos teisinėje sistemoje (1920–1928)*, „Jurisprudencija” 2003, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/3420>.
- Maksimaitis M., *Mykolo Romerio veikla Valstybės Taryboje*, „Jurisprudencija” 2005, vol. 64, no. 56, <https://ojs.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/3125>.
- Maksimaitis M., *Valstybės taryba Lietuvos teisinėje sistemoje 1928-1940*, Vilnius 2006.
- Memoriał Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych Uniwersytetu, Towarzystwa Prawniczego i Związku Adwokatów Polskich we Lwowie w sprawie techniki ustawodawczej* [*Memorial of the Faculty of Law and Political Skills of the University, the Lawyers' Association, and the Union of Polish Advocates in Lviv on the Legislative Technique*], „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” [“Quarterly Journal of Civil and Criminal Law”] 1919, vol. II, <https://crispa.uw.edu.pl/object/files/19786/display/Default>.
- Mohyluk M., *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej. Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza* [*Organising the Law in the Second Polish Republic. Codification Commission and the Legal Council*], „Czasopismo Prawno-Historyczne” [“Journal of Law and History”] 1999, vol. 51, no. 1-2.
- Neymark E., *O rewizji Konstytucji Rzplitej Polskiej* [*On the Revision of the Constitution of the Polish Republic*], „Gazeta Administracji i Policji Państwowej: tygodnik

- poświęcony prawu publicznemu, zagadnieniom administracji politycznej, samorządu i policji państwowej” [“State Administration and Police Gazette: a Weekly Newspaper Devoted to Public Law, Political Administration, Local Government and State Police Issues”] 1926, no. 25, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/publication/242398>.
- Neymark E., *O Rewizji Konstytucji Rzplitej Polskiej (Projekt ustawy o Radzie Stanu Rzplitej Polskiej)* [*On the Revision of the Constitution of the Polish Republic (Draft Law on the Council of State of the Polish Republic)*], „Gazeta Administracji i Policji Państwowej: tygodnik poświęcony prawu publicznemu, zagadnieniom administracji politycznej, samorządu i policji państwowej” [“State Administration and Police Gazette: a Weekly Newspaper Devoted to Public Law, Political Administration, Local Government and State Police Issues”] 1926, no. 28, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/publication/242401>.
- Neymark E., *Rada Prawnicza* [*The Legal Council*], „Gazeta Administracji i Policji Państwowej: tygodnik poświęcony prawu publicznemu, zagadnieniom administracji politycznej, samorządu i policji państwowej” [“State Administration and Police Gazette: a Weekly Newspaper Devoted to Public Law, Political Administration, Local Government and State Police Issues”] 1926, no. 39, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/publication/242412>.
- Pamiętnik II-go Zjazdu Prawników Polskich* [*Diary of the Second Congress of Polish Lawyers*], Warszawa 1930.
- Peretiatkowicz A., *Rada Stanu w Polsce* [*The Council of State in Poland*], „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1922, no. 2, <https://hdl.handle.net/10593/15461>.
- Pietrzak M., *Stanowienie prawa w II Rzeczypospolitej według konstytucji z 1921 i 1935 roku* [*Lawmaking in the Second Republic According to the 1921 and 1935 Constitutions*], [in:] *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil Novi: z dziejów stanowienia prawa w Polsce* [*On the Five Hundredth Anniversary of the Nihil Novi Constitution: the History of Lawmaking in Poland*], ed. A. Ajnenkiel, Warszawa 2006.
- Posner S., *Rada Prawodawcza przy Ministerstwie Sprawiedliwości* [*Legislative Council of the Ministry of Justice*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1925, no. 4, <https://hdl.handle.net/10593/19867>.
- Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [*Drafts of the Constitution of the Republic of Poland*], Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa [Publishing House of the Civilian Chancellery of the Chief of State], Warszawa 1920.
- Puchta R., *Rada Stanu jako organ sądowej ochrony konstytucji we Francji* [*Council of State as a Body for the Judicial Protection of the Constitution in France*], Warszawa 2017, <https://depotuw.ceon.pl/handle/item/2333>.
- Römer M., *Dzienniki tom 5 1931–1938* [*Diaries Volume 5 1931–1938*], Warszawa 2018.
- Sawicki J., *Michał Römer a problemy narodowościowe na ziemiach byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego* [*Michal Römer and National Problems in the Former Grand Duchy of Lithuania*], Toruń 1998.

- Starczewski E., *Nowe instytucje [The New Institutions]*, [in:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r. [A Survey about the Constitution of March 17, 1921]*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” [“Journal of Law and Economics”] 1924, year XXII, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/publication/191187>.
- Starczewski E., *W sprawie utworzenia Rady Stanu. Wyniki obrad specjalnej Komisji II Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucyj Prawniczych R.P. [On the Establishment of a Council of State. Results of the Deliberations of the Special Commission of the Second Permanent Delegation of the Legal Associations and Institutions of the Republic of Poland]*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej: tygodnik poświęcony prawu publicznemu, zagadnieniom administracji politycznej, samorządu i policji państwowej” [“State Administration and Police Gazette: a Weekly Newspaper Devoted to Public Law, Political Administration, Local Government and State Police Issues”] 1926, no. 1, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/publication/242374>.
- Theodoresco A., *Rumuńska Rada Prawodawcza [Romanian Legislative Council]*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej: tygodnik poświęcony prawu publicznemu, zagadnieniom administracji politycznej, samorządu i policji państwowej” [“State Administration and Police Gazette: a Weekly Newspaper Devoted to Public Law, Political Administration, Local Government and State Police Issues”] 1926, no. 17, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/publication/242390>.
- Wiadomości Stałej Del. Zrzeszeń i Instytucyj Prawniczych R.P. Protokoły posiedzeń podkomisji specjalnej komisji II w sprawie projektu utworzenia Rady Stanu Rzeczypospolitej Polskiej [News of the Permanent Delegation of Legal Associations and Institutions of the Republic of Poland. Minutes of the Sitzings of the Subcommittee of the Special Committee II on the Draft of the Establishment of the Council of State of the Republic of Poland]*, „Gazeta Sądowa Warszawska” [„Warsaw Court Gazette”] 1926, no. 1, <https://crispa.uw.edu.pl/object/files/368069/display/Default>.
- W sprawie utworzenia Rady Stanu. Wyniki obrad podkomisji specjalnej Komisji II Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucyj Prawniczych II R.P. [On the Establishment of a Council of State. Results of the Deliberations of the Special Subcommittee of the Second Permanent Delegation of Legal Associations and Institutions of the Second Republic of Poland]*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” [“State Administration and Police Gazette”] 1925, no. 50, <https://jbc.bj.uj.edu.pl/publication/242369>.
- Zakrzewski A., *Wstęp [Introduction]*, [inw:] *Konstytucja Republiki Litewskiej [Constitution of the Republic of Lithuania]*, transl. H. Wisner, Warszawa 2006.
- Zientarski P.B., Mreńca E., *Konceptje eksperckiego organu do spraw legislacji w II Rzeczypospolitej [Concepts of an Expert Legislative Body in the Second Polish Republic]*, [in:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia [State Administration and Self-Government in Poland in a Historical and Legal Perspective. Selected Issues]*, ed. E. Mreńca, P. B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018.

SUMMARY

The Concepts of Jan Kopczyński, President of the Supreme Administrative Tribunal, Regarding the Formation of the Council of State in the Second Polish Republic

One of the main problems of the Second Polish Republic was the very poor quality of its legislation, especially in the first years after Poland had regained independence. The Polish legal community recognized this problem. One of the recommended solutions to improve Polish legislation was the introduction of a legislative body along the lines of the French *Conseil d'État* or the Romanian Legislative Council. Jan Kopczyński, president of the Supreme Administrative Tribunal, presented, over a period of several years, three concepts of a Council of State as a body with legislative powers. The concepts were discussed by the legal community. The discussions on the topic of the Council of State were particularly lively in the first half of the 1920s, when a number of prominent lawyers, such as Antoni Peretiatkowicz, Tadeusz Hilarowicz, Eugeniusz Starczewski, and others, published their ideas on the powers and location of the new institution in the system of government. At that time, Jan Kopczyński also published his bill. The topic of the Council of State returned for a second time in 1926 in connection with the debate over the necessary amendments to the March Constitution. At that time, Jan Kopczyński, at the request of the Permanent Delegation of Legal Associations and Institutions of the Republic of Poland, wrote a second bill establishing the Council of State. This project had no chance of being enacted due to the political situation prevailing at the time. In 1926, the Legal Council was established as an alternative to the Council of State. However, its excessive dependence on the actions of the Minister of Justice caused the institution to quickly die out. The topic of the Council of State was revived for the third time during the Second Congress of Polish Lawyers in 1929, at which Jan Kopczyński, together with Jan Jakub Litauer, presented a paper recommending another concept of establishing the Council of State, which strongly emphasized the independence of its members. This proposal was not implemented, either. The reason why the Council of State was never established in the Second Polish Republic was the intense political struggle between the executive and legislative branches of government. The executive branch was not interested in the existence of the Council of State as an independent control centre for legislative activities, while the parliament perceived it as competition and an attempt to undermine its autonomous powers. Eventually, the legislation of the Second Polish Republic was improved by using the output of the Codification Commission, introduced through presidential decrees. A side effect of these measures was the degradation of the parliament's position in Poland's system of government.

Marcin Konarski

Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie
(Management Academy of Applied Sciences in Warsaw, Poland)
e-mail: marcin.konarski@mans.org.pl

ORCID: 0000-0001-8791-884X

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.09

Military and Civilian Requisitions in Light of the Rulings of the Supreme Administrative Tribunal from 1923 to 1931

ABSTRACT

The institution of military and civilian requisitions is inextricably linked with the obligation to comply with public burdens and contributions, and it may be applied both in wartime and in peacetime. In-kind contributions in the form of requisitions by competent State authorities of items necessary to serve an unspecified public purpose, usually to meet the needs of the army, have from time immemorial been among the most onerous burdens to benefit the State. Requisitions – the subject of this analysis – constitute a means of searching for items that are of interest to the army and are a direct form of duty imposed on individuals to make them contribute to the public administration, thus constituting a breach of the principle of the inviolability of private property rights. The main focus of this discussion, however, is not an analysis of the substantive legal aspects concerning requisitions, but an analysis of the body of administrative rulings on these matters. Military requisitions constituted the basis of the system of wartime contributions that gave the State, through authorised bodies, the right to demand these contributions from the population, in particular the right to transfer to the State, in return for payment, ownership or the right to use movable and immovable property, directly or indirectly needed for the purposes of supplying the army and the state upon the outbreak of war or the ordering of a partial or general mobilisation. Some cases that found their way to the Supreme Administrative Tribunal in the first years of its existence resulted from complaints against the activities of military requisitioning bodies, mainly during the Polish-Bolshevik War. Civilian requisitions, on the other hand, became the subject of the

rulings of the Supreme Administrative Tribunal as a result of complaints over the obligation to provide housing for servicemen and civilian officials in the first years of a reborn Poland, the direct cause of which should be attributed to the dramatic shortage of housing during the first years after the end of the First World War.

Key words: Second Polish Republic, administrative justice, military requisitions, civilian requisitions

Introduction

Administrative justice, including regulations protecting individuals against the abuses of administrative authorities, and therefore also against abuses related to requisitions, because these constitute an unilateral authoritative act of an administrative nature,¹ appeared on the European continent² during the French Revolution, and from France this institution “moved to other countries which had already adopted it in a more or less mature state”.³ The Great French Revolution, drawing on the mental currents of the Enlightenment, laid the foundations of the modern system of administrative law, which grew out of the belief in the superiority of the rule of law (understood as the binding of the administrative activity of the state by law) over the model of the state as a unitary power structure, dependent only on the monarch.⁴

This type of justice aimed at “subjecting the administrative activities of the State to a law which would be binding on both sides – the State and the citizen – and which would realise the principle of equality of all before the law and guarantee civil rights”.⁵ This means that the proper implementation of the

¹ See W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, p. 14; Z. Cybichowski, *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1932, p. 390.

² Cf. L. Bar, *Sądowa kontrola administracji w Anglii*, Warszawa 1962, pp. 105-111; I. Dyrda, *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 1979, pp. 149-169; P. Przybysz, *Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka* 2007, No. 1, pp. 38-56.

³ W.L. Jaworski, op. cit., p. 42.

⁴ See W. Brzeziński, *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960, pp. 11-16; J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, “Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1974, No. 65, pp. 13-14; M. Konarski, *Jakość wartości sądowej kontroli administracji publicznej*, [in:] *Problemy z sądową ochroną praw człowieka*, R. Sztymmler (ed.), J. Krzywkowska (ed.), Volume I, Olsztyn 2012, pp. 517-518.

⁵ Cf. A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, translated by K. Lutostański and W. Konopczyński, Warszawa 1904, pp. 447-452; K. Sójka-Zielińska, *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław 2010, pp. 145-154.

protection of individual rights was henceforth to be ensured by judicial review of the administration,⁶ the focus of which was to be on public subjective law.⁷

In Poland, administrative judiciary appeared with the establishment of the Duchy of Warsaw,⁸ in which Napoleonic France was obviously a model for the organisation of state administration.⁹ After Poland regained independence in 1918, the March Constitution was adopted (in 1921),¹⁰ and the Supreme Administrative Tribunal (SAT) was established a year later.¹¹ This was an autonomous and modern system of judicial review whose authority included ruling on requisition cases.¹²

The modern system of military requisitions was created in France in the first years of the French Revolution as a result of social and political reforms of the country,¹³ also including numerous reforms of the organization of the army carried out at that time. Later, in the period of the so-called Napoleonic wars, this well thought-out system of supplying the army was further developed and

⁶ Cf. R. Suwaj, *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, "Studia Prawnoustrojowe" 2009, No. 9, pp. 200-201.

⁷ See J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, p. 26. Cf. A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne*, [in:] *System Prawa Administracyjnego. Volume 1: Instytucje prawa administracyjnego*, eds. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, pp. 305-358 and the literature cited therein.

⁸ A. Kubiak-Kozłowska, in her textbook *Polskie sądownictwo administracyjne*, edited by Z. Kmiecik, traces the genesis of the administrative judiciary in the Polish lands to the time of noble's democracy, and the Radom Tribunal as the first Polish administrative court, due to its authority to hear administrative disputes in a judicial procedure, see eadem, *Ewolucja i ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [in:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, ed. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, pp. 29 ff.

⁹ See W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984, p. 13. Czesław Martysz sees the genesis of the administrative judiciary in France as early as in the time before the French Revolution, see idem, *Sądownictwo administracyjne we Francji*, "Casus" 1997, No. 6, pp. 16-17. The judicial-administrative nature of the Royal Council in France in the 16th and 17th centuries was already pointed out by J.S. Langrod, see idem, *Zarys sądownictwa administracyjnego...*, pp. 84-85. Cf. J. Filipek, *Rola prawa...*, pp. 17-20; A. de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, translated by H. Szumańska-Grossowa, Warszawa 2009, pp. 81-95 and 101-110; P. Cichoń, *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego* 2013, No. 1(140), pp. 9-10; M. Konarski, *Jakość wartości sądowej kontroli...*, p. 530; G. Smyk, *Administrative judiciary in the European doctrine of administrative law at the turn of the 19th and 20th centuries*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G" 2018, No. 1, pp. 141-154.

¹⁰ Act of 17 March 1921 – the Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws No. 44, item 267.

¹¹ Act of 3 August 1922 on the Supreme Administrative Tribunal, Journal of Laws No. 67, item 600. For more about the authority of the SAT, see D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa – Kraków 1999, pp. 66-116.

¹² Cf. B. Wasiułyński, *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1923, No. 4, pp. 575-593.

¹³ See M. Konarski, *Prawo i rewolucja: Rozważania jurysty o rewolucji francuskiej 1789–1794*, "Studia Prawnicze i Administracyjne" 2016, No. 1, pp. 31-47.

spread to many other European countries, creating the basis for modern legal solutions in the field of military requisitions.¹⁴

As a rule, requisitioning in the strict sense means a demand from the national government to a local or regional authority or a private person for some kind of consideration in kind, supported in event of refusal by appropriate State coercion. The right of requisition vested in the national government is matched by a constitutional obligation on the part of the State's population to comply with relevant duties. Understood in such a way, requisitioning is a contribution in kind, and the subject of requisitioning are both contributions in kind and personal services, which include, for example, the obligation to provide various means of transport (cars, aircraft, horses, etc.), the obligation to provide accommodation for the army and civil servants, and the obligation to provide all other items and products indicated by the relevant bodies of national government, such as foods.¹⁵ The personal nature of these duties concerns obligations connected with the performance of various types of physical work and the provision of services for indicated entities (e.g. fortification works). Thus understood obligations of the population to provide services to the army, enforced by the state authorities by way of requisitions, have their source in obligations which assume that every citizen should contribute to satisfying the needs of the State, first and foremost in the event of emergencies when the existence of the country is at stake, sacrificing private property for the defence of the Homeland.¹⁶

With regard to the purpose, or the entity for which requisitions are made, they can be divided into military and civil requisitions. The former constitute one of the ways of satisfying the needs of national military bodies usually in peacetime or in emergency situations.¹⁷ Such requisitions entail a demand for the inhabitants of the country to make material contributions (personal or in kind) for the needs of the army, expressed in the form of a requisition order and supported, in the event of refusal, by appropriate State coercion. Military requisitions should be distinguished from wartime

¹⁴ See J. McQueen, *The campaigns of 1812, 1813, and 1814. Also, the causes and consequences of the French Revolution*, Glasgow 1815, pp. 867-905, 907, 909-910, 912-916, 919, 922-923; Ch. Pont, *Les réquisitions militaires du temps de guerre*, Paris 1903, pp. 10-28; M. Wise, *Requisition during the French Revolution (1789-1815)*, "Louisiana Law Review" 1944, No. 1(6), pp. 47-62; M. von Creveld, *Supplying war. Logistics from Wallenstein to Patton*, Cambridge 1977, pp. 40-74.

¹⁵ See A. Mathiez, *Les réquisitions de grains sous la terreur*, „Revue d'histoire économique et sociale” 1920, No. 2(8), pp. 231-254; P. Cobbet, *Cases on international law*, Volume 2: *War and neutrality*, London 1937, pp. 173-174; M. Wise, *The juridical nature of requisition*, "The University of Toronto Law Journal" 1945, No. 1(6), pp. 58-85.

¹⁶ See A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Volume 3, Warszawa 1884, p. 35.

¹⁷ See M. Konarski, *Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych*, "Przegląd Prawa Administracyjnego" 2020, No. 3, pp. 83-109.

requisitions, which are made only during a war, or during partial or general mobilisation.¹⁸ In addition, wartime requisitions do not constitute a uniform legal institution, as they are distinguished between those made in one's own country and those made in an enemy country.¹⁹

In the case of civilian requisitions, they are, as a rule, carried out for the needs of the public administration or the civilian population.²⁰ These requisitions breach the principle of inviolability of the right to property and constitute an interference with this right, so that they can only be applied in exceptional cases defined by the legislator.

Military requisition in in the rulings of the Supreme Administrative Tribunal

In its pre-war adjudicatory history, the SAT issued about a dozen judgments directly concerning requisitioning (until 1931 – later cases of this nature were no longer the subject of complaints). For the sake of the framework of this discussion, it is impossible to analyse them all here, so I will just mention a few by way of example, which in my opinion are the most interesting for the subject of this research.²¹

The first judgment in the history of the SAT²² was issued on 15 June 1923 on the requisitioning of items by the occupying authorities during the First World War. According to the facts, in 1916 an Austrian seized various items of equipment from a candle factory owned by the appellant company and, in making the seizure, issued a confirmation documents to the company's owners, containing a description and characteristics of the seized items. After

¹⁸ See Z. Cybichowski, *Międzynarodowe prawo wojenne*, Lwów 1914, pp. 72-81; T. Zakrzewski, *Organizowanie siły zbrojnej w państwie*, Warszawa 1938, pp. 89-93; M. Konarski, *The obligation to hand over draught animals and carts upon the announcement of mobilisation or the outbreak of war in the light of the act of 21 February 1922 and the implementing acts*, "Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie" 2020, No. 1(13), pp. 335-351.

¹⁹ See R. Bierzanek, *Wojna a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1982, pp. 247-256; Y. Dinstein, *The international law of belligerent occupation*, Cambridge 2019, pp. 228-256. The institution of war requisitions has been known to public international law for a long time and has been regulated by a number of normative acts, see the Regulations respecting the Laws and Customs of War on Land annexed to the Fourth Convention adopted at The Hague on 18 October 1907, *Journal of Laws*, 1927, No. 21, item 161; Geneva Convention of 12 August 1949 on the Protection of Civilian Persons in Time of War, *Journal of Laws*, 1956, No. 38, item. 171.

²⁰ See M. Konarski, *Obowiązek dostarczania mieszkań na potrzeby osób wojskowych i cywilnych w latach 1919–1925 w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, "Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa" 2021, No. 2(14), pp. 153-187.

²¹ For more, see M. Konarski, *Rekwizycje na ziemiach polskich w latach 1919–1920 w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa sądowego*, "Studia Prawnicze KUL" 2021, No. 2(86), pp. 81-101.

²² Judgment of the SAT of 15 June 1923, file no. 282/22, No. 92, *Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [Collection of the judgments of the Supreme Administrative Tribunal], Volume I (1922/1923), Warszawa 1923, pp. 206-208 (henceforth cited as: CJSAT I).

the war these objects found their way into the possession of a Polish district manufacturing plant in the town of K. After they were found, the applicant demanded their return, claiming that the objects had been unlawfully taken without any compensation. The Headquarters of the Commissariat of the corps did not accept this claim, referring to the principles of international law, which stipulated that in a foreign territory a State waging war has the right to requisition items needed by it, while a person deprived of items by requisition only has the right to demand compensation from the requisitioning State, but never the return of these items.

In May 1922, the Ministry of Military Affairs did not accept the company's objection, which led the appellant to lodge a complaint with the SAT, in which they requested that the contested decision be cancelled, both on the grounds of defective procedure and on the grounds of violation of their rights. When examining the complaint, the SAT pointed out that it lacked jurisdiction to decide on the complaint, since in its view the case concerned the resolution of a dispute over the ownership of property, or the question of which title, as the stronger one, excludes the other as the weaker one. In view of the above, it concluded that the contested decision of the Minister of Military Affairs should be assessed not as a ruling falling within the scope of governmental administration, but as a statement of one of the parties to the dispute, and the case itself as a dispute falling within the jurisdiction of ordinary courts, with the result that the SAT dismissed the complaint as unsuitable for adjudication.²³

In a ruling of 12 February 1925, the SAT confirmed its jurisdiction to rule on the legality of the rulings of the Main Commission for Requisitioning (MCR) issued on the basis of regulations from 1919–1920.²⁴ The subject of the proceedings was a complaint by a citizen, Szczęsny Traunfeller, against the MCR at the Ministry of Internal Affairs dated 23 December 1923, concerning remuneration for the requisitioning of building material by the Polish army, and in particular claims due to a decrease of the value of the currency. In its reasoning, however, the SAT dismissed this complaint as unfounded, taking the view that the MCR at the Command of the General District of Lviv²⁵ had already granted the appellant an appropriate amount of remuneration as compensation for the requisition.²⁶

²³ For more about examining jurisdiction by the SAT, see D. Malec, *op. cit.*, p. 116.

²⁴ Judgment of the SAT of 12 February 1925, file no. 332/24, No. 553, *Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego* [Collection of the judgments of the Supreme Administrative Tribunal], Volume III (1925), Warszawa 1925 (henceforth cited as: CJSAT III), pp. 121–124.

²⁵ For more, see A.A. Ostanek, *Dowództwo Okręgu Generalnego „Lwów”, czyli o początkach terenowej administracji wojskowej w Małopolsce Wschodniej (1919–1921)*, „Historia i Świat” 2014, No. 3, pp. 185–206; M. Konarski, *A military order as a source of information about requisitions on Polish soil in 1919–1920*, “Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2021, No. 2(14), p. 185.

²⁶ For more see M. Konarski, *A military order...*, pp. 183–202.

Another verdict was issued on 13 March 1925, as a result of a complaint by a citizen Henoeh Zimand in Lviv against a ruling of the MCR in Warsaw on the requisitioning of sugar and candles by the Polish army.²⁷ Although the appellant had been paid for the requisitioning, as confirmed by a receipt issued by Officer Cadet M., dated 16 June 1919, the appellant appealed to the MCR against the decision, denying that the requisitioning had taken place at all, claiming that the goods taken by the army had been questioned by the army on suspicion of receiving stolen goods and referring in this respect to a letter from Officer Cadet M. found in the files and to a statement by him, questioning the fact of the requisitioning. The MCR approved the decision of the District Requisitioning Commission, pointing out that the fact of requisitioning occurred in June 1919. The complainant appealed to the SAT against this ruling, requesting that the ruling be repealed on the grounds that the MRC had not considered the objections in the appeal that the requisition had been illegal. The SAT upheld the complaint and contested the ruling on the ground of defective procedure and ordered that the appellant's deposit be returned to them.

In the judgment of 16 April 1925, the SAT ruled on a case involving items from the warehouses of a foreign entrepreneur which were requisitioned for the army.²⁸ In this case the ruling concerned a complaint related to the requisition, on 1 December 1920, of 976 metres of velvet fabric for the benefit of the uniform warehouse of the Commissariat of the Warsaw General District (CWGD) from the warehouses of the applicant London company "The Hellins Mill Co. Ltd.", which was located in Warsaw at Świętokrzyska Street. The Commissariat of this District issued a certificate of remuneration in the appropriate amount of Polish currency on the requisition receipt, and the complaining party appealed against this decision, claiming that compensation for goods of foreign origin requisitioned from a foreigner should be paid in foreign currency and converted into Polish currency at the rate of exchange of the foreign currency on the day the obligation was paid. For this reason, the appellant demanded that the ruling of the DRC be repealed and the compensation be awarded to him in pound sterling, or alternatively in Polish marks at exchange rate on the date of payment.

The SAT ultimately found the complaint unfounded and ruled that only the provisions of the Wartime Duties Act, and not the principles of civil law, were authoritative for determining the value and price of items requisitioned under this Act, and furthermore that the date of requisition of those items was authoritative for determining the value and price of items requisitioned under that Act.

²⁷ Judgment of the SAT of 13 March 1925, file no. 1050/23, No. 608, CJSAT III, pp. 266-268.

²⁸ Judgment of the SAT of 16 April 1925, file no. 926/23, No. 621, CJSAT III, pp. 296-299.

In the SAT judgment of 28 April 1925, this tribunal referred to a complaint that concerned the requisition of three fireproof cash registers from the company “Emil Urich” from Lviv, for which the appellant was awarded remuneration.²⁹ However, the complaining party appealed, arguing that there had been no requisitioning because the cash registers were not subject to a requisition and demanded that either the value of the registers is paid at 1922 prices or that the registers are returned. After the MRC had approved the ruling, the complaining party applied to the SAT to have the ruling repealed on the grounds that the proceedings had been defective and that the case had been wrongly assessed in fact and in law. The complaining party argued that the commissions should have followed the rules of civil procedure, and, as the requisitioned objects had no market prices, the invoice value should have been paid and the devaluation of the Polish mark should have been taken into account when determining the value at that time, especially as such cash registers did not fall under the provisions on wartime duties, so they should have been either returned or paid in full.

The administrative court did not share the view of the appellant, dismissing the complaint and stating that the requisitioning for the needs of the army of fireproof cash registers, as to which the owner did not cite any data as to whether they were necessary for personal needs or for the exercise of their profession, and the retention of these registers in the ownership of the State did not contravene statutory provisions.

In the following years, until 1931, cases directly or indirectly related to requisitioning were brought before the SAT several more times. For example, in a judgment of 11 June 1926, the SAT pointed out that in the case of requisitioning real estate – which was already in the actual possession of the military authorities – it was not necessary to issue a requisition receipt.³⁰ In turn, in a judgement of 18 October 1926, the court dealt with a complicated problem of the manner of calculating *podvoda* obligation arrears,³¹ stating, *inter alia*, that the *podvoda*

²⁹ Judgment of the SAT of 28 April 1925, file no. 1453/23, No. 639, CJSAT III, pp. 345-347.

³⁰ Judgment of the SAT of 11 June 1926, file No. 620/23, no. 982, *Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [Collection of the judgments of the Supreme Administrative Tribunal], Volume IV (1926), Warszawa 1926, pp. 433-435 (henceforth cited as: CJSAT IV). Cf. M. Konarski, *A military order...*, pp. 194-195.

³¹ Judgment of the SAT of 18 October 1926, file no. 1017, CJSAT IV, pp. 551-556. For more on the legal nature of this obligation, see H. Konic, *Samorząd gminy w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1906, pp. 185-188; W. Grabski, *Ciężary samorządu w Królestwie Polskim*, Warszawa 1908, pp. 14-23; M. Konarski, *Publiczne usługi transportowe w okresie Księstwa Warszawskiego w świetle postanowień dekretu z dnia 22 maja 1810 roku „względem koni i podwód dostarczonych pod transporty i wojskowych*, “Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, No. 2(71), pp. 113-135; idem *Powinności podwodowe w świetle przekazu pierwszych sześciu tomów “Volumina Legum”*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2019, Vol. XIV, No. 2(16), pp. 63-86; K. Łopatecki, *The introduction of*

obligation, neither in the statutory nor colloquial sense, could be regarded as a source of revenue for a *gmina* (borough), but only as a way to cover the costs of public services provided by the *gmina* on account of its public-law nature.³² And in a judgment of 27 March 1931³³, the SAT referred to the definition of the term “state property”, in the context of the obligation to accommodate servicemen and the validity of contracts concluded with the former occupation authorities,³⁴ holding that this expression should be understood to mean immovable State property and the movable property mentioned in the above-mentioned provisions (mostly belonging with said immovable property).

Civilian requisitions in the rulings of the Supreme Administrative Tribunal

The vast majority of the complaints in civil requisition cases received by the SAT were from 1922 and 1923³⁵ and were about requisitions of dwellings. These complaints concerned in similar numbers the legislation under the Act of 27 November 1919³⁶ and under the Act of 4 April 1922,³⁷ i.e. the basic legal acts in the field of requisitions of dwellings for servicemen and civilians. As we know, the SAT began its judicial work in the second half of 1922. In view of the above, as many as several dozens of cases concerning the obligation to provide housing were brought to court in the first place, which was caused primarily by the tragic factual circumstances and numerous complaints about the requisitioning proceedings.

The rulings in cases concerning requisitions of accommodation – which took place between 1922 and 1923 – relate to both substantive and procedural issues. My research of the SAT’s case law shows that with respect to substantive law issues arising from the legal regime after the 27 November 1919 Act, the SAT issued 85 rulings during this period, and with respect to procedural law issues, 11 rulings were issued. As regards the legal situation under the Act of 4 April 1922, the SAT issued 38 rulings of a substantive-law nature and five judgments

the transport service tax and transport service treasury in the Grand Duchy of Lithuania, “Lithuanian Historical Studies” 2020, No. 1(24), pp. 1-31.

32 Cf. Act of 11 August 1923 on provisional regulation of municipal finance, Journal of Laws No. 94, item 747.

33 Judgment of the SAT of 27 March 1931, file no. 3156/29, No. 373A, *Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego* [Collection of the judgments of the Supreme Administrative Tribunal], Volume IX (1931), Warszawa 1931, pp. 116-118.

34 See the decree on contracts concluded by former occupation authorities regarding public property, Journal of Laws No. 5, item 99.

35 For more, see M. Konarski, *Obowiązek dostarczania mieszkań...*, pp. 153-187.

36 Act of 27 November 1919 on the obligation of the boards of municipal gminas to provide rooms (Journal of Laws 1919, No. 92, item 498).

37 Act of 4 April 1922 on the obligation of the boards of municipal gminas to rooms (Journal of Laws 1922, No. 33, item 264).

of a procedural nature during this period.³⁸ Obviously, due to the editorial framework of this analysis, it is impossible to comment on all of the – well over 100 – statements of the SAT in cases of accommodation requisitions. Therefore, I will try to point out only those rulings, which, in my opinion, deserve to be cited, due to their contents and illustrative value.

In a judgment of 21 September 1923, the SAT argued that the obligation of a *gmina* to provide accommodation on the basis of the Act of 27 November 1919 also existed if a person to whom accommodation was owed as a result of the performance of a public duty in a *gmina* already had accommodation in that *gmina*, albeit an inadequate one. The SAT emphasised that the question as to which housing was to be regarded as inadequate in a particular case was determined by *questio facti* and that it was for the administrative authority to assess these factual relationships in each individual case.³⁹

An interesting legal issue arose as a result of a complaint filed with the SAT, which was dealt with in a judgment dated 26 September⁴⁰. According to the administrative court, the right to the premises of a surviving “illegitimate spouse” who had occupied a dwelling jointly with a subsequently deceased resident of that dwelling should be assessed on an individual basis under the general provisions of civil law on obligations and tenancy. In that case, the applicant argued that the Government Commissioner’s Office for the capital city of Warsaw, which had dismissed the appeal against the requisitioning of a dwelling with the retention of the appellant’s rights to a single room as a sub-tenant, had wrongly disregarded the fact, pointed out by the appellant, that he was the “illegitimate husband” of the deceased Ms C., which in his view gave him an independent right to the dwelling which he had previously used as an “illegitimate” spouse. In addition, the appellant complained that the Commissariat was wrong to refer in the grounds for its decision only to interviews, which were carried out incorrectly and without good reason, and to disregard the other evidence that the appellant had indicated in order to establish that he, and not Ms C., deceased, had occupied the dwelling.

In view of the above, the SAT decided that the appellant’s allegation that he had independent rights to the dwelling in question as the “illegitimate husband” of the deceased Ms C. was devoid of any legal basis, since marriage as an institution of civil law produces legal effects if a union between a man and a woman is concluded in accordance with the established forms and rules, which is an essential and necessary feature of marriage. In the case of the appellant, the relationship was a concubinage, which in the eyes of the law means unlawful cohabitation of a man and a woman, and as it is not recognised by the law, it only

³⁸ See M. Konarski, *Obowiązek dostarczania mieszkań...*, pp. 169-170.

³⁹ Judgment of the SAT of 21 September 1923, file no. 110/22, No. 101, CJSAT I, pp. 225-226.

⁴⁰ Judgment of the SAT of 26 September 1923, file no. 442/23, No. 104, CJSAT I, pp. 231-233.

creates a *de facto* situation, which is subject to assessment in each individual case on the basis of general legal provisions regulating the relations in question.

Nonetheless, the SAT found that the ruling had to be annulled because of procedural irregularities on the part of the Government Commissioner's Office, which had relied in the course of the proceedings solely on allegations and on a third-party witness statement that lacked the features of proof (shortcomings in the minutes, inadequate explanation of all the circumstances, inadequate reasoning). In the SAT's view, the defects in the proceedings deprived the court of the opportunity to verify the correctness of the assumption on which the contested judgment was based, namely that the premises at issue could be considered unoccupied at the time of C.'s death and that the requisition procedure could therefore have been initiated.

And on the relationship between the requisition and the fact of owning two dwellings, the SAT ruled on 5 October,⁴¹ when it stated that the possession of two dwellings was, under the Act of 27 November 1919, in itself sufficient to declare one of them under-utilised, irrespective of how many people actually lived there. I have already mentioned above that, under this Act, the Municipal Executive Board could seize, among other things, dwellings that were under-utilised. In a judgment of 12 October,⁴² the SAT stressed that requisitioning is of an individual character and is strictly connected with the purpose for which the premises are requisitioned. The case was connected with a ruling by the Housing Office [henceforth: HO] of the City of Warsaw, which requisitioned for its clerk a dwelling consisting of one room and a kitchen.⁴³ The Government Commissariat for the Capital City of Warsaw, in its ruling, dismissed the appeal⁴⁴ of the administrator and the manager of the house in which the premises were situated, and upheld the appealed HO ruling, motivating its decision with the fact that the requisition had been approved by the Ministry of the Interior, while the appealed ruling constituted only an order for a new assignment of the premises, which the administrator of the house had no right to dispose of. In the course of the examination of the case, the SAT argued that the above claim of the Government Commissariat was not justified by the Act of 27 November

⁴¹ Judgment of the SAT of 5 October 1923, file no. 407/22, No. 117, CJSAT I, pp. 263-266.

⁴² Judgment of the SAT of 12 October 1923, l. file no. 399/22, No. 125, CJSAT I, pp. 285-287.

⁴³ Cf. Judgement of the SAT of 23 January 1923, file no. 51/22, No. 38, CJSAT I, pp. 68-69, where this court stated that the requisitioning for the benefit of the state office could concern both empty or insufficiently used dwellings and inhabited dwellings, and in the latter case only the condition that the affected person was provided with other suitable accommodation was required. On the issue of the requisitioning of housing in favour of the authorities, the SAT also ruled on 10 December 1923, file no. 302/22, No. 230, CJSAT I, pp. 533-535 and oraz in the judgment of 1923, file no. 216/22, No. 247, CJSAT I, pp. 571-573.

⁴⁴ For more about the concept of appeal [in Polish: *rekurs*], see T. Hilarowicz, *Środki prawne w polskim postępowaniu administracyjno-politycznym na obszarze b. Królestwa Kongresowego i Małopolski*, Kraków 1923, p. 12.

1919, and that the Act itself could not be interpreted extensively, but had to be interpreted strictly.

The requisition of housing for Polish army officers became the subject of the SAT ruling of 20 November⁴⁵ and concerned the question of the binding force of the Act of 8 April 1919. Namely, the SAT held that the legal status created by a requisition made under the Act ceased on the expiry of the Act. The case concerned a resolution of the Municipal Office instructing two officers of the Polish Army to surrender, under the pain of eviction, a flat consisting of 3 rooms, a hallway and a kitchen, which had been requisitioned in for them on 31 July 1919 on the basis of said Act. In response to a petition filed by the officers against this resolution, the Municipal Office issued another resolution on February 4, 1922, repealing the previous one of January 12, 1922, and decreed that the flat be released from requisition for officers' quarters, but without the pains of execution, referring the matter to the courts. Finally, the SAT held that neither the resolution of January 1922 nor further decisions of the provincial authorities could contain any ordinance or create any new legal relations on the basis of the Act of 8 April 1919. This Act was to come into force on the day of its promulgation, i.e. 12 April 1919, and to remain in force for a period of one year, and then, as already mentioned above, by the Act of 23 April 1920, its force was extended for another year from 12 April 1920, meaning that the Act expired on 12 April 1921.⁴⁶

A similar case – concerning the expiry of the binding force of – found its finale in the judgment of 29 November,⁴⁷ in which the SAT confirmed that the rights of military officers and officials to occupy the flats allotted to them under the aforementioned Act of 8 April 1919 expired on 12 April 1921. This time the case involved a military officer of the ninth rank,⁴⁸ to whom a lodging ticket [indicating accommodation] allocated two furnished rooms on 26 May 1920. The applicant alleged that thereafter the legal relationship between him and the owner of the house in which the flat was situated had changed at the owner's request to a simple tenancy relationship, which he in turn denied. As a result of a disagreement between the parties as to the amount of the remuneration paid to the landlord, the Tenancy Arbitration Office had twice dealt with the question of the determination of the bailiff for the flat in dispute and in those rulings had recognised the relationship between the parties as a tenancy relationship. It should be added that, according to the appellant, he was demobilised on 1 February 1922, so that the Municipal Office ordered him to vacate the flat in

⁴⁵ Judgment of the SAT of June 1923, file no. 462/22, No. 191, CJSAT I, pp. 439-441.

⁴⁶ On examining the validity of Acts by the SAT, see D. Malec, *op. cit.*, pp. 93-96.

⁴⁷ Judgement of the SAT of 29 November 1923, file no. 165/23, No. 203, CJSAT I, pp. 460-462.

⁴⁸ Act of 13 July 1920 on the Salaries of State Officials and Junior Civil Servants (Journal of Laws No. 65, item 429); Act of 9 October 1923 on the Salaries of Civil Servants and Servicemen (Journal of Laws No. 116, item 924).

question within 30 days and at the same time exempted the flat from requisition. Although a complaint was lodged against this order, the decision of the Council of Ministers did not uphold it. Against that ruling the appellant complained to the SAT, which held that the flat in question had been allocated to the appellant as accommodation for a military official. However, in view of the Act of 8 April, the lodger had based his rights at all times on a public-law title, unless a private agreement had been concluded between him and the landlord.⁴⁹

Finally, the court found that the existence or non-existence of such an agreement, which could have replaced the public-law title with a private-law title for the applicant, was irrelevant, since the public-law title that had entitled the applicant to occupy the flat in question had already expired before he was demobilised with the expiry of the Act on 12 April 1921. The SAT supplemented its reasoning by stating that the question of whether the private agreement between the parties had in fact come into effect was a matter for the ordinary courts alone and that the administrative authorities had no jurisdiction to deal with it.⁵⁰ Finally, the SAT found that the administrative authorities were not entitled to instruct the applicant to vacate the disputed flat, especially since the applicant had previously been demobilised and was not subject to the accommodation authorities.⁵¹

Although there is a noticeable decrease in housing requisition cases filed with administrative courts in 1924 and the following year, there is one interesting case among the SAT's rulings from that year. In the judgment of 5 February 1924⁵² the court stated that the continuation of the rights acquired as a result of the requisition of a flat made on the basis of the Act of 27 November 1919 is not dependent on the continuation of the public function that had justified the requisition. The case concerned the following situation: the Voivodship Office in Lublin allocated in 1921 premises consisting of four rooms with a kitchen in a house which was property a Jewish person whose name was Jochel, which was vacated by Department V of the Lublin District Command had been allocated to in 1921 to to a voivodship optician – the head of a military hospital ward.⁵³ In June 1922, the owner of the house filed

⁴⁹ According to the ruling of the Supreme Court of 25 January 1923, file no. 836/1922, item 10, *Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Pierwszej (Cywilnej)* [Collection of the Rulings of the Supreme Court. Rulings of the First (Civil) Chamber], Warszawa 1923, pp. 23-24 (henceforth cited as: CRSC 1923), this court held that, once the requisition is revoked, the administrative authority loses its title to dispose of the premises.

⁵⁰ On the examination of the jurisdiction of the SAT, see D. Malec, *op. cit.*, p. 116.

⁵¹ Cf. Ruling of the SC of 1 December 1923, file no. 723/1923, No. 168, CRSC (1923), pp. 356-358.

⁵² Judgment of the SAT of 5 February, file no. 2/23, No. 294, *Zbiór Wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Tom II (1924) [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal, Volume II], Warszawa 1925, pp. 96-97 (henceforth cited as: CJSAT II).

⁵³ For more on the organisation of the District Corps Command – Lublin, see R. Roguski, *Okręg Korpusu nr II Lublin w systemie obronnym II Rzeczypospolitej w latach 1922–1939*, "Historia i Świat" 2012, no. 1 (2012), pp. 67-82.

an application with the Municipal Council, requesting that the tenant be removed from the assigned flat, on the grounds that he was no longer the head-optician of a military hospital ward, a post which gave him the right to use the requisitioned flat.

In August 1922, the Municipal Council dismissed the application, on the grounds that, according to the relevant certificates, the tenant in question continued to give advice to State officers as a Voivodeship Optician, and, moreover, was the head of a municipal hospital's ward, and on that account was entitled to the continued use of the requisitioned premises. This ruling was challenged on the grounds that the tenant is not entitled to use the requisitioned premises either by virtue of his position as the head of a municipal hospital's ward, which is a private post, or by virtue of the fact that he gives advice to civil servants, which is the practice of medicine.⁵⁴ The Voivodship Office did not share the appellant's view, which resulted in the appellant filing a complaint with the SAT in which he reiterated his position and objections, claiming additionally that the tenant had lost his right to use the allocated flat after leaving his post at a ward in a military hospital.

The administrative court dismissed the complaint as unfounded on the grounds that, in light of the legislation in force, when the flat had been allocated, a tenancy relationship arose between the owner of the house and the person to whom the flat was allocated in accordance with existing civil law provisions.⁵⁵ Consequently, the tenant's acquired rights to the disputed flat were not dependent on whether or not the tenant continued to perform any public duty after being assigned the flat, and these rights were not limited by any time limit in view of the existence of the Tenants' Protection Act. Besides, the SAT considered that the tenant's rights to the disputed flat, which existed under the regime of the Act of 27 November 1919, continued even after the entry into force of the Act of 4 April 1922, which respected the rights to premises requisitioned under the previous Act.

Another SAT ruling on housing requisitions was made just one day later, on 6 February 1924.⁵⁶ This time it concerned a procedural matter. The SAT held that it was a procedural defect to treat an application called in Polish *rekurs*, requesting the revocation of the requisition of a dwelling, as a request for the release of a dwelling from requisition under the provisions of the

54 Cf. Ruling of the Supreme Court of 1 March 1923, file no. 1966/1922, item 29, CRSC (1923), pp. 55-56, in which this court addressed the question of the loss of a dwelling assigned on the basis of a requisition as a result of the transfer of an official to another place of office.

55 Cf. Ruling of the Supreme Court of 12 May 1923, file no. 778/1922, item 64, SRSC (1923), pp. 123-125.

56 Judgement of the SAT of 6 February 1924, file no. 1311/23, No. 295, CJSAT II, pp. 99-100.

Act of 4 April 1922⁵⁷. In this case, the applicant submitted an application to the Municipal Council, which was marked as an appeal,⁵⁸ and contained a demand for the requisition of premises in one of the houses in Zamość to be revoked as unlawful. In light of the regulations in force at that time, the Municipal Council should have submitted this requisition to the Provincial Office⁵⁹, “if, in view of the fact that no rights for third parties could yet arise from the seizure ruling, it did not see fit to exercise its right to revoke the challenged ruling in its own action”. As the SAT stated, the Municipal Council did not exercise either of the two options; instead, by its ruling of June 1923, it regarded the appeal – contrary to its contents – as a request to release the premises from seizure, regardless of the legality of the relevant ruling, and this request was denied. As the Administrative Court noted, the Voivodship Office did not remedy this defect, ultimately approving the Municipal Council’s ruling and ignoring the request, repeated in the complaint, to dismiss the requisition as unlawful and ignoring the objections raised in this regard. As a result, the complaint remained unsettled, i.e. neither examined in terms of its contents, nor dismissed on formal grounds. In the SAT’s opinion, the provincial authorities should have issued a decision on the matter, but this court did not assess the other objections of the complaint, ultimately annulling the contested decision due to defective proceedings.

In the same month, in a judgment of 11 February,⁶⁰ the SAT again referred to matters relating to the requisitioning of dwellings. In view of the fact that this case did not concern requisitioning for the needs of the army – but requisitioning for the needs of a government official, I will not analyse it in greater depth here. I will only note that this time the administrative court found that the provisions of the Act of 4 April 1922 did not leave the decision on releasing requisitioned premises from occupation to the discretion of the housing authority, but on the contrary, made it conditional on the existence of the circumstances specified in the provisions, which I have already mentioned above [the return of repatriates⁶¹ and civilian and military prisoners of war, families’ growth, the gathering of family members for permanent residence, etc.

57 Cf. Judgment of the SAT of 28 January 1924, file no. 1301/23, No. 285, CJSAT II, pp. 71-73, in which the court stated that in order to assess a legal remedy, it is not the nomenclature used by the party in the document in question, but its contents and purpose which is decisive.

58 In the SAT’s judgment of 21 September 1923, file no. 374/22, No. 102, CJSAT I, pp. 227-229, this court confirmed that an appeal against a requisition order issued under the Act of 27 November 1919 must be lodged with the same *gmina* board which issued it.

59 Cf. G. Taubenschlag, *Rekurs administracyjny. Komentarz do ustawy o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych* (Dz. U.: 91/23 poz. 712), Łódź 1925, pp. 6-17.

60 Judgment of the SAT of 11 February 1924, file no. 1773/23, No. 297, CJSAT II, pp. 106-110.

61 Cf. Judgment of the SAT of 20 June 1923, file no. 358/23, No. 94, CJSAT I, pp. 210-212.

In turn, in its judgment of 18 February,⁶² the SAT confirmed that the right to requisition under the Act of 4 April 1922 was vested exclusively in the *gmina* and not in the persons for whose benefit the requisition was to be or may be made [e.g. the army], and the person who designated the vacant dwelling has no subjective right to demand its seizure.

In 1925, the SAT heard several more complaints relating to housing requisitions. In a judgement of 5 February 1925, the administrative court held that it was left to the discretion of the adjudicating authorities to assess what kind of housing was suitable for a person benefiting from requisition, but limited by the nature of the case and the factual circumstances established in the case. The case concerned the requisition, in accordance with the Act of 27 November 1919, of a five-room flat by the Municipal Council of Rzeszów, in order to provide it for persons who must live in a given *gmina* in order to perform a public duty [e.g. teachers, doctors, etc.]. Subsequently, in its judgment of 6 February,⁶³ the SAT stated that with the expiry of the Act of 4 April 1922, the possibility of eviction on the basis of the provisions of this Act on an administrative basis had thus ceased. The appellant complained that the Voivodship Office had violated the basic principles of administrative procedure by entering into a substantive examination of the eviction case, which had not been considered by the first instance and should therefore, in his view, have been referred back to the Office and not decided by the second instance to the exclusion of the first.

In another judgment, of 16 May,⁶⁴ the SAT held that, notwithstanding the expiry of the Act of 4 April 1922, the second instance was obliged to hear a complaint against a decision made under that Act. The subject of the complaint was the decision of the Voivodship Office in Łódź dismissing the appellant's appeal that the requisition of 2 rooms in a 7-room flat, which had been made by a ruling of the Łódź City Council in November 1923, was unjust and inadmissible. The fundamental issue was whether the Voivodship Office in Łódź, in light of the expiry of the Act in question (of 25 November 1923), was authorised to examine the contents of the complaint against the City Council's ruling on the requisition after that date. As mentioned before, this Act, after its expiry, was renewed by the Act of June 1, 1923. In the SAT's opinion, the appellant's application to the the Voivodship Office in Łódź of 30 November 1923 did indeed contain a request for discontinuance of the first-instance ruling on the ground that the Act had expired, but at the same time it challenged the very legitimacy of the requisition, with the result that the the Voivodship Office in Łódź was obliged to decide and rule on the legitimacy of the ruling of the Municipal Council, and the SAT held that in this respect the complaint was

⁶² Judgment of the SAT of 18 February 1924, file no. 934/23, No. 307, CJSAT II, pp. 147-149.

⁶³ Judgment of the SAT of 6 February 1925, file no. 1328/24, No. 545, CJSAT III, pp. 99-102.

⁶⁴ Judgment of the SAT of 16 May 1925, file no. 726/24, No. 669, CJSAT III, pp. 426-428.

unfounded. In the justification, the administrative court stated that Voivodship Office in Łódź, while dismissing the complaint, i.e. recognising the legitimacy of the decision of the first instance, at the same time ordered that the requisitioned premises be entered on the list of flats qualified for occupation, which, however, in view of the expiry of the Act in question, it was not entitled to do, and therefore the complaint was justified in this respect. Finally, the SAT annulled the part of the contested decision containing the instruction to include the requisitioned two rooms in the list of premises qualified for occupation, and dismissed the complaint as unfounded in the remaining parts.⁶⁵

In its last ruling dating from 1925, a judgment of 18 May,⁶⁶ the SAT referred to the prohibition arising from Article 14(2) of the Act of 4 April 1922. The case concerned the allocation by the Housing Office at the Municipal Office of the City of Białystok of a flat consisting of three rooms for an official of the Educational Authority of the Białystok School District. In the light of the Act of 4 April 1922, the rights arising from the assignment of premises could not be transferred to other persons even with the permission of the owner of the property, even if these persons belonged to the family of the entitled person. The administrative court noted that, in the case of disposing of a flat requisitioned in violation of this prohibition, the authority had no right to order such a flat to be vacated, without first assigning it to another entitled person.

Conclusion

Analysis of SAT case law demonstrates that, when Poland regained its independence in 1918, cases of military and civilian requisitions were first subject to adjudication by the Supreme Court, and after the administrative judiciary was established, cases of this nature fell within the jurisdiction of the SAT. Many of these cases ended at the stage of administrative proceedings before state administration bodies, and only a negligible percentage of them found their final outcome before an administrative court.

Cases pertaining to requisitions were present on the court docket of the SAT until the early 1930s, in the case of military requisitions, and until 1925, in the case of civilian requisitions, which was a result of the statutory regulation of matters related to the obligation to provide housing for civilians and military personnel. The stabilisation of the social and economic situation in Poland, including above all in the field of construction for the needs of the army, also had a significant impact on the decline in the number of such cases.⁶⁷ The highest number of

⁶⁵ See M. Konarski, *Obowiązek dostarczania mieszkań...*, pp. 176-177.

⁶⁶ Judgment of the SAT of 18 May 1925, file no. 2003/23, No. 671, CJSAT III, pp. 429-432.

⁶⁷ For more, see A. Witkowski, *The Military Housing Fund in pre-war Poland*, "Studia Iuridica Lublensia" 2021, No. 5(30), pp. 541-575.

cases is recorded between 1922 and 1923, when the SAT issued more than 100 rulings on cases related to requisitions of housing for military and civilian purposes.

In addition to the cases I have analysed above, it should be noted that, during this period, the SAT also ruled, *inter alia*, on the incompatibility of a requisition ruling with a court ruling,⁶⁸ legal capacity of a house owner to complain,⁶⁹ their right to complain,⁷⁰ privileges resulting from international treaties,⁷¹ temporary seizure⁷², establishing the date of delivery of a requisition order to the owner of a flat,⁷³ a conditional ruling on a requisition,⁷⁴ securing premises for future requisitioning,⁷⁵ exemptions from requisition of commercial premises,⁷⁶ allowing the use of non-requisitioned parts of a dwelling⁷⁷ and establishing the fact that premises were not occupied at the time of the requisition.⁷⁸

When assessing the judicial activity of the SAT with respect to military and civilian requisitions in the period adopted as the basis for analysis indicated in the title of this article, it should be acknowledged that it was of high quality, and the line of rulings of the administrative court was shaped in a consistent manner, thus constituting a solid foundation for the administration of justice in interwar Poland, which, despite its many shortcomings, sufficiently provided the inhabitants of the country with a sense of legal security.

⁶⁸ Judgment of the SAT of 23 January 1923, file no. 70/22, No. 37, CJSAT I, pp. 66-68. Cf. Ruling of the Supreme Court of 8 November 1923, file no. 141/1923, item 186, CRSC (1923), pp. 401-403.

⁶⁹ Judgment of the SAT of 16 January 1923, file no. 57/22, No. 33, CJSAT I, pp. 55-57. On the capacity to complain, see D. Malec, *op. cit.*, pp. 117-129.

⁷⁰ Judgment of the SAT of 5 October 1923, file no. 152/23, No. 120, CJSAT I, pp. 271-275.

⁷¹ Judgment of the SAT of 5 October 1923, file no. 392/22, No. 118, CJSAT I, pp. 266-269, where that court held that the privileges for a foreign national, to whose detriment premises have been requisitioned, arising from an international treaty, do not justify a review of the requisition proceedings if the relevant decision was taken before the conclusion of the treaty and before the person concerned acquired the nationality of the State in question.

⁷² Judgment of the SAT of 12 December 1922, file no. 49/22, No. 12, CJSAT I, pp. 29-32.

⁷³ Judgment of the SAT of 19 March 1923, file no. 301/22, No. 55, CJSAT I, pp. 106-108.

⁷⁴ Judgment of the SAT of 6 April 1923, file no. 1097/22, No. 62, CJSAT I, pp. 129-132.

⁷⁵ Judgment of the SAT of 24 November 1922, file no. 99/22, No. 5, CJSAT I, pp. 12-13.

⁷⁶ Judgment of the SAT of 23 March 1923, file no. 378/22, No. 57, CJSAT I, pp. 112-114; Judgment of the SAT of 27 March 1923 r., file no. 404/22, No. 59, CJSAT I, pp. 122-124; Judgment of the SAT of 27 March 1923, file no. 187/22, No. 60, CJSAT I, pp. 125-127; Judgment of the SAT of 8 October 1923, file no. 367/22, No. 121, CJSAT I, pp. 275-277.

⁷⁷ Judgment of the SAT of 13 April 1923, file no. 1073/22, No. 65, CJSAT I, pp. 136-138.

⁷⁸ Judgment of the SAT of 1 October 1923, file no. 533/22, No. 112, CJSAT I, pp. 253-255.

Bibliography

- Bar L., *Sądowa kontrola administracji w Anglii*, Warszawa 1962.
- Bierzanek R., *Wojna a prawo międzynarodowe*, Warszawa 1982.
- Brzeziński W., *Sądowa kontrola administracji we Francji*, Warszawa 1960.
- Cichoń P., *Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2013, No. 1(140).
- Cobbet P., *Cases on international law, Volume II: War and neutrality*, London 1937.
- Crevelde M. von, *Supplying war. Logistics from Wallenstein to Patton*, Cambridge 1977.
- Cybichowski Z., *Międzynarodowe prawo wojenne*, Lwów 1914.
- Cybichowski Z., *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1932.
- Dinstein Y., *The international law of belligerent occupation*, Cambridge 2019, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108671477>.
- Dyrda I., *Podstawowe cechy nauki angielskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 1979.
- Esmein A., *Zasady prawa konstytucyjnego*, transl. K. Lutostański, W. Konopczyński, Warszawa 1904.
- Filipek J., *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1974, No. 65.
- Grabski W., *Ciężary samorządu w Królestwie Polskim*, Warszawa 1908.
- Hilarowicz T., *Środki prawne w polskim postępowaniu administracyjno-politycznym na obszarze b. Królestwa Kongresowego i Małopolski*, Kraków 1923.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
- Konarski M., *Jakość wartości sądowej kontroli administracji publicznej*, [in:] *Problemy z sądową ochroną praw człowieka*, Eds. R. Sztymchmiller, J. Krzywkowska, Vol. I, Olsztyn 2012.
- Konarski M., *Prawo i rewolucja: Rozważania jurysty o rewolucji francuskiej 1789–1794*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, No. 1.
- Konarski M., *Publiczne usługi transportowe w okresie Księstwa Warszawskiego w świetle postanowień dekretu z dnia 22 maja 1810 roku „względem koni i podwód dostarczonych pod transporty i wojskowych*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, No. 2(71), DOI: <https://doi.org/10.14746/cph.2019.2.5>.
- Konarski M., *Powinności podwodowe w świetle przekazu pierwszych sześciu tomów „Volumina Legum”*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2019, Tome XIV, No. 2(16), DOI: <https://doi.org/10.32084/sawp.2019.14.2-5>.
- Konarski M., *Ciężary publiczne w sytuacjach konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2020, No. 3, DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/ppa.2020.3.83-109>.
- Konarski M., *The obligation to hand over draught animals and carts upon the announcement of mobilisation or the outbreak of war in the light of the act of 21 February 1922 and the implementing acts*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, No. 1(13), DOI: <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.2-25>.

- Konarski M., *Obowiązek dostarczania mieszkań na potrzeby osób wojskowych i cywilnych w latach 1919-1925 w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, No. 2(14), DOI: <https://doi.org/10.4467/20844131KS.21.012.13520>.
- Konarski M., *Rek wizycje na ziemiach polskich w latach 1919-1920 w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa sądowego*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, No. 2(86), DOI: <https://doi.org/10.31743/sp.10624>
- Konarski M., *A military order as a source of information about requisitions on Polish soil in 1919–1920*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2021, No. 2(14), DOI: <https://doi.org/10.32084/tekapr.2021.14.2-15>.
- Konic H., *Samorząd gminy w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1906.
- Kubiak-Kozłowska A., *Ewolucja i ustrój sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [in:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, Ed. Z. Kmiecik, Warszawa 2006.
- Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- Łopatecki K., *The introduction of the transport service tax and transport service treasury in the Grand Duchy of Lithuania*, „Lithuanian Historical Studies” 2020, No. 1(24), DOI: <https://doi.org/10.30965/25386565-02401001>.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999.
- M’Queen J., *The campaigns of 1812, 1813, and 1814. Also, the causes and consequences of the French Revolution*, Glasgow 1815.
- Martysz Cz., *Sądownictwo administracyjne we Francji*, „Casus” 1997, No. 6.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Tome III, Warszawa 1884.
- Pont Ch., *Les réquisitions militaires du temps de guerre*, Paris 1903.
- Przybysz P., *Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, No. 1.
- Roguski R., *Okręg Korpusu nr II Lublin w systemie obronnym II Rzeczypospolitej w latach 1922–1939*, „Historia i Świat” 2012, No. 1.
- Smyk G., *Administrative judiciary in the European doctrine of administrative law at the turn of the 19th and 20th centuries*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2018, No. 1.
- Sójka-Zielińska K., *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław 2010.
- Suwaj R., *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, No. 9.
- Taubenschlag G., *Rekurs administracyjny. Komentarz do ustawy o środkach prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U.: 91/23 poz. 712)*, Łódź 1925.
- Tocqueville A., *Dawny ustrój i rewolucja*, translated by H. Szumańska-Grossowa, Warszawa 2009.

- Wasiutyński B., *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1923, No. 4.
- Wise M., *Requisition during the French Revolution (1789–1815)*, “Louisiana Law Review” 1944, No. 1(6).
- Wise M., *The juridical nature of requisitions*, “The University of Toronto Law Journal” 1945, No. 1(6), DOI: <https://doi.org/10.2307/824281>.
- Witkowski A., *The Military Housing Fund in pre-war Poland*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, no. 5(30), DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2021.30.5.541-575>.
- Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.
- Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne*, [in:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 1: Instytucje prawa administracyjnego*, Eds. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Zakrzewski T., *Organizowanie siły zbrojnej w państwie*, Warszawa 1938.

SUMMARY

Military and Civilian Requisitions in Light of the Rulings of the Supreme Administrative Tribunal from 1923 to 1931

The article analyses selected rulings of the Supreme Administrative Tribunal concerning complaints addressed to it about military and civil requisitions in the first years of existence of a reborn Polish state. The discussion of this subject was preceded by reflections on the essence of judicial control of the State administration and on the nature and diversity of the institution of requisitioning in the Polish legal system. As a general rule, requisitions imply compulsory actions for the benefit of the state authority supported, in case of refusal, by administrative coercion. Their purpose is to obtain ownership of movable property, temporary seizure of real estate or personal benefit in situations of a special nature, dictated by necessity and urgency. Among such situations, there are usually circumstances caused by martial law or a state of natural disaster, but also various situations in which, due to the need to meet urgent needs of the state, the administration is forced to use citizens' assets. The requisitions analysed in the article are divided into military and civilian, according to their purpose. The former relate to meeting the needs of the military in both wartime and peacetime, while the latter are usually carried out to meet the needs of civilian administrations. Most of the complaints related to the use of public benefits in the form of requisitions by the military and civil administration that were referred to the Supreme Administrative Tribunal concerned the obligation to provide housing in peacetime for officers and civil servants, but we also find a few cases related to requisitions of property by the military during the First World War and the Polish-Bolshevik War of 1920. The rulings of this court in cases of complaints

concerning requisitions referred to both substantive and procedural law issues, which was pointed out in the analysis, at the same time emphasising the importance of the administrative court's jurisprudence for shaping the legal security of the inhabitants of the Second Republic of Poland.

Marian Mikołajczyk

Uniwersytet Śląski w Katowicach
(University of Silesia in Katowice, Poland)
e-mail: marian.mikolajczyk@us.edu.pl

ORCID: 0000-0002-9405-3036

Grzegorz Nancka

Uniwersytet Śląski w Katowicach
(University of Silesia in Katowice, Poland)
e-mail: grzegorz.nancka@us.edu.pl

ORCID: 0000-0002-9911-7473

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.10

Z dziejów sądownictwa administracyjnego na Górnym Śląsku w czasach II Rzeczypospolitej. Sprawa Józefa Kormana przeciwko Dyrekcji Policji w Katowicach

ABSTRAKT

Celem artykułu jest ukazanie praktyki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Katowicach, funkcjonującego w czasach II Rzeczypospolitej, mające – w szerszej perspektywie – pozwolić na dokonanie oceny jego działalności. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach, utworzony dopiero w 1922 r., po przyłączeniu części Górnego Śląska do Rzeczypospolitej, nie doczekał się wciąż całościowego opracowania. Studiów nad jego działalnością nie ułatwia stan zachowania akt, bardzo poważnie przetrzebionych w toku ich brakowania. Zachowane, bardzo nieliczne akta spraw, pozwalają na poznanie przebiegu sporów toczonych przed WSA, a także ich rezultatów. Jedną z nich jest stanowiąca przedmiot opracowania sprawa Józefa Kormana przeciwko Dyrekcji Policji w Katowicach. Studium tego przypadku jest interesujące z wielu względów. Przede wszystkim jednak z tego powodu, że jest to jeden z nielicznych sporów, jakie trafiły przed Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie na skutek odwołania wniesionego od wyroku WSA w Katowicach.

Opracowanie opiera się na zachowanych w Archiwum Państwowym w Katowicach aktach sprawy, ówczesnych źródłach prawa, a także literaturze przedmiotu. W artykule wykorzystana została metoda historyczno-prawna.

From the History of Administrative Justice in Upper Silesia during the Second Polish Republic. The Case of Józef Korman v. the Police Directorate in Katowice

ABSTRACT

The article aims to show the practice of the Voivodship Administrative Court in Katowice, operating during the Second Polish Republic, which – in a broader context – will allow for an assessment of its activity. The Voivodship Administrative Court in Katowice, which was established only in 1922 after the annexation of part of Upper Silesia into the Republic of Poland, has not yet been subjected to a comprehensive analysis. Research into its operation is not facilitated by the small number of surviving files, which were heavily depleted in the process of disposal. The preserved case files, which are very few in number, provide insight into the course and results of disputes adjudicated before the Voivodship Administrative Court. One of them is the case of Józef Korman v. the Police Directorate in Katowice, which is the subject of this study. It is an interesting case study for a number of reasons. This is primarily because it was one of the few cases heard before the Highest Administrative Tribunal in Warsaw as a result of an appeal filed against the judgment of the Voivodship Administrative Court in Katowice. The study is based on the case files preserved in the State Archive in Katowice, sources of law of that time and specialist literature. The article uses a historical-legal methodology.

Słowa kluczowe: Wojewódzki Sąd Administracyjny, Najwyższy Trybunał Administracyjny, obrońca prywatny

Key words: Voivodship Administrative Court, Supreme Administrative Tribunal, private defence counsel

Jak powszechnie wiadomo, organizując sądownictwo administracyjne w II Rzeczypospolitej, nie zrealizowano zakładanej w Konstytucji marcowej wieloinstancyjności tegoż sądownictwa i przyjęto, przynajmniej tymczasowo¹, jednoinstancyjny model austriacki. W 1922 r. w Warszawie utworzono Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA), jako jedyny sąd tego rodzaju dla większości ziem Polski. Jedynie na Pomorzu, w Wielkopolsce i na Górnym Śląsku utrzymano odziedziczony po państwie pruskim model trójinstancyjny – ale nieco zmodyfikowany. I instancją były nadal wydziały powiatowe – organy wykonawcze samorządu terytorialnego, działające także jako sądy, II² jednak – zamiast pruskich wydziałów obwodowych – wojewódzkie sądy administracyjne z siedzibami w Toruniu, Poznaniu i Katowicach. III instancją był Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA)³.

Podstawą naszej wiedzy o sądownictwie administracyjnym w byłej dzielnicy pruskiej jest fundamentalna monografia Witolda Maisla o wojewódzkich sądach administracyjnych w II Rzeczypospolitej⁴. Pewne uzupełnienie stanowi kilka późniejszych artykułów, m.in. Józefa Koredczuka, Zbigniewa Naworskiego, Anny Tarnowskiej⁵. Jednak badania nad organizacją tego sądownictwa, jego funkcjonowaniem w praktyce, a także orzecznictwem trudno byłoby uznać za zamknięte. Wciąż czeka na gruntowną analizę sądowa strona działalności

¹ Szerzej na ten temat np. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999, s. 22-31, 246; eadem, *Geneza i pozycja prawnoustrojowa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–2017*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019, s. 52, 54-55; M. Mąkosza, *Sądownictwo administracyjne w Polsce. Geneza – ustrój – funkcjonowanie*, Radom 2014, s. 68-71, 79-80, 83; Z. Naworski, *Sądownictwo administracyjne w województwie śląskim w latach 1922–1939*, „Z dziejów Prawa” 2020, t. 13 (21), s. 276-277; A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, t. 9, cz. 2, s. 426-433, 442-443.

² W niektórych kategoriach spraw sądy te orzekały w pierwszej instancji – por. np. W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa – Poznań 1976, s. 125, 174.

³ O przejściowych, odmiennych regulacjach dotyczących sądów najwyższej instancji zob. J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 228-236; W. Maisel, op. cit., s. 39-50; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 20-21, 106; M. Mąkosza, op. cit., s. 87-89; Z. Naworski, op. cit., s. 279, 282-283; A. Tarnowska, op. cit., s. 423.

⁴ W. Maisel, op. cit.

⁵ J. Koredczuk, *Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach w okresie międzywojennym*, [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Katowice 2020, s. 328-338; Z. Naworski, op. cit., s. 271-294; A. Tarnowska, op. cit., s. 415-444; zob. też T. Adamczyk, M. Mikołajczyk, G. Nancka, *Początki działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach (1922–1924)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022, s. 15-40.

wydziałów powiatowych⁶. W przypadku wojewódzkich sądów administracyjnych stan badań jest niewątpliwie bardziej zaawansowany. Wspomniane wcześniej prace kreślą jednak – póki co – ogólny ich obraz, warto by natomiast kontynuować owe badania, wnikając głębiej w ich działalność, przyglądając się rozpoznawanym przez nie sprawom.

W przypadku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach, utworzonego dopiero w 1922 r., po przyłączeniu części Górnego Śląska do Rzeczypospolitej studiów takich nie ułatwia stan zachowania akt. Spuścizna sądu została bowiem bardzo poważnie przetrzebiona w toku brakowania akt. Z inwentarza przechowywanego w Archiwum Państwowym w Katowicach zespołu *Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach* wynika, iż oddano na przemiał 1690 cennych dla dzisiejszego badacza jednostek archiwalnych, przede wszystkim akt spraw podatkowych, dotyczących koncesji, przydziału mieszkań, uznając je arbitralnie za drobne i szablonowe, „nieposiadające ani znaczenia naukowego, ani politycznego”⁷. Ocalały, co prawda, liczne odpisy wyroków WSA przesyłane do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego⁸, nie pozwalają one jednak na pełne przesledzenie przebiegu nieraz bardzo ciekawych spraw.

Do nielicznych zachowanych należą akta toczącej się w 1926 r. sprawy, w której stroną powodową był Józef Korman, a pozwaną Dyrekcja Policji w Katowicach⁹. Co prawda, w teczce brakuje części dokumentów, którymi dysponowały rozpoznające sprawę sądy – obrazujące wstępne etapy postępowania akta Dyrekcji Policji zostały bowiem jej zwrócone¹⁰, jednak na podstawie zachowanych dokumentów jesteśmy w stanie odtworzyć przebieg całego postępowania i dzięki temu poznać w szczegółach sposób procedowania w sprawie, w której Wojewódzki Sąd Administracyjny występował jako I instancja. Oczywiście, pojedynczy przykład nie uprawnia do wyprowadzania daleko idących wniosków, poczynione ustalenia mogą stanowić jednak punkt wyjścia do dalszych badań.

⁶ Pewien krok w tym kierunku został uczyniony w pracach Elżbiety Kaznowskiej, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984, s. 131-147; *W kwestii praktyki sądów administracyjnych I instancji w województwie śląskim w świetle ich orzecznictwa*, „*Studia Iuridica Silesiana*” 1986, t. 11, s. 167-181; *Sądownictwo administracyjne w województwie śląskim w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu...*, s. 41-55.

⁷ Archiwum Państwowe w Katowicach (dalej: APKat.), J. Rzewniś, *Inwentarz zespołu akt Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach z lat (1918)1922-1939* (wstęp: M. Rożkiewicz), s. 4, 62, b.r.w.

⁸ W. Maisel, op. cit., s. 9.

⁹ APKat., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach (dalej: WSAKat.), sygn. 27. W aktach zastosowano specyficzny sposób paginacji. Numerami oznaczane zostały jedynie strony zapisane.

¹⁰ Odpowiednie zarządzenie wydał prezes WSA Jan Szatko (APKat. WSAKat. 27, s. 1).

Józef Korman, zamieszkały w Katowicach przy ul. Kopernika 7 udzielał zawodowo porad prawnych¹¹. Jeśli wierzyć jego oświadczeniu, były to porady w dość wąskim, wyspecjalizowanym zakresie¹². Korman prowadził zatem jedno z biur prawnych, które w byłej dzielnicy pruskiej działały na podstawie przepisów niemieckiej ustawy (ordynacji) przemysłowej. Natomiast nie wskazuje, by był on agentem procesowym, mogącym występować przed sądami powiatowymi¹³.

19 marca 1926 r. Dyrekcja Policji w Katowicach wydała zarządzenie¹⁴ wzywające rzezonego J. Kormanana, by „na oznaczeniu swego biura” (zapewne chodziło o szyld) „oraz na pieczęciach i stemplach jakimi się posługuje używał wyłącznie określenia swego zawodu”, czyli „obrońca prywatny”. Poinformowano go też, że w razie niezastosowania się do owego zarządzenia w terminie 4 tygodni zostanie ukarany „grzywną do 60 zł, a w razie nieściągalności – aresztu do 5 dni”. Dyrekcja Policji powoływała się w tym przypadku na „okólnik Ministerstwa Sprawiedliwości z 11 kwietnia 1923 r., nr 680/III, skierowany do wszystkich sądów i prokuratur w górnośląskiej części okręgu Sądu Apelacyjnego w Katowicach”¹⁵. Zgodnie z tym okólnikiem „osoby, które po myśli § 35 ust. 3

¹¹ W części I *Księgi adresowej województwa śląskiego. Rok 1926/1927*, oprac. J. Bernatt, Katowice [b.r.w.], zawierającej m.in. spis telefonów w Katowicach na s. 97 obok numeru 9-56 figuruje „Korman Józef, porady prawne, Kopernika 7”. Jednak w części II, w *Spisie ludności miasta Wielkich-Katowic*, na s. 30 pojawia się „Kormann Józef, prokur., Kopernika 7”. Możemy przypuszczać, że skrót „prokur.” nie oznaczał w tym wypadku prokuratora lecz zastępcę prawnego.

¹² APKat. WSAKat. 27, s. 27.

¹³ Por. T.J. Kotliński, *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008, s. 55.

¹⁴ O pojęciach „orzeczenie” i „zarządzenie” władz administracyjnych, które w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. zostało zastąpione pojęciem „decyzja” zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 66-71.

¹⁵ Sąd Apelacyjny w Katowicach obejmował swą właściwością miejscową obszar autonomicznego województwa śląskiego, na który składała się część górnośląska, gdzie obok przepisów polskich obowiązywało prawo pruskie i ponemieckie oraz część cieszyńska z prawem poaustriackim. W zarządzeniu Dyrekcji Policji wiernie przytoczono słowa okólnika nr 680/III n./23 w przedmiocie zastępców procesowych i obrońców prywatnych. Zgodnie z owym okólnikiem „osoby, którym po myśli rozporządzenia z dnia 25 września 1899 r. (Dziennik rozporządzeń pruskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, str. 272) udzielono pozwolenia do występowania przed sądami powiatowymi w charakterze zastępców stron, a które po myśli § 3 tego rozporządzenia posługiwały się dotąd tytułem agencji procesowi (Processagenten) mają odtąd używać jedynie tytułu «zastępca procesowy», natomiast „osoby, które po myśli § 35 ustęp 3 ustawy przemysłowej występują zawodowo w charakterze pełnomocników lub doradców stron przed sądem (§ 157 ustęp 1 niem. ustawy o postępowaniu w cywilnych sprawach spornych), a które posługiwały się dotąd tytułem adwokat ludowy (Volksadvokat itp.) mogą odtąd używać jedynie tytułu «obrońca prywatny». Wobec tego też oznaczenia biur (wywieszki) oraz pieczęcie i stemple jakimi mają prawo posługiwać się wymienione wyżej osoby winny obejmować wyłącznie tylko napis «Biuro zastępcy procesowego» względnie «Biuro obrońcy prywatnego» i to bez żadnych skrótów”. Prezesi i naczelnicy sądów mieli wezwać „urzędujących w ich okręgach zastępców procesowych i obrońców prywatnych (...) do odpowiedniej zmiany

ustawy przemysłowej¹⁶ występowały „zawodowo w charakterze pełnomocników lub doradców stron przed sądem, a które posługiwały się dotąd tytułem adwokat ludowy” i podobnymi określeniami swego zawodu od tej pory mogły używać „jedynie tytułu «obrońca prywatny»¹⁷.”

Zarządzenie Dyrekcji Policji zostało doręczone 17 kwietnia 1926 r. J. Kormanowi¹⁸, który 30 kwietnia za pośrednictwem tejże Dyrekcji¹⁹ wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach (w tym przypadku właściwego jako sąd I instancji²⁰), domagając się uchylenia „zarządzenia jako pozbawionego podstawy prawnej”. Swoje żądanie uzasadniał tym, że okólnik Ministerstwa Sprawiedliwości „odnosi się tylko do osób posiadających zezwolenie prezesa sądu okręgowego do występowania przed sądami” i oświadczał, że „takiego zezwolenia nie posiada” i przed sądami nie występuje²¹.

6 maja Dyrektor Policji w Katowicach przesłał skargę „wraz z przynależnymi aktami” Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu²². 15 maja

oznaczeń biur i pieczęci”. W razie niewykonania zarządzenia, w przypadku obrońców prywatnych należało się „odnieść do właściwej władzy przemysłowej, która obrońcy prywatnemu zezwoliła na wykonanie tego zawodu” (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1923, nr 8, s. 198).

¹⁶ Chodzi tu o pruskie ustawę (ordynację przemysłową) z 1869 r. w wersji z roku 1883 (*Bekanntmachung, betreffend die Redaktion der Gewerbeordnung für das Deutsche Reich vom 1. Juli 1883*, Deutsches Reichsgesetzblatt, Band 1883, Nr. 1505, S. 177-240). Pierwsze ustępy § 35 dotyczyły różnego rodzaju przedsiębiorców i stanowiły, że udowodniona im nierzetelność stanowi podstawę zakazania prowadzenia przez nich działalności gospodarczej. Natomiast ust. 3 brzmiał: „Dasselbe gilt von der gewerbsmäßigen Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten und bei Behörden wahrzunehmender Geschäfte, insbesondere der Abfassung der darauf bezüglichen schriftlichen Aufsätze, von dem Geschäfte der gewerbsmäßigen Vermittelungsagenten für Immobilienverträge, Darlehen und Heirathen, von dem Geschäfte eines Gesindevermiethers und eines Stellenvermittlers, sowie vom Geschäfte eines Auktionators. Denjenigen, welche gewerbsmäßig das Geschäft eines Auktionators betreiben, ist es verboten, Immobilien zu versteigern, wenn sie nicht von den dazu befugten Staats- oder Kommunalbehörden oder Korporationen als solche angestellt sind”.

¹⁷ Czynności podejmowane przez Dyrekcję Policji zostały dość dokładnie opisane w uzasadnieniu wyroku WSA w Katowicach (APKat. WSAKat. 27, s. 18) i w uzasadnieniu wyroku NTA (APKat. WSAKat. 27, s. 5). Należy dodać, że J. Korman wezwano do „bezwzględnego zastosowania się do (...) zarządzenia Ministerstwa Sprawiedliwości” na podstawie § 132 ustawy o ogólnym zarządzie kraju (APKat. WSAKat. 27, k. 5).

¹⁸ APKat. WSAKat. 27, s. 18 (uzasadnienie wyroku WSA w Katowicach).

¹⁹ Został zatem w tym przypadku dotrzymany dwutygodniowy termin do wniesienia skargi, jak i sposób procedowania – skargi w sprawach policyjnych należało bowiem wnieść wyjątkowo nie wprost do WSA, lecz za pośrednictwem organu, który wydał kwestionowane zarządzenie (W. Maisel, op. cit., s. 115, 157, zob. też s. 177-178).

²⁰ Wojewódzkie sądy administracyjne (wcześniej wydziały obwodowe) orzekać miały w I instancji w sprawach policyjnych w gminach liczących ponad 10 000 mieszkańców (J.S. Langrod, op. cit., s. 137-138).

²¹ APKat. WSAKat. 27, s. 5 (uzasadnienie wyroku NTA), 18 (uzasadnienie wyroku WSA w Katowicach).

²² APKat. WSAKat. 27, s. 12.

prezes WSA Jan Szatko²³ wyznaczył termin rozprawy na 16 czerwca 1926 r.²⁴ W zarządzeniu znalazło się też polecenie wezwania na ową rozprawę powoda Józefa Kormana oraz pozwanej Dyrekcji Policji w Katowicach²⁵. Wezwania doręczył woźny sądowy²⁶.

Rozprawa odbyła się w zaplanowanym terminie. Pięciosobowemu składowi orzekającemu²⁷ przewodniczył prezes WSA Jan Szatko. Poza nim za stołem sędziowskim zasiadali: zawodowy sędzia administracyjny Jan Handzel – jako referent²⁸ (sprawozdawca) oraz sędziowie niezawodowi burmistrz Ferdynand Popek, sędzia sądu okręgowego Władysław Augustyński oraz starszy radca wojewódzki Fryderyk Andres²⁹. Protokolantką była zatrudniona na stanowisku pomocnika sekretarza nieznana nam z imienia³⁰ Pietrzykowska³¹.

²³ Jan Szatko od 1923 r. był sędzią zawodowym WSA w Katowicach (wcześniej był sędzią w Zakliczynie), w latach 1924–1925 pełnił obowiązki jego prezesa, zaś od 1926 r. aż do wybuchu wojny był prezesem tegoż sądu (L. Krzyżanowski, *Sędziowie II Rzeczypospolitej. Okręgi apelacyjne: krakowski i katowicki*, Katowice 2011, s. 156; W. Maisel, op. cit., s. 231).

²⁴ Miała się ona odbyć o godzinie 3 (czyli 15) w pokoju 10.

²⁵ Zarządzenie to prezes napisał w wolnym miejscu na wspomnianym piśmie Dyrekcji Policji z 6 maja (APKat. WSAKat. 27, s. 12). O obowiązkach prezesa (przewodniczącego) sądu, przewidzianych przez ustawę o ogólnym zarządzie kraju (§ 55 *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883* (§ 55), *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1883*, nr 25, nr 8951, s. 208), a obejmujących m.in. kierowanie tokiem spraw, prowadzenie korespondencji, podpisywanie pism wychodzących z sądu zob. W. Maisel, op. cit., s. 68–69).

²⁶ Por. dowody doręczenia: APKat. WSAKat. 27, s. 13, 14. W nagłówku druków: „Pocztowy dowód doręczenia” skreślono słowo „pocztowy”, zaś w zdaniu informującym o doręczeniu przesyłki skreślono słowa „posłaniec pocztowy”, a ręcznie nadpisano w tym miejscu: „woźny sądowy”.

²⁷ Według przejętych przez WSA pruskich przepisów (ustawy o ogólnym zarządzie kraju z 1883 r.) w większości spraw należących do sądu (wcześniej do wydziału obwodowego) orzekać miało pięciu sędziów, w tym dwóch zawodowych i trzech niezawodowych. Przewodniczyć powinien prezes albo wiceprezes – od 1923 mógł to być także inny sędzia zawodowy (J.S. Langrod, op. cit., s. 180, 237; W. Maisel, op. cit., s. 57, 76; Z. Naworski, op. cit., s. 285).

²⁸ Referent był wyznaczany w ramach wstępnych czynności przez prezesa sądu lub wyznaczonego przez niego sędziego zawodowego (W. Maisel, op. cit., s. 163).

²⁹ Jan Handzel był sędzią zawodowym WSA od 1926 do 1939 r. Zastępcą sędziego niezawodowego WSA w latach 1926–1939 był Ferdynand Popek, prawnik, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego, w 1926 r. naczelnik połączonych gmin Siemianowice, Huta Laura i Huta Jerzego i zapewne ze względu na liczbę ludności tych gmin już wtedy tytułowano go burmistrzem. Burmistrzem Siemianowic jako miasta został po uzyskaniu przez tę miejscowość praw miejskich w 1932 r. Władysław Augustyński był sędzią sądu okręgowego w Katowicach. W WSA był sędzią niezawodowym w latach 1926–1939. Starszy radca Fryderyk Andres był zastępcą sędziego niezawodowego w latach 1923–1926 (W. Maisel, op. cit., s. 231–232 (*Wykaz sędziów WSA*); J. Koredczuk, op. cit., s. 335–336 (zwłaszcza przypis 35); E. Roch-Wyrzykowska, *Dżentelmen – gospodarz*, „Głos Miasta. Siemianowicka Gazeta Samorządowa” 2022, nr 12 (94), s. 13). Imię sędziego Andresa ustalono na podstawie części II (zawierającej m.in. *Spis ludności miasta Wielkich Katowic*) *Księgi adresowej województwa śląskiego...*, s. 1. Imię to podaje także J. Koredczuk, op. cit., s. 334).

³⁰ Zgodnie z ówczesną praktyką w protokołach i częściach wstępnych (komparycjach) wyroków nie podawano imion osób biorących udział w posiedzeniach i rozprawach.

³¹ APKat. WSAKat. 27, s. 15 (protokół rozprawy).

Na rozprawie nie zjawił się ani powód, ani pozwana, nikt ich też nie reprezentował³². Stanowisko strony powodowej zawarte było niewątpliwie w skardze, nie można też wykluczyć, że Dyrekcja Policji przesyłając ową skargę do sądu przedstawiła swój pogląd na sprawę³³.

W protokole zaznaczono, że rozprawa odbyła się jawnie i sprowadziła się do przedstawienia przez sędziego referenta stanu sprawy „na podstawie akt”³⁴. Po naradzie przewodniczący ogłosił „wyrok z powodami”, przy czym sentencję tegoż wyroku w niemal dosłownym brzmieniu zamieszczono też w protokole³⁵.

W pierwszym punkcie tenoru orzeczenia WSA stwierdził, iż „oddala się powoda ze skargą”, w kolejnych nałożył na powoda, czyli Józefa Kormana „koszta i wydatki postępowania” oraz ustalił, że wartość przedmiotu sporu wynosi 300 zł³⁶.

W uzasadnieniu przedstawiono przebieg dotychczasowego postępowania, a więc znane nam już poczynania działania Dyrekcji Policji oraz stanowisko niezgadającego się z wydanym przez nią zarządzeniem J. Kormana wyrażone w skardze do WSA. Następnie sąd stwierdził, iż „skarga jest nieuzasadniona”. Zarządzenie, którego dotyczył spór zostało wydane na podstawie wspomnianego okólnika Ministerstwa Sprawiedliwości z 1923 r., który z kolei „powołuje się w części dotyczącej obrońców prywatnych, do których powód należy na § 35 ust. 3 ordynacji przemysłowej względnie § 157 ust. 1 niemieckiej procedury cywilnej”³⁷. Zdaniem sądu okólnik ten odpowiadał „wymogom art. 44 ust. 3 Konstytucji”³⁸, jako że „regulowanie (...) sposobu prowadzenia procede-

³² APKat. WSAKat. 27, s. 15 (protokół rozprawy).

³³ Wydaje się, że zakładano pisemną formę wypowiedzi stron. W formularzu protokołu rozprawy umieszczono bowiem zdanie, w którym należało powstawić tylko odpowiednie końcówki wyrazów: „Zastępc... stron... wywodz... i wnos... jak w swych pismach, przy czym żadnych nowych okoliczności faktycznych ani wniosków nie przedstawiono”. W przypadku omawianej sprawy tę część protokołu oczywiście wykreślono (APKat. WSAKat. 27, s. 15). W zasadzie sąd powinien przekazać skargę stronie pozwanej i wezwać ją do złożenia odpowiedniego oświadczenia (W. Maisel, op. cit., s. 163) – w tym przypadku jednak, jak pamiętamy, skarga była znana pozwanej Dyrekcji Policji, złożona została bowiem za jej pośrednictwem.

³⁴ Por. uwagi W. Maisla o przebiegu rozprawy w wojewódzkich sądach administracyjnych (*Wojewódzkie sądy administracyjne...*, s. 165-169).

³⁵ Protokół podpisała protokolantka i przewodniczący – APKat. WSAKat. 27, s. 15-16.

³⁶ APKat. WSAKat. 27, s. 17. O obowiązku określania wartości przedmiotu sporu w wyroku końcowym, która to wartość stanowiła podstawę do obliczania ponoszonej przez stronę przegrrywającą opłaty ryczałtowej zob. W. Maisel, op. cit., s. 118-119.

³⁷ Przywołany przepis brzmiał: „Sąd może nie dopuścić pełnomocników i doradców występujących zawodowo w rozprawach ustnych”. Ustęp drugi tegoż paragrafu dodawał, że „sąd może zakazać dalszego przedstawienia sprawy stronom, pełnomocnikom i doradcom, którym brak odpowiednich do tego zdolności” (*Ustawa o postępowaniu cywilnem obowiązująca na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej (przekład urzędowy)*, Warszawa – Poznań 1923).

³⁸ Ustęp 2 przywołanego art. 44 Konstytucji marcowej brzmiał: „Prezydent Rzeczypospolitej celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe ma prawo wydawać rozporządze-

ru wykonywanego przez powoda³⁹ należy „do zakresu działania Ministerstwa Sprawiedliwości na podstawie” wspomnianego „§ 157 niemieckiej procedury cywilnej, o ile dotyczy spisywania podań do sądu”. Ponieważ „biuro (...) tego rodzaju, jaki[e] prowadzi powód, zajmuje się spisaniem podań do władz, nie wyłączając władz sądowych”, zatem „powód musi się także stosować do zarządzeń wydanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości”⁴⁰.

Jak widać, WSA nie miał wątpliwości, że działalność J. Kormana w zakresie doradztwa prawnego obejmuje również pomoc w redagowaniu pism kierowanych do sądów, choć z akt nie wynika, by na tę okoliczność przeprowadzono jakikolwiek dowód⁴¹. W związku z tym sąd jednoznacznie stwierdził, że okólnik Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i „wydane na jego podstawie zarządzenie policyjne, które powód swą skargą zaczepta, posiadają (...) wszelkie wymogi legalności”⁴².

Wyrok został sporządzony pismem ręcznym, ale na odpowiednim blankiecie, zawierającym m.in. drukowany końcowy fragment uzasadnienia. Znalazła się tu informacja, że „decyzja w sprawie kosztów polega na § 103 ustawy o ogólnym zarządzie kraju z dnia 30 lipca 1883 r.”⁴³ oraz pouczenie, iż „przeciw temu wyrokowi przysługuje prawo odwołania⁴⁴ do Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Warszawie w ciągu 2 tygodni od dnia doręczenia”⁴⁵, przy czym

nia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić”, zaś ustęp 3: „Takie prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe” (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

39 W tym miejscu przywołano znów przepis ustawy przemysłowej, podając jednak – z pewnością błędnie – jej § 38 ust. 3 a nie 35 ust. 3.

40 APKat. WSAKat. 27, s. 19.

41 Nie można jednak wykluczyć, że jakaś informacja na ten temat znajdowała się w zwróconych aktach policyjnych.

42 APKat. WSAKat. 27, k. 19.

43 Por. § 103 owej ustawy w zmodernizowanej wersji zamieszczonej w zbiorze opracowanym przez Włodzimierza Dądbrowskiego: Dem unterliegenden Teile sind die Kosten und die baren Auslagen des Verfahrens, sowie die erforderlichen baren Auslagen des obsiegenden Teils zur Last zu legen. Die Gebühren eines Rechtsanwalts des obsiegenden Teils hat der unterliegende Teil nur insoweit zu erstatten, als dieselben für Wahrnehmung der mündlichen Verhandlung vor dem Wojewódzki Sąd Administracyjny oder dem Najwyższy Trybunał Administracyjny zu zahlen sind. An baren Auslagen für die persönliche Wahrnehmung der mündlichen Verhandlung vor dem: Wojewódzki Sąd Administracyjny und dem Najwyższy Trybunał Administracyjny kann die obsiegende Partei nicht mehr in Anspruch nehmen, als die gesetzlichen Gebühren eines sie vertretenden Rechtsanwalts betragen haben würden, es sei denn, dass ihr persönliches Erscheinen von dem Gerichte angeordnet war. Im Endurteile ist der Wert des Streitobjektes festzusetzen. Die Gebühren der Rechtsanwälte bestimmen sich nach den für dieselben bei den ordentlichen Gerichten geltenden Vorschriften. Zob. *Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych Województwa Śląskiego. Sądownictwo Administracyjne (I)*. zestawił W. Dąbrowski, Katowice 1923, s. 65.

44 Pozostawiając słowo „odwołania” wykreślono słowo „rewizji”. Środek prawny w postaci odwołania przysługiwał stronom w przypadku, gdy WSA orzekał jako I instancja, gdyby orzekał w instancji II – przysługiwałyby im rewizja (por. W. Maisel, op. cit., s. 174).

45 Por. W. Maisel, op. cit., s. 115-116.

ów „środek prawny należy wnieść” do WSA w Katowicach. Na samym końcu zarezerwowano miejsce na datę wydania wyroku („Katowice, dnia 16 VI 1926”) i umieszczono nazwę „Wojewódzki Sąd Administracyjny:”, nie bez powodu zakończoną dwukropkiem, jako że poniżej przyłożono okrągłą pieczęć sądu, a obok niej znalazły się podpisy sędziów – zgodnie z przepisami tylko trzech z pięcioosobowego składu⁴⁶.

Wyrok został doręczony stronom 28 czerwca 1926 r.⁴⁷ – zarówno Józefowi Kormanowi⁴⁸, jak i Dyrekcji Policji w Katowicach⁴⁹. W ostatnim dniu upływającego terminu, 12 lipca 1926 r. powód za pośrednictwem WSA w Katowicach wniósł odwołanie od tegoż wyroku do NTA w Warszawie. Józef Korman stwierdzał w nim, iż okólnik, który był podstawą zarządzenia Dyrekcji Policji „reguluje jedynie i wyłącznie sprawy należące do kompetencji” Ministerstwa Sprawiedliwości, „a więc do osób trudniących się zawodowo występowaniem przed sądami w charakterze obrońców, doradców prawnych, pełnomocników procesowych”. Prowadzenie takiej działalności wymaga „bezwzględnie” zezwolenia prezesa sądu okręgowego, a „bez takiego zezwolenia odnośny sędzia zastępcy prawnego do obrony dopuścić nie może”. Wedle powoda okólnik odnosi się zatem „tylko do tych osób, które takie zezwolenie już posiadają i w przyszłości posiadać mogą”. Tymczasem on takiego zezwolenia nie ma, jako że nie zajmuje się sprawami sądowymi, lecz „sprawami natury administracyjnej, jak załatwianiem spraw podatkowych, celnych itd.” Dlatego też J. Korman prosił „o zniesienie zacepionego wyroku sądowego jako nieważnego”⁵⁰.

Środek prawny wniesiony przez J. Kormana spełniał wszystkie warunki formalne, został właściwie nazwany, zawierał uzasadnienie i wniesiony został do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie⁵¹.

3 sierpnia WSA przesłał Dyrekcji Policji odpis odwołania „celem oświadczenia się na nie w przeciągu 3 tygodni”⁵². Odpowiedź datowana na 28 sierpnia wpłynęła do sądu 3 września 1926 r. Dyrektor Policji oświadczał, że „Korman trudni się załatwianiem spraw dla osób trzecich”, a „jego twierdzenie jakoby

⁴⁶ APKat. WSAKat. 27, s. 20. Podpisy składać miał przewodniczący, sędzia zawodowy i jeden z sędziów niezawodowych (W. Maisel, op. cit., s. 82, 170).

⁴⁷ Odpowiednie zarządzenie odnaleźć można na ostatniej stronie wyroku (APKat. WSAKat. 27, s. 20).

⁴⁸ APKat. WSAKat. 27, s. 21.

⁴⁹ APKat. WSAKat. 27, s. 22.

⁵⁰ APKat. WSAKat. 27, s. 27-28, a także s. 23-24.

⁵¹ Por. W. Maisel, op. cit., s. 174-176; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 108.

⁵² APKat. WSAKat. 27, s. 26, zob. też odrębny projekt pisma sporządzony na pierwszej stronie odwołania powoda (s. 23). O przekazywaniu odwołania drugiej stronie procesowej zob. W. Maisel, op. cit., s. 176.

okólnik Ministerstwa Sprawiedliwości odnosił się tylko do tych osób, które zastępują strony przed sądem jest mylne”. W okólniku mowa jest bowiem „wyróżnienie o przedsiębiorstwach podpadających § 35 ust. 3 ordynacji przemysłowej, który obejmuje także przedsiębiorstwa biura obrońcy prywatnego”. Zaczepienie wyroku jest więc nieuzasadnione, „gdyż okólnik Ministerstwa Sprawiedliwości nie mógł być inaczej zrozumiony [sic!]”⁵³.

Po otrzymaniu odpowiedzi Dyrekcji Policji WSA 4 września przesłał do NTA akta sprawy wraz z dołączonym spisem składających się na nie dokumentów. W piśmie przewodnim stwierdzono m.in., że „pismo apelacyjne powoda (...) wniesione zostało (...) w czasokresie ustawowym”⁵⁴. Pismo sygnował Jan Szatko jako „przewodniczący” WSA⁵⁵. Jak widać, choć w katowickim sądzie praktycznie od początku sędzię stojącego na czele sądu tytułowano prezesem⁵⁶, to jednak w oficjalnej korespondencji posługiwano się też innym określeniem: przewodniczący sądu, być może w celu zaznaczenia, że chodzi w tym przypadku o przewodniczącego składu orzekającego⁵⁷.

Sprawa trafiła do NTA i długo oczekiwała na rozpoznanie. Jak wiadomo, sąd ten z biegiem lat miał coraz większe zaległości w rozpoznawaniu spraw⁵⁸. Po przeszło roku, 2 grudnia 1927 r. zaniepokojony dyrektor katowickiej policji Kamil Gebhardt⁵⁹ zwrócił się do WSA w Katowicach „o zawiadomienie w jakim stadium załatwienia znajduje się odnośna sprawa”⁶⁰. Prezes J. Szatko mógł jedynie poinformować dyrektora, że „akta sprawy (...) znajdują się w Najwyższym Trybunale Administracyjnym w Warszawie”⁶¹.

Dopiero 12 października 1928 r., a więc po dwóch latach w NTA odbyła się rozprawa. Przewodniczącym składu był jeden z prezesów NTA dr Roman

53 APKat. WSAKat. 27, s. 25.

54 APKat. WSAKat. 27, s. 9, zob. też spisy akt (oryginał i kopię) na k. 10 i 11.

55 APKat. WSAKat. 27, s. 9. Zob. też identycznie podpisane pismo do Dyrekcji Policji – APKat. WSAKat. 27, s. 28.

56 W sądach toruńskim i poznańskim przewodniczący długo posługiwali się tytułem prezydenta (choć tytuł „prezes” też był używany). W Katowicach, w aktach prawnych pojawia się wyłącznie tytuł „prezes” (W. Maisel, op. cit., s. 67-68, zob. też s. 95).

57 W 1928 r. w jednym ze swych wyroków NTA stwierdził, iż określenie „przewodniczący” nie oznacza prezesa sądu jako takiego, lecz prezesa lub wiceprezesa WSA, który przewodniczył był rozprawie (D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 108; zob. też M. Mąkosa, op. cit., s. 96).

58 R. Jastrzębski, *Właściwość oraz orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia...*, s. 70-71; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 183-184, 219-220, 246; eadem, *Geneza i pozycja...*, s. 54; W. Maisel, op. cit., s. 203; M. Mąkosa, op. cit., s. 86.

59 Imię ustalono na podstawie *Szematyzmu władz państwowych i samorządowych zamieszczonego w Księdze adresowej województwa śląskiego*, s. 16.

60 APKat. WSAKat. 27, s. 8.

61 Odpowiedź znamy jedynie z jej rękopiśmiennego projektu sporządzonego na karcie z zapytaniem dyrektora K. Gebhardta (APKat. WSAKat. 27, s. 8).

Moraczewski⁶², pozostali dwaj⁶³ sędziowie to dr Karol Bernaczek i dr Franciszek Rybarzewski⁶⁴. Rozprawa sprowadziła się prawdopodobnie do wysłuchania sprawozdania sędziego-referenta⁶⁵, po czym Trybunał wydał wyrok, w którym uchylił zarówno wyrok WSA, jak i zarządzenie Dyrekcji Policji w Katowicach. Dyrekcja, jako przegrywająca strona pozwana została obciążona kosztami postępowania. Najwyższy Trybunał Administracyjny podtrzymał decyzję katowickiego WSA dotyczącą wartości przedmiotu sporu.

Znaczną część uzasadnienia stanowiło streszczenie przebiegu dotychczasowego postępowania zakończone stwierdzeniem, iż odwołanie wniesione przez Józefa Kormana „należało uwzględnić”. Podkreślić należy, że Trybunał nie wdał się w ogóle w dyskusję z zarzutami zawartymi w odwołaniu J. Kormana i w dotyczącym tegoż odwołania oświadczeniu Dyrekcji Policji. Powołując się na własne orzeczenie z 28 stycznia 1928 r.⁶⁶ „w podobnej sprawie” NTA uznał, że jedyną podstawą prawną regulującą „wykonywanie profesji przez osoby” (do których należy powód) „trudniące się zawodowo załatwianiem cudzych spraw prawnych i strzegących tych spraw u władz publicznych” jest § 35 ust. 3 niemieckiej ordynacji przemysłowej oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, czyli rozporządzenie „Ministra Handlu i Przemysłu z 28 listopada 1901, względnie z 4 grudnia 1906”, a żaden z tych przepisów nie normuje tytułów, które by przysługiwały wyłącznie tej kategorii osób. Natomiast okólnik Ministerstwa Sprawiedliwości z 11 kwietnia 1923 r., „jako nie ogłoszony w Dzienniku Ustaw” zgodnie z przepisami ustawy z 31 lipca 1919⁶⁷ nie ma mocy obowiązującej. Nie może

⁶² APKat. WSAKat. 27, k. 4. Był on sędzią Trybunału od jego powstania; na stanowisko prezesa został mianowany w 1924 r. Stał on na czele Izby D, a potem Izby II (A. Bereza, *Sędziowie i prokuratorzy Sądu Najwyższego mianowani na urzędy sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, [w:] W 95. rocznicę utworzenia..., s. 86-87; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 46). O podziale Trybunału na izby zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 58-61.

⁶³ Od 1926 r. dopuszczalne (a nawet preferowane) było rozpoznawanie spraw w składach trzyosobowych – wcześniej na rozprawach musiały to być wyłącznie składy pięcioosobowe (D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 182-183).

⁶⁴ Protokołował członek (referent) Sekretariatu Prawniczego, Mikołaj Dąbrowski (APKat. WSAKat. 27, k. 4). W wyroku nie podano imion członków składu orzekającego oraz protokolanta, podaje je jednak *Kalendarz sądowy na rok 1928*, oprac. J. Kirkiczenko i M. Krackiewicz, Warszawa 1928, s. 112-113. Krótkie biografie wspomnianych sędziów zamieszcza Marcin Żukowski w artykule *Sylwetki prezesów oraz sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] W 95. rocznicę utworzenia..., s. 92, 100-101, 106-107.

⁶⁵ Wskazuje na to fragment komparcji wyroku, zgodnie z którą NTA wydał orzeczenie „po przeprowadzonej dnia 12 października 1928 r. rozprawie, a to po wysłuchaniu sprawozdania sędziego-referenta” (APKat. WSAKat. 27, s. 4). Jak wiadomo, niestawiennictwo stron nie było przeszkodą do przeprowadzenia rozprawy i wydania wyroku (D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 170 – tam też (s. 171) o referowaniu sprawy przez sędziego-referenta).

⁶⁶ Wyroku tego (podobnie jak i wyroku w omawianej sprawie nie zamieszczono w *Zbiorze wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, rocznik VI, rok 1928, red. K. Birgellner, W. Borkowski, J. Morawski, Warszawa 1930).

⁶⁷ NTA miał na myśli ustawę z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1919 nr 66, poz. 400).

też być uznany za „rozporządzenie policyjne, regulujące w interesie publicznym tytuły kategorii osób, trudniących się zawodowo załatwianiem cudzych spraw przed władzami”, bo „nie odpowiada on (...) formalnym wymogom VI części ustawy o ogólnym zarządzie kraju, a w szczególności jej § 136 i następnym”⁶⁸. Ponieważ zaskarżone zarządzenie policyjne oparte było jedynie na okólniku Ministerstwa, przeto należało je uchylić „jako pozbawione podstawy prawnej”⁶⁹.

Jak widać, Trybunałowi udało się uniknąć poruszania kwestii trudnego do udowodnienia charakteru porad prawnych udzielanych przez Józefa Kormana. Sędziowie znaleźli bowiem czysto formalną, ale bardzo istotną podstawę do zakwestionowania legalności zarządzenia Dyrekcji Policji w Katowicach⁷⁰.

Wkrótce gotowe były trzy odpisy kończącego postępowanie wyroku. Możemy przypuszczać, że podobnie jak ten, który znalazł się w aktach WSA w Katowicach, również pozostałe dwa 23 października 1928 r. zostały zgodnie z przepisami⁷¹ potwierdzone pieczęcią NTA i podpisem prezesa R. Moraczewskiego oraz członka sekretariatu⁷². W tym samym dniu odpisy, prawdopodobnie razem z aktami sprawy, powinny zostać wyekspediowane do Katowic⁷³. Prawdopodobnie nastąpiło to jednak znacznie później, bowiem do WSA wpłynęły one dopiero 7 grudnia⁷⁴.

Prezes J. Szatko zarządził przesłanie odpisu wyroku stronom⁷⁵. Nakazał też zwrócić „główne akta” – niewątpliwie Dyrekcji Policji. Zgodnie z zarządzeniem koszta należało umorzyć (w nawiasie dodano: „Skarb Śląski”, który te koszta pewnie poniósł). Po wykonaniu opisanych poleceń akta należało „odłożyć” – jak się domyślamy w archiwum WSA⁷⁶.

13 grudnia 1928 r. odpis wyroku NTA doręczono pocztą Józefowi Kormanowi, a 31 grudnia tegoż roku Dyrekcji Policji w Katowicach⁷⁷.

⁶⁸ Przepisy te mówią m.in. o wydawaniu przez odpowiednich ministrów specjalnych przepisów policyjnych na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej (§ 136-145 *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung...*, Sechster Titel: *Polizeiverordnungsrecht*, s. 230-233).

⁶⁹ APKat. WSAKat. 27, s. 4-6. Na końcu uzasadnienia (k. 6-7) dodano, że „orzeczenie o kosztach opiera się na §§ 103 i 107 ustawy o ogólnym zarządzie kraju”. Por. § 103 i 107 *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung...*, s. 219-220

⁷⁰ Jak stwierdza D. Malec „NTA uznawał (...) zawsze swoje prawo do badania innych niż ustawa aktów prawnych” (*Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 95-96). O tym, że Trybunał dopuszczał możliwość rozpoznawania niektórych kwestii z urzędu, a także o tym, że po wejściu w życie w lipcu 1928 r. rozporządzenia Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym „uchyleniu jako nieważne (...) podlegały decyzje wydane (...) bez jakiegokolwiek podstawy prawnej” zob. ibidem, s. 197-198.

⁷¹ Por. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 180.

⁷² APKat. WSAKat. 27, s. 7. Sam wyrok oczywiście musiał być podpisany przez wszystkich członków składu orzekającego (D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 179).

⁷³ Pismo przewodnie nosi datę 23 października 1928 r. (APKat. WSAKat. 27, s. 1).

⁷⁴ APKat. WSAKat. 27, s. 1 (pismo przewodnie NTA podpisane przez prezesa R. Moraczewskiego) i k. 4 (adnotacja o wpływie odpisu wyroku).

⁷⁵ W piśmie prezesa NTA wyraźnie stwierdzono, że odpisy wyroku zostają przesłane „do dalszego urzędowania i doręczenia stronom” (APKat. WSAKat. 27, s. 1).

⁷⁶ APKat. WSAKat. 27, s. 1.

⁷⁷ APKat. WSAKat. 27, s. 2 i 3 (dowody doręczenia).

Nie wiemy, co skłoniło Józefa Kormana do wejścia w spór administracyjny z Dyрекcją Policji w Katowicach i kontynuowania go (mimo narażania na poniesienie sporych kosztów) również przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym. Jest całkiem prawdopodobne, że chodziło w tym przypadku o pewne zasady – jeśli rzeczywiście doradca z ul. Kopernika 7 udzielając porad prawnych nie angażował się w sprawy toczące się przed sądem, zmiana szyldu, pieczętek itp. byłaby wręcz poświadczeniem nieprawdy. Nie można jednak wykluczyć, że jakąś rolę odgrywały tu także powody bardziej przyziemne. Jeśli biuro J. Kormana cieszyło się ustaloną renomą, zmiana szyldu mogłaby sugerować jego potencjalnym klientom zmianę profilu czy charakteru działalności i skłonić przynajmniej niektórych z nich do rezygnacji z jego usług. Józef Korman mógł się też obawiać, że posługiwanie się narzuconym mu tytułem „obrońca prywatny” pociągnie za sobą konieczność uzyskiwania odpowiednich zezwoleń, może też dodatkowe obciążenia finansowe.

W każdym razie ani on, ani sędziowie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach nie zwrócili uwagi na podstawę prawną kwestionowanego zarządzenia, na to, że okólnik akt prawa wewnętrznego nie może być podstawą do wymuszania na obywatelach określonych zachowań czy też podjęcia odpowiednich czynności. Oczywiście, owa pojedyncza sprawa nie może uzasadniać krytycznej oceny orzecznictwa katowickiego WSA, fragmentaryczne dane, którymi dysponujemy świadcząby raczej o akceptowaniu przez NTA jego orzeczeń⁷⁸.

Zbyt pochopne – jak się wydaje – przyznanie przez WSA w Katowicach racji pozwanej Dyрекcji Policji nie powinno też wpływać na ocenę sposobu procedowania w omawianej sprawie. Widoczne jest w tym przypadku dołożenie wszelkich starań, by postępowanie przebiegało sprawnie, a zarazem z bezwzględny poszanowaniem obowiązujących przepisów. Dalsze, szersze zakrojone badania powinny przynieść odpowiedź na pytanie, czy owe spostrzeżenia można rozciągnąć na całą siedemnastoletnią działalność katowickiego sądu administracyjnego.

78 Cząstkowe ustalenia W. Maisla dowodzą, iż NTA na ogół utrzymywał w mocy orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach i oddalał rewizje oraz odwołania (W. Maisel, op. cit., s. 180-181; zob. też J. Koredczuk, op. cit., s. 337). Wobec niezachowania się całości orzecznictwa NTA do ustaleń tych należy rzecz jasna podchodzić bardzo ostrożnie.

Bibliografia

Materiały archiwalne

- Archiwum Państwowe w Katowicach, J. Rzewniś, *Inwentarz zespołu akt Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach z lat (1918) 1922–1939* (wstęp: M. Rożkiewicz).
- Archiwum Państwowe w Katowicach, Wojewódzki Sąd Administracyjny, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach, sygn. 27.

Akty prawne

- Bekanntmachung, betreffend die Redaktion der Gewerbeordnung für das Deutsche Reich vom 1. Juli 1883* (Deutsches Reichsgesetzblatt, Band 1883, Nr. 1505).
- Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883*, (Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1883, Nr. 25, Nr. 8951).
- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1919 nr 66, poz. 400).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa o postępowaniu cywilnem obowiązująca na ziemiach zachodnich Rzeczypospolitej Polskiej (przekład urzędowy)*, Warszawa-Poznań 1923.
- Okólnik nr 680/III n./23 w przedmiocie zastępców procesowych i obrońców prywatnych, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1923, nr 8.

Inne źródła i literatura

- Adamczyk T., Mikołajczyk M., Nancka G., *Początki działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach (1922–1924)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. Matan A., Nita A., Warszawa 2022.
- Bereza A., *Sędziowie i prokuratorzy Sądu Najwyższego mianowani na urzędy sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–2017*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.
- Jastrzębski R., *Właściwość oraz orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–2017*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.
- Kalendarz sądowy na rok 1928*, oprac. J. Kirkiczenko i M. Kraczkiewicz, Warszawa 1928.
- Kaznowska E., *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984.
- Kaznowska E., *Sądownictwo administracyjne w województwie śląskim w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa*

- prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022.
- Kaznowska E., *W kwestii praktyki sądów administracyjnych I instancji w województwie śląskim w świetle ich orzecznictwa*, „*Studia Iuridica Silesiana*” 1986, t. 11.
- Koredczuk J., *Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach w okresie międzywojennym*, [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Katowice 2020.
- Kotliński T.J., *Samorząd adwokacki w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
- Krzyżanowski L., *Sędziowie II Rzeczypospolitej. Okręgi apelacyjne: krakowski i katowicki*, Katowice 2011.
- Księga adresowa województwa śląskiego. Rok 1926/1927*, oprac. J. Bernatt, Katowice [b.r.w.].
- Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa – Poznań 1976.
- Malec D., *Geneza i pozycja prawnoustrojowa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–2017*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa-Kraków 1999.
- Mąkosa M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce. Geneza – ustrój – funkcjonowanie*, Radom 2014.
- Naworski Z., *Sądownictwo administracyjne w województwie śląskim w latach 1922–1939*, „*Z dziejów Prawa*” 2020, t. 13(21).
- Roch-Wyrzykowska E., *Dżentelmen – gospodarz*, „*Głos Miasta. Siemianowicka Gazeta Samorządowa*” 2022, nr 12(94).
- Tarnowska A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „*Studia z dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2006, t. 9, cz. 2.
- Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych Województwa Śląskiego. Sądownictwo Administracyjne (I)*, zestawiał W. Dąbrowski, Katowice 1923.
- Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, R. VI, rok 1928, red. K. Birgfellner, W. Borkowski, J. Morawski, Warszawa 1930.
- Żukowski P.M., *Sylwetki prezesów oraz sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego 1922–2017*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.

STRESZCZENIE

Z dziejów sądownictwa administracyjnego na Górnym Śląsku w czasach II Rzeczypospolitej. Sprawa Józefa Kormana przeciwko Dyrekcji Policji w Katowicach

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach został utworzony w 1922 r., po przyłączeniu części Górnego Śląska do Rzeczypospolitej i działał do wybuchu II wojny światowej. W Archiwum Państwowym w Katowicach zachowały się – wprawdzie bardzo nieliczne – akta spraw rozpatrywanych przez ten sąd. Wśród nich znajdują się akta toczącej się w 1926 r. sprawy, w której stroną powodową był Józef Korman, a pozwaną Dyrekcja Policji w Katowicach. Sprawa, której zaczątkiem było wydanie przez Dyrekcję Policji w Katowicach zarządzenia wzywającego Kormana do używania terminu „obrońca prywatny”, zakończyła się orzeczeniem Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Warszawie. W niniejszym opracowaniu przeanalizowano przebieg tego – jak się wydaje – interesującego sporu, w toku którego niewątpliwie dokładano wszelkich starań, by postępowanie przebiegało sprawnie, a zarazem z bezwzględnym poszanowaniem obowiązujących przepisów. Dalsze, szerszej zakrojone badania powinny przynieść odpowiedź na pytanie, czy owe spostrzeżenia można rozciągnąć na całą kilkunastoletnią działalność katowickiego sądu administracyjnego.

SUMMARY

From the History of Administrative Justice in Upper Silesia during the Second Polish Republic. The Case of Józef Korman v. the Police Directorate in Katowice

The Voivodship Administrative Court in Katowice was established in 1922 after the annexation of part of Upper Silesia into the Republic of Poland and it operated until the outbreak of World War II. Very few files of cases considered by that court have survived in the State Archive in Katowice. They contain the files of a case heard in 1926, with Józef Korman as the plaintiff and the Police Directorate in Katowice as the defendant. The case, which began with the issuance of an order by the Police Directorate in Katowice calling on Korman to use the term “private defence counsel”, was concluded with a ruling of the Highest Administrative Tribunal in Warsaw. This study analyses the development of that evidently interesting dispute, during which every effort was undoubtedly made to ensure that the proceedings were conducted smoothly and with absolute respect for the applicable regulations. Further, more extensive research should provide an answer to the question whether these remarks may be extended to all of over a dozen years of activity of the Voivodship Administrative Court in Katowice.

Bartosz Kamil Truskowski

Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
e-mail: bartosz.truskowski94@gmail.com

ORCID: 0000-0002-5568-5807

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.11

The Supreme Administrative Tribunal on Civil Status Records. A Case Law Review

ABSTRACT

In interwar Poland, civil status records were kept under five separate legal regimes, which the Second Polish Republic inherited from the different partitioning powers. Only the Prussian and Hungarian systems, which were in force in the western voivodeships and in Spiš and Orava, were fully secular and professional. In the central, eastern, and southern voivodeships, the civil status records of the majority of the population were combined with church records, and thus were kept by the clergy. The cluster of outdated regulations, which were ill-adapted to the new state and were often mutually exclusive, caused a host of registration problems in each of the five systems in operation. Due to the unsuccessful attempts to unify this system throughout the country, efforts were made to organize it not only through legislation and ministerial circulars, but also through court judgments, including those issued in the administrative court system. The present paper analyzes eight judgments of the Supreme Administrative Tribunal that have been published in the official *Collection of Judgments*, as well as four rulings of the Tribunal presented in other sources on civil status records and related issues. The resulting overview is intended to present how the various provisions on civil status records were interpreted in the conditions prevailing in interwar Poland, as well as to illuminate the nature of the cases considered and their relevance in terms of their impact on further operation of the civil status records system.

Key words: civil status records, denominational records register, Supreme Administrative Tribunal, administrative court system, case law

Introduction

The independent Polish state returned to the maps of Europe with the new post-war order in 1918. The lands that were part of the state that was being built anew brought into the common legal order the legislation of the individual partitioning powers that had been in force there until then. This also applied to the civil status records system, which made it look and operate very different in various parts of the country. As many as five separate civil status records systems, divided by territory, operated continuously in interwar Poland: a denominational system with secular elements in the territory of the former Kingdom of Poland (*Królestwo Polskie*); a fully denominational systems in the territories that had formerly been a part of the Russian Empire; a mixed system in the territory of the former Austrian partition; a fully secular system in the territory of the former Prussian partition; and a fully secular system in the territory of Spiš (*Spisz*) and Orava (*Orawa*, Hungarian legislation).¹

This huge variation was fostered not only by the individual solutions contained in the legislation, but also by the periods in which it was drafted and enacted. The civil status records system in the south of Poland was based on the Austrian Imperial Patent of 1784, in the east on the Russian Collection of Laws of 1832, in the west on the German act of 1875, and in Spiš and Orava on the Hungarian act of 1894. In the central part of Poland, the 1825 Civil Code of the Kingdom of Poland was in effect; however, it duplicated many of the previous French systemic solutions drafted in part as early as in 1792. This huge disparity between the various systems was of great importance both to the state, for which civil status records should be one of the main sources of information about its citizens, and to the residents of interwar Poland.

Attempts were made to compensate for these failings to unify and modernize the system in the entire country with spot arrangement and adaptation of individual regulations and solutions to the needs of the state and the society of the Second Polish Republic. It was not only legislation and ministerial circulars that could contribute to this process, but also court rulings. Issues directly or indirectly related to civil status records were addressed in the case law of the administrative courts system, or rather in the rulings of a single court, namely the Supreme Administrative Tribunal (*Najwyższy Trybunał Administracyjny*, NTA) established in 1922.

The regulations on civil status records in force in the Polish lands have been discussed in numerous monographs (or their chapters) and scholarly articles

¹ J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Jego geneza i zasady przewodnie*, "Demokratyczny Przegląd Prawniczy" 1946, no. 3-4, pp. 25-27.

dealing with specific periods, areas or population groups: the pre-partition Polish-Lithuanian Commonwealth,² the Duchy of Warsaw and the Kingdom of Poland,³ the Prussian Partition,⁴ the Austrian Partition,⁵ and the Jewish population.⁶ We can also distinguish publications that provide a cross-sectional overview of the evolution of civil status registration in Polish lands throughout history.⁷ So far no comprehensive study in this field has been produced for the

- ² J. Kurpas, *Początki ksiąg metrykalnych*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne” 1961, vol. 2, no. 1-2, pp. 5-42. B. Kumor, *Jakim celem służyły księgi parafialne*, „Przeszłość Demograficzna Polski” 1975, vol. 7, pp. 299-304. W. Kowalski, *Znaczenie archiwów parafialnych w badaniach nad dziejami rozwojowymi*, „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne” 2001, vol. 75, pp. 19-63. R. Koteciński, *Rejestracja metrykalna wiernych w świetle potrydenckiego ustawodawstwa Kościoła katolickiego (ze szczególnym uwzględnieniem prawodawstwa diecezji Chełmińskiej, Gnieźnieńskiej, Płockiej i Włocławskiej)*, „Nasza Przeszłość” 2009, no. 112, pp. 135-179. R.M. Gaj, *System rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich pod zaborami*, Kraków 2011. M. Dyjakowska, *Rejestracja stanu cywilnego w Polsce przedrozbiorowej*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2012, no. 1, pp. 19-42.
- ³ M. Pawiński, *Akta stanu cywilnego w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX w.*, „Archeion” 2002, vol. 104, pp. 203-220. M. Dyjakowska, *Rejestracja stanu cywilnego w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2013, no. 1, pp. 17-41. P.Z. Pomianowski, *Funkcjonowanie francuskiego modelu rejestracji stanu cywilnego w Polsce*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2015, vol. LXVII, no. 1, pp. 95-106. W. Jemielity, *Akta stanu cywilnego w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Prawo Kanoniczne” 1995, no. 1-2 (38), pp. 163-188.
- ⁴ J. Zdrenka, *Urzędy stanu cywilnego województwa gdańskiego w latach 1874-1919*, „Rocznik Gdański” 1983, vol. 43, no. 2, pp. 161-173. H. Ciechanowski, *The Polish Civil Status Registration System – the Longue Durée of the Prussian Idea*, „Journal on European History of Law” 2020, vol. 11, no. 2, pp. 76-80.
- ⁵ B. Kumor, *Reforma metryk kościelnych w zaborze austriackim (1775-1778)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 1974, no. 70, pp. 327-336. B. Kumor, *Przepisy państwowe i kościelne dotyczące metryk kościelnych w zaborze austriackim (1800-1914)*, „Przeszłość Demograficzna Polski” 1975, vol. 7, pp. 93-107. A. Gulczyński, *Stan cywilny i jego rejestracja na ziemiach polskich pod zaborem austriackim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1993, vol. 45, no. 1-2, pp. 101-117. Z. Szulc, *Przepisy prawne dotyczące prowadzenia ksiąg metrykalnych w Galicji*, „Prace Historyczno-Archivalne” 1995, vol. 3, pp. 27-42. M. Dyjakowska, *Rejestracja stanu cywilnego w zaborze austriackim*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2014, no. 1, pp. 15-32.
- ⁶ J. Kirsztot, *Prawa Żydów w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1917, pp. 223-241. J. Ogonowski, *Sytuacja prawna Żydów w Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939. Prawa cywilne i polityczne*, Warszawa 2012, pp. 104-121.
- ⁷ H. Konic, *Prawo osobowe. Wykład porównawczy na tle prawodawstw obowiązujących w Polsce w zestawieniu z kodeksem szwajcarskim. Część pierwsza*, Warszawa 1924, pp. 62-124. I. Grabowski, *Urzędy stanu cywilnego (metryki urodzenia, chrztu etc.)*, [in:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego) opracowana z udziałem profesorów szkół wyższych, specjalistów, szefów i członków urzędów i instytucji centralnych i wyższych. Tom drugi. Państwo związkowe – źródła lecznicze*, Ed. Z. Cybichowski, Warszawa 1930, pp. 1078-1082. I. Dybus-Grosicka, *Początki i rozwój rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich*, „Prawo Administracja Kościoł” 2006, no. 3, pp. 69-93. J. Osuchowski, *Z dziejów prawa małżeńskiego i prawa o aktach stanu cywilnego w Polsce*, [in:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka*, Ed. P. Borecki, A. Czochara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009, pp. 93-108. D. Gaj,

period of the Second Polish Republic.⁸ The author of this article undertook to fill this gap as part of his research.⁹

Most of the above-mentioned publications focus on the analysis of regulations and their application, with only rudimentary references to case law. The present study focuses precisely on the activities of the judiciary, and more specifically on the judgments of the SAT. Thus, it attempts to outline the role of the administrative judiciary of the Second Polish Republic in the practice of civil status registration. At the outset, we may consider its basic functions in this respect to be: establishing judicial decisions in particular, individual cases; ordering and adapting certain generally applicable issues to the conditions and needs of the interwar Polish state; establishing certain rights and obligations as a kind of substitute for ineffective legislation.

Judgment of March 2, 1928

In the former Austrian partition, a denominational records register system for members of the Jewish community was run on the basis of an inter-ministerial regulation of March 15, 1875, which was issued specifically for Galicia. It was promulgated in the notice of the Imperial-Royal Governor of September 14, 1876,¹⁰ which also included instructions for the keepers of Jewish records, as

Rejestracja małżeństw w Polsce. Studium prawno-socjologiczne, Rzeszów 2009. E. Tarkowska, *Prawne kształtowanie się instytucji rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich do roku 1986*, Białystok 2015. W. Hrynicki, *Organizacja rejestracji aktów stanu cywilnego w Polsce w ujęciu historycznym*, „Ius Novum” 2016, no. 4, pp. 358-374.

⁸ However, it is worth mentioning in this regard the following publications, which briefly summarise or refer to inter-war civil status registration or particular aspects of it: W. Salamon, *Akty stanu cywilnego*, [in:] *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego. Tom Pierwszy. Agent handlowy – księgi handlowe*, Ed. H. Konic, Warszawa 1931, pp. 4-18; J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Jego...*, op. cit., s. 23-33; J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem*, Łódź 1949; J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961; K. Krasowski, *Prawo o aktach stanu cywilnego w II Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1995, no. 2, pp. 227-252; B.K. Truszkowski, *Registration of Civil Status in the Second Polish Republic (1918-1939)*, “Journal on European History of Law” 2019, vol. 10, no. 1, pp. 76-84; R.M. Gaj, *Akta stanu cywilnego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej i początkach Polski Ludowej*, Kraków 2012.

⁹ B.K. Truszkowski, *Prawo o aktach stanu cywilnego w II Rzeczypospolitej. Jedno państwo, pięć reżimów prawnych*, doctoral dissertation, supervisor: dr hab. Piotr Fiedorczyk, prof. UwB, Faculty of Law, University of Białystok 2023, Repository of the University of Białystok: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/15662>

¹⁰ Nr. 55. *Obwieszczenie c. k. Namiestnictwa z dnia 14. Września 1876 l. 42.884, którem ogłasza się rozporządzenie W. Ministerstwa spraw wewnętrznych, wydane w porozumieniu z Ministerstwem sprawiedliwości oraz z Ministerstwem Wyznań i Oświecenia z dnia 15. Marca 1875 l. 12944, dotyczące prowadzenia metryk urodzin, zaślubin i śmierci Izraelitów w Galicyi*, [in:] *Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. Rocznik 1876*, Lwów 1876 [hereinafter referred to as JLNR 1876], pp. 137-226. See: J. Ogonowski, op. cit., p. 108.

well as a list of Jewish records register districts. According to sec. 4 of that regulation, the keepers of Jewish records were to be appointed by the district (*powiat*) head (*starosta*), and a competition had to be held to select the right person for this position. An applicant for this position was required to submit a written request, in which he was to show the type of previous employment and the level of his education. The district authority was to assess the qualifications of the candidates *ex officio*, conduct an examination, and issue a nomination decree to the person selected in such a procedure. It was emphasized that when appointing new record keepers, priority should be given to those previously holding these positions, whose work in this regard had been evaluated positively. If the competencies of the candidates were the same, priority was to be given to the rabbi (teacher) legally established in the place where the denominational records register was to be run. A deputy records keeper was to be appointed in the same way to perform his duties in the event that the keeper's position became vacant or he could not perform his duties.

Based on the above principles, the district head in Stanisławów held a competition for the position a deputy keeper of Jewish records in that city.¹¹ As a result of his decision, he appointed to the position Chaim Godel Bertisch, whose candidacy he evaluated on the basis of an application submitted by the candidate. Subsequently, the district head's office received a letter from Józef Offenberger, a resident of Stanisławów, in which he announced that by an order of the district head in Stanisławów dated June 17, 1915, he had been appointed a temporary deputy keeper of Jewish records in Stanisławów, while by an order of the same authority dated December 13, 1917, he had been appointed a permanent deputy in the same office.¹² On that basis, he demanded that Ch.G. Bertisch's appointment be cancelled as having been made as a result of oversight and negligence that consisted in failing to consult with the relevant Jewish religious community. The district head did not grant that application due to the fact that the applicant had not filed a timely protest and had not reported on appointments made earlier, of which the district head's office had no knowledge due to the destruction of records during the war.

Offenberger appealed to the governor (*wojewoda*) of the Stanisławów Voivodeship (*województwo stanisławowskie*, Stanisławów Province), arguing that the district head's decision was not based on any regulation, and even contradicted existing laws, since a competition could only be announced in the event of the death or removal of the deputy record keeper from his post as a penalty. He emphasized that the nominating decree of December 13, 1917

¹¹ Nr. 1398. (...) Wyrok z 2 marca 1928 l. rej. 1511/26, [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik VI. Rok 1928*, eds. K. Birgfellner, W. Borkowski, J. Morawski, Warszawa 1930, p. 184.

¹² *Ibidem*, p. 185

still had full legal effect, and that he presented it to each district government in Stanisławów, including the one in office at the time. In addition, he claimed that he only learned about the announced competition after it was resolved, and filed a protest immediately after learning of the nomination of Ch.G. Bertisch. However, the voivode of the Stanisławów Voivodeship, Aleksander des Loges, in a ruling dated January 7, 1926, approved the decision of the first-instance authority, thus sharing the district head's reasoning. Offenberger appealed against this ruling alleging its illegality manifested in the filling of the position he was holding.

In considering that case, the SAT found it undisputable that at the time the competition was announced, the position of a deputy keeper of the Jewish records was filled by J. Offenberger.¹³ What remained in dispute was whether the complainant lost the job as a result of his failure to file a protest. The Tribunal found the respondent authority's position to be unjustified, since according to Section 4 of the Regulation of March 15, 1875, the authority had the right and obligation to hold a competition only for vacant positions. That provision did not imply an obligation on the part of those holding the position of a record keeper or his deputy to follow the competitions announced by the authority and to lodge protests in this regard, especially on pain of losing their position. It was also clear from the nature of the competition that its announcement could not have effects outside the group of persons applying for the position. Accordingly, it was the responsibility of the authority to maintain an accurate record of those employed in the positions in question and to be guided by that record when holding competitions. Therefore, the fact that the competition was announced in error could not have legal consequences for the litigants in that case and, most importantly, it could not result in the holder of the office for which the competition was announced being removed from his position. Accordingly, the SAT reversed the appealed ruling as inconsistent with the applicable regulations and ordered the return of the deposit.¹⁴

The judgment did not directly concern the keeping of records, and its nature covered a broad range that included labour law. The basis for the ruling, however, was the regulations establishing the methods of keeping denominational records registers for members of the Jewish community, which underscored the separate solutions for each religion in effect in the southern voivodeships, as well as the formalized nature of the selection of the record keeper for the Jewish community and his dependence on the administrative authorities.

¹³ Ibidem, p. 186.

¹⁴ This judgment was noted in the case law review of "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" [hereinafter referred to as RPEiS]. See: W. Orski, VII. *Sprawy wyznaniowe*. 286, [in:] IV. *Sądownictwo*. A. *Przegląd orzecznictwa*. *Orzecznictwo Najwyż. Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1928, vol. 8, no. 4, p. 1058.

Judgment of February 22, 1929

In the area of the former Kingdom of Poland, i.e. the central voivodeships, under Article 71 of the Civil Code of the Kingdom of Poland, civil status records of Christian denominations were combined with church records.¹⁵ According to Article 1 of the Prince Governor's order of November 3, 1825, which contained implementing provisions in this regard, not only church regulations, but also state regulations were to be observed in maintaining and keeping civil status records.¹⁶ It was therefore apparent that the clergymen in charge of parishes had not only the duties imposed by church and canon law concerning the keeping of records, but also the duties of public officials imposed by the applicable laws and regulations as keepers of civil status records. Thus, in this regard, they were subordinate to the state authorities to the extent entrusted to them, but despite their fulfilment of their public-law duties, such clergymen could not be considered state officials within the meaning of the Act of February 17, 1922 on the State Civil Service.¹⁷ This is because this was not apparent from either the provisions of the cited act or the provisions of the Civil Code of the Kingdom of Poland, since neither of these acts specified the position of the clergymen keeping the denominational records registers as state officials, nor did they delineate their relationship to state authorities.

Then SAT undertook to determine the status and official subordination of those maintaining civil status records in such a legal system due to the complaint of Franciszek Borowiak.¹⁸ On December 9, 1925, the complainant filed an application with the District Court in Warsaw (*Sąd Okręgowy w Warszawie*) to order the pastor of the St. Anthony Roman Catholic parish in Warsaw, as the keeper of the civil status records, to prepare a birth certificate for his child, born of an extramarital (adulterous) union with Genowefa Kołodziejska on February 13, 1924. He also demanded that he be designated as the child's father in that

¹⁵ *By God's Grace We, Alexander I Emperor of All Russia, King of Poland, etc. etc. etc. Make it known to each and every person who should know about it, namely the Citizens of the Kingdom of Poland, that the Senate House and the House of Deputies, in accordance with the motion presented on Our behalf, and after hearing the Speakers of the Council of State and the Sejm Committees, have passed the following: Civil Code of the Kingdom of Poland (...). Given in Warsaw on June 1 (13), 1825, CCKP, vol. X, no. 41, p. 41.*

¹⁶ *In the Name of His Majesty Alexander I Emperor of All-Russia King of Poland etc. etc. Prince Royal Governor in the Council of State. In order to carry out the provisions on Civil Records in Title IV of the law passed at this year's Sejm, by in response to the submission of the Government Committees for Religious Denominations and Public Enlightenment, Justice, and War, we have decided and established: (...). Acted in Warsaw at a meeting of the Administrative Council on the 3rd day of the Month of November of 1825, Journal of Laws of the Kingdom of Poland, vol. XI, no. 42, pp. 16-17.*

¹⁷ Act of February 17, 1922 on the State Civil Service (Journal of Laws 1922, no. 21, item 164).

¹⁸ Nr. 24A. (...) Wyrok z 22 lutego 1929 l. rej. 4050/26, [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik VII. Rok 1929. Dział A*, eds. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1930, p. 87.

certificate. By the decision of the president of that court, the application was left unprocessed, so the applicant appealed to the Court of Appeals in Warsaw (*Sąd Apelacyjny w Warszawie*); however, the president of that court made an analogous decision. Consequently, the appellant requested that the Ministry of Justice (*Ministerstwo Sprawiedliwości*) instruct the president of the Court of Appeals in Warsaw to consider and settle the appeal filed. In a decision dated August 24, 1926, the Minister of Justice denied Franciszek Borowiak's request, so he appealed the indicated decision to the SAT, requesting that it be revoked due to a defective procedure. The respondent authority, on the other hand, requested that the complaint be dismissed as unfounded.

Article 86 of the CCKP provided for disciplinary penalties, which were to be imposed on record keepers for any violations of the preceding regulations.¹⁹ According to the laws in effect at the time, those penalties resulted from Articles 425 and 426 of the 1903 Russian Criminal Code.²⁰ On their basis, clergy of Christian (except Orthodox) and non-Christian denominations, as well as clerks keeping denominational records registers or records of births, marriages, and deaths, who failed to register facts producing civil-law consequences, faced the penalty of imprisonment. The court could also remove such a clergyman from his church office for a period of six months to three years. In addition to this, keepers of the aforementioned registers or records who failed to register the facts required by law due to negligence, registered a false event due to negligence, or failed to fulfil their duties related to the proper storage of the registers and their submission to the relevant authorities were to be fined up to three hundred rubles. However, as the Tribunal pointed out, these regulations only regulated the disciplinary responsibility of the keepers of civil status records, and did not define official subordination.

Before Poland regained independence, these provisions were supplemented by Article 1327 of the Russian Act on Criminal Procedure of November 20, 1864 (as amended in 1914), which, in terms of disciplinary liability, explicitly included individuals keeping civil status records among court officials subject to supervision of the presidents of the conventions of magistrates (*prezesa zjazdów sędziów pokoju*)²¹. On this basis, they were able to initiate disciplinary

¹⁹ Nr. 24A. (...) *Wyrok z 22 lutego 1929...*, op. cit., p. 88. Journal of Laws of the Kingdom of Poland, vol. X, no. 41, p. 51.

²⁰ *Новое уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. съ приложениемъ Предметнаго Алфавитнаго Указателя*, С.-Петербургъ 1903, pp. 137-138. Text in Polish: *Kodeks karny z r. 1903 (przekład z rosyjskiego) z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 maja 1921 r.*, Warszawa 1922, pp. 141-142.

²¹ Original text of Article 1327 of the Criminal Procedure Act:

По отношению къ наложенію наказаній и взысканій безъ суда, особымъ опредѣленнымъ въ Учреженіи Судебныхъ Установленій дисциплинарнымъ порядкомъ, къ лицамъ судебного

investigations against registry keepers. However, that regulation was repealed by Article 9 of the transitional provisions for the Act on Criminal Procedure of July 18, 1917;²² thus, the presidents of conventions of magistrates, as well as the presidents of district courts, lost their powers arising from official supervision over those maintaining civil status records.

Article 221 of the Russian Notary Act of April 14, 1866, according to which the president of the district court had the right to make extraordinary revisions of civil status records registries, remained in effect.²³ Thus, he was entitled to follow-up control over the compilation and maintenance of civil status records for compliance with civil law. However, he did not have powers of official supervision over the record keepers analogous to those granted to him with respect to court officials in Article 25 of the Provisional Regulations

вѣдомства причисляются также и должностныя лица, ведущія книги гражданского состоянія.

See: *Уставъ Уголовнаго Судопроизводства. Издание 1914 года съ вѣсьми позднѣйшими узаконеніями и съ объясненіями по рѣшеніямъ уголов. кас. деп. Правительствующаго Сената по 1916 годѣ.*, составилъ Пом. Прис. Пов. Д.А. Каплан, Екатеринославъ 1916, p. 857

²² Transitional Provisions to the Act on Criminal Procedure (Official Gazette of the Department of Justice of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland [hereinafter: Official Gazette of the DJ of PCS KP] 1917 no. 1, item 4), p. 18.

²³ That provision charged presidents of magistrates with the duty to conduct annual extraordinary reviews of civil record registries in certain parishes. Original text of Article 221 of the Notary Act: Засвидѣтельствуванію у Мирowychъ Судей и въ Гминныхъ не подлежатъ:

1) акты о передачѣ или ограниченіи права собственности на недвижимыя имущества; 2) акты, касающіеся правъ гражданского состоянія; 3) договоры, касающіеся имущественныхъ отношеній между супругами; 4) даренія; 5) завѣщанія публичныя или тайныя; и 6) сдѣлки, касающіяся правъ, обезпеченныхъ ипотекою. 1875 февр. 19 (54401) прав., ст. 4.

Прильчаніе (по Прод. 1906 г.). Мировые Судьи, при коихъ состоятъ Уѣздныя Ипотечныя Отдѣленія, совершаютъ Засвидѣтельствованіе выписей изъ книгъ гражданского состоянія, а равно исполняютъ предписанныя закономъ дѣйствія относительно сообщенія подлежащимъ чиновникамъ гражданского состоянія актовъ о послѣдовавшей смерти уроженцевъ Царства Польскаго за границею, или во время нахождения ихъ въ военной службѣ. Ежегодная чрезвычайная ревизія книгъ гражданского состоянія въ нѣкоторыхъ приходдахъ, на основаніи дѣйствующихъ по сему предмету узаконеній, какъ за текущей, такъ и за истекшіе годы, возлагается на Предсѣдателей Мирowychъ Съѣздомъ (а). Дѣйствія, возложенныя на основаніи сего примѣчанія на Мирowychъ Судей, при которыхъ состоятъ Уѣздныя Ипотечныя Отдѣленія, возлагаются въ городѣ Варшавѣ на Предсѣдателя мѣстнаго Городскаго Мироваго Съѣзда (б).

(а) 1876 Авг. 6 (56286) ст. 2; 1894 Мая 30 (10682); 1901 Юн. 4 (20239) ст. 1, 2.-(б) 1878 Окт. 23 (58844); 1901 Юн. 4 (20239) ст. 1, 2 // (а) 1876 Авг. 6 (56286) ст. 2; 1894 Мая 30 (10682); 1901 Юн. 4 (20239) ст. 1, 2.-(б) 1878 Окт. 23 (58844); 1901 Юн. 4 (20239) ст. 1, 2.

See: *Сводъ Законовъ Россійской Имперіи. Томъ XVI*, под редакціей и с примечаніями И.Д. Мордухай-Болтовскаго, Санкт-Петербург 1912 [hereinafter referred to as Collection of Laws, vol. XVI], pp. 343-344.

43186. – *Апрѣля 14. Высочайше утвержденное Положеніе о нотаріальной части*, [in:] *Полное собраніе законовъ Россійской имперіи*, vol. 41 (1866), no. 43186, pp. 346-362.

on the Organisation of the Justice System in the Kingdom of Poland of July 18, 1917.²⁴

Taking the above into account, the SAT concluded that the activities of the keepers of civil status records as public officials who register births, marriages, and deaths for state purposes, were not covered by the jurisdiction of the justice system, but by those applicable to general administration authorities and offices.²⁵ In this regard, the Tribunal referred to Article 24 of the Decree of the Regency Council of January 3, 1918 on the provisional organization of the supreme authorities in the Kingdom of Poland, which, among other things, charged the Minister of the Interior with the duty to take care of all matters related to general statistics and matters of an internal nature not reserved for other ministries.²⁶ On the basis of general assumptions of this type, according to the SAT, the right to issue direct orders to the keepers of civil status records to prepare a record for state registration purposes was within the powers of general administrative authorities. It was pointed out, however, that these authorities could not specify in advance the content of the record in question in terms of the circumstances that could or should be mentioned in the record, according to the applicable regulations. If the keeper of the records omitted or misrepresented the circumstances in a record drawn up based on an order of the competent administrative authority, contrary to the statement of the party who reported the relevant event, the party could demand that the record be corrected in accordance with the procedure provided for in Article 140 of the Civil Code of the Kingdom of Poland²⁷ and Article 1647 of the Russian Act on Civil Procedure.²⁸ Accordingly, the SAT shared the arguments of the respondent authority and dismissed the complaint as unfounded.

The judgment was significant in terms of the theoretical subordination of the keepers of civil status records to general administrative authorities. At the same time, however, it was emphasized that these authorities could not interfere with the content of the records, so their powers were limited to procedural considerations only. Thus, the judgment was of little significance in the practice of record-keeping, as it did not realistically strengthen the position of administrative authorities in relation to the clergymen keeping denominational records registers.²⁹

²⁴ Provisional Regulations on the Organization of the Justice System in the Kingdom of Poland (Official Gazette of the DJ of PCS KP 1917, no. 1, item 1), p. 7.

²⁵ Nr. 24A. (...) *Wyrok z 22 lutego 1929...*, op. cit., p. 89.

²⁶ Decree of the Regency Council on the Temporary Organisation of the Supreme Authorities in the Kingdom of Poland. (Journal of Laws of 1918 no. 1, item 1).

²⁷ Journal of Laws of the Kingdom of Poland, vol. 10, no. 41, pp. 83-84.

²⁸ Collection of Laws, vol. XVI, p. 269

²⁹ In 1935, this judgment was analyzed by the General Counsel (*Prokuratoria Generalna*) in the context of the possibility of forcing the pastor of the Roman Catholic parish of the Blessed Virgin Mary

Judgment of June 28, 1934

The 1934 judgment also dealt with the official dependency of the keepers of denominational records registers, but referred to the area of the former Austrian partition. It touched on the issue of the language of the records, which was extremely important in that part of Poland.

The basis of that case was a letter from the district head in Gródek Jagielloński dated August 23, 1930, addressed to Greek Catholic parish offices.³⁰ The district head reminded them that, according to the regulations in force in the former Galicia, denominational records registers were to be kept in Latin, and official correspondence – in the official language of the state. They were asked to comply with these orders on pain of fines, as well as an alternate penalty of arrest, as provided for in Articles 45-48 of the Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Compulsory Administrative Proceedings.³¹ The parish office in Janów ignored the above regulations and the district head's order and submitted to the said district head's office a list of population movements for the fourth quarter of 1930, which it prepared in the Ruthenian language. As a result, in a letter dated January 28, 1931, the district head, demanded that the parish office submit the requested document drawn up in the official language within five days. After the deadline expired without effect, the district head, in a decision dated January 23, 1931, imposed a fine of 119 zlotys on Rev. Michał Kuskiewicz, the administrator of the Greek Catholic parish office in Janów, with a renewed demand to comply with the order.³²

in Warsaw, as the keeper of civil records, to disclose the notarized acknowledgment of paternity in a child's birth certificate, as well as to correct the father's name therein. Indeed, the judgment states that the authorities competent to issue instructions to keepers of civil records are general administrative authorities. However, the ruling went on to stipulate that these authorities could not specify in advance the content of the certificate by establishing the circumstances that, pursuant to the applicable civil law, could be mentioned in civil records. Ultimately, due to a number of irregularities in the case and legal doubts, the General Counsel recommended that administrative authorities disregard the matter concerning the name and issue an order to include the act of recognition in the records in the form of a marginal note in the birth certificate. See: Archives of New Records, Collection: Ministry of Religious Denominations and Public Enlightenment, ref. no. 641 – Civil records – bills on the keeping of civil records, amendments, opinions, circulars, regulations, matters of regulation of differences between regions [hereinafter referred to as ANR, MRDPE, ref. no. 641], sheets 321-323.

³⁰ Nr. 782 A. (...) *Wyrok z 28 czerwca 1934 l. rej. 8182/31*, [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XII. Rok 1934. Dział A*, eds. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1935, p. 206.

³¹ Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Compulsory Administrative Proceedings. (Journal of Laws 1928 no. 36, item 342).

³² Nr. 782 A. (...) *Wyrok z 28 czerwca 1934...*, op. cit., p. 207.

The priest made an appeal to the Voivodeship Office in Lviv (*Urząd Wojewódzki we Lwowie*), which, however, dismissed it and, in a decision dated May 8, 1931, approved the district head's decision. In doing so, the Voivodeship Office invoked the duties of the keeper of denominational records registers acting as a public official, related to registration of such records and arising from the Act of July 31, 1924 on the official language of the state.³³ It was noted that the right to submit applications and statements in the native language could not apply to official reports that the keeper of the records was required to submit to his supervisory authority.

Rev. Kuskiewicz filed a complaint with the SAT, in which he claimed that, as a keeper of denominational records, he did not have the status of a public official, and pointed out that, by keeping denominational records registers, their keepers did not become officials, and parish offices did not become state or local government offices. Accordingly, in the performance of their administrative duties, pastors were only officials of the church hierarchy, and thus could be subject only to church regulations, and not to the laws on compulsory administrative proceedings or criminal-administrative proceedings. The clergyman pointed out that the order to use the native tongue, i.e. Ukrainian, for both denominational records registers and official correspondence, was given to pastors and administrators by the Greek Catholic consistory in Lviv. The complainant pointed out that, as a subordinate of that church authority, he could not oppose such an order, nor could he be coerced into such disobedience due to the provisions of the concordat.

The SAT began its consideration of that case by drawing attention to the obligation, imposed on keepers of civil status records by Article 1 (1) of the Regulation of the President of the Republic of Poland on Natural Population Movement Statistics,³⁴ to send quarterly individual reports on the facts registered in the records to the competent administrative authority of the first instance.³⁵ In the southern voivodeships, where Austrian legislation was in force, on the basis of an imperial patent (universal) of February 20, 1784³⁶ the keeping of

³³ Act of July 31, 1924 on the Official Language of the State and the Official Language of Governmental and Local Administrative Authorities. (Journal of Laws 1924 no. 73, item 724).

³⁴ Regulation of the President of the Republic of Poland of February 1, 1927 on Natural Population Movement Statistics (Journal of Laws 1927 no. 10, item 76).

³⁵ Nr. 782 A. (...) Wyrok z 28 czerwca 1934... op. cit., p. 208.

³⁶ X. Patent, *Die Tauf-, Ehe- und Sterberegister betreffend. (...) die 20ma Mensis Februarii, millesimo septingentesimo octuagesimo quarto (...)*, p. 28. Polish version: UNIWERSAŁ. *Względem Metryk, Chrzty-Slubów y Pogrzebów. (...) dnia 20go Miesiąca Lutego tysiąc siedemset osmdziesiątego czwartego (...)*, [hereinafter referred to as Patent of February 20, 1784], p. 30. Both language versions from: *Continuatio Edictorum, Mandatorum et Universalium in Regnis Galiciae et Lodomeriae a Die 1. Januarii ad Ultimam Decembris Anno 1784. Emanatorum. Kontynuacja Wyrokow y Rozkazow Powszechnych w Galicyi y Lodomerji Krolestwach od Dnia 1. Stycznia aż do konca Grudnia Roku 1784. Wypadłych, Lwów 1784.*

denominational records registers, as a function of state administration, was entrusted to pastors under the supervision of administrative authorities. With the entry of that law into force, denominational records became public records and exclusive civil status records. This patent, as well as numerous subsequent decrees, regulations, and rescripts, contained detailed regulations for pastors on how to keep the records, including on how to initial and confirm them, make additional entries and corrections, and supervise the keeping of the records.

The Tribunal paid particular attention to the nomenclature used by the Austrian authorities. The Regulation of the Austrian Ministry of Interior of September 16, 1875³⁷ used the term *Matrikenführer*, translated as “keeper of records,” to refer to pastors with reference to their record-keeping functions. The Tribunal also emphasized the importance of the rescript of the Austrian Ministry of Interior of April 28, 1891, in which the general administration authority in a district, appointed to supervise parish priests in their keeping of records, was called *Matrikenbehörde*, or “superior record-keeping authority.” It also stipulated that pastors did not have the right of recourse against the decisions of that authority.³⁸ According to the SAT, this put a strong emphasis on the obligation of pastors to comply with the instructions of state authorities in matters related to denominational records registers.

In light of the above-mentioned legislation in effect at the time, the Tribunal held that, contrary to the complainant’s opinion, Catholic pastors in their capacity as keepers of denominational records did not act before the state administration as entities of the autonomous Catholic Church, but had a relationship to it that was analogous to the relationship of a state official to a superior authority. Accordingly, they were required to strictly comply with the orders and instructions issued by the authority, and no change in this regard was made by the 1925 Concordat,³⁹ which contained no provisions in this regard.

The SAT thus assessed that, in terms of the language in which official correspondence between Catholic pastors keeping denominational records and state administrative authorities had to be conducted, the provisions of the Act

³⁷ Nr. 66. *Kundmachung der gal. k.k. Statthaltereii vom. 25. September 1875 Zahl 47131, über die Sprache in welcher die Matriken zu führen, sowie die Metrikenauszüge und Zeugnisse auszufertigen sind*, [in:] *Landes-Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Galizien und Lodomerien sammt dem Großherzogthume Krakau. Jahrgang 1875, Lemberg 1875*, pp. 209-210. Polish text: Nr. 66. *Obwieszczenie c. k. Namiestnictwa z dnia 25. Września b. r. L. 47131 względem języka w którym mają być prowadzone zapisy metrykalne i wydawane wyciągi i poświadczenia metrykalne*, [in:] *Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomerji wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. Rok 1875, Lwów 1875*, pp. 209-210.

³⁸ Nr. 782 A. (...) *Wyrok z 28 czerwca 1934...* op. cit., p. 209.

³⁹ Concordat between the Holy See and the Republic of Poland, signed in Rome on February 10, 1925 (ratified in accordance with the act of April 23, 1925) (Journal of Laws 1925 no. 72, item 501).

of July 31, 1924 on the official language of the state were applicable.⁴⁰ Article 1 contained therein established the Polish language as the official language of Poland, and all governmental and local authorities and administrative offices were to use that language, both internally and externally. According to Article 2, citizens of Ruthenian (Rusyn) nationality were allowed, among other areas, in former Galicia, to make applications and oral statements before civil authorities and offices also in their mother tongue. According to the Tribunal, this situation did not arise in the case at hand, as the priests – keepers of the records were not acting as individual citizens, as they were performing public administration duties they were charged with, and additionally they were not submitting applications or statements, but reports. In conclusion, the SAT held that the general administration authorities had the power to require the complainant to submit a report on population movements for the fourth quarter of 1930 in the official language of the state.⁴¹

The Tribunal also decided to consider the issue of the powers of general administrative authorities as supervisory authorities, in cases where a pastor, as a keeper of civil status records, failed to comply with the orders of these authorities. The disciplinary liability of clergy under the Act of February 17, 1922 on State Civil Service⁴², which applied to state officials, was ruled out. Nor could the clergy be held criminally liable under the Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Criminal-Administrative Proceedings,⁴³ since neither the aforementioned Act on the official language of the state nor the Regulation of the President of the Republic of Poland of February 1, 1927 on the Natural Population Movement Statistics⁴⁴ criminalized the violation of their provisions as a crime and did not provide for specific penalties for them.

It was clear, however, that the priests who were keepers of civil status records were obliged, on a par with all citizens of the state, to comply with the rulings, orders, injunctions and prohibitions of administrative authorities issued by them to implement statutes and regulations. Thus, the administrator of the Greek Catholic parish in Janów was obliged to comply with the order

⁴⁰ Journal of Laws 1924 no. 73, item 724. The published version of the judgment erroneously referred to this legal act as “Regulation of the President of the Republic of Poland of July 31, 1924, item 724, Journal of Laws. See: *Nr. 782 A. (...) Wyrok z 28 czerwca 1934...*, op. cit., p. 209.

⁴¹ *Nr. 782 A. (...) Wyrok z 28 czerwca 1934...* op. cit., p. 210.

⁴² Journal of Laws 1922 no. 21, item 164.

⁴³ Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Criminal-Administrative Proceedings (Journal of Laws 1928 no. 38, item 365).

⁴⁴ Journal of Laws 1927 no. 10, item 76.

of the administrative authority, issued on the basis of the regulations in force, concerning the submission of a report on population movements drawn up in the official language, which he failed to do.⁴⁵ According to Article 4 of the Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Compulsory Administrative Proceedings,⁴⁶ the authority had the right to impose a fine on him to compel him to carry out the indicated order. Accordingly, the SAT dismissed the complaint, finding no fault with the contested ruling in the case.

The ruling was important to shaping the relations between the Catholic clergy keeping denominational record registers and general administration authorities, as it unequivocally confirmed the official subordination of the record keepers to those authorities, analogous to the subordination of state officials. The ruling also established the possibility of holding clergymen who opposed the orders of the authorities liable, which made it possible to enforce the subordination.⁴⁷

Judgment of June 5, 1937

Another judgment also referred to the area of the former Austrian partition, but concerned the first names given in birth certificates there, as well as interfaith relationships. In the case under review, a child, born on August 14, 1923, in Witkowo Nowe in the Radziechów district – the son of spouses Włodzimierz and Ottylia (née Więckowska) Wyszyński – was baptized and entered into the Roman Catholic birth register on September 13, 1923.⁴⁸ The baptism was performed by the pastor of the Roman Catholic parish in Witkowo Nowe, and the boy was recorded in the denominational records under the names Zbigniew Marian. The following year, the child's father, Włodzimierz Wyszyński, who

⁴⁵ Nr. 782 A. (...) *Wyrok z 28 czerwca 1934...*, op. cit., p. 211.

⁴⁶ Journal of Laws 1928 no. 36, item 342.

⁴⁷ The ruling was cited by the General Counsel in its 1935 opinion regarding the permissibility of applying coercive measures in relation to a pastor who was the keeper of denominational records if he refused to comply with an order from an administrative authority. It is also worth noting that the ruling referred only to officials operating in the southern provinces of Poland, but according to the General Counsel, that ruling was supposed to be applied as appropriate in the parts of Poland where the Civil Code of the Kingdom of Poland was in force. See: ANR, MRDPE, ref. no. 641, sheets 323-324. The above ruling was included in the case law in the RPEiS journal. See: W. Orski, V. *Wyznania i szkolnictwo*. 22, [in:] *IV. Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1935, vol. 15, no. 1, p. 229.

⁴⁸ Nr 1383 A. (...) *Wyrok z 5 czerwca 1937 l. rej. 2439/34*, [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XV. Rok 1937. Dział A*, eds. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1937, p. 327.

was a member of the Greek Catholic Church, asked the pastor of the parish of that denomination in Radziechów to give his aforementioned son the sacrament of confirmation. The priest performed that rite and entered the child in the Greek Catholic birth register of his parish on June 5, 1924, under the names Roman Włodzimierz Marian, and then forwarded that entry to the Greek Catholic parish in Witkowo Stare for inclusion in the registers there.⁴⁹

The Greek Catholic parish priest in Witkowo Stare notified the Radziechów district head office of the above events in a report dated March 2, 1932. Due to differences between the two certificates, an investigation was conducted and the child's godparents, Teofil Więckowski and Maria Laufer, were interviewed. They testified that at the baptism, at the mother's request, the child was given the names Zbigniew Marian. Włodzimierz Wyszyński stated that he did not consent to baptizing his son in the Roman Catholic rite and giving him the names inscribed in the certificate, and that he did not know about these events, because, due to family disagreements, his wife was away from their joint residence during childbirth and gave birth to the child in her mother's house in Witkowo Nowe. When Ottylia Wyszyńska returned to the couple's common home in Radziechów in March 1924, her husband demanded that the local Greek Catholic parish grant their son the sacrament of confirmation and supplement his baptism certificate with this information.⁵⁰ On that occasion, the parents jointly chose the names Roman Włodzimierz Marian for their son, which were entered in the birth register of the Greek Catholic parish in Radziechów, which forwarded the entry to the Greek Catholic parish in Witkowo Stare. Ottylia Wyszyńska died four years after these events, i.e. in 1928.

After investigating the case, the Voivodeship Office in Tarnopol (*Urząd Wojewódzki w Tarnopolu*), by a decision of November 15, 1932, ordered the deletion of the serial number at the entry of Zbigniew Marian Wyszyński in the birth register of the Roman Catholic parish in Witkowo Nowe with a note that the person belonged to the Greek Catholic rite. At the same time, it ordered that the entry in the birth register of the Greek Catholic parish in Witkowo Stare be corrected with regard to the change of the son's names from

⁴⁹ The publication of the judgment does not specify how the "transfer" of the entry in the register to the other parish was done. Most likely, the pastor of the Greek Catholic parish in Radziechów recorded the sacrament of confirmation and the bestowal of new names in the parish birth register he kept without assigning another serial number to the entry, while indicating in which parish the relevant entry should be made, and then sent a copy of the certificate drawn up in this way to the Greek Catholic parish in Witkowo Stare.

⁵⁰ Nr 1383 A. (...) *Wyrok z 5 czerwca 1937...*, op. cit., p. 328.

“Roman Włodzimierz Marian” to “Zbigniew Marian,” citing the testimony of the godparents.

Włodzimierz Wyszyński filed an appeal against this decision, stating that the choice of the names “Zbigniew Marian” was decided by the godfather against the mother’s wishes. In a ruling of December 18, 1933, the Ministry of the Interior rejected the appeal and noted that the regulations in effect at the time did not provide for the possibility of changing names that have been given, except in cases of a change of religion from non-Christian to Christian. In addition, the investigation did not confirm the presence of coercion in giving the names stated in the certificate as was indicated by the appellant.

Włodzimierz Wyszyński appealed against the ruling of the Ministry to the SAT. The Tribunal’s verdict in the case was based on the right to given names to a child, since only names chosen by the persons designated by law could be entered in the birth register. According to the Austrian ABGB law, which was in effect in the former Austrian partition, the persons entitled to choose the names of a child were the parents, who, on the basis of sections 91⁵¹ and 147⁵² in conjunction with section 144⁵³ should act in consent in this matter, and in the event of failure to do so, the will of the father was to be decisive. According to the SAT, the Ministry should have taken into account the position of the complainant regarding the disputed names, but it relied solely on the testimony of the godparents, which only mentioned the mother’s demand to give the child the names “Zbigniew Marian,” with no mention about an agreement on this issue with the child’s father⁵⁴. The complainant, on the other hand, indicated in the administrative proceedings that he had no influence on or knowledge of

⁵¹ Section 91: The husband is the head of the family. As such, he enjoys especially the right to manage the household, but also has a duty to provide his wife with the means for a decent living, according to his wealth, and defend her in every case. See: 946. *Patent vom 1ten Junius 1811*, [in:] *Seiner Majestät des Kaisers Franz Gesetze und Verfassungen im Justiz-Fache. Für die Deutschen Staaten der Oesterreichischen Monarchie. Von dem Jahre 1804 bis 1811. Dritte Fortsetzung der Gesetze und Verfassungen im Justizfache unter seiner jetzt regierenden Majestät Kaiser Franz*, Vienna 1816, p. 287. Translated from the Polish text: M. Zatorski, F. Kasperek, *Powszechna Księga Ustaw Cywilnych dla wszystkich krajów dziedzicznych niemieckich Monarchji austryjackiej. Z późniejszymi odnośniami ustawami i rozporządzeniami*, Cieszyn 1875, p. 65.

⁵² Section 147: The rights exclusively enjoyed by the father, as the head of the family, constitute paternal authority. See: 946. *Patent vom 1ten Junius 1811...*, op. cit., p. 296; M. Zatorski, F. Kasperek, op. cit., p. 132.

⁵³ Section 144: Parents have the right, in mutual agreement, to direct the actions of their children; the children owe them respect and obedience. See: 946. *Patent vom 1ten Junius 1811...*, op. cit., p. 295; M. Zatorski, F. Kasperek, op. cit., p. 131.

⁵⁴ Nr 1383 A. (...) *Wyrok z 5 czerwca 1937...*, op. cit., p. 329.

the names given to his son, since during the child's birth and baptism his wife stayed in a different locality than the one where the spouses cohabited.

Taking the above into account, in its judgment of June 5, 1937, the Tribunal found that the forms of procedure had been violated to the detriment of the complainant, and therefore, on the basis of Article 84 of the Regulation of the President of the Republic of Poland of October 27, 1932 on the Supreme Administrative Tribunal⁵⁵, cancelled the contested decision on the grounds of defective procedure.⁵⁶

The basis for this judgment was not the regulations on the keeping of denominational records registers, but the regulations of the Austrian Civil Code. However, the ruling was relevant to the manner in which the keeper of records should proceed, as the Tribunal stressed that in terms of the names entered in birth records, it should first and foremost take into account the will of the parents or, in case of a disagreement between them, the will of the father.

Judgment of June 14, 1937

The judgment of the SAT of June 14, 1937 concerned the right to use a surname and its proper designation in civil status records, and also touched on questions related to inter-regional issues. In that case, there were two mutually exclusive excerpts from denominational records registers in official circulation, which referred to the same person.⁵⁷ The first was issued by the "Registry Office (St. Florian Parish Office) in Poznań"⁵⁸ and stated that on September 17, 1905,

⁵⁵ Article 84: The Tribunal shall cancel by judgment the challenged ruling or order on the grounds of defective procedure if it finds:

- 1) that the facts of the case need to be supplemented,
- 2) that the respondent authority assumed facts that were contrary to the files,
- 3) that the forms of administrative procedure were violated to the detriment of the complainant.

See: Regulation of the President of the Republic of Poland of October 27, 1932 on the Supreme Administrative Tribunal (Journal of Laws 1932 no. 94, item 806).

⁵⁶ A summary of this judgment was included in the case law review in the RPEiS journal. See: W. Orski, *IX. Sprawy kościelne i wyznaniowe*. 123, [in:] *IV. Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1937, vol. 17, no. 4, p. 229.

⁵⁷ *Nr 1360 A. (...) Wyrok z 14 czerwca 1937 l. rej. 10694/34*, [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XV. Rok 1937. Dział A*, eds. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1937, p. 252.

⁵⁸ This term was used in the *Collection of Judgments*, but in the laws in force at the time in the former Prussian partition, the parish office could not perform the function of a registry office, as the latter had to be secular. Civil records and church records were separated in those regions, so the said extract concerning Marian J. probably took the form of two separate documents – an extract from a birth certificate issued by the relevant registry office and an extract from a certificate of baptism issued by the relevant parish office.

a male child was born in Poznań, who was given the name Marian, and was the son of unmarried Józefa J., a servant, of the Catholic religion. According to the other excerpt, issued by the office of the Corpus Christi parish in Cracow on May 30, 1933, baptism was given *sub conditione* (conditionally) to Marian Jan Z.P., formerly *false* bearing the last name J., the illegitimate son of Janina Z.P., according to the testimony of midwife Wiktoria J., born on September 10, 1905.

The man to whom both excerpts pertained, referring to the latter, in an application dated June 1, 1933, asked the Cracow City Hall (*Magistrat m. Krakowa*) to correct his name or to establish that he had the right to use the name Z.P. He also noted that he had been summoned to military conscription under a false name and requested that he be called up for military service under the name Z.P. The applicant filed an analogous application with the Voivodeship Office in Cracow (*Urząd Wojewódzki w Krakowie*) on September 5, 1933. The latter office, in its decision dated May 23, 1934, refused to consider the case on its merits, citing the provincial decree of October 21, 1836⁵⁹ and a Regulation of the Austrian Ministry of Interior of September 7, 1860, as well as pointing out that the entities competent to correct birth certificates in denominational records registers in the territory of the Poznań Voivodeship (*województwo poznańskie*) were courts. In the grounds for the decision, the Voivodeship Office in Cracow also emphasized that Janina Z.P., whom the applicant believed to be his mother, denied that he was her son, while, according to the decree of the court chancellery of January 13, 1814,⁶⁰ when registering an illegitimate child in the birth register, the investigation concerning the mother's real name was not to be performed.⁶¹ Thus, the administrative authorities could not make an entry under a name other than the one given by the mother of the illegitimate child and could not investigate her name if she did not indicate any.

The applicant appealed that decision to the Ministry of Interior, which, in a ruling dated October 18, 1934, rejected his request to correct the entry in the Poznań birth register, citing section 65 of the German Act of February 6,

⁵⁹ Provincial decree of October 21, 1836, L. 58446. See: J.R. Kasperek, *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązujących z wyciągiem orzeczeń c. k. Trybunału administracyjnego. Podręcznik dla organów c.k. Władz rządowych i Władz autonomicznych. Tom V*, Lwów 1885, pp. 3538-3540; J. Piwocki, *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych opracowany przez J. Piwockiego*, vol. 3, Lwów 1911, pp. 227-228; W. Salamon, op. cit., p. 14; E. Tarkowska, op. cit., p. 77.

⁶⁰ Decree of the court chancellery of January 13, 1814; provincial decree of February 4, 1814, L. 3297. See: J.R. Kasperek, op. cit., p. 3532; See: J. Piwocki, op. cit., p. 219; B. Kumor, *Przepisy państwowe...*, p. 102; A. Gulczyński, op. cit., p. 107-108; Z. Szulc, op. cit., p. 32; E. Tarkowska, op. cit., p. 69.

⁶¹ Nr 1360 A. (...) Wyrok z 14 czerwca 1937..., op. cit., p. 253.

1875.⁶² At the same time, citing Article 99 of the Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Administrative Proceedings,⁶³ the Ministry of the Interior overruled the decision of the Voivodeship Office in Cracow in the part concerning the demand to establish the appellant's right to the name Z.P. This is because it was a request for a legal determination of a family relationship, and therefore, pursuant to Articles 2 and 3 of the Code of Civil Procedure of November 29, 1930⁶⁴ the issue could only be resolved in court proceedings.

Marian J. a.k.a. Marian Jan Z.P. challenged that ministerial ruling by filing a complaint to the SAT and demanding its revocation as unlawful. The complainant argued that, according to the testimony of the midwife Wiktoria J., a nun of the Sisters of Mercy order in Cracow Ludwika T., and the servant Józefa B., he was born on September 17, 1905⁶⁵ in the obstetric facility of Dr. Stanisław Braun in Cracow from the unmarried mother Janina Z.P. After the applicant was given a conditional baptism by the pastor of the Corpus Christi parish in Cracow, on the basis of the aforementioned testimony the Corpus Christi parish office issued to him a certificate of baptism,⁶⁶ designating him therein as Marian Jan Z.P. The complainant pointed out that the birth certificate of the son of Józefa J. did not apply to him, and therefore the regulations on the keeping of civil status records that were in effect in the Poznań Voivodeship were not supposed to apply to him.

At the hearing, the complainant's attorney withdrew his allegations concerning the refusal to correct the entry in the Poznań birth register, so only the question of the jurisdiction for the determination of the right to the last

⁶² *Reichsgesetzblatt. No 4. (Nr. 1040.) Gesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung. Vom 6. Februar 1875, [in:] Reichsgesetzblatt. 1875. Enthält die Gesetze, Verordnungen etc. vom 4. Januar bis 29. Dezember 1875, nebst einem Gesetze und mehreren Verträgen vom Jahre 1874. (Von No 1034 bis No 1106.) No 1 bis incl. 35., Berlin 1875, p. 35. Text in Polish: F. Podwojski, Podręcznik dla Urzędników Stanu Cywilnego byłej dzielnicy pruskiej, Toruń 1926, p. 22.*

⁶³ Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Administrative Proceedings (Journal of Laws 1928 no. 36, item 341).

⁶⁴ Regulation of the President of the Republic of Poland of November 29, 1930 – Code of Civil Procedure (Journal of Laws 1930 no. 83, item 651).

⁶⁵ There was an inaccuracy in the published version of the verdict, since, according to the initial grounds for the judgment, the midwife Wiktoria J. reportedly testified that Marian J. a.k.a. Marian Jan Z. P. was born on September 10, 1905.

⁶⁶ In its ruling, the Ministry of the Interior stated that in completing the conditional baptism of Marian J., the pastor committed a violation of the provincial decree of May 8, 1844, and instructed the Voivodeship Office in Cracow to issue appropriate orders in this regard. In its execution, the Voivodeship Office in Cracow ordered the deletion of the serial number in the entry of the complainant's Cracow birth certificate. This order and the order of the SAT could not be taken into account by the complainant because, according to the file, they were not communicated to him. See: No. 1360 A. (...) *Judgment of June 14, 1937...*, op. cit., pp. 253-254.

name was considered.⁶⁷ The complainant based his argument in this part on the fact that he was in fact the illegitimate son of Janina Z.P., as well as on the Cracow entry in the denominational records register. According to the SAT, the indicated facts were not consistent with each other, as there could be a situation where the entry in the denominational records register did not correspond to the facts. In such a case, the determination of a person's ancestry was of a private-law nature and was a matter to be adjudicated by common courts. Thus, with regard to the determination of whether the complainant was in fact the son of Janina Z.P., and whether he was entitled to the name Z.P. on that account, the Tribunal found the contested ruling of the Ministry of the Interior to be accurate.

A separate issue was the demand to establish the applicant's last name on the basis of the entry in the Cracow denominational records register, which the administrative authority was competent to decide on. One of its tasks was to ensure that everyone constantly identified themselves and was identified with the same last name that was assigned to them according to the applicable regulations. The permissibility of a name change also depended on its authorization. In cases requiring the determination of the right to use a last name on the basis of a family relationship, administrative authorities were required to decide, as long as they had the authority to establish the family relationship in question as proven.⁶⁸

In this aspect, the SAT took into account the entries in the denominational records register, which in the former Austrian partition were kept on the basis of the imperial patent of February 20, 1784.⁶⁹ According to sec. 4 of that law, a birth register entry had to include the last name of the parents. More detailed provisions on this issue were contained, among others, in the decrees of the court chancellery of October 21, 1813,⁷⁰ January 13, 1814,⁷¹ and June 27, 1835,⁷²

⁶⁷ No. 1360 A. (...) *Judgment of June 14, 1937...*, op. cit., p. 254.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 255.

⁶⁹ See: Patent dated April 20, 1784.

⁷⁰ *XLVIII. Kreisschreiben. Wie sich die Seelsorger aller christlichen Konfessionen und Diejenigen welche bei den Israeliten die Geburtsbücher führen bei Eintragung der Gebornen in dieselben zu benehmen haben.* Polish text: *Cyrkularz. Jak sobie Duchowni, i ci którzy u Izraelitów księgi narodzenia utrzymuią, przy zapisaniu narodzonych do tychże ksiąg postępować maią.* Both language versions from: *Continuatio Edictorum et Mandatorum Universalium in Regnis Galiciae et Lodomeriae a Die 1. Januarii. ad Ultimam Decembris Anno 1813. Emanatorum. Kontynuacja Wyrokow y Rozkazow Powszechnych w Galicyi y Lodomeryi Królestwach od dnia 1. Stycznia aż do końca Grudnia Roku 1813 wypadłych*, Leopoli 1813, pp. 213-221. See: J. Piwocki, op. cit., p. 215-219; Z. Szulc, op. cit., p. 32.

⁷¹ Decree of the court chancellery of January 13, 1814; provincial decree of February 4, 1814, L. 3297. See: J.R. Kasperek, op. cit., p. 3532; See: J. Piwocki, op. cit., p. 219; B. Kumor, *Przepisy państwowe...*, op. cit., p. 102; A. Gulczyński, op. cit., pp. 107-108; Z. Szulc, op. cit., p. 32; E. Tarkowska, op. cit., p. 69.

⁷² Decree of the court chancellery of January 13, 1814, L. 16406; provincial decree of August 1, 1835, L. 43591. See: J.R. Kasperek, op. cit., p. 3537; J. Piwocki, op. cit., pp. 220, 227; Z. Szulc, op. cit., p. 36.

on the basis of which the determination of a child's parents was invariably the responsibility of the pastor. An entry in the denominational records register was a public proof and a complete evidence of the circumstances contained therein, but the basis for the right to the last name was the actual family relationship, not the entry in the register, which was merely a documentation of that relationship. According to the regulations, the entity competent to correct the entry was the administrative authorities, but circumstances contrary to those contained therein, i.e. the actual family relationship of a person, could only be proven in court proceedings.

Therefore, according to the SAT, it was the duty of the Ministry of Interior to take into account the entry in the Cracow denominational records register, taking into account Janina Z.P.'s denial, and to assess whether it was made in accordance with the regulations. On that basis, it should either recognize the complainant's right to the name Z.P., subject to any subsequent judicial determination, or order the deletion or appropriate correction of said entry. In the Tribunal's view, the ruling of the Ministry of Interior addressed the complainant's demands based solely on the assertion that the complainant was the son of Janina Z.P., ignoring the demand based on the entry in the Cracow denominational records register, which violated the form of the proceedings to the detriment of the applicant. Accordingly, on the basis of Article 84 of the Regulation of the President of the Republic of Poland of October 27, 1932 on the Supreme Administrative Tribunal,⁷³ the SAT revoked the appealed ruling due to defective procedure.⁷⁴

This judgment emphasized the importance of the entries in the denominational records registers, which constituted public proof and complete evidence of the circumstances contained therein. General administrative authorities could not arbitrarily disregard their contents on the basis of their discretionary judgment, and, in particular, it was not within their competence to accept evidence contrary to them. The determination of a family relationship, which could only be done in court proceedings, was of fundamental importance in this regard.

Judgment of April 8, 1938

In its judgment of April 8, 1938, the Tribunal revisited the question of the possibility of changing one's name by correcting the entry in a denominational records register in the former Austrian partition, but in this case this would not

⁷³ Journal of Laws 1932 no. 94, item 806.

⁷⁴ No. 1360 A. (...) *Judgment of June 14, 1937...*, op. cit., p. 256.

involve assuming a completely different name, but choosing a different form of the same name. In his application dated December 10, 1934, Schija Gleicher asked the Voivodeship Office in Cracow to establish that the Jewish name Schija, with which he was identified in his birth certificate in the records of the Jewish registry in Gorlice, was Oskar in Polish, and to order that an appropriate annotation be made in those records.⁷⁵ By a decision dated December 17, 1934, the Voivodeship Office in Cracow denied the request, and the applicant appealed that decision to the Ministry of Interior.

In its ruling dated September 13, 1935, the ministry stated that, in its opinion, Jewish biblical names were not subject to translation. Assuming that the appellant's request would have been treated as a request to correct the entry in the denominational records register, it was concluded that the appellant did not provide the obligatory proof of the falsity of the claim in the records that the name Schija was formally given to him. Assuming, on the other hand, that the appellant considered his application to be a request for a permission to change his name, the laws left the resolution of such a matter to the discretion of the authority. It was noted, however, that in addition to the private interest, the public interest had to be taken into account in such cases, as it required the constancy of the first name as a basic characteristic that identifies an individual.

Schija Gleicher filed a complaint with the SAT against the ruling. The Tribunal assessed the complainant's claim that numerous documents issued to him by civilian and military authorities (including an extract from a conscript list, an identity card, a gun registration card, and letters relating to his activities in the Gorlice local government), in which he was identified with the name Oskar, confirmed that that very name was given to him.⁷⁶ The complainant also stressed that the denominational records register office reportedly entered him in the records under the name Schija contrary to his parents' instructions. The SAT found the above conclusions inaccurate, since according to Article 52 of the Regulation of the President of the Republic of Poland on the Administrative Procedure,⁷⁷ the statement in the birth register that the applicant was given the name Schija constituted complete proof of that fact, as long as its falsity was not proven pursuant to Article 55. The documents mentioned by the complainant could not constitute such evidence, since their purpose was not to establish what name he was given, and the Ministry's failure to clarify the discrepancy between those documents and the entry in the records did not prove a violation of the forms of the proceedings.

⁷⁵ Nr 1556 A. (...) Wyrok z 8 kwietnia 1938 l. rej. 6639/35, [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XVI. Rok 1938. Dział A*, eds. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1938, p. 209.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 210.

⁷⁷ *Journal of Laws* 1928 no. 36, item 341.

The SAT referred to the complainant's argument that the Ministry of Interior should have ordered his relatives to be interviewed, as their testimony could provide evidence to establish the name that was given to him. The Tribunal noted, however, that in the administrative proceedings the complainant requested only that the translation of his name into Polish be established or that a change of name be permitted, so the Ministry did not consider the issue of possible inconsistency between the name indicated in the records with the will of his parents.

The complainant also presented a certificate from the board of the Jewish community in Gorlice, dated September 24, 1931, in which it was claimed that according to a census of Jewish proper names and their translation, and based on "generally accepted principles," the names "Schija and Oskar are identical." In the Tribunal's view, that document did not prove that the complainant's rights were violated by the contested ruling, since the same name could have multiple forms, and the parents were required to choose the name, and thus its form. Thus, if they chose for their child a particular form of the name that was recorded in the denominational records register, the mere fact that it was possible to record it in a different form desired by the bearer of that name did not prove the illegality of the entry that had already been made, and thus did not entitle the bearer to demand its correction.

The applicant's argument that he took part in the struggle for Poland's independence and therefore wanted to use the Polish name was irrelevant in this regard.⁷⁸ It could be the basis for a permission to change the first name recorded in the register in accordance with the law, but there was no provision at that time establishing an obligation to grant such permission. The option to refuse to issue such a permit was therefore left to the discretion of the authority, and therefore the complainant's arguments aimed at demonstrating that there was no obstacle to the issuance of a permit had to be disregarded on the basis of Article 61 (1) in conjunction with Article 6 (2) of the Regulation of the Presidential of the Republic of Poland of October 27, 1932 on the Supreme Administrative Tribunal.⁷⁹ Given the above, the SAT dismissed the complaint as unfounded.

That judgment confirmed the will of the parents as the deciding factor in recording the name in the birth register. Therefore, Jewish first names

⁷⁸ Nr 1556 A. (...) *Wyrok z 8 kwietnia 1938...*, op. cit., p. 211.

⁷⁹ Article 61(1): The Tribunal shall leave the complaint unprocessed due to its inadequacy. Article 6 (2): The Tribunal's jurisprudence shall not include cases in which administrative authorities have the power to decide according to their discretion, within the limits established for that discretion. See: *Journal of Laws 1932 no. 94, item 806.*

that deviated from the original form and changed in an evolutionary manner had to be treated as first names with an autonomous meaning. The keeper of the records was thus required to record such names according to the will of the parents, even if they deviated from the historical original form. Therefore, the inadmissibility of correcting a first name on the grounds that it was an altered form of the original first name from which it originated was confirmed.⁸⁰

Judgment of May 10, 1938

The judgment of May 10, 1938 again addressed the issue of the language to be used in the former Austrian partition by keepers of denominational records registers to prepare civil status records. This time, however, this did not concern documents submitted to administrative authorities, but rather those submitted to courts.

In successive orders dated March 23, April 9, April 18, May 12, and May 18, 1936, the Kosów district head called upon the Greek Catholic pastor in Brustury to submit to the Kosów Municipal Court (*Sąd Grodzki w Kosowie*), within a specified period of time, lists or extracts from the denominational records, as well as the relevant explanations, in the official language, in lieu of the documents prepared by that pastor in the Ruthenian language.⁸¹ Otherwise, the pastor faced a fine pursuant to Article 46 of the Decree of the President of the Republic of Poland on Compulsory Administrative Proceedings.⁸²

The aforementioned Greek-Catholic pastor, Rev. Mikołaj Karwan, appealed to the Governor of the Stanisławów Voivodeship, who, in a ruling dated July 4, 1936, dismissed the appeal and upheld the order of the district head.⁸³ In the grounds for his ruling, the governor pointed out that the pastors who kept denominational records registers in Lesser Poland (*Małopolska*) did not act before administrative authorities as bodies of the autonomous Catholic Church, but had a relationship to them analogous to that of state officials. In view of the

⁸⁰ J. Ogonowski makes a reference to that judgment with regards to proceedings in cases of correction of Jewish first names. See: J. Ogonowski, op. cit., pp. 116-117. A summary of the judgment was included in the case law review in the RPEiS journal. See: W. Orski, XVII. *Prawa osobiste*. 131, [in:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1938, vol. 18, no. 4, p. 940.

⁸¹ Nr 1565 A. (...) *Wyrok z 10 maja 1938 l. rej. 4550/36*, [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XVI. Rok 1938. Dział A*, eds. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1938, pp. 248-249.

⁸² *Journal of Laws* 1928 no. 36, item 342.

⁸³ Nr 1565 A. (...) *Wyrok z 10 maja 1938...*, op. cit., p. 249.

above, pursuant to Article 1 of the Act of July 31, 1924 on the official language of the state,⁸⁴ they were required to submit official documentation to said authorities in the official language, i.e. Polish.

Rev. Karwan filed a complaint with the SAT against the ruling, alleging that it was unlawful, as he was entitled to use his native language, i.e. Ukrainian,⁸⁵ in accordance with Article 2 of the cited Act of July 31, 1924 on the official language of the state and Article 2 of the Act of July 31, 1924 on the official language of courts.⁸⁶ In its argument, the Tribunal referred to its June 28, 1934 judgment and concluded again that, in their capacity as keepers of denominational records registers, pastors were in a service relationship with general administration authorities, and were therefore obligated to follow the instructions and orders of those authorities in the aforementioned scope of activity. This also led to the implication that in official correspondence related to denominational records registers, pastors were to use the official language of the state.

The SAT found that the complainant did not take into account in his arguments the official nature of the clergymen in this case and erroneously referred to the right of Polish citizens of Ruthenian nationality to submit applications and statements in their mother tongue to the administrative authorities in the southern voivodeship, which obviously could not apply to official correspondence, or to lists and extracts from denominational records, submitted to the state authorities by parish offices.⁸⁷ According to the same principle, it was inappropriate to invoke analogous laws on the language of courts, which allowed the parties to use Ruthenian in letters addressed to courts, since they did not apply to correspondence between offices, including parish offices, and courts.

At the hearing, the complainant raised the allegation that the provisions of the Regulation on Compulsory Administrative Proceedings could not be applied to clergymen who keep denominational records, but in the absence of his reference to any laws, the Tribunal disregarded that allegation. Given the above, the SAT dismissed the complaint as unfounded.⁸⁸

84 Journal of Laws 1924 no. 73, item 724.

85 In the publication of the verdict, the word "Ukrainian" was put in quotation marks.

86 Act of July 31, 1924 on the Official Language of Courts, Prosecutors' Offices, and Notaries' Offices. (Journal of Laws 1924 no. 78, item 757).

87 Nr 1565 A. (...) *Wyrok z 10 maja 1938...*, op. cit., p. 250.

88 The judgment appeared in the case law review in the RPEiS journal. See: W. Orski, IX. *Sprawy kościelne i wyznaniowe*. 121, [in:] IV. *Sądownictwo*. A. *Przegląd orzecznictwa*. *Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1938, vol. 18, no. 4, p. 938.

The above ruling confirmed that all documentation related to the keeping and maintaining of denominational records registers that was submitted to public authorities should be drawn up by Catholic pastors in the official language, i.e. Polish. Courts were also included in this category of authorities.

Judgment of December 30, 1938

The judgment of December 30, 1938 also concerned the former Austrian partition, but referred to marriage certificates of members of the Jewish community. In an application dated April 1, 1932, Gitla Elka Gold asked for an order to make an additional entry in the records for the marriage that she claimed to have concluded in 1913 in Halicz with Leib Stern.⁸⁹ The proof confirming the marriage was to be the testimony of witnesses Kopel Distenfeld and Izak Feuer. Both were questioned twice under oath, and the information they presented was not entirely consistent, as it related to other aspects of the event under investigation.⁹⁰ Kopel Distenfeld testified that he was present at the applicant's wedding with Leib Stern, which was officiated in accordance with civil law by Rabbi Reich in 1913 in Halicz at the home of the applicant's father, Leizor Somerfreund. At the same time, he stated that he did not know if the banns had been announced beforehand, since those were normally announced in the main synagogue, while he attended another synagogue. Izak Feuer, on the other hand, testified that on a Saturday, a year before the outbreak of the world war, he heard the banns in the large synagogue in Halicz regarding Leib Stern and Gitla Gold, which was announced by the synagogue's servant Leib Watchtel. He also declared that he was present at the couple's wedding, which was officiated in Halicz by rabbi Reich.

By a decision dated March 13, 1935, the Voivodeship Office in Stanisławów denied the petitioner's request, as the investigation did not sufficiently prove the marriage in accordance with civil regulations. According to Section 128 of the ABGB⁹¹ a rabbi was obligated, in the event of a marriage officiated by him him,

⁸⁹ Nr 1662 A. (...) *Wyrok z 30 grudnia 1938 l. rej. 3400/36*, [in:] eds. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XVI. Rok 1938. Dział A*, Warszawa 1938, p. 556.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 557.

⁹¹ Section 128 of the ABGB: The competent rabbi or teacher is obliged to record the concluded wedding in the marriage register in the national language, in the manner prescribed by sections 80-82; the certificates required and submitted by the bride and groom must be marked with the number under which the bride and groom are recorded in the marriage registered and sewn to the same book. See: 946. *Patent vom 1ten Junius 1811...*, op. cit., p. 293; M. Zatorski, F. Kasperek, op. cit., p. 79.

to make appropriate entries in the registers of banns and marriages that he kept, but in the surviving books of this type from 1913, both those kept by the rabbi and those kept by the person keeping the denominational records in Halicz, no proper annotations were found in this regard. The only person to confirm the announcement of the banns was the 87-year-old Izak Feuer, but his testimony was deemed insufficiently credible by the Voivodeship Office in Stanisławów due to his old age; additionally, he did not state whether the applicant's wedding was conducted in accordance with applicable regulations. This was stated by Kopel Distenfeld, but he could not confirm that the banns had been announced. The Office also noted that the petitioner brought her request nineteen years after her alleged marriage, when the issue of granting her a provision under the disability entitlement regulations arose.

Gitla Elka Gold filed an appeal with the Ministry of the Interior, which was dismissed in a ruling of April 2, 1936. The Ministry found that the Voivodeship Office in Stanisławów correctly assessed, based on the principle of discretionary evaluation of evidence arising from Article 50 of the Regulation of the President of the Republic of Poland on the Administrative Procedure,⁹² that the procedure conducted did not provide a sufficient basis for establishing that the petitioner's alleged marriage was concluded in accordance with civil law.

Gitla Elka Gold filed an appeal against that ruling with the SAT, which, in reviewing the case, stressed that to regulations on the keeping of denominational records registers were authoritative in determining whether a particular marriage should be additionally recorded in such a register.⁹³ Therefore, the decisive moments according to civil law were relevant in this case only if they were relevant under the regulations on denominational records registers. Both the applicant and her alleged husband were of the Jewish faith, and under Sections 126⁹⁴ and 129⁹⁵ of the ABGB, an announcement of banns was necessary for the validity of Jewish marriages. According to the Tribunal, the mere fact of failing

⁹² Article 50 of the Regulation: Whether a circumstance is to be accepted as proven is decided by the authority based on a discretionary evaluation of the results of the investigation. See: *Journal of Laws* 1928 no. 36, item 341.

⁹³ *Nr 1662 A. (...) Wyrok z 30 grudnia 1938...*, op. cit., p. 558.

⁹⁴ Section 126 of the ABGB: Banns for Jewish marriages shall, while observing the provisions of sections 70-73, be announced for three consecutive Sabbaths or holy days in the synagogue or house of common prayer, or, where there is none, by the local authority in the main or special community to which the bride and the groom belongs. Exemption from the banns shall be obtained according to the provisions of sections 83-88. See: *946. Patent vom 1ten Junius 1811...*, op. cit., p. 293; M. Zatorski, F. Kasperek, op. cit., p. 79-80.

⁹⁵ Section 129 of the ABGB: A Jewish marriage concluded without observance of the provisions of the law shall be invalid. See: *946. Patent vom 1ten Junius 1811...*, op. cit., p. 293; M. Zatorski, F. Kasperek, op. cit., p. 80.

to announce banns could not be considered an obstacle to entering the marriage in question in the marriage register, since the rabbi or his deputy, established under state law, was obligated pursuant to the aforementioned section 128 to enter every marriage concluded before him. Pursuant to section 127,⁹⁶ the essence of the act of marriage should include first and foremost a declaration of the intent to marry, made by both parties in the presence of two witnesses. If the rabbi was not authorized to keep denominational records, he should have, in accordance with Section 11 of the Ministerial Regulation of March 15, 1875,⁹⁷ send a copy of the entry he made to the keeper of the denominational records register in the relevant district for inclusion in the appropriate register.

Therefore, what was relevant to the case was the status of Rabbi Reich, before whom the alleged marriage was concluded, i.e., whether he was appointed in accordance with the law, as well as whether the complainant and Leib Stern made a solemn declaration of intent to marry before him and in the presence of two witnesses. According to the SAT, the Voivodeship Office in Stanisławów did not clearly define the scope of its doubts, as it did not state whether they questioned Rabbi Reich's authority to conduct weddings, in which case the rabbi could not make an entry in the records, or whether his status was not in doubt, but he was had not made an entry in the records because the wedding had not taken place. Such vagueness made it difficult for the complainant to defend her claims.

According to the Tribunal, the Voivodeship Office in Stanisławów and the Ministry of the Interior did not consider in detail whether the complainant and Leib Stern made a declaration of intent to marry each other before the rabbi, but instead limited their examinations to the general question of whether the wedding took place.⁹⁸ The ministry did not consider this fact as proven, relying on the lack of mention of the planned wedding in the relevant banns

⁹⁶ Section 127 of the ABGB: The wedding ceremony shall be officiated in the presence of two witnesses by the rabbi or religious teacher of the main community to which either the bride or the groom belongs, and only after the bride and groom have submitted the necessary certificates. The rabbi or teacher may also authorize a rabbi or teacher from another community to officiate a wedding. See: *946. Patent vom 1ten Junius 1811...*, op. cit., p. 293; M. Zatorski, F. Kasperek, op. cit., p. 79.

⁹⁷ Section 50 of the Regulation: Religious superiors (rabbis or teachers) shall enter each officiated wedding in the wedding register they keep in the manner prescribed by law (section 128 of the civ. act). If the religious superior who officiated a wedding is not also the keeper of the denominational records of the district in which the wedding took place, then he must give the keeper of the district records a copy of the relevant entry within 8 days. The same applies to those weddings of believers of the religion of Moses that were concluded before a secular authority in accordance with the Act of May 25, 1868 (Journal of Laws of the Polish State no. 47.) and the ministerial Regulation of July 1, 1868 (Journal of Laws of the Polish State no. 47), and of which that authority reported to the keeper of the district records. See: *Nr. 55. Obwieszczenie...*, op. cit., [in:] JLN 1876, s. 141.

⁹⁸ *Nr 1662 A. (...) Wyrok z 30 grudnia 1938...*, op. cit., p. 559.

register, on the lack of an entry of its having taken place in the rabbinical marriage register, as well as on the late application for an additional entry and the single confirmation of the marriage in accordance with regulations – only by the witness Kopel Distenfeld. The probative value of the witness's testimony was assessed in conjunction with other circumstances, which was correct in principle.

However, the Tribunal noted that according to Article 50 of the Regulation of the President of the Republic of Poland on Administrative Procedure, the authority should make decisions on the basis of the entire body of evidence, not just a part of it. In this case, however, the testimony of the witness Wolf Kimmel, submitted for the record on December 16, 1935, in which the witness confirmed that he had attended the wedding of the complainant and Leib Stern, officiated by Rabbi Reich, was omitted. Also the complainant's brothers, Benzion and Jakub Sommerfreund were not questioned in detail, even though, according to an October 29, 1935 report from the Halicz State Police Station, they stated that they had attended their sister's wedding, but did not know whether it had been officiated in accordance with regulations or whether it was merely ritualistic in nature. The Tribunal stressed that all of the above-mentioned three witnesses were not called to establish this fact, but should have been questioned as to the statements made by Gitla Elka Gold and Leib Stern before the rabbi about their marriage.

The complainant herself, on the other hand, should have been required to identify the persons who were official witnesses at her alleged wedding. She should also have been asked to explain the discrepancy in the status of her child. In a request dated April 1, 1932, the complainant indicated that her wedding took place in 1913, then in an application dated September 25, 1933, she identified her son Dawid Mojżesz as born of her marriage to Leib Stern.⁹⁹ Meanwhile, the same Dawid Mojżesz was identified in an extract from the records as the complainant's illegitimate son, born in 1912.

Guided by the above motives, the Tribunal found that the contested ruling violated the forms of procedure to the detriment of the applicant, and indicated the need to supplement the assessment of the facts with the totality of the evidence. Accordingly, on the basis of Article 84 of the Regulation of the President of the Republic of Poland on the Supreme Administrative Tribunal of October 27, 1932, the SAT revoked the appealed ruling due to defective proceedings.¹⁰⁰

⁹⁹ Ibidem, p. 560.

¹⁰⁰ This judgment is presented in a case law review in the RPEiS journal. See: W. Orski, X. *Sprawy wyznaniowe*. 103, [in:] *IV. Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1939, vol. 19, no. 3, p. 762.

In that judgment, it was made clear that the individual indications that the marriage was concluded were to be taken into account for additional entry in the records only if they were significant in relation to the provisions on the keeping of those records. It was also stressed that it was necessary to evaluate each piece of evidence presented for the circumstances claimed in a given case.

Other examples from case law

The above review of the case law of the SAT is certainly not exhaustive in matters both directly and indirectly related to denominational records registers/civil status records. We can also find references to entries in denominational records/civil status records in other rulings, but most often they did not concern the keeping of these records. It is also worth noting that not all of the Tribunal's rulings reached a wider audience. Indeed, already in the preface of the first *Collection of Judgments* it was pointed out that the initial printing of all its judgments in chronological order could not be continued as a result of limited circulation size.¹⁰¹ Thus, in the annual compilations, a significant portion of the rulings were omitted, following the principle that repeated rulings or those that did not represent "a more significant interest to the broader public may not be promulgated without much detriment to the overall collection". However, we can find references to judgments that were omitted in the Tribunal's official publications in other sources.

The judgment of November 7, 1928 (case no. 247/26) concerned an entry in the Jewish denominational records register in former Galicia.¹⁰² It stated that the right to claim legal remedies could not be denied to a widow and legitimate children regarding the bequest concerning the marital descent of step-siblings.

Judgment of May 16, 1930 (case no. 3317/28) concerned the possibility of charging fees by municipal scribes who kept civil status records.¹⁰³ In the central voivodeships, the regulations did not provide for remuneration for the pastors and other persons who were not state registrars and who kept civil status records. However, this did not apply to registrars appointed under Article 92 of the CCKP (running denominational records registers for non-Christian denominations and Christian denominations without organized parishes) and

¹⁰¹ Preface, [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik I. Rok 1922/23*, eds. K. Birgfellner, J. Kopczyński, J. Morawski, W. Swinarski, Warszawa 1925, p. III.

¹⁰² W. Orski, VIII. *Sprawy wyznaniowe i szkolne. 153*, [in:] *IV. Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najwyż. Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1929, vol. 9, no. 2, p. 546.

¹⁰³ Letter no. AC. 27-n-5/3 of September 20, 1932 on the Allocation of Fees for Denominational Records Register Services in Light of the Decree of the Duke of Warsaw Dated February 28, 1809 (Official Gazette of the Ministry of Interior 1932, no. 15, item 185).

Article 93 of the CCKP (running denominational records registers for Jews), as well as on the basis of a decision of the Organisation Committee for the Kingdom of Poland (*Komitet Urządzający dla Królestwa Polskiego*, KUKP) dated October 24, 1869 (running denominational records registers in settlements by commune heads or by persons appointed by the head of the province) and a decision of the KUKP dated January 15/27, 1871 (running denominational records by jurors of the Christian religion or by commune scribes). In accordance with the ruling of the SAT, a decree of the Duke of Warsaw dated February 23, 1809 established fees for the preparation of civil status records for the benefit of the clerk keeping those records, so the keeper of civil status records for non-Christian denominations under the 1871 decision of the KUKP had the right to collect fees for record keeping activities, intended, among other things, to cover the associated expenses. The provisions normalizing the remuneration of commune scribes did not apply in this regard, as they applied only to the performance of the function of a commune scribe, and not to the activities undertaken by them in their capacity as a registrar.

Noteworthy is the judgment of December 1, 1931, which concerned the change of religion from Christian to non-Christian. This is because in the central voivodeships such a situation would involve a change in the jurisdiction of the entity that maintained a person's denominational/civil status records. That ruling concerned the notorious case of Antoni Stefan Raczyński, a resident of the village of Włostowice in the district of Puławy, a Roman Catholic, coming from a family with no Jewish roots, who on February 6, 1928 applied to the Jewish Religious Community in Warsaw (*Gmina Wyznaniowa Żydowska w Warszawie*) to be admitted to the Jewish faith.¹⁰⁴ On the next day, relying on instructions from the Ministry of Religious Denominations and Public Enlightenment (*Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, MWRiOP), the rabbinate denied the request, so on February 14 Raczyński turned to the Government Commissioner in Warsaw (*Komisarz Rządu w Warszawie*) with a request to be allowed to change his religion as planned. On May 25, 1928, the Commissioner refused to issue such a permit on the grounds that there was no legal basis for such action. Raczyński then appealed to the Ministry, which dismissed his appeal in a ruling on October 25, 1928. The complaint against the said ruling was reviewed by the SAT on December 1, 1931. In the meantime, the Act of March 13, 1931¹⁰⁵ came into force, which abolished item 3 of the

¹⁰⁴ J. Ogonowski, op. cit., p. 119-121.

¹⁰⁵ Act of March 13, 1931 on the Termination of the Legal Force of the Exceptional Laws Related to the Origin, Nationality, Language, Race, or Religion of the Citizens of the Republic of Poland. (Journal of Laws 1931 no. 31, item 214).

Russian regulations of April 17, 1905,¹⁰⁶ but the Tribunal upheld Raczyński's complaint and revoked the challenged ruling based on different reasoning. It was concluded that the aforementioned item 3 applied only to Orthodox persons, while analogous provisions for Catholics were not in effect. Ultimately, Raczyński's request for permission to convert from the Roman Catholic to the Jewish faith was left unresolved. As a consequence of that verdict, the Ministry later found a complete lack of regulations normalizing the transition from a Christian to a non-Christian denomination.¹⁰⁷

In a judgment of May 4, 1936 (case no. 9040/32) a reference was made to the possibility of an administrative authority acting after a court decision.¹⁰⁸ The Tribunal held that if a party demanded the deletion of a marriage certificate from Jewish denominational records register in the former Austrian partition and based that demand on the fact that the rabbi who officiated the marriage was not authorized to do so, but the issue had been decided differently in court proceedings for the annulment of the marriage, the administrative authority was not authorized to investigate the issue itself, much less to consider it as a basis for ordering the requested deletion of the entry in the records.

Conclusion

When analyzing the case law presented above, we cannot help but notice that the vast majority of it applies to only one former partition and only one denominational/civil status records system. This is because as many as nine of the twelve judgments presented herein relate to the former Galicia and the Austrian legislation in force there. This testifies to the extraordinary complexity of the regulations of denominational records registers in that region, as well as the great difficulty in interpreting and enforcing them by keepers of the records and administrative authorities. However, this is not surprising when

¹⁰⁶ Decision of the Committee of Ministers of April 17, 1905 on Strengthening Religious Tolerance. The first item guaranteed the possibility of conversion from the Orthodoxy to another Christian denomination. The second item in the case of such a change specified the situation of children: until the age of fourteen they were assigned to the new faith of both parents (but when the conversion was made by only one parent, the religious status of a child under 21 did not change), and after that age, they remained with their former religion. The case of mixed marriages was not regulated at all. The third item was intended to eliminate a common legal fiction and allow persons ostensibly professing Orthodox Christianity to return to one of the non-Christian faiths professed by their ancestors before adopting Orthodoxy. See: ANR, MRDPE, ref. no. 641, sheet 198. This provision was also known as the tolerance decree. See: J. Ogonowski, op. cit., p. 118.

¹⁰⁷ J. Ogonowski, op. cit., p. 120.

¹⁰⁸ W. Orski, IX. *Sprawy kościelne i wyznaniowe*. 23, [in:] IV. *Sądownictwo*. A. *Przegląd orzecznictwa*. *Orzecznictwo Najwyż. Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1937, vol. 17, no. 1, p. 196.

one considers the enormous fragmentation of the legal sources in this area.¹⁰⁹ Three of the judgments concerned the former Kingdom of Poland, while none referred to the territories that once were a part of the Russian Empire, as well as the lands of the former Prussian partition and Spiš and Orava. In the case of the Russian regime, various disputes and doubts were resolved by the authorities and religious courts, which supervised denominational records registers on the basis of the Collection of Laws. The lack of rulings on the secular German and Hungarian systems, on the other hand, may indicate the efficiency of the solutions used in them.

Of note is also the social aspect – almost half of the judgments described herein involved minorities. Three of them referred to denominational records registers for the Jewish population, which in the case of the Austrian system, where the records were kept mostly by rabbis, implied both a national and a religious minority. On the other hand, three more judgments were related to cases that involved persons of the Greek Catholic faith, two of whom were of Ukrainian nationality. Such a proportion may confirm that a significant part of the problems associated with the keeping of civil status records resulted from the division of the records by religion.

When examining the Tribunal's decisions in the indicated rulings, it is worth evaluating not only the reasoning used in each of them and the final decisions reached in each case, but also their relevance to the keeping of civil status records throughout the country. This is because many of the rulings set a pattern for public administrations to follow in specific situations and provided a basis for specific future actions. Due to the territorial limitation of most of the cases examined to the territory of the former Austrian partition, we cannot demonstrate any significant impact of the analyzed rulings on the keeping of denominational/civil status records outside former Galicia. The issues addressed in the analyzed rulings mostly concerned detailed cases with complex facts that did not affect the overall manner of keeping records or associated activities. However, it is worth distinguishing the judgments that confirmed the ability of general administration authorities to issue instructions to the clergymen who kept the registers, and, in the event of their refusal to comply, the possibility of applying coercive measures against them. Rulings indicating the language in which documentation related to denominational records was to be prepared also proved important in the conditions of the southern voivodeships. The relevant

¹⁰⁹ As K. Krasowski points out, in the field of denominational records/civil status records in the Second Polish Republic, there were about 120 legal acts in force, 62 of them in the Austrian partition alone, 30 of which are circulars that have not been published anywhere. See: K. Krasowski, *op. cit.*, p. 240.

judgments were cited during ministerial work and in the literature on these issues, so they were certainly known to the authorities concerned. However, it cannot be definitively stated that the jurisprudence significantly influenced the practice of civil registration across the country. Thus, outside Galicia, it did not constitute a significant supplement to the mass of post-partition regulations, let alone a substitute for the inoperative legislation in this area.

Bibliography

Archives

Archiwum Akt Nowych [The Central Archives of Modern Records], Zespół [Collection]: Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego [Ministry of Religious Denominations and Public Enlightenment], syg. 641 [file no.] – Akta stanu cywilnego – projekty ustaw w zakresie prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, poprawki, opinie, okólniki, przepisy, sprawy uregulowania różnic międzydzielnicowych [Civil status records – bills on keeping civil records, amendments, opinions, circulars, regulations, matters of regulation of differences between regions].

Legal acts – the Habsburg Monarchy

X. Patent, *Die Tauf-, Ehe- und Sterberegister betreffend. (...) die 20ma Mensis Februarii, millesimo septingentesimo octuagesimo quarto. (...) UNIWERSAŁ. Względem Metryk, Chrztu-Slubów y Pogrzebów. (...) dnia 20go Miesiąca Lutego tysiąc siedemset osmdziesiątego czwartego (...)* [PROCLAMATION. Concerning Records of Birth, Baptisms-Marriages and Funerals. (...) on the 20th day of the month of February, one thousand seven hundred and eighty-four (...)], [in:] *Continuatio Edictorum, Mandatorum et Universalium in Regnis Galiciae et Lodomeriae a Die 1. Januarii ad Ultimam Decembris Anno 1784. Emanatorium. Kontynuacja Wyrokow y Rozkazow Powszechnych w Galicyi y Lodomeryi Krolestwach od Dnia 1. Stycznia aż do konca Grudnia Roku 1784. Wypadłych [Continuation of Judgments and General Orders in Galicia and Lodomeria from January 1st to the end of December 1784], Lwów 1784.*

946. Patent vom 1ten Junius 1811, [in:] *Seiner Majestät des Kaisers Franz Gesetze und Verfassungen im Justiz-Fache. Für die Deutschen Staaten der Oesterreichischen Monarchie. Von dem Jahre 1804 bis 1811. Dritte Fortsetzung der Gesetze und Verfassungen im Justizfache unter seiner jetzt regierenden Majestät Kaiser Franz, Wien 1816.*

- XLVIII. *Kreisschreiben. Wie sich die Seelsorger aller christlichen Konfessionen und Diejenigen welche bei den Israeliten die Geburtsbücher führen bei Eintragung der Gebornen in dieselben zu benehmen haben.* (...) *Cyrkularz. Jak sobie Duchowni, i ci którzy u Izraelitów księgi narodzenia utrzymuią, przy zapisaniu narodzonych do tychże ksiąg postępować maią,* [in:] *Continuatio Edictorum et Mandatorum Universalium in Regnis Galiciae et Lodomeriae a Die 1. Januari. ad Ultimam Decembris Anno 1813. Emanatorum. Kontynuacya Wyrokow y Rozkazow Powszechnych w Galicyi y Lodomeryi Królewstwach od dnia 1. Stycznia aż do końca Grudnia Roku 1813 wypadłych [Continuation of Judgments and General Orders in Galicia and Lodomeria from January 1st to the end of December 1813],* Leopoli 1813.
- Nr. 66. *Kundmachung der gal. k.k. Statthaltereı vom. 25. September 1875 Zahl 47131, über die Sprache in welcher die Matriken zu führen, sowie die Metrikenauszüge und Zeugnisse auszufertigen sind,* [in:] *Landes-Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Galizien und Lodomerien sammt dem Großherzogthume Krakau. Jahrgang 1875, Lemberg 1875.*
- Nr. 66. *Obwieszczenie c.k. Namiestnictwa z dnia 25. Września b. r. L. 47131 względem języka w którym mają być prowadzone zapisy metrykalne i wydawane wyciągi i poświadczenia metrykalne* [No. 66. *Announcement of the Imperial-Royal Governorship of September 25, 2013 L. 47131 Regarding the Language in which Vital Records are to be Kept and Excerpts and Record Certificates are to be Issued*], [in:] *Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. Rok 1875 [Journal of National Laws and Regulations for the Kingdom of Galicia and Lodomeria Including the Grand Duchy of Cracow. 1875],* Lwów 1875.
- Nr. 55. *Obwieszczenie c. k. Namiestnictwa z dnia 14. Września 1876 l. 42.884, którem ogłasza się rozporządzenie W. Ministerstwa spraw wewnętrznych, wydane w porozumieniu z Ministerstwem sprawiedliwości oraz z Ministerstwem Wyznań i Oświecenia z dnia 15. Marca 1875 l. 12944, dotyczące prowadzenia metryk urodzin, zaślubin i śmierci Izraelitów w Galicyi* [No. 55. *Announcement of the Imperial-Royal Governorship of September 14, 1876 l. 42.884, which Announces the Regulation of the Ministry of Internal Affairs, Issued in Consultation with the Ministry of Justice and the Ministry of Religious Affairs and Education of March 15, 1875 l. 12944, Regarding the Keeping of Birth, Marriage and Death Records of Israelites in Galicia*], [in:] *Dziennik Ustaw i Rozporządzeń Krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkiem Księstwem Krakowskiem. Rocznik 1876 [Journal of National Laws and Regulations for the Kingdom of Galicia and Lodomeria Including the Grand Duchy of Cracow. 1876],* Lwów 1876.

Legal acts – the Kingdom of Poland and the Russian Empire

Z Bożej Łaski My Alexander I. Cesarz Wszech Rossyi, Król Polski etc. etc. etc. Wszem w obec i każdemu komu o tem wiedzieć należy, a mi nowicie Obywatelom Królestwa Naszego Polskiego wiadomo czyniemy iż Izba Senatorska i Izba Poselska stosownie do przedstawionego w imieniu Naszem projektu i po wysłuchaniu

Mówców Rady Stanu i Komissyów Seymowych, uchwałyły co następuie: Kodex Cywilny Królestwa Polskiego (...). Dan w Warszawie dnia 1 (13) Czerwca 1825 roku [By God's Grace We Alexander I. Emperor of All Russia, King of Poland etc. etc. We do hereby make it known to all present and all to whom this should be known, namely the Citizens of the Kingdom of Our Poland, that the Senate Chamber and the Chamber of Deputies, in accordance with the motion presented on Our behalf, and having heard the Speakers of the Council of State and the Sejm Committees, have adopted the following: Civil Code of the Kingdom of Poland (...). Given in Warsaw, 1 (13) June 1825], Dz.P.K.P. [Journal of Laws of the Kingdom of Poland], vol. X, no. 41.

W Imieniu Najaiśniejszego Alexandra I. Cesarza Wszech Rossyi Króla Polskiego etc. etc. Xięże Namiestnik Królewski w Radzie Stanu. W celu wykonania przepisów o Aktach Stanu Cywilnego w Tytule IV prawa na Seymie tegorocznym zapadłego zawartych, na przelożenie Komissyi Rządowych Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Sprawiedliwości i Woyny, postanowiliśmy i stanowimy: (...). Działo się w Warszawie na posiedzeniu Rady Administracyiney dnia 3. Miesiąca Listopada 1825 roku [In the name of the Most Gracious Alexander I. Emperor of All Russia King of Poland etc. etc. Prince Royal Governor in the Council of State. For the purpose of implementing the provisions on civil status records in Title IV of the law passed at this year's Sejm, by a motion of the Government Commission for Religious Denominations and Public Enlightenment, Justice and War, we have decided and resolve: (...). Taken place in Warsaw at a meeting of the Administrative Council on the 3rd of November 1825], Dz.P.K.P. [Journal of Laws of the Kingdom of Poland], vol. XI, no. 42.

43186. – *Апрѣля 14. Высочайше утвержденное Положеніе о нотаріальной части, [in:] Полное собрание законов Российской империи, vol. 41 (1866), no. 43186 // // Aprѣlâ 14. Vysočajše Utverždennoe Položenіe o notariál'noj časti, [in:] Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii, vol. 41 (1866), no. 43186. / 43186.*

Новое уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. съ приложеніемъ Предметнаго Алфавитнаго Указателя, С.-Петербургъ 1903 // Novoe ugovolnoe uloženie, Vysočajše utverždennoe 22 marta 1903 goda. s' priloženiem' Predmetnago Alfavitnago Ukazatelâ, S.-Peterburg' 1903.

Сводъ Законовъ Россійской Имперіи. Томъ XVI, под редакцией и с примечаниями И.Д. Мордухай-Болтовского, Санкт-Петербург 1912 // Svod' Zakonov' Rossijskoj Imperii. Tom' XVI, pod redakciej i s primečaniâmi I.D. Morduhaj-Boltovskogo, Sankt-Peterburg 1912.

Уставъ Уголовнаго Судопроизводства. Издание 1914 года съ всѣми позднѣйшими узаконеніями и съ объясненіями по рѣшеніямъ уголов. кас. деп. Правительствующаго Сената по 1916 годѣ., составилъ Пом. Прис. Пов. Д.А. Каплан, Екатеринбургъ 1916 // Ustav' Ugovolnago Sudoproizvodstva. Izdanie 1914 goda s' vsëmi pozdnëjšimi uzakoneniâmi i s' ob' 'âsneniâmi po rëšeniâmi' ugovol. kas. dep. Pravite'stvuûšago Senata po 1916 god'., sostavi' Pom. Pris. Pov. D.A. Kaplan, Ekaterinoslav' 1916.

Przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego nr 1, poz. 1) [Provisional Provisions on the Appointment of the Judiciary in the Kingdom of Poland (Official Gazette of the Department of Justice of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland No. 1, item 1)].

Przepisy przechodnie do ustawy postępowania karnego (Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego 1917 nr 1, poz. 4) [Transitional Provisions to the Criminal Procedure Act (Official Gazette of the Department of Justice of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland 1917 No. 1, item 4)].

Legal acts – the German Empire

Reichsgesetzblatt. No 4. (Nr. 1040.) Gesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung. Vom 6. Februar 1875, [in:] Reichsgesetzblatt. 1875. Enthält die Gesetze, Verordnungen etc. vom 4. Januar bis 29. Dezember 1875, nebst einem Gesetze und mehreren Verträgen vom Jahre 1874. (Von No 1034 bis No 1106.) No 1 bis incl. 35., Berlin 1875.

Legal acts – the Second Polish Republic

Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem. (Dz.U. 1918 nr 1, poz. 1) [Decree of the Regency Council on the Temporary Organisation of the Supreme Authorities in the Kingdom of Poland (Journal of Laws 1918 no. 1, item 1)].

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. (Dz.U. 1922 nr 21, poz. 164) [Act of February 17, 1922 on the State Civil Service (Journal of Laws 1922 no. 21, item 164)].

Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych. (Dz.U. 1924 nr 73, poz. 724) [Act of July 31, 1924 on the State Language and the Official Language of Governmental and Local Administrative Authorities (Journal of Laws 1924 no. 73, item 724)].

Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu. (Dz.U. 1924 nr 78, poz. 757) [Act of July 31, 1924 on the Official Language of Courts, Prosecutors' Offices, and Notaries' Offices (Journal of Laws 1924 no. 78, item 757)].

Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r. (ratyfikowany zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1925 r.). (Dz.U. 1925 nr 72, poz. 501) [Concordat between the Holy See and the Republic of Poland, signed in Rome on February 10, 1925 (Ratified in Accordance with the Act of April 23, 1925) (Journal of Laws 1925 no. 72, item 501)].

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 lutego 1927 r. o statystyce ruchu naturalnego ludności. (Dz.U. 1927 nr 10, poz. 76) [Regulation of the Presi-

- dent of the Republic of Poland of February 1, 1927 on Natural Population Movement Statistics (Journal of Laws 1927 no. 10, item 76)].
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 341) [Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Administrative Proceedings. (Journal of Laws 1928 no. 36, item 341)].
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji. (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 342) [Regulation of the President of the Republic of Poland of March 22, 1928 on Compulsory Proceedings in Administration. (Journal of Laws 1928 no. 36, item 342)].
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym. (Dz.U. 1928 nr 38, poz. 365) [Regulation of the President of the Republic of March 22, 1928 on Criminal-Administrative Proceedings. (Journal of Laws 1928 no. 38, item 365)].
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego. (Dz.U. 1930 nr 83, poz. 651) [Regulation of the President of the Republic of November 29, 1930 – Code of Civil Procedure. (Journal of Laws 1930 no. 83, item 651)].
- Ustawa z dnia 13 marca 1931 r. o wygaśnięciu mocy prawnej przepisów wyjątkowych, związanych z pochodzeniem, narodowością, językiem, rasą lub religią obywateli Rzeczypospolitej. (Dz.U. 1931 nr 31, poz. 214) [Act of March 13, 1931 on the Termination of the Legal Force of the Exceptional Laws Related to the Origin, Nationality, Language, Race, or Religion of the Citizens of the Republic of Poland. (Journal of Laws 1931 no. 31, item 214)].
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806) [Regulation of the President of the Republic of October 27, 1932 on the Supreme Administrative Tribunal. (Journal of Laws 1932 no. 94, item 806)].

Ordinances and instructions of the authorities – the Second Polish Republic

- Pismo Nr. AC. 27-n-5/3 z dnia 20 września 1932 r. o przeznaczeniu opłat za świadczenia metrykalne w świetle Dekretu Ks. Warszawskiego z dnia 28 lutego 1809 r. (Dz.Urz. MSW 1932 nr 15, poz. 185) [Letter no. AC. 27-n-5/3 of September 20, 1932 on the Allocation of Fees for Denominational Records Register Services in Light of the Decree of the Duke of Warsaw Dated February 28, 1809 (Official Gazette of the Ministry of Interior 1932, no. 15, item 185)].

Case law

- Przedmowa* [Foreword], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik I. Rok 1922/23* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year I. 1922/23], ed. K. Birgfellner, J. Koczyński, J. Morawski, W. Swinarski, Warszawa 1925.

- Nr. 1398. (...) *Wyrok z 2 marca 1928 l. rej. 1511/26* [No. 1398 (...) Judgment of March 2, 1928 case no. 1511/26], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik VI. Rok 1928* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year VI. 1928], ed. K. Birgfellner, W. Borkowski, J. Morawski, Warszawa 1930.
- Orski W., VII. *Sprawy wyznaniowe*. 286 [VII. *Religious Matters*. 286], [in:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najwyż. Trybunału Administracyjnego* [IV. *Judiciary. A. Review of the Case Law. Case Law of the Supreme Administrative Tribunal*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1928, vol. 8, no. 4.
- Nr. 24A. (...) *Wyrok z 22 lutego 1929 l. rej. 4050/26* [No. 24A. (...) Judgment of February 22, 1929 case no. 4050/26], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik VII. Rok 1929. Dział A* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year VII. 1929. Section A], ed. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1930.
- Orski W., VIII. *Sprawy wyznaniowe i szkolne*. 153 [VIII. *Religious and School Matters*. 153], [w:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najwyż. Trybunału Administracyjnego* [IV. *Judiciary. A. Review of the Case Law. Case Law of the Supreme Administrative Tribunal*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1929, vol. 9, no. 2
- Nr. 782 A. (...) *Wyrok z 28 czerwca 1934 l. rej. 8182/31* [No. 782 A. (...) Judgment of June 28, 1934 case no. 8182/31], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XII. Rok 1934. Dział A* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year XII. 1934. Section A], ed. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1935.
- Orski W., V. *Wyznania i szkolnictwo*. 22 [V. *Religion and Education*. 22], [in:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego* [IV. *Judiciary. A. Review of the Case Law. Case Law of the Supreme Administrative Tribunal*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1935, vol. 15, no. 1.
- Orski W., IX. *Sprawy kościelne i wyznaniowe*. 23 [IX. *Church and Religious Matters*. 23], [in:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najwyż. Trybunału Administracyjnego* [IV. *Judiciary. A. Review of the Case Law. Case Law of the Supreme Administrative Tribunal*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1937, vol. 17, no. 1
- Nr 1383 A. (...) *Wyrok z 5 czerwca 1937 l. rej. 2439/34* [No. 1383 A. (...) Judgment of June 5, 1937 case no. 2439/34], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XV. Rok 1937. Dział A* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year XV. 1937. Section A], ed. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1937.
- Orski W., IX. *Sprawy kościelne i wyznaniowe*. 123 [IX. *Church and Religious Matters*. 123], [in:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego* [IV. *Judiciary. A. Review of the Case Law. Case*

Law of the Supreme Administrative Tribunal], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1937, vol. 17, no. 4.

- Nr 1360 A. (...) Wyrok z 14 czerwca 1937 l. rej. 10694/34 [No. 1360 A. (...) Judgment of June 14, 1937 case no. 10694/34], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XV. Rok 1937. Dział A* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year XV. 1937. Section A], ed. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1937.
- Nr 1556 A. (...) Wyrok z 8 kwietnia 1938 l. rej. 6639/35 [No. 1556 A. (...) Judgment of April 8, 1938 case no. 6639/35], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XVI. Rok 1938. Dział A* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year XVI. 1938. Section A], ed. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1938.
- Orski W., XVII. *Prawa osobiste. 131* [XVII. *Personal Rights. 131*], [in:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego* [IV. *Judiciary. A. Review of the Case Law. Case Law of the Supreme Administrative Tribunal*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1938, vol. 18, no. 4.
- Nr 1565 A. (...) Wyrok z 10 maja 1938 l. rej. 4550/36 [No. 1565 A. (...) Judgment of May 10, 1938 case no. 4550/36], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XVI. Rok 1938. Dział A* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year XVI. 1938. Section A], ed. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1938.
- Orski W., IX. *Sprawy kościelne i wyznaniowe. 121* [IX. *Church and Religious Matters. 121*], [in:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego* [IV. *Judiciary. A. Review of the Case Law. Case Law of the Supreme Administrative Tribunal*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1938, vol. 18, no. 4.
- Nr 1662 A. (...) Wyrok z 30 grudnia 1938 l. rej. 3400/36 [No. 1662 A. (...) Judgment of December 30, 1938 case no. 3400/36], [in:] *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik XVI. Rok 1938. Dział A* [Collection of Judgments of the Supreme Administrative Tribunal. Year XVI. 1938. Section A], ed. K. Bernaczek, W. Borkowski, A. Dubieński, Z. Smolka, Warszawa 1938.
- Orski W., X. *Sprawy wyznaniowe. 103* [X. *Religious Matters. 103*], [in:] IV. *Sądownictwo. A. Przegląd orzecznictwa. Orzecznictwo Najw. Trybunału Administracyjnego* [IV. *Judiciary. A. Review of the Case Law. Case Law of the Supreme Administrative Tribunal*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1939, vol. 19, no. 3.

Compilations of legislation, commentaries, legal guides

Kasperek J.R., *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkiem Księstwem Krakowskiem obowiązujących z wyciągiem orzeczeń c. k. Trybunału administracyjnego. Podręcznik dla organów c. k. Władz*

rządowych i Władz autonomicznych. Tom V [A Collection of Administrative Laws and Regulations in the Kingdom of Galicia and Lodomeria with the Grand Duchy of Cracow, in Force, with an Extract from the Decisions of the Imperial and Royal Administrative Tribunal. A Handbook for the Bodies of the Imperial and Royal Government and Autonomous Authorities. Volume V], Lwów 1885.

Kodeks karny z r. 1903 (przekład z rosyjskiego) z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 1 maja 1921 r. [Criminal Code of 1903 (Translation from Russian) with Amendments and Additions in Force in the Republic of Poland on May 1, 1921], Warszawa 1922.

Piwocki J., *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych opracowany przez J. Piwockiego [Collection of Laws and Administrative Regulations Compiled by J. Piwocki]*, vol. 3, Lwów 1911.

Podwojski F., *Podręcznik dla Urzędników Stanu Cywilnego byłej dzielnicy pruskiej [Handbook for Civil Registrars of the Former Prussian District]*, Toruń 1926.

Zatorski M., Kasperek F., *Powszechna Księga Ustaw Cywilnych dla wszystkich krajów dziedzicznych niemieckich Monarchji austriackiej. Z późniejszymi odnośniami ustawami i rozporządzeniami [General Book of Civil Laws for All Hereditary German States of the Austrian Monarchy. With Subsequent Relevant Laws and Regulations]*, Cieszyn 1875.

Literature

Ciechanowski H., *The Polish Civil Status Registration System – the Longue Durée of the Prussian Idea*, "Journal on European History of Law" 2020, vol. 11, no. 2.

Dybus-Grosicka I., *Początki i rozwój rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich [Origins and Development of Civil Status Registration in Poland]*, „Prawo Administracja Kościoł” [“Law Administration Church”] 2006, no. 3.

Dyjakowska M., *Rejestracja stanu cywilnego w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim [The Marital Status Registration in the Duchy of Warsaw and Congress Poland]*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” [“Metryka. Studies in the Field of Personal Law and Civil Status Registration”] 2013, no. 1.

Dyjakowska M., *Rejestracja stanu cywilnego w Polsce przedrozbiorowej [Registration of Civil Status in Pre-Partition Poland]*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” [“Metryka. Studies in the Field of Personal Law and Civil Status Registration”] 2012, no. 1.

Dyjakowska M., *Rejestracja stanu cywilnego w zaborze austriackim [Marital Status Registration in Austrian Partition]*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” [“Metryka. Studies in the Field of Personal Law and Civil Status Registration”] 2014, no. 1.

Gaj D., *Rejestracja małżeństw w Polsce. Studium prawno-socjologiczne [Registration of Marriages in Poland. A Legal and Sociological Study]*, Rzeszów 2009.

Gaj R.M., *Akta stanu cywilnego w pracach Komisji Kodyfikacyjnej i początkach Polski Ludowej [Civil Status Records in the Work of the Codification Commission and the Beginnings of the People's Poland]*, Kraków 2012.

- Gaj R.M., *System rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich pod zaborami* [Civil Registration System in the Polish Territories under the Partitions], Kraków 2011.
- Grabowski I., *Urzędy stanu cywilnego (metryki urodzenia, chrztu etc.)* [Civil Registry Offices (Birth Certificates, Baptismal Certificates, etc.)], [in:] *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego) opracowana z udziałem profesorów szkół wyższych, specjalistów, szefów i członków urzędów i instytucyj centralnych i wyższych. Tom drugi. Państwo związkowe – źródła lecznicze* [Handy Encyclopaedia of Public Law (Constitutional, Administrative and International) Compiled with Contributions from University Professors, Specialists, Heads and Members of Central and Higher Offices and Institutions. Volume Two. The Federal State – Curative Sources], ed. Z. Cybichowski, Warszawa 1930.
- Gulczyński A., *Stan cywilny i jego rejestracja na ziemiach polskich pod zaborem austriackim* [Civil Status and its Registration in the Polish Territories under the Austrian Partition], „Czasopismo Prawno-Historyczne” [“Journal of Law and History”] 1993, vol. 45, no. 1-2.
- Hrynicky W., *Organizacja rejestracji aktów stanu cywilnego w Polsce w ujęciu historycznym* [Organisation of the Registration of Civil Status Records in Poland in Historical Perspective], „Ius Novum” 2016, no. 4.
- J. Kurpas, *Początki ksiąg metrykalnych* [The Origins of Parish Record Books], „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne” [“Archives, Libraries and Church Museums”] 1961, vol. 2, no. 1-2.
- Jemielity W., *Akta stanu cywilnego w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim* [Civil Status Records in the Duchy of Warsaw and the Kingdom of Poland], „Prawo Kanoniczne” [“Canon Law”] 1995, no. 1-2 (38).
- Kirsztot J., *Prawa Żydów w Królestwie Polskiem* [Rights of Jews in the Kingdom of Poland], Warszawa 1917.
- Konic H., *Prawo osobowe. Wykład porównawczy na tle prawodawstw obowiązujących w Polsce w zestawieniu z kodeksem szwajcarskim. Część pierwsza* [Personal Law. A Comparative Lecture on the Background of the Legislation in Force in Poland Compared to the Swiss Code. Part One], Warszawa 1924.
- Kotecki R., *Rejestracja metrykalna wiernych w świetle potrydenckiego ustawodawstwa Kościoła katolickiego (ze szczególnym uwzględnieniem prawodawstwa diecezji Chełmińskiej, Gnieźnieńskiej, Płockiej i Włocławskiej)* [Church Registration of Births, Marriages and Deaths of the Faithful in the Light of the Post-Tridentine Legislation of the Catholic Church (with Particular Reference to the Legislation of the Chełmno, Gniezno, Plock and Włocławek Dioceses)], „Nasza Przeszłość” [“Our Past”] 2009, no. 112.
- Kowalski W., *Znaczenie archiwów parafialnych w badaniach nad dziejami rozwojowymi* [The Importance of Parish Archives in the Study of Developmental History], „Archiwa, Biblioteki i Muzea Kościelne” [“Archives, Libraries and Church Museums”] 2001, vol. 75.

- Krasowski K., *Prawo o aktach stanu cywilnego w II Rzeczypospolitej* [Law on Civil Status Records in the Second Polish Republic], „Kwartalnik Prawa Prywatnego” [“The Quarterly of Private Law”] 1995, no. 2.
- Kumor B., *Jakim celom służyły księgi parafialne* [What Purpose Did the Parish Registers Serve], „Przeszłość Demograficzna Polski” [“Poland’s Demographic Past”] 1975, vol. 7.
- Kumor B., *Przepisy państwowe i kościelne dotyczące metryk kościelnych w zaborze austriackim (1800–1914)* [State and Church Regulations on Birth, Marriage and Death Registration in the Austrian Partition (1800–1914)], „Przeszłość Demograficzna Polski” [“Poland’s Demographic Past”] 1975, vol. 7.
- Kumor B., *Reforma metryk kościelnych w zaborze austriackim (1775–1778)* [Reform of Church Birth, Marriage and Death Registration in the Austrian Partition (1775–1778)], „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” [“Scientific Journals of the Cracow University of Economics”] 1974, no. 70.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem* [Law on Civil Status Records with Commentary], Łódź 1949.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Jego geneza i zasady przewodnie* [Law on Civil Status Records. Its Genesis and Guiding Principles], „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” [“Democratic Legal Review”] 1946, no. 3-4.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz* [Law on Civil Status Records. Commentary], Warszawa 1961.
- Ogonowski J., *Sytuacja prawna Żydów w Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939. Prawa cywilne i polityczne* [Legal Situation of the Jews in the Republic of Poland 1918–1939. Civil and Political Rights], Warszawa 2012.
- Osuchowski J., *Z dziejów prawa małżeńskiego i prawa o aktach stanu cywilnego w Polsce* [The History of Matrimonial Law and the Law on Civil Status Records in Poland], [in:] *Pro bono Reipublicae. Księga jubileuszowa Profesora Michała Pietrzaka* [Pro bono Reipublicae. Professor Michał Pietrzak’s Jubilee Book], ed. P. Borecki, A. Czochara, T.J. Zieliński, Warszawa 2009.
- Pawiński M., *Akta stanu cywilnego w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX w.* [Civil Status Records in the Kingdom of Poland in the First Half of the 19th Century], „Archeion” 2002, vol. 104.
- Pomianowski P.Z., *Funkcjonowanie francuskiego modelu rejestracji stanu cywilnego w Polsce* [The French Model of Civil Registry in Poland], „Czasopismo Prawno-Historyczne” [“Journal of Law and History”] 2015, vol. 67, no. 1.
- Salamon W., *Akty stanu cywilnego* [Civil Status Records], [in:] *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego. Tom Pierwszy. Agent handlowy – księgi handlowe* [Handy Encyclopaedia of Private Law. Volume One. Commercial Agent – Commercial Books], ed. H. Konic, Warszawa 1931.
- Szulc Z., *Przepisy prawne dotyczące prowadzenia ksiąg metrykalnych w Galicji* [Legitimate Regulations Concerning the Conducting of the Public Registers in Galicia in the Period of Austrian Ruling], „Prace Historyczno-Archiwalne” [“Historical and Archival Works”] 1995, vol. III.

- Tarkowska E., *Prawne kształtowanie się instytucji rejestracji stanu cywilnego na ziemiach polskich do roku 1986* [*The Development of the Institution of Civil Status Registration on Polish Territory to 1986*], Białystok 2015.
- Truszkowski B.K., *Prawo o aktach stanu cywilnego w II Rzeczypospolitej. Jedno państwo, pięć reżimów prawnych* [*Law on Civil Status Records in the Second Polish Republic. One State, Five Legal Regimes*], doctoral dissertation, supervisor: dr hab. Piotr Fiedorczyk, prof. UwB, Faculty of Law, University of Białystok 2023, Repository of the University of Białystok: <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/handle/11320/195>.
- Truszkowski B.K., *Registration of Civil Status in the Second Polish Republic (1918–1939)*, “Journal on European History of Law” 2019, vol. 10, no. 1, pp. 76-84.
- Zdrenka J., *Urzędy stanu cywilnego województwa gdańskiego w latach 1874–1919* [*Civil Registry Offices in Gdansk Voivodeship 1874–1919*], „Rocznik Gdański” [“Gdansk Yearbook”] 1983, vol. 43, no. 2.

SUMMARY

The Supreme Administrative Tribunal on Civil Status Records. A Case Law Review

In interwar Poland, there were five separate legal regimes for civil status records registration, which became part of a common legal order as inheritance from the various partitioning powers. Due to the failure to unify this system in the entire country, attempts were made by various state authorities, including the Supreme Administrative Tribunal, to organize the various issues involved. In a judgment of March 2, 1928, the Tribunal ruled that in the former Austrian partition, a failure to lodge a protest against a competition mistakenly organized by the authorities for an already-filled post of a keeper of Jewish denominational records register did not cause the holder to lose his position, even despite the fact that another person was appointed to the post. The judgment of February 22, 1929 stated that in the territory of the former Kingdom of Poland, the general administrative authorities were competent to issue instructions to the keepers of civil status records, but the authorities could not specify the content of the records themselves. The judgment of June 28, 1934 held that Catholic pastors, as keepers of denominational records registers in the voivodeships in the former Galicia, were in a relationship of official subordination to general administration authorities and were obliged to comply with the instructions and orders of these authorities, failing which the authorities were entitled to take coercive measures against them. In its judgment of June 5, 1937, the SAT stressed that the parents of a child were entitled to choose the first name to be entered in the birth register, but in case of a disagreement between the parents, the decision was up to the father. In a judgment of June 14, 1937, general administrative authorities were found to be competent to watch over the use of a surname in accordance with current

regulations, with the entry in the denominational records constituting public proof in this regard. The April 8, 1938 ruling denied the right to request the correction of an entry in a birth register on the grounds that the specific first name could also be expressed in another form. The May 10, 1938 ruling stated that documentation associated with denominational records registers sent to courts should be prepared in the official language of the state. In the judgment of December 30, 1938, it was made clear that the individual indications that a marriage was concluded were to be taken into account for additional entry in the records only if they were significant in relation to the provisions on the keeping of those records. The rulings of the SAT indicated herein were not the only ones concerning denominational records/civil status records; we can also find references to more judgments in sources other than the official *Collection of Judgments*. Most of the rulings analyzed pertained to the territory of the former Austrian partition and did not have a significant impact on the overall conduct of registration, although some resonated in the literature on this topic and the actions of the authorities.

Krzysztof Teszner

Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
e-mail: k.teszner@uwb.edu.pl

ORCID: 0000-0002-7398-582X

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.12

Dowód z ksiąg podatkowych w postępowaniu podatkowym – glosa do wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1934 r., I. rej. 4663/31¹

ABSTRAKT

W judykaturze liczne są przykłady orzeczeń sądów administracyjnych, których znaczenie jest prawnie doniosłe. Wpływały one bowiem nie tylko na późniejsze stanowienie prawa, ale również na długo wyznaczały kierunek orzekania, początkując kształtowanie się nowej linii orzeczniczej. W stulecie powstania Najwyższego Trybunału Administracyjnego (NTA) warto przypomnieć jeden z takich wyroków. W dniu 19 stycznia 1934 r. skład orzekający NTA rozpoznał sprawę ze skargi Emmy Wehr na decyzję Komisji Odwoławczej do spraw podatku dochodowego przy Izbie Skarbowej w Bydgoszczy, która dotyczyła wymiaru podatku dochodowego na rok 1927. Rozpoznając skargę podatnika, NTA skupił się na wadliwym prowadzeniu postępowania podatkowego przez organy skarbowe, które całkowicie odrzuciły dowód z ksiąg gospodarczych. W konsekwencji, ponieważ zupełne odrzucenie tych ksiąg było niedopuszczalne i nastąpiło ze szkodą dla skarżącej, NTA na podstawie art. 84 pkt 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o Najwyższym Trybunale Administracyjnym² uchylił zaskarżoną decyzję. W wyroku Trybunał określił

¹ Opubl. w: *Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Rocznik XII, Rok 1934, Warszawa 1935, Nr 744S.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806).

wymagania, jakim powinny odpowiadać księgi gospodarcze podatnika, aby mogły stanowić dowód w postępowaniu podatkowym. Zakres tych wymogów oraz znaczenie poglądów NTA dla obecnej praktyki poddano analizie w niniejszej glosie.

Evidence From Tax Books in Tax Proceedings – Gloss to the Judgment of the Supreme Administrative Court of 19 January 1934, I. rej. 4663/31

ABSTRACT

The judicature is replete with examples of administrative court rulings, the significance of which is legally significant. This is because they not only influenced subsequent lawmaking, but also set the direction of jurisprudence for a long time, beginning the formation of a new line of jurisprudence. On the centenary of the establishment of the Supreme Administrative Court (NTA), it is worth recalling one such judgment. On 19 January 1934, a panel of the NTA heard a case on the complaint of Emma Wehr against the decision of the Income Tax Appeal Board at the Bydgoszcz Tax Chamber, which concerned the assessment of income tax for the year 1927. In examining the taxpayer's complaint, the NTA focused on the faulty conduct of the tax proceedings by the tax authorities, which had completely rejected evidence from the business books. Consequently, as the complete rejection of these books was inadmissible and to the detriment of the applicant, the NTA, on the basis of Article 84(3) of the Decree of the President of the Polish Republic on the Supreme Administrative Court, annulled the contested decision. In the judgment, the Court set out the requirements that a taxpayer's business books should meet in order to constitute evidence in tax proceedings. The scope of these requirements and the relevance of the NTA's views to current practice are analysed in this gloss.

Słowa kluczowe: księgi podatkowe, rzetelność ksiąg, dowód, postępowanie podatkowe

Key words: tax books, reliability of the accounts, evidence, tax proceedings

Teza orzeczenia: Księgi gospodarcze powinny przede wszystkim odpowiadać wymogom rzetelności i przejrzystości.

1. Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco. Podatnik wykazał stratę w zeznaniu rocznym o dochodzie za rok 1927. Komisja Szacunkowa po zbadaniu ksiąg gospodarczych, ustaliła jednak dochód z jego nieruchomości gruntowej na podstawie norm przeciętnej dochodowości, dochód budynków i kapitałów przyjęła w kwotach wynikających z zeznania, oraz zmniejszyła kwotę podlegającą odliczeniu. W konsekwencji ustaliła dochód do opodatkowania w wysokości 21 688 zł. Komisja Odwoławcza przy Izbie Skarbowej nie uwzględniła odwołania podatnika od tego wymiaru uznając, że znajduje on potwierdzenie w przepisach ustawy o podatku dochodowym.

Zdaniem Komisji Odwoławczej, wyjaśnienia podatnika nie usunęły powziętych wątpliwości z powodu przedłożenia dowodów niewystarczających, tj. bilansu sporządzonego wbrew zasadzie ciągłości bilansowej. Stąd w kwestionowanej przez podatnika przez NTA decyzji, organ podatkowy całkowicie odrzucił księgi gospodarcze sporządzone z uchybieniem tej zasady. Uchybienie uznano za bezsporne w związku ze znaczną różnicą inwentarza żywego podaną na początku roku gospodarczego w stosunku do wartości podanej w zamknięciu okresu bezpośrednio poprzedzającego. Podatnik wprawdzie wyjaśnił tę różnicę przeszacowaniem inwentarza „zgodnie z koniunkturą cen rynkowych” powołując się przy tym na opinię Pomorskiej Izby Rolniczej, pod której kierunkiem sporządzono zamknięcia rachunkowe, jednak organ odwoławczy nie dał wiary tym wyjaśnieniom. Stwierdził bowiem, iż nie jest możliwe, aby ceny w okresie od dnia zamknięcia, do rozpoczęcia dnia otwarcia, uległy tak znacznemu podwyższeniu, tj. o ponad 30 tys. zł.

2. Najwyższy Trybunał Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję. Zasadniczą kwestią sporną w ocenie sądu było to, czy władze skarbowe mogły zasadnie odrzucić księgi gospodarcze podatnika i ustalić dochód z gospodarstwa rolnego na podstawie norm przeciętnej dochodowości. Trybunał uznał, że postępowanie podatkowe było prowadzone wadliwie. Uchybienie przez podatnika jednemu z wymogów księgowych nie uzasadnia jeszcze odrzucenia w całości dowodu z ksiąg gospodarczych. Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA) wskazał przy tym na istotną rolę ksiąg gospodarczych w postępowaniu wymiarowym, zupełnie odmienną niż ksiąg handlowych. Prawdliwość tych ostatnich, tzn. zgodność z zasadami prowadzenia rachunkowości jest koniecznym warunkiem zastosowania szczególnego sposobu określenia podstawy wymiaru, a przy tym może być pełnowartościowym dowodem oraz zapewniać podatnikowi korzyści w ramach prawidłowo prowadzonej działalności kupieckiej. Odnośnie do ksiąg gospodarczych, NTA podkreślił, że księgi te, jako jeden ze zwykłych środków

dowodowych powinny przede wszystkim wzbudzać zaufanie rzetelnością. W konsekwencji braku księgowania nie uzasadniają odrzucenia dowodu z ksiąg gospodarczych, dopóki nie pozbawiają ich charakteru ksiąg prowadzonych rzetelnie i przejrzysto. Braki te powinny być – w zależności od ich rodzaju – albo sprostowane w zakresie niezbędnym do ustalenia dochodu, albo uzupełnione brakującymi danymi w zwyczajnym postępowaniu z zachowaniem ustawowych uprawnień strony. Księgi gospodarcze więc powinny odpowiadać wymogom **rzetelności i przejrzystości**. Posiadanie tych cech determinuje w ocenie NTA uznanie ksiąg gospodarczych za dowód w postępowaniu podatkowym (wymiarowym), a ich odrzucenie z powodu braków formalnych jest niedopuszczalne. Sąd odwołał się przy tym do tożsamego stanowiska wyrażonego w okólnikach Ministerstwa Skarbu, które podkreślało, że braki formalne nie powinny być powodem odrzucenia dowodu z ksiąg gospodarczych, a komisje szacunkowe powinny należycie respektować rzetelnie prowadzoną rachunkowość rolną, zwłaszcza prowadzoną przez Izby Rolnicze. Tylko w ten sposób możliwe jest osiągnięcie rezultatu wymiaru, odpowiadające rzeczywistej dochodowości gospodarstw rolnych. W konsekwencji NTA uznał za niedopuszczalne postępowanie buchaltera skarbowego, który, jak wynikało z protokołu z badania ksiąg, dokonał mechanicznego sprostowania ksiąg przez obniżenie wartości początkowej inwentarza żywego, w celu określenia dochodu podatnika z gospodarstwa rolnego. Postępowanie to miało się nijak do ustalenia rzeczywistego dochodu do opodatkowania, a mimo to zostało zatwierdzone przez Przewodniczącego Komisji Szacunkowej.

3. Rozstrzygnięcie Najwyższego Trybunału Administracyjnego podjęte w komentowanym wyroku należy w pełni zaakceptować. Trybunał trafnie skupił się na wyodrębnieniu kryteriów ksiąg gospodarczych, których wypełnienie kwalifikuje je jako pełnoprawny dowód w postępowaniu podatkowym. Spełnienie dwóch podstawowych wymogów – tj. rzetelności i przejrzystości – uniemożliwia całkowite odrzucenie tych ksiąg przez administrację skarbową, nawet ze względów formalnych. Ustalenie dochodu podatnika do opodatkowania w drodze szacunku (tzw. norm przeciętnej dochodowości z gospodarstwa rolnego) stanowi więc działanie *contra legem* naruszając podstawowe reguły postępowania wymiarowego.

Ocena głównych motywów rozstrzygnięcia oraz znaczenia poglądów NTA dla obecnej praktyki powinna być osadzona w szerszym kontekście. Jest to zasadne tym bardziej, że Trybunał, podważając działanie władz skarbowych, formalnie nie wypowiedział się jak ową rzetelność i przejrzystość ksiąg gospodarczych podatnika należy rozumieć. Niewątpliwie orzeczenie NTA wpisuje się w negatywną ocenę instytucji komisji szacunkowych jako organów wymiarowych przez ówczesną doktrynę prawa. Przez jednych podkreślana wartość komisji szacunkowych jako kolegium orzekającego o wymiarze podatku z udziałem

samych podatników (typowanych przez organizacje zawodowe i gospodarcze)³ była niwelowana przez nawał prac w tych komisjach oraz brak możliwości wnikliwego zbadania poszczególnych spraw. Za dominujący więc należy uznać pogląd, że Komisje Szacunkowe pracujące w atmosferze pośpiechu i słabo nadzorowane przez władze skarbowe nie tylko były dla nich niepotrzebnym balastem, ale i nie gwarantowały podatnikom ochrony przed zbyt wygórowanym wymiarem podatków⁴. Wreszcie w Komisjach Szacunkowych, opierających działalność na znajomości oraz ocenie lokalnych stosunków majątkowych i gospodarczych, widziano przyczynę niskiego poziomu techniki wymiarowej w Polsce rekomendując ich likwidację oraz przejście wymiaru podatku dochodowego przez urzędy skarbowe⁵.

Powyższe czynniki legły u podstaw reformy organizacji administracji skarbowej oraz jej uprawnień i form działania w myśl przyjętej w praktyce zasady, że działanie (wymiar podatku) należy do urzędu skarbowego, a kontrola tego wymiaru należy do społeczeństwa⁶. Jej wprowadzenie wraz z wejściem w życie od 1 października 1934 r. Ordynacji podatkowej⁷ oraz Instrukcji podatkowej z 1935 r. stworzyło w praktyce swego rodzaju jednolity kodeks postępowania podatkowego przy wymiarze podatków. Likwidowało również Komisje Szacunkowe wraz z powierzeniem wymiaru podatków naczelnikom urzędów skarbowych, oraz reorganizacją i wzmocnieniem Komisji Odwoławczych jako organów właściwych w zakresie rozpoznawania odwołań. Niezmiennie natomiast ochrona podatników przed nadmiernie ustalonym wymiarem została zachowana przez uprawnienie inicjowania sądowej kontroli przed NTA.

4. Nie wchodząc głębiej w modernizację administracji skarbowej w okresie międzywojennym należy zwrócić uwagę na jej konsekwencje procesowe dotyczące wymiaru podatku. Istotną zmianą w tym zakresie był wynikający z art. 76 §2 ord.pod. nakaz jego oparcia na materiale faktycznym z uwzględnieniem wszystkich okoliczności mających znaczenie dla wymiaru podatku. Nakaz dążenia z urzędu do wykrycia przez organy podatkowe prawdy materialnej miał być narzędziem ograniczającym samowolę organów podatkowych I instancji. Powyższy przepis nakładał na organy podatkowe obowiązek takiego prowadzenia

3 J. Michalski, *Charakterystyka Ordynacji podatkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1934, z. 4.

4 T. Grodyński, *Zasady polskiej ordynacji podatkowej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, R. XXX, s. 158.

5 Takie stanowisko przedstawiła m.in. w 1926 r. Komisja doradców finansowych prof. E.W. Kemmerra – por. W. Runcewicz, *Nowa Ordynacja podatkowa*, „Polityka Gospodarcza” 1934, nr 4.

6 Szerzej: K. Teszner, *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 107 i n.

7 Ustawa z dnia 15 marca 1934 Ordynacja Podatkowa (tj. Dz.U. 1936 Nr 14, poz. 134) – (dalej: ord. pod.).

postępowania, by ustalenie faktycznych podstaw wymiaru podatku pod względem formalnym i merytorycznym było zgodne z wymogiem wykrycia prawdy materialnej⁸. Cały materiał faktyczny, w tym zbadanie zeznania podatkowego i porównanie go ze zgromadzonym materiałem powinien znaleźć odbicie w aktach wymiarowych, pod rygorem uznania postępowania za wadliwe (art. 96 §1 ord.pod.). Judykatura wskazywała przy tym, iż dochód podatnika, ustalony przez władze wymiarowe, powinien odpowiadać rzeczywistym stosunkom, a zakreślone w ten sposób granice swobodnej oceny wyników postępowania dowodowego nie mogą być przekroczone przez dowolne dokonanie wymiaru⁹.

Inspirację dla wprowadzonych zmian można odnaleźć w komentowanym wyroku NTA, wydanym kilka miesięcy przed wejściem do obowiązywania Ordynacji podatkowej. Zanegowanie przez Trybunał prawidłowości postępowania Komisji Szacunkowych, polegającego na mechanicznym sprostowaniu ksiąg gospodarczych podatnika, nijak mającym się do ustalenia rzeczywistego dochodu do opodatkowania, nie mogło pozostać bez reakcji prawodawcy. Wydaje się więc, że uznał on za zasadne rozwinięcie wskazanych przez NTA, ale nie wyjaśnionych w uzasadnieniu wyroku cech ksiąg gospodarczych, kwalifikujących je jako pełnoprawny dowód w postępowaniu podatkowym. Przede wszystkim uznano za zasadne umieszczenie w Ordynacji podatkowej odrębnego Oddziału VI „Księgi handlowe i gospodarcze” (art. 80-art. 89 ord.pod.), Wyraźnie różnicując księgi na potrzeby wymiaru, wprowadzono jednakże zasadę, że jego podstawę stanowią wyłącznie księgi prowadzone prawidłowo i rzetelnie. Prawodawca wyraźnie odwołał się więc do dwóch nieznacznie zmodyfikowanych kryteriów – prawidłowości i rzetelności – mających swe źródło w judykaturze.

Jednocześnie daje się zauważyć wprowadzenie zasady domniemania prawdziwości ksiąg w art. 88 ord.pod. Przepis ten wyraźnie wskazywał, że w sytuacji, gdy na poparcie zeznania podatkowego złożonego w terminie podatnik wyraził gotowość przedstawienia ksiąg, to organ podatkowy nie ma prawa ustalić podstaw wymiaru odmiennie, niż to wynika z tych ksiąg, o ile nie zostały one uznane za nieprawidłowe lub za nierzetelne. Dopiero obalenie tego domniemania po uprzednim przeprowadzeniu badania (rewizji) ksiąg, oraz po bezspornym wykazaniu, że nie odpowiadają wymogom, prawidłowości oraz rzetelności, możliwe jest ich podważenie jako dowodu w postępowaniu podatkowym. Nie zmienia to jednak obowiązku ustalenia podstawy wymiaru na podstawie wszystkich okoliczności faktycznych mających znaczenie dla sprawy.

W tym miejscu odwołać się należy do ustalonego przez prawodawcę rozumienia kryteriów prawidłowości i rzetelności ksiąg. Za **rzetelne** uważane są

⁸ Wyrok NTA z dnia 19 czerwca 1933 r., l. rej. 2312/31; H. poz. 1294; opubl. J. Basseches, I. Korkis, *Kodeks podatkowy*, wyd. II, t. 2: *Prawo formalne*, Lwów 1937, s. 150.

⁹ Wyrok NTA z dnia 27 czerwca 1934 r., l. rej. 6293/30; O. H. poz. 750; opubl. J. Basseches, I. Korkis, op. cit., s. 150.

księgi, prowadzone zgodnie z rzeczywistością (art. 82 ord.pod.). Przyjęto natomiast, iż **prawidłowe** są księgi prowadzone zgodnie z przepisami obowiązującego kodeksu handlowego oraz zasad księgowości i zwyczajów handlowych. Jednak z treści art. 81 §2 ord.pod. wynikało *explicite*, iż za prawidłowe uważa się również księgi handlowe uproszczone oraz **księgi gospodarcze**: gospodarstw wiejskich, właścicieli nieruchomości oraz osób wykonujących wolne zawody – **prowadzone według zasad określonych przez Ministra Skarbu** (wówczas centralną władzę skarbową) **po zasięgnięciu opinii właściwych samorządów gospodarczych**. Wobec tak określonych kryteriów ustawowych, organ podatkowy badając księgi podatnika, mając wątpliwości dotyczące zasad księgowania czy zwyczajów handlowych nie powinien tych kwestii rozstrzygać samodzielnie, ale powinien zwrócić się do Ministra Skarbu, który kwestie te rozstrzygnie po zasięgnięciu opinii samorządu gospodarczego¹⁰. Rozwiązanie to stanowi wyraźne nawiązanie do komentowanego wyroku oraz wadliwego postępowania władz skarbowych zanegowanego przez NTA, które odrzucając księgi gospodarcze podatnika jako dowód pominęły opinie i wskazówki Izby Rolniczej dotyczące prowadzenia rachunkowości rolnej.

5. Aktualnie obowiązujące przepisy Ordynacji podatkowej¹¹ przyjmują szerokie znaczenie ksiąg podatkowych. Rozumie się przez nie księgi rachunkowe, podatkową księgę przychodów i rozchodów, ewidencje oraz rejestry, do których prowadzenia do celów podatkowych, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązani są podatnicy, płatnicy lub inkasenci (art. 3 pkt 4 o.p.). Tak szeroko zakreślona definicja legalna ksiąg podatkowych, zawierająca aż cztery elementy składające się na to pojęcie budzi uzasadnione wątpliwości oraz zastrzeżenia. Na jednej płaszczyźnie umieszczono bowiem księgi rachunkowe (służące także do innych celów niż podatkowe), podatkową księgę przychodów i rozchodów (służącą uproszczonej rejestracji zjawisk gospodarczych niezbędnych do ustalenia podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych) oraz różnego rodzaju bliżej nieokreślone ewidencje i rejestry, których obowiązek prowadzenia wynika z odrębnych przepisów materialnego prawa podatkowego. Takie działanie prawodawcy powoduje, że za księgi podatkowe uznawane są księgi prowadzone, na podstawie art. 24a u.p.d.o.f., przez podmioty wymienione w tym przepisie¹² w formie pełnej rachunkowości lub uproszczonej,

¹⁰ Tak w §74 rozporządzenia wykonawczego do Ordynacji podatkowej z 25 marca 1937 r.

¹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz.U. 2021, poz. 1540 ze zm.) – (dalej: o.p.).

¹² Zgodnie z art. 24a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz.U. 2021, poz. 1128 – powoływana jako u.p.d.o.f.) księgi rachunkowe obowiązane są prowadzić osoby fizyczne, przedsiębiorstwa w spadku, spółki cywilne osób fizycznych, spółki cywilne osób fizycznych i przedsiębiorstwa w spadku, spółki jawne osób fizycznych oraz spółki

które funkcjonalnie powinny zapewniać ustalenie dochodu (albo straty), podstawy opodatkowania i wysokości należnego podatku za rok podatkowy (okres sprawozdawczy). Jednak za księgi podatkowe uznaje się również w przepisach prawa, doktrynie¹³ oraz judykaturze¹⁴ np. ewidencję środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, ewidencję przebiegu pojazdu, ewidencję sprzedaży (na potrzeby VAT), ewidencję wyrobów akcyzowych czy rejestr podatku (od spadków i darowizn – prowadzony przez notariusza jako płatnika). Takie mechaniczne zrównanie na gruncie Ordynacji podatkowej narzędzi ewidencyjnych z innymi ustawowymi formami rejestracji zdarzeń gospodarczych budzi uzasadnione wątpliwości, jednak nie może zatracać ich istoty. Wszak z art. 3 pkt 4 o.p. wynika, że są one prowadzone „do celów podatkowych” na podstawie odrębnych przepisów, co nie znaczy, że można im przypisać walor dokumentacji samodzielnej wykorzystywanej na potrzeby wymiaru podatku, a nie dokumentacji pomocniczej. To księgi rachunkowe oraz podatkowa księga przychodów i rozchodów stanowią samodzielną podstawę sporządzania deklaracji i zeznań i to z nimi związane są normatywne kryteria oceny, takie jak rzetelność i niewadliwość¹⁵. Konieczność ich różnicowania oraz odpowiedniego dostosowania do prowadzonej działalności gospodarczej umożliwiają podatnikowi ich prowadzenie w sposób prawidłowy¹⁶. Pierwowzorem tych ksiąg są księgi gospodarcze prowadzone przez podatnika, o których mowa w komentowanym wyroku NTA i nie zmienia tego niemal całkowite odstępianie przez prawodawcę od techniki powstawania zobowiązania podatkowego opartej na wymiarze dokonywanym przez organ podatkowy. Wprowadzie współcześnie system realizacji zobowiązań podatkowych został oparty na samoobliczeniu¹⁷, zwanym także (niezbyt trafnie) przez niektórych przedstawicieli doktryny samowymiar¹⁸, to znaczenie ksiąg podatkowych wykorzystywanych do celów dowodowych jest niezmiernie ważne. Wszak przyjęcie dwuteapowego modelu stosowania prawa podatkowego, tzn. w pierwszym etapie polegającego na samoobliczeniu dokonanym przez podatników bez udziału organów władzy publicznej, a w drugim etapie na kontroli tego samoobliczenia (i ewentualnym wymiarze kontrolnym),

partnerskie, wykonujące działalność gospodarczą, jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 2 000 000 euro. Obowiązek prowadzenia księgi nie dotyczy podatników opłacających podatek dochodowy w formie ryczałtu.

¹³ Szerzej: zob. D. Strzelec, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2015, s. 69 i n.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2017 r., I FSK 2275/15, LEX nr 2393266; wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r., I FSK 1189/07, LEX nr 496275.

¹⁵ D. Strzelec, op. cit., s. 71.

¹⁶ R. Mastalski, *Ustalenie podstawy wymiaru w polskim postępowaniu podatkowym*, Wrocław 1973, s. 68.

¹⁷ Szerzej: R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 38.

¹⁸ H. Dzwonkowski, *Powstawanie i wymiar zobowiązań podatkowych*, Warszawa 2003, s. 167.

zakłada przeprowadzenie postępowania dowodowego, w którym zbadaniu oraz ocenie będą podlegały dokumenty wykreowane przez podatnika.

6. Najważniejszym dowodem pochodzącym od podatnika są księgi podatkowe. Ten szczególnego rodzaju dowód obrazuje nie tylko działalność gospodarczą, ale również służy ujawnianiu przez podatnika prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego powstałego w wyniku samoobliczenia (bez udziału organu podatkowego). Księgi podatkowe (gospodarcze) są dokumentem prywatnym, jednak przepisy prawa przyznają im wyjątkowo ważną moc dowodową. W okresie międzywojennym przyznawano im nawet taką samą moc dowodową jak dokumentom publicznym¹⁹. Uważano bowiem, że podatnikom prowadzącym księgi prawidłowo pod względem materialnym i formalnym, nie można ustalić podstawy wymiaru podatku dochodowego inaczej niż to wynika z zapisów ksiąg.²⁰

Współcześnie szczególna moc dowodowa ksiąg podatkowych wynika z art. 193 § 1 o.p.²¹ Naczelny Sąd Administracyjny interpretuje ją na gruncie tego przepisu jako zakaz określania w postępowaniu podatkowym elementów prawopodatkowego stanu faktycznego mających wpływ na wysokość podatku, które powinny być zaewidencjonowane w księgach zgodnie z ich rzeczywistym przebiegiem. bez uprzedniego stwierdzenia prowadzenia ksiąg w sposób nierzetelny lub wadliwy²². Badanie ksiąg podatkowych korzystających z domniemania wiarygodności i prawdziwości jest zasadniczą czynnością jurysdykcyjnego postępowania podatkowego, a nie postępowaniem odrębnym. Odrzucenie księgi podatkowej jako dowodu szczególnej wagi wymaga obalenia domniemania jej zgodności z prawdą. Jego ciężar spoczywa na organie podatkowym, a zakwestionowanie danych zawartych w księdze – jak przekonuje judykatura – może nastąpić przy wykorzystaniu każdego dowodu wiarygodnego i przekonującego²³. Tym niemniej organ podatkowy, podważając ochronę jaką przepisy Ordynacji podatkowej zapewniają prawidłowo prowadzonym księgom, powinien wykazać oraz udokumentować w protokole badania ksiąg, że są prowadzone nierzetelnie lub w sposób wadliwy. Co więcej, na mocy art. 193 §6 o.p. obowiązany jest w tymże protokole określić za jaki okres i w jakiej części nie uznaje ksiąg za dowód tego, co wynika z zawartych w nich zapisów. Przyjęcie takiego rozwiązania uniemożliwia automatyczne dyskwalifikowanie wszystkich zapisów księgi podatkowej jako dowodu szczególnej wagi, a przewiduje wręcz gradację dowodów

¹⁹ J. Jodłowski, *Księgi handlowe jako dowód*, „Palestra” 1935, nr 9, s. 687.

²⁰ R. Mastalski, op. cit., s. 66

²¹ A. Melezini, *Stwierdzenie wadliwości lub nierzetelności ksiąg podatkowych przez organy skarbowe*, [w:] *Ordynacja podatkowa zagadnienia proceduralne*, red. M. Popławski, Białystok 2011, s. 95.

²² Wyrok NSA z dnia 21 maja 2010 r., I FSK 863/09, LEX nr 594258.

²³ Wyrok NSA z 13 dnia lipca 2021 r., II FSK 3662/18, LEX nr 3243975.

w postępowaniu podatkowym. Ponadto obalenie domniemania prawidłowości ksiąg podatkowych nie pozbawia zupełnie ich normalnej mocy dowodowej. Pogląd ten ma umocowanie w art. 193 §5 o.p., w którym zobowiązano organ podatkowy do uznania za dowód ksiąg podatkowych prowadzonych wprowadzie w sposób wadliwy, jeżeli wady nie mają istotnego znaczenia dla sprawy. W konsekwencji, fakt zaewidencjonowania w księgach zdarzenia gospodarczego, niewywołującego konsekwencji prawnych na gruncie prawa podatkowego, nie powinien powodować odrzucenia ksiąg za dowód w postępowaniu, nawet jeżeli podatnik, działając w błędnym przekonaniu, uznał dane zdarzenie za wywołujące skutki podatkowoprawne²⁴.

Prawodawca po raz kolejny, przyznając szczególną moc dowodową księgom podatkowym, odwołał się do dwóch nieznacznie zmodyfikowanych, ustawowych kryteriów, tj. **rzetelności** i **niewadliwości**. W obecnym stanie prawnym ich rozumienie wprowadzie nie odbiega zasadniczo od znaczenia ustalonego przepisami Ordynacji podatkowej z 1934 r., jednak w doktrynie oraz orzecznictwie sądów administracyjnych ich zakres wciąż jest przedmiotem komentarzy i wykładni. Przepis art. 193 §2 o.p. stanowi, iż księgi podatkowe uważa się za rzetelne, jeżeli **dokonywane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty**. Oznacza to, że księgi podatkowe powinny być prawidłowe pod względem materialnym oraz zawierać zgodny z prawdą obraz zdarzeń gospodarczych (faktów) mających wpływ na wymiar podatku i utrwalonych w zapisach księgi. Trafnie wskazuje się więc, że księgi podatkowe są rzetelne przez rzetelność dowodów księgowych i poszczególnych zapisów w księgach²⁵. *A contrario* nie są rzetelne księgi podatkowe, które nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego, jako że zawierają wpisy niezgodne z prawdą. Nierzetelność księgi ma miejsce wówczas, gdy podatnik ewidencjonuje zakwestionowane zakupy towaru na podstawie dowodów nierzetelnych, a więc na podstawie dowodów wystawionych przez podmiot, który w rzeczywistości nie dokonał zafakturowanej sprzedaży²⁶. Nie ma przy tym znaczenia czy podatnik w sposób zawiniony (wskutek niedbalstwa, albo w sposób zamierzony), czy niezawiniony (brak dokumentów źródłowych) rozliczał koszty uzyskania przychodów na podstawie faktur nierzetelnych. Istotny jest wyłącznie fakt, że faktury te nie odzwierciedlają faktycznych transakcji i nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu podatkowym²⁷.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2005 r., FSK 1781/04, LEX nr 172982.

²⁵ H. Dzwonkowski, *Koncepcje prawne nierzetelności ksiąg podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 5, s. 59 i n.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2020 r., I FSK 594/18, LEX nr 3108868, wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., II FSK 3350/18, LEX nr 2798950, wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., II FSK 1529/15, LEX nr 2330014.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r., II FSK 2507/13, LEX nr 1990332.

W art. 193 §3 o.p. wskazuje się, że za niewadliwe należy uznać księgi podatkowe **prowadzone zgodnie z zasadami wynikającymi z odrębnych przepisów**. Przepis ten uzależnia niewadliwość ksiąg od przestrzegania zasad ich prowadzenia określonych w odrębnych przepisach²⁸. Z wykładni *a contrario* wynika, że księgi są wadliwe, jeżeli nie są prowadzone zgodnie z zasadami wynikającymi z odrębnych przepisów²⁹. Oznacza to, że księga podatkowa powinna być prawidłowa pod względem formalnym, a sposób dokonania w niej zapisu powinien być zgodny z wzorcem prawnym zapisu zawartym w obowiązujących przepisach prawa³⁰.

7. Finalnie należy odnieść się do zasadniczej kwestii spornej podniesionej w głosowanym wyroku NTA. Trybunał rozważał, czy władze skarbowe mogły zasadnie odrzucić księgi podatnika i ustalić dochód z gospodarstwa rolnego szacując go na podstawie norm przeciętnej dochodowości. Wskazując na wady postępowania uznał, że uchybienie przez podatnika jednemu z wymogów sporządzania zapisów księgowych nie uzasadnia jeszcze odrzucenia w całości dowodu z ksiąg gospodarczych, podkreślając jednocześnie istotną rolę tych ksiąg w postępowaniu wymiarowym. Konsekwencje podjętego przez NTA rozstrzygnięcia zostały przekonująco odzwierciedlone i wzmocnione w przepisach Ordynacji podatkowej. Prawodawca nie tylko uznał za zasadne doprecyzować warunki przyznające księgom podatkowym szczególną moc dowodową, ale wprowadził **dotychczasowe rozwiązania gwarancyjne, tamujące organy podatkowe przed nadużywaniem instytucji szacowania podstawy opodatkowania**. Stąd też obalenie księgi podatkowej jako dowodu szczególnej wagi nie oznacza możliwości automatycznego przystąpienia do szacowania podstawy opodatkowania. Może być ona nadal dowodem w postępowaniu podatkowym i podlega ocenie jak inne dokumenty prywatne na okoliczność poszczególnych faktów sprawy. Organ podatkowy jest uprawniony przede wszystkim do szacowania podstawy opodatkowania, jeżeli brak jest ksiąg podatkowych lub innych danych niezbędnych do jej określenia lub gdy księgi podatkowe wprawdzie istnieją, ale dane z nich wynikające nie pozwalają na określenie podstawy opodatkowania (art. 23 §1 pkt 1 i 2 o.p.). Uprawnienie to nie ma charakteru bezwzględnego. Jak wynika z art. 23 §2 o.p. organ podatkowy ma obowiązek odstąpić od oszacowania podstawy opodatkowania, jeżeli uzupełnienie danych z ksiąg podatkowych

²⁸ Odrębnymi przepisami są np. przepisy rozdz. 2 ustawy o rachunkowości regulujące zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, czy też przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie prowadzenia ewidencji przychodów i wykazu środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2414).

²⁹ P. Pietrasz, *Komentarz do art. 193*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 2: *Procedury podatkowe*, red. L. Etel, Warszawa 2022, s. 555.

³⁰ Zob. D. Strzelec, *op. cit.*, s. 75.

innymi dowodami przeprowadzonymi w postępowaniu umożliwia określenie podstawy opodatkowania. Co więcej ustawy obowiązek powstrzymania się od szacowania istnieje także, gdy brak jest ksiąg podatkowych, ale dowody zgromadzone przez organ podatkowy w toku postępowania, pozwalają określić podstawę opodatkowania.

W orzecznictwie sądów administracyjnych również utrwalony jest pogląd, że art. 23 § 2 o.p. zakazuje szacowania podstawy opodatkowania bez ustalenia, czy nie można jej określić na podstawie wiarygodnych dowodów i danych z tej części ksiąg podatkowych, których rzetelności nie podważył organ podatkowy. Oszacowanie jest więc ostatecznością dopuszczalną wyłącznie wtedy, gdy ustalenie podstawy opodatkowania na podstawie norm materialnoprawnych regulujących podstawę opodatkowania danego podatku, w zestawieniu z nieodtworzonym lub też częściowo odtworzonym stanem faktycznym, jest niemożliwe³¹. Godne podkreślenia jest również to, że oszacowanie podstawy opodatkowania nie jest środkiem do wykazania nierzetelności ksiąg podatkowych, ale następstwem ich nieuznania za dowód w rozumieniu art. 193 § 1 o.p., tj. podważenia wymogów, do których odwołał się Trybunał w niniejszym wyroku. Jego wskazówki pozostają wciąż aktualne niezależnie od techniki wymiaru konkretnego podatku preferowanej przez prawodawcę.

Bibliografia

Orzecznictwo

Wyrok NTA z dnia 27 czerwca 1934 r., I. rej. 6293/30; O. H. poz.750.

Wyrok NTA z dnia 19 czerwca 1933 r., I. rej. 2312/31; H. poz. 1294.

Wyrok NSA z dnia 13 lipca 2021 r., II FSK 3662/18, LEX nr 3243975.

Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2022 r., II FSK 1351/19, LEX nr 3339751.

Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2020 r., I FSK 594/18, LEX nr 3108868.

Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2020 r., II FSK 3350/18, LEX nr 2798950.

Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2019 r., II FSK 2723/17, LEX nr 2736818.

Wyrok NSA z dnia 15 września 2017 r., I FSK 2275/15, LEX nr 2393266.

Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., II FSK 1529/15, LEX nr 2330014.

Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r., II FSK 3225/14, LEX nr 2175726.

Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r., II FSK 2507/13, LEX nr 1990332.

Wyrok NSA z z dnia 21 maja 2010 r., I FSK 863/09, LEX nr 594258.

³¹ Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2022 r., II FSK 1351/19, LEX nr 3339751; Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2019 r., II FSK 2723/17, LEX nr 2736818; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r., II FSK 3225/14, LEX nr 2175726.

Wyrok NSA z dnia 21 października 2008 r., I FSK 1189/07, LEX nr 496275.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2005 r., FSK 1781/04, LEX nr 172982.

Opracowania

Basseches J., Korkis I., *Kodeks podatkowy*, wyd. 2, t. 2: *Prawo formalne*, Lwów 1937.

Dzwonkowski H., *Koncepcje prawne nierzetelności ksiąg podatkowych*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 5.

Dzwonkowski H., *Powstawanie i wymiar zobowiązań podatkowych*, Warszawa 2003.

Grodyński T., *Zasady polskiej ordynacji podatkowej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, R. XXX.

Jodłowski J., *Księgi handlowe jako dowód*, „Palestra” 1935, nr 9.

Mastalski R., *Ustalanie podstawy wymiaru w polskim postępowaniu podatkowym*, Wrocław 1973.

Mastalski R., *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008.

Melezini A., *Stwierdzenie wadliwości lub nierzetelności ksiąg podatkowych przez organy skarbowe*, [w:] *Ordynacja podatkowa zagadnienia proceduralne*, red. M. Popławski, Białystok 2011.

Michalski J., *Charakterystyka Ordynacji podatkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1934, z. 4.

Pietrasz P., *Komentarz do art. 193*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 2: *Procedury podatkowe*, red. L. Etel, Warszawa 2022.

Runcewicz W., *Nowa Ordynacja podatkowa*, „Polityka Gospodarcza” 1934, nr 4.

Strzelec D., *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 2015.

Teszner K., *Administracja podatkowa i kontrola skarbowa w Polsce*, Warszawa 2012.

Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Rocznik XII Rok 1934, Warszawa 1935.

STRESZCZENIE

Dowód z ksiąg podatkowych w postępowaniu podatkowym – głos do wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 19 stycznia 1934 r., I. rej. 4663/31

Najwyższy Trybunał Administracyjny podkreślił w wyroku, że księgi podatkowe powinny przede wszystkim odpowiadać wymogom rzetelności i przejrzystości. Spełnienie tych dwóch przesłanek oznacza, że księgi te korzystają ze szczególnej mocy dowodowej. Nawet stwierdzenie przez organ podatkowy wad w prowadzonych przez podatnika księgach, w postaci braku księgowania, a tym samym udokumentowania niektórych transakcji gospodarczych, nie uprawnia jeszcze do ustalenia dochodu podatnika w drodze oszacowania. Księgi te wciąż są jednym ze zwykłych środków dowodowych (dokumentem prywatnym) i w zależności od rodzaju uchybień powinny być uzupełnione innymi dowodami przeprowadzonymi w trakcie

postępowania podatkowego z zachowaniem uprawnień procesowych podatnika określonych w ustawie. Chodzi tu zwłaszcza o prawo do odpowiedzi na zastrzeżenia zawarte w protokole, podważające szczególną moc dowodową ksiąg podatkowych, jak i prawo do zapoznania oraz wypowiedzenia się co do całości zgromadzonego materiału dowodowego. Najwyższy Trybunał Administracyjny wyraził więc pogląd, że szacowanie dochodu nie jest instrumentem doskonałym i powinno być stosowane przez organ podatkowy wyjątkowo i w sposób wyważony. Zawsze bowiem jego konsekwencją będzie odtworzenie stanu faktycznego w sposób odbiegający od stanu rzeczywistego, choć najbardziej do niego zbliżony. Istotne jest przy tym twierdzenie Trybunału utrwalone w przepisach Ordynacji podatkowej z 1934 r., że wątpliwości odnośnie do zasad rachunkowości specyficznych zdarzeń gospodarczych nie powinny być rozstrzygane przez organy skarbowe samodzielnie, ale należy je ustalić i wyjaśnić przy udziale samorządu gospodarczego. Podkreślić należy konsekwencje głosowanego wyroku dla tworzenia ogólnego prawa podatkowego oraz praktyki orzeczniczej. Ustawowe sformułowanie oraz doprecyzowanie kryteriów rzetelności i niewadliwości ksiąg podatkowych jako dowodów szczególnej mocy, oraz rozwiązań prawnych ograniczających nadużywanie instytucji szacowania podstawy opodatkowania, istotnie wpływa na stosowanie prawa podatkowego oraz współczesne orzecznictwo sądów administracyjnych.

SUMMARY

Evidence From Tax Books in Tax Proceedings – Gloss to the Judgment of the Supreme Administrative Court of 19 January 1934, I. rej. 4663/31

The Supreme Administrative Court emphasised in the judgment that tax books should, above all, meet the requirements of reliability and transparency. The fulfilment of these two prerequisites means that these books enjoy special evidentiary force. Even if the tax authority finds defects in a taxpayer's books, in the form of failure to record and thus document certain business transactions, this does not yet entitle it to determine the taxpayer's income by assessment. The books are still one of the ordinary means of evidence (a private document) and, depending on the nature of the deficiencies, should be supplemented by other evidence found in the course of the tax proceedings in compliance with the taxpayer's procedural rights set out in the law. These include, in particular, the right to respond to objections in the minutes that undermine the special evidentiary force of the tax books, as well as the right to be acquainted with and to comment on all the evidence gathered. Thus, the NTA expressed the view that income estimation is not a perfect instrument and should be used by the tax authority only in exceptional cases and in a balanced manner. This is because its consequence will always be to reconstruct the facts in a way that deviates from the actual state of affairs, even if it is as close as possible. What is also relevant here is the Court's assertion, entrenched in the provisions of the 1934 Tax Ordinance, that doubts regarding the accounting principles of specific economic

events should not be resolved by the tax authorities on their own, but the facts should be established and clarified with the participation of the economic self-government. It is important to emphasise the consequences of the judgment under review for the formation of the general tax law and the jurisprudential practice. The statutory formulation and clarification of the criteria of reliability and accuracy of tax books as evidence of special force, as well as the legal solutions limiting the abuse of the institution of estimation of the tax base, significantly affect the application of tax law and the contemporary jurisprudence of administrative courts.

Konrad Graczyk

Uniwersytet Śląski w Katowicach/Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie
(University of Silesia in Katowice/Institute of National Remembrance in Warsaw, Poland)
e-mail: konrad.graczyk@us.edu.pl, konrad.graczyk@ipn.gov.pl

ORCID: 0000-0002-0991-2036

Paweł Sobotko

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
(University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland)
e-mail: pawel.sobotko@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8625-6191

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.13

Próby restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1945–1948

ABSTRAKT

W artykule omówiono prace nad kolejnymi projektami aktów normatywnych zmierzających do przywrócenia sądownictwa administracyjnego w Polsce w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej. Dokumenty te dziś są przechowywane w Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Rozważania dotyczące konkretnych projektów poprzedzono opisaniem stanu prawnego i koncepcji sądownictwa administracyjnego rozważanych w Polsce w okresie międzywojennym. Ówczesne rozwiązania oraz doświadczenia związane z ich stosowaniem stanowiły istotny punkt odniesienia zarówno dla projektodawców, jak też opiniodawców. W opracowaniu omówiono również przebieg dyskusji nad kwestią sądownictwa administracyjnego w Polsce tuż po zakończeniu II wojny światowej. W jej toku, na łamach fachowej literatury, przedstawiciele doktryny i praktyki prezentowali różnorodne stanowiska co do zasadności przywrócenia sądownictwa administracyjnego, jego formuły i ustroju, udziału czynnika społecznego oraz liczby instancji. W dalszej kolejności zaprezentowano projekty aktów normatywnych pochodzące z lat 1945–1948. Znalazły się wśród nich zarówno

projekty krótkie, składające się jedynie z dwóch artykułów, jak też rozbudowane, dotyczące usytuowania sądownictwa administracyjnego w Sądzie Najwyższym. Zwrócono uwagę na przebieg prac projektowych, gromadzone w ich trakcie opinie prawne oraz kształt proponowanej restytucji sądownictwa administracyjnego. Poza analizą projektów autorzy starali się udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego żaden z projektów, mimo deklarowanego poparcia i sukcesywnych postępów w pracach, nie wszedł w życie. Analiza zachowanych dokumentów pozwoliła na poczynienie konkretnych i uprawdopodobnionych hipotez dotyczących uczestnika prac projektowych, który je sabotował. W opracowaniu wykorzystano metodę historyczną oraz formalno-dogmatyczną.

Attempts at Restitution of the General Administrative Judiciary in Poland in the Years 1945–1948

ABSTRACT

The article discusses the work on subsequent draft normative acts aimed at restoring the administrative judiciary in Poland in the first years after the end of World War II. These documents are in the Archives of New Records in Warsaw today. Considerations regarding specific projects were preceded by a description of the legal status and concepts of administrative judiciary considered in Poland in the interwar period. The solutions of that time and the experiences related to their application constituted an important point of reference for both project promoters and opinion makers. The study also addresses the course of the discussion on the issue of the administrative judiciary in Poland shortly after the end of World War II. In its course, in the pages of professional literature, representatives of the doctrine and practice presented various positions regarding the legitimacy of restoring the administrative judiciary, its formula and structure, the participation of the social factor, and the number of instances. Subsequently, draft normative acts from the years 1945–1948 were presented. They include both short projects, consisting of only two articles, as well as extensive projects concerning the location of the administrative judiciary in the Supreme Court. Attention was paid to the course of design works, legal opinions collected in their course, and the shape of the proposed restitution of administrative judiciary. Apart from an analysis of the projects, the authors tried to answer the question why none of the projects, despite the declared support and successive progress in works, entered into force. Analysis of the preserved documents made it possible to create specific and plausible hypotheses about the participant in the design work who sabotaged them. The study uses historical and formal-dogmatic methods.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, projekt, Polska

Key words: administrative judiciary, project, Poland

Wprowadzenie

Przypadająca w 2022 r. setna rocznica ustanowienia sądownictwa administracyjnego w odrodzonej po zaborach Rzeczypospolitej stanowi doskonałą okazję do przypomnienia skomplikowanych dziejów tej istotnej gałęzi wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Ponieważ ewolucja polskiego sądownictwa administracyjnego doczekała się już sporej liczby opracowań¹, przeto autorzy niniejszego tekstu postawili sobie za cel przedstawienie szerzej nieznanych okoliczności i niepublikowanych materiałów archiwalnych, związanych z podejmowanymi zaraz po II wojnie światowej – gdy ustrój kraju nie był jeszcze formalnie przesądzony – próbami reaktywowania tej gałęzi sądownictwa w Polsce. Projekty z lat późniejszych (1957–1958) zostały już opublikowane², stąd też potrzeba przedstawienia wcześniejszych (1945–1948) i zapełnienia luki w tym zakresie. Tytułowe odniesienie do restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego wynika z tego, że od 1946 r. działały w Polsce szczególne sądy administracyjne, jakimi były okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych i Trybunał Ubezpieczeń Społecznych.

Punktem wyjścia do analizy powojennych archiwaliów związanych z tematem opracowania będzie przedstawienie w niezbędnym zakresie zarysu ewolucji polskiego sądownictwa administracyjnego w okresie międzywojennym, bowiem problematyka ta jest ze sobą ściśle związana. Analizy i oceny wymaga

¹ M.in.: W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976, s. 260; J. Chwiałkowska, *Kształtowanie się instytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzianae. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1977, t. 1, z. 19, s. 73-88; M. Wyrzykowski, *Koncepcje sądowej kontroli administracji w Polsce Ludowej w latach 1945–1970*, „Studia Prawnicze” 1977, z. 3, s. 59-95; idem, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 254; E. Kaznowska, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984, s. 131-147; D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa 1999, s. 261; eadem, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, red. W. Uruszczak, D. Malec, Kraków 2004, s. 281-295; M. Nowakowski, *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Regnare, gubernare, administrare. Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa. Prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowski z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. S. Grodziski, A. Dziadzio, t. 2, Kraków 2012, s. 153-164; M. Nowakowski, *Okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2016, s. 346; M.P. Sadłowski, *Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–52*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 2, s. 97-112; idem, *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 roku*, Warszawa 2023, s. 423.

² *Konkretna propozycja* [tekst projektu ustawy o powołaniu sądów do orzekania o zgodności z prawem decyzji administracyjnych, przygotowanego przez Komisję Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich w składzie: Ludwik Bar, Emanuel Iserzon, Lidia Krotkiewska, Józef Litwin, Jerzy Starościk, Jerzy Stembrowicz], „Prawo i Życie” 1957, nr 2, s. 3; J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.* [opracowany przez Zespół w Komisji Kodyfikacyjnej przy Ministerstwie Sprawiedliwości w składzie: Stefan Rozmaryn, Marian Zimmermann, Józef Litwin, Ludwik Bar, Czesław Tabęcki], „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1, s. 108-124.

to, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – nieustalenie przed wybuchem II wojny światowej jednolitego ustroju sądownictwa administracyjnego, rzutowało na powojenne problemy koncepcyjne i próby reaktywacji tej gałęzi wymiaru sprawiedliwości.

1. Sądownictwo administracyjne w Polsce w okresie międzywojennym (1918–1939)

Ustawa Konstytucyjna z 17 marca 1921 r.³, w art. 73 określała podstawy sądownictwa administracyjnego w odrodzonej Rzeczypospolitej: „Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele”⁴. Z normy tej komentatorzy wywodzili następujące zasady polskiego sądownictwa administracyjnego: 1) ma ono istnieć jako kontrola administracji o charakterze sądowym, lecz poza organizacją sądownictwa powszechnego; 2) ma być wielostopniowe (wieloinstancyjne); 3) ma w nim wziąć udział czynnik obywatelski; 4) ma badać legalność aktów administracyjnych, tak w zakresie administracji rządowej, jak i samorządowej; 5) ma posiadać charakter kasacyjny⁵. W wykonaniu konstytucyjnej delegacji Sejm Ustawodawczy uchwalił ustawę z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁶, w której uregulowano zarówno zagadnienia ustrojowe, jak i procesowe. W przepisach przejściowych postanowiono, iż „aż do utworzenia sądownictwa administracyjnego niższego stopnia na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej istniejące w b. dzielnicy pruskiej sądownictwo administracyjne pozostawia się nienaruszone z tą zmianą, że kompetencje Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu przechodzą na Najwyższy Trybunał Administracyjny”. Ponadto spod jurysdykcji NTA wyłączono szereg spraw podatkowych, prowadzonych w oparciu o utrzymane w mocy i wyliczone w art. 37, przepisy państw zaborczych.

Podkreślić należy, że ustawodawca powołał jedynie najwyższą hierarchicznie instancję sądownictwa administracyjnego, czyli Najwyższy Trybunał Ad-

³ Dz.U. RP nr 44, poz. 267.

⁴ Przytoczony artykuł, jak się wydaje – dość niefortunnie – znalazł się na końcu rozdziału III zatytułowanego „Władza wykonawcza”, choć spodziewać się go należało raczej w kolejnym rozdziale IV noszącym tytuł „Sądownictwo” – por. też XI Pierwszego Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (P.P.K.N.A.): „Przepisy Konstytucji, traktujące o sądownictwie administracyjnym, winny być umieszczone w rozdziale o władzy sądowej, jednakże P.P.K.N.A. oświadcza się stanowczo przeciw łączeniu sądownictwa administracyjnego z sądownictwem powszechnym, a w szczególności Najwyższego Trybunału Administracyjnego z Sądem Najwyższym” – „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, z. 4, s. 1229.

⁵ A. Chmurski, *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1934, s. 3.

⁶ Dz.U. RP nr 67, poz. 600, z późn. zm.

ministracyjny, natomiast – z założenia przejściowo – nie doszło do powołania sądów administracyjnych niższej (lub niższych) instancji⁷. Przyczyną tego stanu rzeczy był brak wykwalifikowanej kadry, wysokie koszty, które obciążałyby budżet nowo powstałego państwa oraz nieustalona ostatecznie organizacja organów administracji rządowej i samorządowej⁸. Sądownictwo administracyjne niższych instancji istniało jednak w województwach pomorskim, poznańskim i śląskim⁹, a więc w dawnym zaborze pruskim i było trójinstancyjne: w I instancji orzekały wydziały powiatowe (lub miejskie), działające pod przewodnictwem starosty, w II instancji – wojewódzkie sądy administracyjne, a w III instancji – stołeczny NTA¹⁰. Mimo iż sądy I i II instancji były w pewnym stopniu powiązane z administracją, to jednak przeważa stanowisko, że w praktyce ich orzecznictwo cechowało się wysokim poziomem niezawisłości i samodzielności¹¹, natomiast sam system pruski, umożliwiający sądom rozpatrywanie niektórych spraw merytorycznie i po przeprowadzeniu stosownego postępowania dowodowego, oceniany był jako nowocześniejszy¹². Natomiast na obszarze pozostałych dwóch dawnych zaborów NTA był jedyną instancją sądową, wyposażoną w uprawnienia kasacyjne. Tak więc „koegzystowały w związku z tym w Polsce dwa modele organizacyjne sądownictwa administracyjnego, powiązane ze sobą tylko na szczęblu NTA”¹³.

Tematem stale istotnym w debacie publicznej była kwestia powołania na obszarze całego państwa sądów administracyjnych niższej instancji. Jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji marcowej postulat utworzenia dwuinstancyjnego

7 T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 42-46. Jak zaznaczył Waclaw Komarnicki (1891–1954), wprawdzie Konstytucja marcowa nie oznaczyła wprost liczby instancji sądownictwa administracyjnego i „z redakcji art. 73 wynika jedynie, iż ponieważ «na czele» jego ma stać Najwyższy Trybunał Administracyjny, [to] instancji tych musi być co najmniej dwie” (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 395).

8 Ś. Baudouin de Courtenay, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji*, Warszawa 1924, s. 57 (odb. z „Gazety Sądowej Warszawskiej” 1923, nr 35-48); T. Hilarowicz, op. cit., s. 43; W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922, poz. 600) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926, poz. 437 Dz.U. i pokrewne ustawy. Komentarz*, Warszawa 1926, s. 10-11; A. Chmurski, op. cit., s. 3; A. Chmielarz-Grochal, *Projekty reform sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2022, t. 98, s. 196.

9 Odnosnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach – zob. T. Adamczyk, M. Mikołajczyk, G. Nancka, *Początki działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach (1922-1924)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022, s. 15-40; E. Kaznowska, *Sądownictwo administracyjne w województwie śląskim w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa...*, s. 41-55.

10 Szerzej: A. Tarnowska, *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, nr 2, s. 421-423.

11 W. Maisel, op. cit., s. 100 i 218-225.

12 A. Kühn, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Wiadomości Samorządowe” 1931, nr 19, s. 274.

13 D. Malec, *Koncepcje...*, s. 284.

sądownictwa administracyjnego (I instancja – wojewódzkie sądy administracyjne – „każdy na dwa lub trzy województwa”; II instancja – Koronny Trybunał Administracyjny w Warszawie) przedstawili prawnicy z Towarzystwa Prawniczego we Lwowie¹⁴. Polemikę z tą propozycją podjął Bolesław Bielawski (1882–1966)¹⁵, który postulował powołanie wydziałów i izb administracyjnych w sądach powszechnych oraz trzech (dla obszarów dawnych zaborów) izb administracyjnych w Sądzie Najwyższym¹⁶. Z kolei z B. Bielawskim polemizował Jan Sawicki (1859–1940)¹⁷, przedstawiając projekt ustawy o Trybunale Państwa, który miałby być jednoinstancyjnym „sądem dla spraw prawa publicznego dla całego obszaru państwa” (art. 1) i działać „w charakterze Trybunałów: administracyjnego, wyborczego i kompetencyjnego” (art. 2). Projekt zakładał orzekanie „z reguły w kompletach złożonych z 5 członków” (art. 8)¹⁸. Dalsze projekty wymienia A. Tarnowska¹⁹.

Opublikowano co najmniej kilka projektów ustaw o sądownictwie administracyjnym, które nie zostały nigdy uchwalone i nie weszły w życie²⁰. Jak

¹⁴ *Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce opracowany przez Sekcję administr[acyjną] Towarzystwa prawn[icze]go we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1919, nr 4-6, s. 195-197.

¹⁵ Szerzej o tej nietuzinkowej postaci zob. M. Smogorzewska, *Bolesław Bielawski*, [w:] *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919-1939. Słownik biograficzny*, red. A.K. Kunert, t. 1, Warszawa 1998, s. 123-124; Z. Krzemiński, *Mecenas Bolesław Bielawski*, „Palestra” 1985, nr 6, s. 49-55.

¹⁶ B. Bielawski, *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1920, Dział nieurzędowy, nr 1, s. 21-23.

¹⁷ Był m.in. pierwszym prezesem NTA w latach 1922-1928. Szerzej: H. Korczyk, *Jan Sawicki*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. H. Markiewicz, t. 35, z. 2 (145), Warszawa 1994, s. 316-317; A. Dziadzio, *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Juridica” 2015, t. 14, z. 1, s. 115-120; D. Malec, *Pierwsze nominacje sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2000, nr 5, s. 221-228.

¹⁸ J. Sawicki, *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1920, Dział nieurzędowy, nr 3, s. 178-188 i nr 4, s. 234-240. Zob. też A. Dziadzio, op. cit., s. 111-115.

¹⁹ A. Tarnowska, op. cit., s. 426-427.

²⁰ Zob. m.in. W.L. Jaworski, *Sądownictwo administracyjne*, [w:] W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928, s. 155-176 (w tym *Projekt ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*; model trójinstancyjny – sądy administracyjne I i II instancji orzekające merytorycznie, z udziałem ławników, NTA jako III instancja kasacyjna); J.S. Langrod, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, [w:] ibidem, s. 551-638 oraz idem, *Projekt ustawy o postępowaniu sądowno-administracyjnym*, [w:] ibidem, s. 639-715 (model dwuinstancyjny: I instancja – wojewódzkie sądy administracyjne – orzekanie w składzie 1 sędziego zawodowego i 2 ławników; II instancja – NTA; przymus adwokacki w obu instancjach); idem, *Kontrola administracji. Studja (Projekt całokształtu materialnego i formalnego ustawodawstwa sądowno-administracyjnego w Polsce z motywami)*, Warszawa 1929, passim; J. Drążek-Drawicz, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 16, omówienie: s. 590-592, tekst projektu: s. 592-605 (projekt Komisji Wniosków Ustawodawczych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych; model dwuinstancyjny: I instancja – 6 trybunałów obwodowych – orzekanie w składzie 2 sędziów zawodowych i 1 ławnik; II instancja – NTA; przymus adwokacki w obu instancjach); omówienie tego projektu – A. Kühn, op. cit., s. 274-276. Zob. też: T. Hilarowicz, *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Themis Polska” 1928/29, t. 4, s. 204-209; J. Langrod, *Sprawa rozbudowy sądownictwa*

piisał Tadeusz Hilarowicz (1887–1958)²¹: „(...) nawet jeżeli stoimy na stanowisku, że utworzenie *na razie* tylko Najwyższego Trybunału Administracyjnego bez utworzenia sądów administracyjnych niższego stopnia na obszarze całej Rzeczypospolitej, nie stoi wprost w sprzeczności z postanowieniem art. 73 Konstytucji, to jednak najmniejszej wątpliwości ulegać nie może, że ten prowizoryczny stan o tyle tylko nie pozostaje w sprzeczności z Konstytucją, o ile jest wyraźnym wstępem, początkiem do realizacji postanowienia Konstytucji. Natomiast, gdyby stan ten był długotrwałym, z wyraźną tendencją nietworzenia sądów administracyjnych niższych [instancji], byłby on niewątpliwie sprzeczny z wyraźnym postanowieniem konstytucji”²². Ostatnie z zacytowanych zdań okazało się prorocze...

Władysław Leopold Jaworski (1865–1930)²³ akcentował, że w myśl art. 73 Konstytucji marcowej kontroli sądu administracyjnego podlega jedynie legalność aktów administracyjnych, a z tego wynika, że: „a) Polskie sądy administracyjne nie będą władzami administracyjnymi, nie będą same »administrować«, ale będą tylko kontrolować administrację sprawowaną przez inne organy. Będzie tak, ponieważ działalność sądu administracyjnego może się rozpocząć, gdy »akt administracyjny« już istnieje, a idzie tylko o orzeczenie, czy jest legalnym (...); b) Zaskarżoną może być w ogóle »legalność«, a więc nie tylko te akty administracyjne, które naruszają prawa podmiotowe publiczne, ale w ogóle wszystkie akty administracyjne, bez względu na to, czy przez nie jest ktoś pokrzywdzonym w swych prawach podmiotowych, czy nie, jeżeli tylko akt administracyjny jest sprzeczny z prawem przedmiotowym”²⁴. Tymczasem ustawa o NTA z 1922 r., wzorowana na regulacji austriackiej, przyjęła ograniczenie skargi tylko do pogwałcenia praw podmiotowych „z powodu naruszenia sfery indywidualnej”, co stanowiło zawężenie względem delegacji konstytucyjnej²⁵. Ponadto

administracyjnego w Polsce, „Themis Polska”, 1928/29, t. 4, s. 210-224; S. Mrávincšics, *Zagadnienie niższego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1936, nr 2, s. 51-54; idem, *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 1, s. 22-27.

²¹ Szerzej: L. Chajm, Tadeusz Hilarowicz, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. K. Lepszy, t. 9, z. 4 (43), Wrocław 1961, s. 511-512.

²² T. Hilarowicz, *Najwyższy...*, s. 42-43.

²³ Szerzej o tej zasłużonej postaci: J. Buszko, Władysław Leopold Jaworski, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 11, z. 1 (48), Wrocław 1964, s. 511-512; A. Śródka, *Uczni polscy XIX-XX stulecia*, t. 2, Warszawa 1995, s. 109-111; K. Pol, *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000, s. 647-665.

²⁴ W.L. Jaworski, *Prawa państwa polskiego*, z. IIA: *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921, s. 617.

²⁵ Szerzej: T. Hilarowicz, *Najwyższy...*, s. 37-42; W. Binder stwierdził, iż „ustawodawca nasz nie siedł po wytycznej naszej Konstytucji, ale wzorował się na staroaustrackiej ustawie o wiedeńskim Trybunale Administracyjnym, która w ślad za postanowieniem austriackiej ustawy zasadniczej z 21 grudnia 1867 nr 144 austr. Dz.U. utworzyła jeden tylko Trybunał Administracyjny z atrybutami odpowiadającymi powołanej ustawie zasadniczej austriackiej, ale niezgodnymi z nakazami naszej Konstytucji” – W. Binder, op. cit., s. 16-17.

spod jurysdykcji NTA wyłączono „sprawy, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu” (art. 3 lit. b)²⁶.

Dyskusja o konieczności powołania sądów administracyjnych niższej instancji toczyła się w okresie międzywojennym w zasadzie ciągle. Wziął w niej udział dr Waław Swinarski (1870–1926), sędzia NTA, który postulował powołanie (obok trzech już istniejących – w Poznaniu, Toruniu i Katowicach) kolejnych pięciu wojewódzkich sądów administracyjnych, z siedzibami w okręgach apelacyjnych sądownictwa powszechnego, tj. w Krakowie, Lwowie, Warszawie, Lublinie i Wilnie. Orzekałyby w nich składy ławnicze, zaś przymus adwokacki byłby tylko przed NTA²⁷.

Z kolei sędzia Jan Śliwiński (1901–1966) w cyklu publikacji²⁸ zaproponował jednoinstancyjne sądownictwo administracyjne, wychodząc z językowej wykładni art. 73 Konstytucji zakładającej, że NTA nie musi być wyższą instancją w stosunku do pozostałych sądów administracyjnych – norma konstytucyjna nie zostanie naruszona, gdy podział spraw między sądy wojewódzkie a NTA będzie ukształtowany na podstawie wagi sprawy, a więc rangi organu, który orzekał w ostatniej instancji w postępowaniu administracyjnym²⁹. Argumentacja autora odnosiła się do spodziewanego przeciążenia NTA – jako ostatniej instancji sądowej – nadmiernym wpływem spraw, jeśli przyjęty zostanie wieloinstancyjny model sądownictwa administracyjnego. Udział ławników uważał generalnie za zbędny, lecz w celu realizacji normy konstytucyjnej przewidywał dopuszczenie ławników do orzekania w sądach wojewódzkich, przy czym z przewagą w składach sędziów zawodowych³⁰. Zakładał również możliwość orzekania przez sądy *in merito*, jeśli okazałoby się, że sprawa administracyjna jest „dojrzała do rozstrzygnięcia”³¹.

²⁶ Zob. B. Wasiutyński, *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1923, z. 4, s. 575–593; G. Taubenschlag, *Swobodne uznanie władzy administracyjnej*, „Głos Prawa” 1934, nr 7–8, s. 423–429; J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, passim; P. Fiedorczyk, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1996, t. 1, s. 145–177. Bardzo szeroko: T. Hilarowicz, *Najwyższy...*, s. 205–315.

²⁷ W. Swinarski, *O wojewódzkich sądach administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 47, s. 1018–1020.

²⁸ J. Śliwiński, *W sprawie organizacji wielostopniowego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 18, s. 401–402; nr 19 s. 425–426; nr 20, s. 445–446; nr 22, s. 486–487; nr 23, s. 506–507; nr 24, s. 526–527; nr 25, s. 550–551; nr 27, s. 598–599; nr 28, s. 622–623; nr 34, s. 728–729.

²⁹ Ibidem, nr 20, s. 445.

³⁰ Ibidem, nr 25, s. 550–551. Ostatecznie zaproponował składy czteroosobowe (3 sędziów zawodowych i 1 ławnik), przy czym przewodniczący (sędzia zawodowy) nie brałby udziału w głosowaniu – ibidem, nr 34, s. 729.

³¹ Ibidem, nr 28, s. 623.

Natomiast sędzia Michał Waśkowski zauważył, że skoro ustawodawca przyjął już w ustawie o NTA kasacyjny model postępowania przed tym sądem, dlatego pozostała do regulacji jedynie kwestia sądów I instancji i zwracał uwagę, iż „system przyznania NTA prawa orzekania *in merito* celem zapewnienia obywatelowi bardziej szybkiej i skutecznej obrony jego praw, nie osiągnąłby (...) zamierzonego celu, a raczej przyczyniłby się znacznie do przewleczenia sprawy, gdyż NTA, nie będąc w stanie sam przeprowadzić dowodów byłby zmuszony w większości wypadków przekazywać przeprowadzenie tychże sądom administracyjnym niższego stopnia”³². Postulował ponadto powołanie jako sądów I instancji sądów administracyjnych regionalnych lub obwodowych, obejmujących zasięgiem kilka województw³³.

Tomasz Nowicki poświęcił problematyce instancji sądownoadministracyjnych rozprawę doktorską, obronioną na Wydziale Prawno-Ekonomicznym Uniwersytetu Poznańskiego, w której postulował: 1) powołanie jako sądów administracyjnych I instancji – okręgowych sądów administracyjnych (w miastach, w których są siedziby sądów apelacyjnych) i Centralnego Sądu Administracyjnego (do rozpatrywania skarg na decyzje organów centralnych i naczelnych), które miałyby orzekać merytorycznie, zaś NTA zostałaby sądem rewizyjnym; 2) w sądach I instancji orzekałoby 2 sędziowie zawodowi oraz 1 ławnik („laik”), natomiast w NTA – wyłącznie sędziowie zawodowi³⁴.

Za zwięźle podsumowanie głównego nurtu postulatów doktryny w sprawach sądownictwa administracyjnego uznać można opublikowane tezy Sekcji IV (Sądownictwa prawa publicznego) I Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych, który odbył się w Poznaniu w dniach 20-23 czerwca 1929 r. Kongres uznał za potrzebę chwili niezwłoczne wprowadzenie sądownictwa administracyjnego niższego stopnia, orzekającego *in merito*, przy czym optował za co najwyżej dwustopniowym tokiem instancji sądowych i uznawał udział czynnika obywatelskiego w składach orzekających za niewskazany³⁵.

Jednakże zamiast realizacji konstytucyjnej delegacji w zakresie sądów administracyjnych niższej instancji, nastąpiło nieoczekiwane uchylenie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3 sierpnia 1922 r.³⁶ i zastąpienie jej rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym³⁷. Akt ten spotkał się z krytyką,

32 M. Waśkowski, *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu*, z. 2: *Referaty, zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929, s. 395.

33 *Ibidem*, s. 399-400.

34 T. Nowicki, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937, s. 152 i 179-180.

35 *Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20-23 czerwca 1929)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 4, s. 1228.

36 Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1926 r. nr 68, poz. 400, z późn. zm.

37 Dz.U. RP nr 94, poz. 806.

a zarzucono mu m.in. niezgodność z Konstytucją, bowiem Prezydent wykroczył poza zakres upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy³⁸. Ponadto jego regulacje pogorszyły zakres ochrony prawnej obywateli i osłabiły praworządność, nie rozwiązały problemu zaległości orzeczniczych, z którymi borykał się NTA. Podnoszono również, że rozporządzenie uzależnia NTA od rządu, który nadaje mu regulamin wewnętrznego urzędowania, decyduje o składzie, a Prezes Rady Ministrów został wyposażony w pewien zakres kompetencji nadzorczych wobec NTA. Dokonano szeregu innych niekorzystnych zmian, np. obniżono wymagane minimum ustawowe członków NTA z kwalifikacjami sędziowskimi z połowy do 1/3 składu³⁹.

Konstytucja kwietniowa, uchwalona 23 kwietnia 1935 r.⁴⁰, odeszła od koncepcji budowy sądownictwa administracyjnego niższego szczebla, stanowiąc wyraźnie w art. 70 ust. 1 lit. b, iż do orzekania o legalności aktów administracyjnych powołuje się wyłącznie NTA. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego nie zlikwidowano jednak dotychczasowych sądów⁴¹, gdyż – jak pisał Prezes WSA w Poznaniu w latach 1926–1939 Saturnin Mrávincics (1879–1960) – sposób ich funkcjonowania powodował, że sądownictwo to było popularne i „wszelkie zapędy, jakie się pojawiały, a dążące do jego ograniczenia, były nieprzychylnie witane przez opinię publiczną”⁴². Nadal więc istniała rozbieżność stanu faktycznego z przepisami Konstytucji. Z normy art. 70 wynikało, iż NTA jest odrębny od Sądu Najwyższego i Trybunału Kompetencyjnego.

Zaległości orzecznicze NTA⁴³ mogły zostać spotęgowane przez nowelizację ustawy z 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim⁴⁴ dokonaną rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 28 października 1933 r. w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim⁴⁵, które dokonywało weryfikacji nabytych już uprawnień inwalidów wojennych do rent. W związku z tym, gdy

38 A. Chmurski, op. cit., s. 91; J. Morawski, *Najwyższy Trybunał Administracyjny na nowych podstawach prawnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1932, nr 46, s. 671-674; M. Nowakowski, *O odtworzeniu...*, s. 154-155.

39 Szerzej: A. Chmurski, op. cit., s. 92-96; D. Malec, *Najwyższy...*, s. 36.

40 Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP nr 30, poz. 227).

41 Art. 113 rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP nr 94, poz. 806, zm.: Dz.U. RP z 1937 r. nr 24, poz. 130).

42 Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, Opracowanie S. Mrávincicsa, *Sądownictwo administracyjne w województwach poznańskim i pomorskim*, 4 kwietnia 1945 r., k. 7-8. „Sądy te dawały bowiem w sposób dostępny dla każdego gwarancję, że jego prawa nie będą naruszone i to bez uciekania się do długiej procedury przechodzenia na przód dwóch instancji administracyjnych, a potem postępowania przed Najw[yzszym] Trybunałem [Administracyjnym]” (k. 8 recto).

43 A. Chmurski, op. cit., s. 19-21 wskazuje, że w latach 1930–1932 wpływ roczny przekraczał 10 000 skarg i miał tendencję rosnącą, a liczba orzekających sędziów NTA wynosiła 38-39 osób.

44 Dz.U. RP nr 26, poz. 238.

45 Dz.U. RP nr 86, poz. 669.

tylko w roku 1934 do NTA wpłynęło ponad 3000 skarg z tego tytułu i groziła mu zupełna zapaść orzecznicza⁴⁶, uchwalono epizodyczną ustawę z 26 marca 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym⁴⁷, na mocy której ustanowiono administracyjny sąd szczególny, mający działać przy NTA do 30 września 1940 r.⁴⁸, „powołany do orzekania o legalności orzeczeń, wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową”⁴⁹. Sąd ten orzekał w składach złożonych z sędziego NTA oraz 2 ławników – po jednym z grupy inwalidów i urzędników. Obowiązywała odpowiednio stosowana procedura z NTA, przy czym sąd mógł „przekazać sprawę władzy pozwanej do ponownego ustalenia w terminie określonym stanu faktycznego według podanych przez siebie wskazówek”, zaś przy wyrokowaniu miał uprawnień nie tylko kasatoryjne, lecz i reformatoryjne.

Ustawa z 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych⁵⁰ powoływała dwuinstancyjne administracyjne sądownictwo ubezpieczeń społecznych, a więc szczególne sądy administracyjne, składające się z orzekających w I instancji okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych (składy orzekające złożone z sędziego zawodowego i ławników reprezentujących pracodawców i pracowników) oraz orzekającego w II instancji Trybunału Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie. Przy Trybunale działać miał rzecznik interesu publicznego, nadzorowany przez Ministra Opieki Społecznej. Procedurę uregulowano w dziale II ustawy i miała ona charakter kontradyktoryjny. Ustawa miała wejść w życie zasadniczo 1 kwietnia 1940 r., a sądy ubezpieczeń społecznych miały także przejąć sprawy, którymi zajmował się przejściowo Inwalidzki Sąd Administracyjny⁵¹, do czego nie doszło z uwagi na wybuch II wojny światowej.

2. Dyskusja o sądownictwie administracyjnym na tle sytuacji polityczno-prawnej w Polsce po II wojnie światowej

W myśl Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r.: „Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921 r., jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu

⁴⁶ D. Malec, *Najwyższy...*, s. 37 i 100-103.

⁴⁷ Dz.U. RP nr 26, poz. 177.

⁴⁸ Taką datę końcową określono w art. 21. W rzeczywistości działał krócej z powodu wybuchu II wojny światowej.

⁴⁹ Szerzej: M. Nowakowski, *Okręgowe...*, s. 35-36 i 46; D. Malec, *Koncepcje...*, s. 286-287.

⁵⁰ Dz.U. RP nr 71, poz. 476.

⁵¹ M. Nowakowski, *Okręgowe...*, s. 43 i 46.

powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali, jako wyraziciel woli narodu, nową konstytucję⁵².

Jerzy Służewski po latach zauważył⁵³, iż: „To bardzo ogólnikowe sformułowanie Manifestu Lipcowego nastęrczało duże trudności przy ustalaniu, które postanowienia Konstytucji marcowej mają charakter założeń podstawowych i w związku z tym obowiązują w Polsce Ludowej. Tak było właśnie z art. 73 Konstytucji, który przewidywał powołanie sądownictwa administracyjnego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Część zwolenników powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce Ludowej uważała, że przepis art. 73 Konstytucji marcowej obowiązuje i na tym przepisie budowała swe koncepcje⁵⁴.

W praktyce postanowienia Konstytucji marcowej zachowywały moc, o ile były przedmiotem odesłań w aktach normatywnych kształtujących powojenny ustroj państwa albo jeśli nie były sprzeczne z nową aksjologią państwa, wynikającą z Manifestu PKWN⁵⁵. Jak skonstatował Michał Nowakowski: „W żadnym ze swoich postanowień Manifest PKWN nie odwoływał się do problemu sądownictwa administracyjnego, którego istnienie powszechnie uznawano w latach 40. XX w. za jedno z podstawowych założeń Konstytucji marcowej, wyraźnie artykułując oczekiwania jęgo szybkiej organizacji⁵⁶.

Polska na mocy porozumień jałtańskich, które przesądziły o powojennej przyszłości Europy, znalazła się w sferze wpływów Związku Radzieckiego, którego kierownictwo miało przygotowany plan zmian, mających na celu podporządkowanie państwa i jęgo struktur polityce komunistów radzieckich⁵⁷. W początkowym okresie powojennym komuniści nie ujawniali docelowej wizji ustrojowej, opartej na wzorcach radzieckich, która opierać się miała na nastę-

52 Załącznik do Dz.U. RP z 1944 r. nr 1.

53 H. Izdebski, *Jerzy Służewski 1923–1995*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 230–231; S. Konarski, *Jerzy Służewski*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. H. Markiewicz, t. 39, z. 2 (161), Warszawa 1999, s. 165–167; J. Jagiello, *Jerzy Służewski 1923–1995*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6, s. 76–78.

54 J. Służewski, *Zagadnienie kontroli legalności działania administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 12, s. 1040.

55 A. Peretiakowicz, *Kodeks polityczny. Konstytucja marcowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1946, s. 18; M. Buszyński, *Obowiązujące normy Konstytucji marcowej*, „Gazeta Administracji” 1947, z. 11–12, s. 614–621; S. Rozmaryn, *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 roku*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 1, s. 10–29; K. Działocha, J. Trzcziński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław 1977, passim; A. Machnikowska, *Zasady Konstytucji marcowej a podstawy prawne polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 1944–1950*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, z. 2, s. 69–88; M. Wiącek, *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012, s. 88 i n.

56 M. Nowakowski, *O odtworzeniu...*, s. 154.

57 Zob. K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1990, s. 108 i n.

pujących dogmatach (zasadach): 1) kierowniczej roli partii robotniczej (PPR/PZPR), czyli tzw. dyktaturze proletariatu; 2) centralizmie demokratycznym, wykluczającym istnienie w społeczeństwie opozycji względem rządzącej partii komunistycznej oraz zasadzie podwójnego podporządkowania⁵⁸; 3) udziale mas pracujących w wykonywaniu władzy państwowej w ramach systemu rad narodowych; 4) działalności planowej, jako podstawie funkcjonowania upaństwowionej, scentralizowanej i zarządzanej przez aparat partii komunistycznej gospodarki narodowej; 5) praworządności socjalistycznej, opartej na leninowskiej tezie, że prawo to instrument polityki partii komunistycznej⁵⁹.

W tych warunkach ustrojowych pewnym zaskoczeniem mogło być przystąpienie przez ówczesne władze do wdrażania wspomnianej wyżej ustawy z 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych⁶⁰, która przewidywała funkcjonowanie sądów ubezpieczeń społecznych, sprawujących wymiar sprawiedliwości „w sporach z zakresu ubezpieczeń społecznych” (art. 1), a więc szczególnych sądów administracyjnych. Ustawa ta, z powodu działań wojennych, *de facto* nie weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1940 r. Po wojnie wydano przepisy wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministrów Sprawiedliwości oraz Pracy i Opieki Społecznej z 20 sierpnia 1945 r. o ustanowieniu okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych⁶¹, których siedziby miały się znaleźć w Warszawie, Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Poznaniu⁶². „Ustawę uznano za wyraz postępowej myśli społecznej okresu przedwojennego i po wprowadzeniu paru drobnych zmian w początkach 1946 r. zaczęto ją realizować”⁶³.

W publikacjach fachowych rozpoczęła się dyskusja nad restytucją ogólnego sądownictwa administracyjnego. Jako pierwszy zabrał w niej głos

⁵⁸ L. Habuda, *Podwójne podporządkowanie w terenowej administracji państwowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, z. 3, s. 47-65; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 58-59; M. Zimmermann pisał: „Obok podporządkowania pionowego powstało podporządkowanie »poziome« (język polski nie zna terminu na oznaczenie zależności jednego organu od drugiego, który by nie był złączony z wyobrażeniem zależności pionowej: «nad-» lub «podrzędności», «nad-» lub «podporządkowania» itd.). Owa «nadrzędność pozioma» jest w systemie centralizmu demokratycznego elementem demokratyzacji, w szczególności demokratyczną formą kontroli” – M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, [w:] *Zagadnienia ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych*, red. M. Zimmermann, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu” 1958, nr 17, Prawo, z. 6, s. 112.

⁵⁹ J. Starościk, *Organizacja administracji terenowej w Polsce*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, cz. II, s. 34-36; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 75-93; W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944-1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, z. 1, s. 171-172.

⁶⁰ Dz.U. RP nr 71, poz. 476.

⁶¹ Dz.U. RP nr 29, poz. 176.

⁶² Szerzej: M. Nowakowski, *Okręgowe...*, s. 101-110.

⁶³ E. Modliński, *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7-8, s. 127.

zdeklarowany zwolennik sądowej kontroli administracji dr Emanuel Iserzon⁶⁴. W inauguracyjnym powojennym wydaniu „Gazety Administracji” napisał: „Tylko organ sądowy, tylko sędziowie, których kwalifikacje zawodowe i przysługująca im niezależność od administracji dają gwarancję, że potrafią wznieść się na poziom niezbędnego do legalnego postępowania obiektywizmu – są powołani do kontroli legalności postępowania władzy administracyjnej w sporze z obywatelem. Toteż kontrola legalności postępowania władz administracyjnych w sporze ich z obywatelem przez organ sądowy uważana jest za element *sine qua non* państwa praworządnego. (...) Poruczenie omawianej kontroli sądownictwu powszechnemu a nie specjalnemu administracyjnemu, oznaczałoby recepcję u nas tzw. systemu angielskiego”⁶⁵.

Kolejny głos w dyskusji zabrał Marian Buszyński (1885–1966), który przedstawił krótko ewolucję sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich i podkreślił, że istnienie tej gałęzi sądownictwa ma już w Polsce pewną tradycję i „odpowiada poczuciu prawnemu społeczeństwa”, a ponadto podniósł, że „potrzebę istnienia Trybunału Administracyjnego odczuwają też silnie same władze administracyjne, dla których orzecznictwo Trybunału stanowi autorytatywną wykładnię obowiązującego prawa”⁶⁶. Zaproponował nowelizację rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r. o NTA poprzez nadanie radom narodowym uprawnienia do wskazywania ławników (z wykształceniem prawniczym) do sądów administracyjnych. Poddał krytyce pomysł przekazania kontroli działalności administracji sądom powszechnym⁶⁷.

Bolesław Walawski (1908–1967), dyrektor Biura Prezydiального KRN, odnosząc się krytycznie do ociężałości międzywojennego sądownictwa administracyjnego wskazał na celowość oparcia konstrukcji tego sądownictwa na radach narodowych, co miałyby tę zaletę, że nadałoby sądom charakter organów kontroli społecznej i jednocześnie sprzyjałoby zwiększaniu zaufania społeczeństwa do rad. Niższe sądy administracyjne działałyby przy prezydiach powiatowych (miejskich) i wojewódzkich rad narodowych, a orzekałyby w składach wskazanych przez rady – pod przewodnictwem sędziego zawodowego. Miejsce dla czynnika społecznego Walawski widziałby także w NTA⁶⁸.

⁶⁴ Szerzej o tej interesującej postaci: P. Sobotko, *Emanuel Iserzon (1893–1985) – przyczynek do biografii naukowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 733–742; J. Szreniawski, *Emanuel Iserzon (1893–1985)*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, z. 1, s. 41–42; idem, *Emanuel Iserzon (1893–1985)*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji UMCS 1949–2009. Księga Jubileuszowa z okazji sześćdziesięciolecia Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2009, s. 106–115.

⁶⁵ E. Iserzon, *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945, z. 1–3, s. 6–7.

⁶⁶ M. Buszyński, *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 1, s. 28. Por. idem, *Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1945, z. 3–4, s. 167–169.

⁶⁷ M. Buszyński, *Zagadnienie...*, s. 172.

⁶⁸ B. Walawski, *Kontrola administracji publicznej*, „Rada Narodowa” 1945, nr 23–24, s. 9.

Rozwinięciem tej koncepcji było stanowisko Kazimierza Mamrota (1905–1966)⁶⁹, w myśl którego powinno dojść do ścisłego zespolenia sądownictwa administracyjnego z systemem rad narodowych. Zdaniem tego autora rady narodowe, wykonując funkcję kontroli merytorycznej aktów administracyjnych, orzekałyby też – w trybie kontroli ogólnej – o celowości i zgodności z kierunkiem wytyczonym przez Krajową Radę Narodową. Byłoby to w interesie państwa, gdyż takie rozwiązanie jest korzystniejsze niż tworzenie odrębnych sądów administracyjnych, co prowadziłoby do dwutorowości kontroli – w zależności od podmiotu, który ją zainicjował. Sądem kasacyjnym byłaby Izba Administracyjna Sądu Najwyższego albo Prezydium Krajowej Rady Narodowej.

Zdecydowanym krytykiem sądownictwa administracyjnego był Stanisław Ehrlich⁷⁰, który określał je jako „twór liberalnego mieszczaństwa”, a nadto konstatował, że NTA „nie podołał zadaniom obliczonym na siły całego systemu sądownictwa administracyjnego”⁷¹, co przemawiać miało za zarzuceniem starań o wznowienie sądowej kontroli administracji w Polsce.

W dyskusji wziął udział również Wit Klonowiecki⁷², który opowiedział się za restytuowaniem – w oparciu o art. 73 Konstytucji – dwustopniowego sądownictwa administracyjnego, składającego się z wojewódzkich sądów administracyjnych i NTA, przy czym uważał za konieczne nadanie sądom wojewódzkim uprawnień rewizyjnych, a więc umożliwienie im ustalania stanu faktycznego nie tylko na podstawie akt sprawy przekazanych przez organ, do czego przydatni mogliby być ławnicy⁷³. Od orzeczenia sądu wojewódzkiego służyłaby skarga kasacyjna do NTA, w którym orzekałoby już tylko sędziowie zawodowi⁷⁴. W konkluzji stwierdzał: „Odbudowa sądownictwa administracyjnego powinna nastąpić etapami. Trzeba zacząć od uruchomienia NTA. Jest to rzecz pilna. Już prawie dwa lata obywatele pozbawieni są ochrony sądowo-administracyjnej w odbudowanym Państwie Polskim. Później należy utworzyć kilka okręgowych sądów administracyjnych, działających każdy w paru województwach, a dopiero w trzecim stadium przystąpić do zorganizowania wojewódzkich sądów administracyjnych w każdym województwie”⁷⁵.

⁶⁹ K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 1, s. 30-38; idem, *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Rada Narodowa” 1946, nr 6.

⁷⁰ A. Turska, P. Winczorek, *Stanisław Ehrlich (1907–1997)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3, s. 86-89.

⁷¹ S. Ehrlich, *Zagadnienie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 9-10, s. 40.

⁷² O tym wybitnym prawniku zob. R. Biskup, *Wit Klonowiecki (1902–1971)*, [w:] *Profesorowie Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. A. Dębiński, W. Sz. Staszewski, M. Wójcik, Lublin 2008, s. 243-254.

⁷³ W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 4-6, s. 198.

⁷⁴ W tym zakresie polemizował z M. Buszyńskim, *Zagadnienie...*, który proponował, by w NTA ławnikami byli urzędnicy-prawnicy z administracji cywilnej i wojskowej, co pod znakiem zapytania stawiało uznanie takich ławników za „czynnik obywatelski” – W. Klonowiecki, op. cit., s. 199.

⁷⁵ Ibidem, s. 200.

Stanisław Kowalewski⁷⁶ opowiedział się jednoznacznie za przywróceniem sądownictwa administracyjnego w Polsce: „Istnienie szeroko rozbudowanego sądownictwa administracyjnego, dającego pełną możliwość skonfrontowania każdej czynności administracyjnej z sumieniem obywatelskim i z obowiązującym prawem, jest jedną z gwarancji, że proces skostnienia i zbiurokratyzowania aparatu administracyjnego nie nastąpi”⁷⁷.

Z zupełnie odmiennych zapatrywań wyszedł Waclaw Morawski⁷⁸, który całkowicie zanegował potrzebę istnienia sądownictwa administracyjnego w Polsce powojennej, która nie jest już państwem kapitalistycznym i nie ma w niej potrzeby istnienia arbitra do rozstrzygania sporów między jednostką a państwem, gdyż sporów takich z założenia być nie może. Ponadto stała łączność administracji z aparatem kontroli społecznej w postaci rad narodowych daje rękojmię załatwiania spraw zgodnie z interesem społecznym. Kontrola ta ma na celu nie tylko ocenę legalności (jak to czynił sąd administracyjny), lecz także ocenę celowości działań administracji i ich zgodności z potrzebami społeczeństwa. Przekazanie radom narodowym kontroli nad administracją oznacza osiągnięcie celu, o którym mowa w art. 73 Konstytucji i zbędność istnienia sądów administracyjnych. Ponadto za niereaktywaniem sądownictwa administracyjnego przemawiało – w ocenie W. Morawskiego – także to, że ustawa z 11 września 1944 r. o radach narodowych⁷⁹ wskazywała, iż kontrola rad ma być kontrolą społeczną, a nie sądową, zatem istnienie sądu administracyjnego byłoby w kolizji z nowymi przepisami o radach narodowych. „W tych warunkach wprowadzenie w Polsce powojennej sądów administracyjnych byłoby krokiem wstecznym”⁸⁰.

Z kolei Tadeusz Bigo⁸¹ zwracał uwagę, że wewnętrzna kontrola administracji, dokonywana przez inny jej organ, nie wystarcza dla pełnej ochrony przedmiotowego porządku prawnego i legalności. „Pełnowartościową ochronę obiektywnego porządku prawnego zapewnić można, jeśli kontrolę legalności aktów administracyjnych poruczy się czynnikowi niezawisłemu (od rządu i od partii politycznych), a równocześnie fachowemu, tj. biegłemu w stosowaniu prawa,

⁷⁶ Szerzej o tej postaci: M. Holstein-Beck, *Wspomnienie o profesorze Stanisławie Kowalewskim (1901–1984)*, „Wiek XXI. The 21st Century. Zeszyty Nnaukowo-Teoretyczne PWSBiA” 2004, nr 3(13), s. 219-222.

⁷⁷ S. Kowalewski, *O sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Socjalistyczny” 1947, nr 1, s. 38.

⁷⁸ W. Morawski, *Zagadnienia kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1, s. 55-64.

⁷⁹ Właściwy tytuł: ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych, tekst jedn. Dz.U. RP z 1946 r. nr 3, poz. 26, z późn. zm.

⁸⁰ W. Morawski, op. cit., s. 62.

⁸¹ Szerzej o tym wybitnym administratywiście: J. Boć, *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945-2010*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010, s. 21-24; T. Kuta, *Tadeusz Bigo 1894–1975*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1-2, s. 212-214.

tj. sądom. Ta właśnie potrzeba zapewnienia obiektywnej i fachowej kontroli legalności administracji – zrodziła sądownictwo administracyjne i to jest jego sens prawnopolityczny, jest ono nowoczesnym wytworem rozwoju prawnopolitycznego, bo jest konsekwencją dokonanego na przełomie 18. i 19. stulecia podziału władz oraz gwarancją praworządności administracji⁸². Dalej przekonywał: „Instytucja sądownictwa adm[inistracyjnego] posiada jednego wroga: jest nim totalizm. Tam, gdzie nie ma podziału władz, w szczególności gdzie administracja nie jest podporządkowana ustawodawstwu, a źródłem całego porządku prawnego jest monopartia wzgl[ędnie] jej wódz – kontrola sądowa jest zbędna. Dlatego też i faszyzm i hitleryzm dążył do zniszczenia sądownictwa administracyjnego. (...) Dziś w epoce zwycięstwa zasad demokracji idea sądownictwa administracyjnego przeżywa swój renesans. W państwach wyzwolonych z niewoli hitlerowskiej, m.in. w Polsce, podejmowane są obecnie prace celem reaktywowania i udoskonalenia tej instytucji⁸³. Rok później pisał, iż „w obecnym momencie jest aktualną w Polsce dyskusja nie nad samą zasadą, czy ma być restytuowane sądownictwo administracyjne, lecz – nad pytaniem, czy jest potrzebną rewizja i w jakich kierunkach?”⁸⁴.

W toczącej się dyskusji wziął udział także Jerzy Stefan Langrod⁸⁵, który wyliczył najważniejsze zagadnienia polemiczne, poruszone dotychczas: „a) sprawa organicznego zespolecia sądownictwa administracyjnego z sądownictwem powszechnym (wcielenie NTA do SN jako izby administracyjnej); b) sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego (utworzenie niższej instancji sądów administracyjnych); c) sprawa wykorzystania dla celu wskazanego pod b) istniejących zespołów w łonie administracji (rad narodowych); d) sprawa udziału czynnika obywatelskiego (ławników) w sądach administracyjnych; e) sprawa przekazania nadzoru nad sądownictwem administracyjnym Ministrowi Sprawiedliwości (w miejsce Prezesa Rady Ministrów); f) sprawa stworzenia filtru skargowego w postaci 2-stopniowej budowy «prokuratorów interesu

⁸² T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, z. 4-5, s. 18.

⁸³ Ibidem, s. 19.

⁸⁴ T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, cz. I, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, z. 4-5, s. 33.

⁸⁵ O życiu i aktywnej działalności J.S. Langroda – zob. m.in.: K. Pol, *Jerzy Stefan Langrod (1903–1990)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, z. 4, s. 73-79; P. Dobosz, *Jerzy Stefan Władysław Langrod – biografia*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda – Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r.*, red. J. Zimmermann, P. Dobosz, Kraków 2005, s. 15-28; B. Dobkowska, *Biografia naukowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Lublin – Paryż 2011, s. 13-32; B. Dobkowska, *Problematyka współczesnych reform administracji publicznej w świetle koncepcji administracyjnoprawnych Jerzego Stefana Langroda*, Warszawa 2011, s. 1-39; B. Dobkowska, *Jerzy Stefan Langrod – wybitny polski administratywista*, [w:] *Polska myśl prawnicza w XIX i XX wieku*, red. P. Majer, M. Seroka, K. M. Wojciechowski, Olsztyn 2012, s. 57-63.

publicznego»; g) inne reformy o charakterze kompetencyjnym, proceduralnym i dotyczące rozszerzenia czynnej legitymacji skargowej⁸⁶. Do wszystkich wymienionych zagadnień Langrod odniósł się merytorycznie. W kwestii planowanego uruchomienia zamiast NTA – Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego stwierdził: „Gra jest o stawkę dużą; nie chodzi tu o byle jaki problem, organizacyjny, którego takie czy inne rozwiązanie nie miałyby istotnego znaczenia. Idzie o jeden z filarów podtrzymujących budowę państwową. Przypominam, że istnienie sądów administracyjnych traktuje się czasem jako *differentia specifica* ustrojów praworządnych. Sądownictwo zaś to, aby było skuteczne i celowo zorganizowane, musi być organizacyjnie odrębne. Leży to zarówno w interesie samego orzecznictwa sądownoadministracyjnego, jak i w interesie sądownictwa cywilnego: oba musiałyby ucierpieć, jeżeli projektowana reforma doznałaby realizacji⁸⁷. Obawy odnoszące się do zamiarów włączenia sądów administracyjnych do sądów powszechnych (a także NTA do SN) nie były irracjonalne, gdyż choćby z doniesień w prasie fachowej wynikało, że taki wariant jest poważnie rozważany⁸⁸.

Przyjęta przez Sejm Ustawodawczy Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁹ (tzw. Mała Konstytucja) stanowiła w art. 26, że: „Osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej”. Stefan Rozmaryn⁹⁰ zauważył w związku z tym, iż: „Nie został przejęty art. 73 Konstytucji marcowej, a przez zapowiedź uregulowania całego zagadnienia na nowo najwidoczniej Sejm wyrazić chciał wolę nieprzejmowania także zasad, na których artykuł

⁸⁶ J. Langrod, *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 10-11, s. 507.

⁸⁷ Ibidem, s. 508. Dobrą puentą tej koncepcji będzie wypowiedź J. Litwina: „Nie wymieniam powierzenia orzecznictwa sądowi powszechnemu w wydziale cywilnym, ponieważ doświadczenie uczy, że – jak to powiedział wybitny prawnik austriacki z początku XX w. Körner – cywilista zna się na prawie administracyjnym tak, jak okulista na laryngologii, a współczesne nasze prawo administracyjne stanowi niezmierny obszar materiału normatywnego” – J. Litwin, *Czas przystąpić do realizacji*, „Prawo i Życie” 1956, nr 9, s. 3.

⁸⁸ „W Sądzie Najwyższym, który – jak wiadomo – dzieli się na Izbę Cywilną i Izbę Karną, w najbliższym czasie utworzona zostanie Izba Administracyjna, w miejsce istniejącego do wojny Najwyższego Trybunału Administracyjnego” – pisał anonimowy autor w notatce pt. *Z Sądu Najwyższego*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 5-6, s. 65.

⁸⁹ Dz.U. RP nr 18, poz. 71, z późn. zm.

⁹⁰ Szerzej o tej postaci zob.: *Stefan Rozmaryn*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 32, z. 3 (134), Wrocław 1991, s. 396-397; H. Izdebski, *Stefan Rozmaryn 1908-1969*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808-2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 216-217; A. Gwiżdż, Z. Jarosz, W. Sokolewicz, *Stefan Rozmaryn (1908-1969)*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 8-9, s. 409-414; K. M. Pospieszalski, *Stefan Rozmaryn (1908-1969)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4, s. 337-338.

ten się opierał⁹¹. W ocenie Rozmaryna poprawna wykładnia tej normy konstytucyjnej prowadzi do następujących wniosków: „a) powinny istnieć organa, powołane do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej, b) organa te mogą mieć charakter organów sądowych, albo organów innych, albo też być kombinacją tych form organizacyjnych, c) organa te powołane będą na nowo w drodze ustawy lub dekretu z mocą ustawy⁹². Autor ten zasugerował, że ostatecznie władze nie zrezygnowały z restytucji sądownictwa administracyjnego, jednakże decyzja w tej sprawie nie zapadnie szybko⁹³.

Polemizując z tymi poglądami Buszyński ocenił, że: „1) Organa właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej mają być organami sądowymi. Wynika to jasno z umieszczenia odnośnego postanowienia w rozdziale traktującym o wymiarze sprawiedliwości, który według art. 2 i 24 Małej Konstytucji należy do niezawisłych sądów. 2) Organa właściwe do orzekania o legalności aktów administracyjnych mają charakter instytucji odrębnych od sądownictwa powszechnego. Wynika to już z samego faktu wyodrębnienia tych organów w art. 26 Małej Konstytucji i przekazania osobnej ustawie unormowania ich zakresu działania i trybu postępowania. Poza tym organa powyższe powołane są do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej, a więc w zakresie innym niż zakres sądownictwa powszechnego, co z natury rzeczy pociąga za sobą ich odrębność od organów tego sądownictwa. 3) Ponieważ art. 26 Małej Konstytucji mówi o organach właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych, przeto nie wyłącza możliwości powołania do życia wielostopniowego sądownictwa administracyjnego, a więc organów niższych tego sądownictwa, obok organu naczelnego, jakim był dotąd Najwyższy Trybunał Administracyjny. W każdym razie Mała Konstytucja nie wiąże władzy ustawodawczej koncepcją wielostopniowego sądownictwa, ani nie przesądza konieczności współdziałania w nim czynnika obywatelskiego z sędziowskim, jak to czyniła Konstytucja marcowa⁹⁴. Autor ten zauważył ponadto, iż art. 25 ust. 1 Małej Konstytucji,

91 S. Rozmaryn, *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3, s. 13.

92 Ibidem, s. 14.

93 Jak się wydaje, wiedział o tym doskonale, gdyż w aktach dotyczących projektów ustaw o sądach administracyjnych zachowała się jego własnoręczna adnotacja zielonym atramentem o treści: „Do spraw wyczekujących aż do dalszego zarządzenia Dyrektora Departamentu. 3/10 47 (-) Rozmaryn. UR 448/45”. Na tym dopisek czarnym atramentem: „Wobec nowego projektu i art. 26 Ust[awy] Konst[ytucyjnej] 19/II 47 projekt nieaktualny – na razie zamknąć. 6/II 48 (-) Rozmaryn” – AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 122.

94 M. Buszyński, *Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji*, „Gazeta Administracji” 1947, z. 9, s. 427-428.

który przewidywał przejście przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości, odnosi się do tej części, która „należy w zasadzie do sądownictwa powszechnego”, a która przejściowo nie jest wykonywana przez organy sądowe, lecz nie odnosi się w żadnym razie do sądów szczególnych, a tym bardziej do sądownictwa administracyjnego, którego odrębną regulację zapowiada w art. 26⁹⁵.

Przywoływany już Bigo podsumował dyskusję na temat restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce i uznał, że należy przyjąć następujące zasady: „1) Sądowo-administracyjna kontrola legalności administracji jest funkcją wymiaru sprawiedliwości (art. 26 Małej Konstytucji), sprawowaną przez niezawisłe i bezstronne sądy, 2) Sądy adm[inistracyjne] są organizacją wyodrębnioną z sądownictwa powszechnego, 3) Organizacja sądów adm[inistracyjnych] jest dwustopniowa: wojewódzkie sądy administracyjne i najwyższy sąd administracyjny, 4) Kontrola sądowa obejmuje swym zasięgiem całą administrację publiczną z wyłączeniem spraw swobodnego uznania”⁹⁶.

Istnienie w omawianym okresie zamiaru restytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce miało również aspekt normatywny, przejawiający się nie tylko w formalnym nieuchyleniu dekretu o NTA⁹⁷, lecz także w odwoływaniu się w nowo uchwalanych aktach do przepisów o sądach administracyjnych – choćby *a contrario* – poprzez wyłączenie możliwości wniesienia skargi w określonym typie spraw⁹⁸, rzadziej w dopuszczeniu prawa skargi do NTA⁹⁹, czy też w ustaleniu składników uposażenia sędziów i pracowników NTA¹⁰⁰.

⁹⁵ Ibidem, s. 427.

⁹⁶ T. Bigo, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, cz. II, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, z. 6, s. 7.

⁹⁷ W powojennej doktrynie zwracano uwagę, że dotychczasowe zasady wykładni prawa, takie jak np. *lex posterior*, nie są wystarczające do prawidłowej wykładni norm prawnych – por. Z. Fenichel, *Nie uchylone a jednak obowiązujące ustawy*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1, s. 42-54. Zob. też: A. Stawarska-Rippel, *O prawie sądowym Drugiej Rzeczypospolitej w początkach Polski Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003, z. 2, s. 113-139; eadem, *Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach Polski Ludowej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, z. 1, s. 285-295.

⁹⁸ Por. np. art. 2 ust. 7 ustawy z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. RP nr 3, poz. 17, z późn. zm.); art. 18 dekretu z 6 grudnia 1946 r. o przekazaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. RP nr 71, poz. 389); art. 178 dekretu z 11 kwietnia 1947 r. – Prawo karne skarbowe (Dz.U. RP nr 32, poz. 140, z późn. zm.).

⁹⁹ Art. 155 dekretu z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz.U. RP nr 27, poz. 174, z późn. zm.).

¹⁰⁰ Por. np. rozporządzenie Rady Ministrów z 13 czerwca 1946 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszerogowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych (Dz.U. RP nr 28, poz. 180); dekret z 10 grudnia 1946 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz.U. RP z 1947 r. nr 2, poz. 2); dekret z 17 grudnia 1946 r. o prowizorium budżetowym na okres od 1 stycznia do 31 marca 1947 r. (Dz.U. RP z 1947 r. nr 8, poz. 40);

Jeszcze 1 października 1946 r. dyrektor Departamentu Ustawodawczego w Ministerstwie Sprawiedliwości Stefan Banczerz (1907–1956)¹⁰¹ pisał do Prezydium Rady Ministrów: „W odpowiedzi na ustne zapytanie w sprawie Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości komunikuje, że kwestię uruchomienia NTA, i to w bliższym czasie, uważa za przesądzoną. Uregulowanie tej sprawy jest rzeczą bardzo pilną z uwagi na obowiązujący stan prawny i wpływające już do NTA liczne skargi wraz z przypadającymi opłatami. Obecnie są w toku prace nad ostatecznym ustaleniem zasad odpowiedniego aktu ustawodawczego. Faktyczne uruchomienie NTA Ministerstwo Sprawiedliwości przewiduje w styczniu przyszłego roku. W tych warunkach Ministerstwo Sprawiedliwości wypowiada się za utrzymaniem w preliminarzu budżetowym, także na rok przyszły, pozycji dotyczących NTA”¹⁰².

3. Projekty restytucji sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej w świetle niepublikowanych materiałów archiwalnych

W zachowanych w Archiwum Akt Nowych materiałach archiwalnych znajduje się kilka projektów aktów normatywnych z lat 1945–1948, odnoszących się do problemu reaktywowania sądownictwa administracyjnego w Polsce. Części z nich towarzyszą interesujące – a szerzej nieznane – materiały pomocnicze, w postaci uzasadnień i innych opracowań autorskich, stanowiących podstawę do dyskusji i rozważania różnych koncepcji i kwestii szczegółowych związanych z projektowaną restytucją sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce.

1) Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym (1945)

Wśród archiwaliów Urzędu Rady Ministrów zachowany został – jak można przypuszczać – najwcześniejszy z projektów odnoszących się do reaktywacji sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce. Jest to projekt ustawy¹⁰³ składający się zaledwie z dwóch artykułów, który ma charakter kierunkowy – wskazuje bowiem, że sądownictwo administracyjne funkcjonuje i jest połączone

rozporządzenie Rady Ministrów z 9 stycznia 1947 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszerogowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych (Dz.U. RP nr 10, poz. 44).

¹⁰¹ Krótki biogram wraz opisem działań operacyjnych podejmowanych przez Urząd Bezpieczeństwa przedstawia E. Romanowska, *„Wkrótce już stanę przed innym sądem...” Prawnicy II Rzeczypospolitej represjonowani w Polsce w latach 1944–1956*, Warszawa 2020, s. 96–97.

¹⁰² AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 92.

¹⁰³ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 9. Tekst projektu ustawy – zob. Załącznik nr 1 do niniejszego tekstu.

„w najwyższej instancji” z sądownictwem powszechnym. Natomiast kwestie ustroju i trybu postępowania mają zostać określone odrębnie. Projekt przesądza, że najwyższa instancja sądownictwa administracyjnego ma być instancją kasacyjną, natomiast nie odnosi się do niższych instancji, co zdaje się sugerować utrzymanie – choćby przejściowo – przedwojennego *status quo* (regulacje pozaborcze z różnymi rozwiązaniami prawnymi). Projektowi nie towarzyszą inne dokumenty (np. uzasadnienie), domyślać się jedynie można, iż jego autorem jest najprawdopodobniej Wacław Barcikowski – ówczesny I Prezes Sądu Najwyższego¹⁰⁴.

2) Projekt dekretu o zmianie rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (1945)

W zespole akt Ministerstwa Sprawiedliwości w Warszawie przechowywany jest m.in. projekt dekretu¹⁰⁵, składającego się jedynie z czterech artykułów, który zakładał niezwłoczną reaktywację sądownictwa administracyjnego poprzez zachowanie nieznacznie tylko zmodyfikowanej przedwojennej regulacji prawnej, tj. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym¹⁰⁶. W myśl projektu obniżeniu miał ulec wymagany od kandydatów na stanowisko sędziego Najwyższego Trybunału Administracyjnego, którzy wcześniej wykonywali zawód adwokata, staż pracy zawodowej z piętnastu na dziesięć lat, co zrównywało tę grupę w wymaganym stażu z prokuratorami oraz urzędnikami państwowej służby administracyjnej zatrudnionymi na stanowisku referendarza. Projekt zakładał również, że w okresie przejściowym, który miał trwać do 31 grudnia 1947 r., mianowania na stanowiska sędziowskie będą mogły się odbywać w uproszczonej procedurze. Kandydatów na sędziów przedstawiałby Prezydentowi RP Prezes Rady Ministrów – bez ich uprzedniego zaopiniowania przez kolegium administracyjne NTA¹⁰⁷, które w okresie międzywojennym było odpowiedzialne za wyłonienie i wskazanie kandydatur (na każde wakujące stanowisko po trzy kandydatury).

W teczce archiwalnej – poza omówionym projektem – nie ma innych dokumentów, jednakże autorzy niniejszego opracowania przypuszczają, że projekt został opracowany w Departamencie Prawnym Ministerstwa Admini-

¹⁰⁴ Szerzej o tej interesującej postaci: J. Jodłowski, *Wacław Barcikowski 1887–1981*, „Palestra” 1981, nr 6, s. 98-99. Ukazały się drukiem jego wspomnienia: W. Barcikowski, *W kręgu prawa i polityki. Wspomnienia z lat 1919–1956*, oprac. Wł. Barcikowski, Katowice 1988, s. 260.

¹⁰⁵ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4115, k. 1. Tekst projektu dekretu – zob. Załącznik nr 2 do niniejszego tekstu.

¹⁰⁶ Dz.U. RP nr 94, poz. 806, zm.: Dz.U. RP z 1937 r. nr 24, poz. 130.

¹⁰⁷ Składało się ono – w myśl art. 24-25 ustawy o NTA – z I prezesa i dwóch członków oraz dwóch zastępców, wyłanianych z grona sędziów.

stracji Publicznej i przekazany do Ministerstwa Sprawiedliwości przy piśmie z 18 lutego 1946 r., podpisanym przez dyrektora tego Departamentu Iserzona¹⁰⁸.

3) Projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji (1945)

Wśród akt archiwalnych Ministerstwa Sprawiedliwości znajduje się również teczka zawierająca projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji wraz z materiałami pomocniczymi z lat 1945–1947¹⁰⁹. Pierwszym referentem projektu dekretu był Witold Czachórski¹¹⁰.

Dyrektor Departamentu Organizacyjnego w Ministerstwie Administracji Publicznej A. Zakrzewski wystąpił do Dyrektora Biura Prawnego w Ministerstwie Sprawiedliwości pismem z 13 kwietnia 1945 r., w którym proponowane jest powołanie na terenie całego państwa – na wzór przedwojennych województw zachodnich – wojewódzkich sądów administracyjnych, które „są instytucją demokratyczną i cieszyły się przed wojną dużą popularnością wśród ludności”. Pozwoliłoby to na odciążenie NTA. Sądów takich należałoby powołać 5-7 („jeden na dwa lub trzy województwa”), w każdym byłoby czterech sędziów zawodowych, czyli „około 30 urzędników sędziowskich”¹¹¹. Do pisma dołączono odpis czterostronicowego opracowania Mrávincsicsa pt. *Sądownictwo administracyjne w województwach poznańskim i pomorskim*¹¹², w którym przedstawiono dotychczasowe pozytywne doświadczenia funkcjonowania sądownictwa administracyjnego według wzoru pruskiego.

W aktach znajduje się też opracowanie autorstwa I Prezesa SN Barcikowskiego pt. *Uwagi w sprawie uruchomienia i organizacji sądownictwa administracyjnego*¹¹³, w którym dokonał on analizy dotychczasowego stanu prawnego i stwierdził, iż: „Kontrola wykonywana przez rady narodowe nie zastępuje

¹⁰⁸ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, k. 6.

¹⁰⁹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137. Oznaczenie projektu: UR 448/45.

¹¹⁰ Późniejszy profesor Uniwersytetu Warszawskiego (od 1954), cywilista, członek PAN, wice- i przewodniczący Centralnej Komisji Kwalifikacyjnej do spraw Kadr Naukowych (1973-1984). Szerzej: T. Dybowski, *Witold Czachórski 1915–1995*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9, s. 87-89; J. Błęszyński, *Profesor Witold Czachórski, Osoba i Dzieło*, „Studia Iuridica” 2016, t. 64: *Węzłowe zagadnienia prawa cywilnego. W 100-lecie urodzin Profesora Witolda Czachórskiego*, s. 23-37; A. Bielecki, *Witold Czachórski 1915–1995*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 206-209.

¹¹¹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 6 (recto i verso). Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 1-2.

¹¹² AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 7-8. Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 3-5.

¹¹³ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 10-11 – z pismem przewodnim do Ministra Sprawiedliwości z 14 maja 1945 r., na którym znajduje się dekretna kredka: „Ob[ywatel Józef] Litwin” (k. 9).

kontroli powierzonej przez Konstytucję marcową sądownictwu administracyjnemu, gdyż ta ostatnia działa w dziedzinie, która z natury rzeczy, jako odnosząca się do praw podmiotowych jednostek, zasadniczo nie da się pomieścić w sferze działania rad narodowych, obejmującej rzeczowo znacznie szerszy zasięg i niemogącej się ograniczać do badania sprawy li tylko na żądanie obywatela i tylko w granicach tego żądania”. Dalej zaproponował „w celu usunięcia ewentualnej możliwości przenikania kontroli sądowej w sferę zastrzeżoną radom narodowym”, aby zespoły orzekające składały się z 3 sędziów zawodowych (w tym przewodniczącego) oraz „2 przedstawicieli czynnika obywatelskiego”, którymi byłyby „osoby delegowane przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej z głosem stanowczym”. Wskazał na celowość powołania sądownictwa administracyjnego „jako czynnika wychowawczego, który organom władzy demokratycznej wpaja zasady poszanowania prawa – w ogólności, a praw jednostki – w szczególności”. Poparł koncepcję przedstawioną przez Mrávinsicsa utworzenia niższej instancji sądowniczoadministracyjnej „przy odpowiednim poszerzeniu właściwości rzeczowej istniejących w dzielnicach zachodnich sądów administracyjnych”. Wysunął propozycję, by NTA został pomieszczony „w ramach Sądu Najwyższego, jako jedna lub – w razie potrzeby – więcej izb”. Zaznaczył, że art. 73 Konstytucji marcowej „przewiduje oddzielny Trybunał Administracyjny; przepis ten wymagałby zatem odpowiedniego znowelizowania”¹¹⁴. W podsumowaniu zwrócił uwagę, iż napływają do Sądu Najwyższego skargi skierowane do NTA, zatem powołanie sądownictwa administracyjnego powinno nastąpić „możliwie rychło”¹¹⁵. O podejmowanych pracach koncepcyjnych świadczy zachowanie aż 7 wczesnych wersji projektu dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji¹¹⁶.

19 maja 1945 r. w Sądzie Najwyższym w Łodzi odbyły się obrady komisji redakcyjnej projektu dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji¹¹⁷ pod przewodnictwem Barcikowskiego, z udziałem głównie sędziów SN i NTA. Początkowo zarysował się spór odnośnie do możliwości nowelizacji Konstytucji „w kwestii uchylecia NTA i złączenia go do wspólnych agend z SN”. Uzgodniono, że utworzenie Izb Administracyjnych SN jest możliwe bez zmiany Konstytucji, bowiem „NTA będzie pełnił swe funkcje w łonie SN jako Izba Administracyjna”¹¹⁸. Ustalono, że „skargi będą wnoszone do rady narodowej właściwej do wykonania kontroli nad działalnością tej władzy, która zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie wydała”. Właściwa rada miałaby przesłać skargę wraz z aktami administracyjnymi Izbie Administracyjnej SN, o ile

¹¹⁴ Ibidem, k. 11.

¹¹⁵ Ibidem, k. 12.

¹¹⁶ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 10-28.

¹¹⁷ Ibidem, k. 51-53.

¹¹⁸ Ibidem, k. 51.

„nie uzna za właściwe wkroczyć w trybie nadzoru”¹¹⁹. Dekretowi planowano nadać moc wsteczną od 1 marca 1945 r.¹²⁰

Interesujący jest protokół z konferencji odbytej 13 czerwca 1945 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości w sprawie uruchomienia sądownictwa administracyjnego, której przewodniczył minister Henryk Świątkowski¹²¹. Udział w niej wzięli – poza przedstawicielami Ministerstwa – sędziowie i prokuratorzy. Świątkowski wskazał, że szereg resortów domaga się niezwłocznego uruchomienia sądownictwa administracyjnego w swoim zakresie rzeczowym i że życzenia te należy spełnić. Spotkanie miało prowadzić do ustalenia tez dotyczących reaktywacji sądownictwa administracyjnego. Zadano szereg pytań, dotyczących zasadności przywrócenia sądownictwa administracyjnego; kwestii jego instancyjności; formuły (w ramach sądownictwa powszechnego czy poza nim); zakresu podmiotowego i przedmiotowego skargi; składu osobowego sądów administracyjnych; w jakim kierunku zreformować postępowania przed najwyższą instancją administracyjną; czy należy związać granicami skargi najwyższą instancję sądownictwa administracyjnego; czy najwyższa instancja sądownictwa lub władze administracyjne powinny mieć prawo wstrzymywania zaskarżonych decyzji; jak zapewnić w praktyce wykonalność orzeczeniom sądów administracyjnych. Interesujące i zróżnicowane były głosy podczas protokołowanej dyskusji. Barcikowski wprowadzenie sądownictwa administracyjnego określił jako „pałącą konieczność”, ze względu na młodą, niedoświadczoną administrację. Sądy administracyjne miały być w jego mniemaniu poważnym czynnikiem wychowawczym młodej administracji. Za natychmiastowym wprowadzeniem sądownictwa administracyjnego wypowiedział się w imieniu Ministerstwa Administracji Publicznej Iserzon, co minister Świątkowski skomentował jako sprawę co do zasady rozstrzygniętą pozytywnie. Michał Szuldenfrei (1887–1965), dyrektor Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, opowiedział się za reaktywacją NTA, wymienił jednak okoliczności przemawiające przeciwko: w okresie płynnych stosunków prawnych panuje skłonność do nieskrępowanej działalności administracji; NTA „miał braki”, które wywoływały niechęć wobec niego, a które można usunąć „przez niewielkie reformy NTA”. Konkludując, zaproponował usytuowanie NTA przy Sądzie Najwyższym. Stanisław Adler (1901–1946), naczelnik wydziału w Ministerstwie, opowiedział się za dwuinstancyjnością i ujednoczeniem stanu prawnego między województwami zachodnimi oraz pozostałymi obszarami państwa. Doktor Aleksander Dubieński (ok. 1890–1951), sędzia NTA, opowiedział się za uruchomieniem tylko NTA, gdyż ten „okazał się

¹¹⁹ Ibidem, k. 52.

¹²⁰ Ibidem, k. 53.

¹²¹ Późniejszy profesor (od 1947 r.) i dziekan Wydziału Prawa UW (1958–1962) – szerzej: M. Pietrzak, *Henryk Świątkowski 1896–1970*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszczyk, Warszawa 2008, s. 201–202.

w swojej działalności niezawisły, a w sądzeniu uczciwy”, zaś utworzenie instancyjnego sądownictwa administracyjnego musiałyby natrafić według niego na poważne przeszkody ze względu na brak kadr¹²². Podobne stanowisko zajął Iserzon. Dotychczasowe rozważania podsumowano uchwaleniem zasady jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Ostatnią kwestią rozważaną na posiedzeniu była formuła nowego pionu sądownictwa. Zdania na ten temat były podzielone. Seweryn Szer¹²³, wówczas naczelnik wydziału w ministerstwie¹²⁴, wypowiedział się za utworzeniem odrębnego NTA. Odmienne głosy, dotyczące różnych form powiązania NTA z SN, wypowiedzieli Waśkowski, Barcikowski oraz Świątkowski. W dalszej kolejności zabrał głos Iserzon, który opowiedział się za poszerzeniem składu osobowego NTA o osoby „o stażu pracy społecznej lub politycznej”, co miało uwzględniać dokonane w międzyczasie zmiany, oraz za kontrolowaniem skarg przed przekazaniem do NTA przez właściwą radę narodową z punktu widzenia celowości. Od odmownej decyzji rady narodowej w przedmiocie nadania biegu skardze służyłoby stronie odwołanie do rady narodowej hierarchicznie wyższej. Propozycji tych nie dyskutowano ze względu na późną porę, a konferencja zakończyła się konkluzją, polegającą na powierzeniu przygotowania projektu dekretu o organizacji sądownictwa administracyjnego przez komisję złożoną z sędziów NTA i SN pod przewodnictwem Barcikowskiego¹²⁵.

Następna konferencja miała miejsce 10 lipca 1945 r., w nieznacznie zmienionym składzie. Iserzon przyznał, że jego resort (administracji publicznej) zrewidował przedstawione uprzednio poglądy dotyczące składu osobowego NTA oraz wyłączenia pewnych orzeczeń i zarządzeń spod właściwości NTA. Powołanie NTA uznał za potrzebę państwową, a ograniczenie jego kompetencji poprzez wyłączenie pewnej kategorii spraw spod jego orzecznictwa za niewskazane. Dyskusję kontynuowano według punktów zaprezentowanych na poprzedniej

¹²² Ze sporządzonych najprawdopodobniej jeszcze w 1945 r. obliczeń wynika, że na 117 osób składających się ogółem na personel Najwyższego Trybunału Administracyjnego w 1939 r. (w tym: 1 pierwszy prezes, 2 prezesi i 46 sędziów oraz 12 pracowników sekretariatu, 40 urzędników kancelaryjnych i 16 woźnych sądowych), ubyły 24 osoby, w tym 16 sędziów (w tym 7 zginęło wskutek działań wojennych i w obozach niemieckich), 2 pracowników sekretariatu, 4 urzędników kancelaryjnych i 2 woźnych. Z pozostałych 93 osób wówczas zgłosiło się do służby 49 osób. Szacowano, że stan liczbowy sędziów NTA zmniejszył się o 1/3. AAN, Biuro Prezydzialne Krajowej Rady Narodowej w Warszawie, sygn. 832, Preliminarz osobowy i rzeczowy Najwyższego Trybunału Administracyjnego w związku z projektowanym uruchomieniem tegoż Trybunału, bp.

¹²³ Szerzej: A. Bielecki, *Seweryn Szer 1902–1968*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008, s. 256–259; A. Bielecki, *Seweryn Stanisław Szer*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. A. Romanowski, t. 48, z. 2 (197), Warszawa 2012, s. 259–260.

¹²⁴ Naczelnik Wydziału Prawa Cywilnego w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹²⁵ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 14–18. Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 65–68.

naradzie. Zastanawiając się nad zakresem przedmiotowym i podmiotowym skargi zdecydowano o nierozszerzaniu prawa do niej. Motywowano to chęcią uniknięcia dwutorowości – w ówczesnym stanie prawnym rady narodowe miały bardzo rozległy zakres kontroli społecznej. Wobec nowego stanowiska Ministerstwa Administracji Publicznej punkt dotyczący składu osobowego sądów administracyjnych uznano za bezprzedmiotowy. Uczestnicy konferencji zgodzili się natomiast co do konieczności zreformowania postępowania przed NTA w kierunku szybszego rozpatrywania spraw. W zakresie granic rozpoznawania skargi postanowiono wysunąć jako zasadę, aby NTA mógł rozpoznawać skargi w takich samych granicach jak SN w sprawach cywilnych, tj. z urzędu sprawdzać, czy nie naruszono norm postępowania. Również w kolejnej sprawie panował konsensus – uchwalono tezę o uprawnieniach NTA do wstrzymywania wykonania decyzji władz administracyjnych (kwestia względnej suspensywności skargi). Intensywna dyskusja dotyczyła punktu poświęconego wykonywaniu wyroków. Proponowano wprowadzenie instytucji Rzecznika Interesu Publicznego, który miałby czuwać nad wykonywaniem wyroków, jednak ta koncepcja przepadła w głosowaniu. Kilkoma głosami przeszedł natomiast projekt o odpowiedzialności solidarnej państwa i urzędnika. Pod koniec dyskusji powrócono do kwestii formuły NTA i jego ewentualnego włączenia do SN. Barcikowski zwrócił uwagę, że „czynniki decydujące” przychylają się do poglądu, że funkcje NTA mogą spełniać rady narodowe i jedynym sposobem utrzymania NTA jest jego włączenie do SN¹²⁶. Dalej pojawiły się głosy o konieczności zwrócenia się do Prezesa Rady Ministrów o wyjaśnienie, czy NTA będzie w ogóle reaktywowany. W toku dyskusji pojawił się podobny wątek dotyczący Trybunału Ubezpieczeń Społecznych, jednak uczestnicy konferencji doszli do wniosku, że nie są w tej sprawie kompetentni. Dyskusję odroczone w kontekście dyskutowanej nazajutrz w Krajowej Radzie Narodowej ustawy o kontroli administracyjnej i społecznej, która mogła się pokrywać z zakresem działania NTA¹²⁷.

Do akt dołączono rękopiśmienną notatkę urzędową Czachórskiego, z której wynika, że 9 sierpnia 1945 r. Komisja Prawnicza rozpatrzyła projekt dekretu o organizacji najwyższej instancji sądownictwa w zakresie ubezpieczeń społecznych¹²⁸. „Sprawę odroczone ze zleceniem przygotowania nowego projektu

¹²⁶ I Prezes SN we wspomnieniach pisał po latach: „Nie kierowała mną w tych wszystkich działaniach [związanych z próbami włączenia dawnego NTA do SN] chęć rozbudowania instytucji ani rozszerzenia władzy. Miałem na względzie jedynie celowość, wzorowaną na innych państwach i na własnym rozumieniu zadań wymiaru sprawiedliwości” – W. Barcikowski, op. cit., s. 157.

¹²⁷ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 21-30. Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 60-76. Zachowana w AAN dokumentacja dotycząca tego projektu (w zespole Biura Kontroli przy Radzie Państwa w Warszawie, sygn. 20, 21 oraz w zespole Ministerstwo Leśnictwa w Warszawie, sygn. 1088) nie zawiera jakiegokolwiek nawiązania do sądownictwa administracyjnego.

¹²⁸ Oznaczenie projektu: UR 423/45.

dekretu, uzgodnionego ze stanowiskiem Min[isterstwa] Sprawiedliwości i Sądu Najwyższego w przedmiocie organizacji sądownictwa administracyjnego przy Sądzie Najwyższym”¹²⁹.

Komisja Prawnicza zebrała się po raz kolejny 3 września 1945 r. Referent projektu Czachórski oznajmił, że projekt o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji odpowiada dotychczasowym tezom ustalonym na spotkaniach przeprowadzonych 13 czerwca i 10 lipca 1945 r. z udziałem Ministra Sprawiedliwości i I Prezesa SN. Przedstawicielka Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów wniosła o zdjęcie sprawy z porządku dziennego, bowiem Prezes Rady Ministrów stanął na stanowisku pozostawienia NTA w strukturze dotychczasowej, a stanowisko to powziął przed trzema dniami. Zapowiedziała uzgodnienie przez Prezesa Rady Ministrów z Ministrem Sprawiedliwości zasad organizacji NTA. Obecni na posiedzeniu sędziowie oświadczyli, że prace przygotowawcze są ukończone, Najwyższy Trybunał Administracyjny może odżyć w dawnej formie, a sprawy z jego kognicji wpływają już do SN, a także, że poza ustaleniem zasad organizacji NTA do wyjaśnienia pozostają dwie kwestie: uregulowanie trybu postępowania w sprawach skarg na orzeczenia władz administracyjnych od 1 września 1939 r. do chwili obecnej oraz sprawa czasowego wyłączenia z kognicji NTA dziedziny odbudowy i reorganizacji życia gospodarczego. Posiedzenie odroczono do czasu uzgodnienia stanowisk w łonie rządu¹³⁰.

4) Projekt dekretu o reformie sądownictwa administracyjnego przygotowany przez Józefa Litwina (1945)

W archiwaliach Ministerstwa Sprawiedliwości zachowały się *Tezy referatu o reformie sądownictwa administracyjnego* autorstwa Józefa Litwina – wraz z załączonym projektem dekretu o reformie sądownictwa administracyjnego¹³¹. Choć sam projekt i tezy nie są datowane, to z odniesień w treści można wywnioskować, iż został napisany w 1945 r., nie wcześniej niż w maju¹³². Litwin założył, że punktem wyjścia w aspekcie ustrojowym musi być model francuski, odmienny od anglo-amerykańskiego, bowiem sędzia sądu powszechnego nie jest w stanie orzekać należycie w sprawach sądownoadministracyjnych. Nie uważał jednak za warunek *sine qua non* istnienia osobnej hierarchii sądów admini-

¹²⁹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 37.

¹³⁰ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 66 (recto i verso). Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 78-79.

¹³¹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 40-52 i 57-59.

¹³² Na k. 46 autor odwołuje się do pisma Ministerstwa Sprawiedliwości do Prezesa Sądu Najwyższego „z 13.4.r.b.”, w którym proponuje się tworzenie wojewódzkich sądów administracyjnych dla 2-3 województw – chodzi o pismo z 13 kwietnia 1945 r. omówione wyżej, podpisane przez A. Zakrzewskiego – AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 6.

stracyjnych – opowiadał się za ich zespoleniem z sądownictwem powszechnym, a nie z wcieleniem doń. Powołał się m.in. na przypadki z pierwszego okresu po odzyskaniu niepodległości, gdy Sąd Najwyższy przejął zakres działania Trybunału Administracyjnego w Wiedniu i utworzono wówczas osobny Senat, złożony z dawnych sędziów tego Trybunału. Zespolenie miało dotyczyć czynności administracji sądowej, nadzoru itd., natomiast kadry miały być odrębne. Dalej Litwin opowiedział się za dwuinstancyjnością na wzór francuski, odrzucając jednoinstancyjne rozwiązania austriackie oraz trójinstancyjne pruskie. Zaznaczył, że nowego prawa nie należy wprowadzać etapami, np. faworyzując województwa zachodnie, lecz jednocześnie w całym kraju. Stanowczo opowiedział się przeciwko tworzeniu specjalnych sądów administracyjnych – np. sądy ubezpieczeń społecznych należało jego zdaniem wcielić do sądownictwa administracyjnego. Zaproponował sześć różnych wariantów uregulowania przesłanek i zakresu skargi. Jeśli chodzi o procedurę, był zwolennikiem przejścia od formy kasacyjnej do orzekania reformatoryjnego. Nie podjął się natomiast omawiania sprawy etatów w sądach administracyjnych. Tezy te zostały później skonkretyzowane w formie projektu dekretu o reformie sądownictwa administracyjnego z 1945 r. Najważniejsze jego założenia polegały na uruchomieniu wydziałów administracyjnych w sądach apelacyjnych oraz Izby Administracyjnej w SN, wyłączeniu możliwości powołania do nich sędziów orzekających w innych wydziałach (izbach) oraz udziału czynnika obywatelskiego¹³³.

5) Projekt uchwały Rady Ministrów [o przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości środków na pokrycie zaległych i bieżących uposażeń sędziów NTA oraz wydatków związanych z reorganizacją sądownictwa] (1945)

Wśród archiwaliów dotyczących sądownictwa administracyjnego przechowywany jest również projekt uchwały Rady Ministrów¹³⁴, formalnie nieposiadającej tytułu, której treść dotyczy przyznania Ministrowi Sprawiedliwości środków na pokrycie zaległych i bieżących uposażeń sędziów NTA oraz wydatków związanych z reorganizacją sądownictwa. Z projektu wynika, że sądownictwo administracyjne ma być dwuinstancyjne i zespolone z sądownictwem powszechnym, co ma dać wymierne oszczędności finansowe. Na szczeblu wyższym ma być powołana Izba Administracyjna Sądu Najwyższego, natomiast o sądach I instancji projektowana uchwała w zasadzie milczy, odsyłając w tej kwestii do „ustawodawczego przygotowania całokształtu

¹³³ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 57 i n. Do projektu tego uwagi krytyczne zgłosił sędzia NTA Janusz Pierzchalski (1885-1970) – AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 62-64.

¹³⁴ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 53.

spraw ustroju, właściwości i postępowania w nowych organach sądownictwa administracyjnego” przez Ministra Sprawiedliwości. Jak się wydaje, projekt uchwały – w zakresie zespolenia obu gałęzi sądownictwa – był zgodny z koncepcją Barcikowskiego¹³⁵.

6) Projekt dekretu o tymczasowym ustroju Najwyższego Trybunału Administracyjnego /o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego (1946–1947)

W tej samej teczce archiwalnej, co projekty poprzednie, znajduje się również projekt dekretu, który według pierwotnego brzmienia miał dotyczyć tymczasowego ustroju NTA, natomiast później ten tytuł został przekreślony i zastąpiony określeniem: „o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego”¹³⁶. Przewidziano w nim wznowienie działalności NTA na zasadach określonych w dekrete. W tym celu zamierzano utworzyć w składzie SN Izby Administracyjne w Warszawie, których liczbę i zakres czynności miał określić Minister Sprawiedliwości w drodze regulaminu. Do Izb Administracyjnych SN miano stosować rozporządzenie Prezydenta o NTA z 1932 r. z kilkoma zmianami: kompetencje Prezesa Rady Ministrów przejść miały na Ministra Sprawiedliwości, a kompetencje I Prezesa NTA – na I Prezesa SN, kompetencje Zgromadzenia Ogólnego NTA – na Zgromadzenie Ogólne Izb Administracyjnych SN, któremu przewodniczyć

¹³⁵ Barcikowski wspominał, że w pierwszych dniach 1945 r. przygotował na polecenie Bolesława Bieruta i Władysława Gomułki opracowanie dotyczące propozycji reformy sądownictwa, o którym tak pisał po latach: „Uważałem, że nie należy rozbijać sądownictwa. Sądy specjalne powinny znajdować się w kompetencji sądownictwa powszechnego. (...) Należało też scentralizować w najwyższym aparacie sądowym wszystkie gałęzie sądownictwa powszechnego, administracyjnego, pracy i ubezpieczeń społecznych. Ważnym powodem takiego połączenia była przede wszystkim jednolitość orzecznictwa. Jakkolwiek Konstytucja ustanowiła Sąd Najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych, a Trybunał Administracyjny do spraw administracyjnych, to jednak na tle praktyki przedwojennej Sąd Najwyższy prowadził na przykład sprawy wyborcze, sprawy adwokatury i sprawy dyscyplinarne, nie przewidziane przez Konstytucję. Nie należało zatem uważać za naruszenie Konstytucji utworzenie takiego Trybunału w postaci Izby przy Sądzie Najwyższym. Instytucję tę wprowadzono z myślą o ochronie obywatela przed samowolą władz wykonawczych. Skoro zatem zgodnie z Konstytucją, która wtedy obowiązywała, kontrola społeczna została wzmoczona przez wprowadzenie rad narodowych, a ochrona gwarantowana przez Najwyższy Trybunał Administracyjny nie została zniesiona, lecz znajdowała inny wyraz organizacyjny, to taki stan rzeczy nie mógł być uważany za naruszenie Konstytucji” – W. Barcikowski, op. cit., s. 156. W dalszej części wspomnień sygnalizował, że indagowani przezeń w sprawie połączenia NTA z SN sędziowie SN zwracali w marcu 1945 r. uwagę na fakt, że takie połączenie wymagało zmiany nie tylko rozporządzenia o NTA z 1932 r., ale także zmiany Konstytucji – ibidem, s. 157. Barcikowski podał, że w sprawie reaktywacji sądownictwa administracyjnego rozmawiał z Prezydentem Bierutem podczas swojego zaprzysiężenia na urząd I Prezesa SN w lutym 1945 r. i sugerował, że zwrócił uwagę Bierutowi, iż nadzór rad narodowych nad administracją – bez niezawisłego sądownictwa – nie spełnia wymogu zgodności z Konstytucją z 1921 r. – ibidem, s. 162.

¹³⁶ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 67-71 – Załącznik nr 3 do niniejszego tekstu. Oznaczenie projektu: UR 448/45.

miał I Prezes SN lub starszy służbą kierownik jednej z Izb Administracyjnych. Rozpatrując sprawę Izby Administracyjnej miały kierować się zakresem skargi, ale także z urzędu badać, czy zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie nie zapadło z pogwałceniem istotnych przepisów postępowania lub nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu. W projekcie znalazła się też regulacja dotycząca prawa ubogich, granicy opłaty od skargi, wyłączenia możliwości badania ważności należycie ogłoszonych ustaw i innych aktów prawnych mających moc ustawy. Ponadto, ponieważ rozporządzenie o NTA z 1932 r. przyjmowało przy określeniu przedmiotu orzekania klauzulę generalną z nielicznymi wyłączeniami, wymienionymi w art. 6, w omawianej wersji projektu przewidziano dalsze wyłączenia z kognicji Izb Administracyjnych SN spraw: reformy rolnej i osadnictwa, przejścia na własność państwa lasów i gruntów leśnych oraz podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, majątków opuszczonych i poniemieckich, kontroli prasy, publikacji i widowisk, publicznej gospodarki lokalami i kontroli najmu, jak również spraw rozpoznawanych przez nadzwyczajne komisje mieszkaniowe oraz przez Komisję Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym¹³⁷, bezpieczeństwa publicznego, a także rozpoznawanych przez Prezydium KRN¹³⁸. Nad wykonaniem orzecznictwa Izb Administracyjnych SN przez władze administracyjne miały czuwać rady narodowe oraz Prezes Rady Ministrów.

Projekt został skierowany do zaopiniowania przez prof. Hilarowicza z Uniwersytetu Łódzkiego, który nadesłał do niego obszerne uwagi w pismach datowanych na 19 i 20 sierpnia 1946 r.¹³⁹ Hilarowicz zaproponował poprawki o charakterze redakcyjnym, dedukując intencję projektodawców w ten sposób, że NTA nie jest ani zniesiony, ani zawieszony, ale na pewien czas będzie zniesiona, względnie – zawieszona, jego odrębność organizacyjna i że owo włączenie NTA do SN będzie prowizoryczne. Z dużą aprobatą wypowiedział się o uprawnieniu przyznanym w projekcie Zgromadzeniu Ogólnemu Izb Administracyjnych SN, a polegającym na możliwości przedstawiania Ministrowi Sprawiedliwości wniosków odnośnie do potrzeby zmian lub uzupełnienia obowiązujących przepisów prawnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej, a nawet sugerował jego modyfikację w ten sposób, aby to minister mógł domagać się tego rodzaju wniosków. Wyraził wątpliwość co do zasadności regulacji dotyczącej wstrzymania zaskarżonych orzeczeń administracyjnych na tle nowelizacji odpowiedniego przepisu w okresie międzywojennym. Autorską

¹³⁷ Powołana dekretem z 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (Dz U. RP nr 53, poz. 302, z późn. zm.).

¹³⁸ Por. art. 2 projektu dekretu o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego – Załącznik nr 3 do niniejszego tekstu.

¹³⁹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 82-87.

poprawką była propozycja przewidzenia możliwości oddelegowania na rozprawę sędowoadministracyjną i posiedzenia niejawnego jednego z prokuratorów SN jako prokuratora interesu publicznego, który miał wypowiadać opinię co do zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia. W dodatkowym piśmie Hilarowicz poddał pod rozważenie, czy jednak nie zachować zupełnej odrębności instytucjonalnej i samodzielności NTA.

Nowa wersja projektu dekretu o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego, została przedłożona Ministrowi Sprawiedliwości w grudniu 1946 r.¹⁴⁰ Można zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu projektu m.in. uznano za przedwczesne tworzenie niższych instancji sądownictwa administracyjnego jednolicie dla całego obszaru państwa, przede wszystkim z uwagi na szczupłość fachowych kadr. Zaakcentowano, że projekt stoi na zasadzie zespolenia NTA z SN w zakresie administracji sądowej i nadzoru, przy zachowaniu odrębności postępowania oraz zespołu sędziowskiego. Z zachowanej dokumentacji wynika, że w projekcie – na polecenie ministra – zmieniono przepis dotyczący kognicji: zrezygnowano z klauzuli generalnej z wyłączeniami i zawężono właściwość Izb Administracyjnych SN do enumeracji pozytywnej, przewidując możliwość rozszerzenia zakresu kognicji w drodze fakultatywnego rozporządzenia Rady Ministrów. Według nowego brzmienia projektu do właściwości Izb Administracyjnych SN miały należeć sprawy: danin publicznych, zaopatrzeń emerytalnych, inwalidzkich, zaopatrzenia osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego, jak również z walce z wrogami demokratycznego ustroju Polski, a także sprawy ochrony i bezpieczeństwa pracy, ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych. Projekt w nowej wersji uzyskał akceptację Ministra Sprawiedliwości 4 stycznia 1947 r.¹⁴¹

Kolejne posiedzenie Komisji Prawniczej zostało zwołane na 11 stycznia 1947 r. Wraz z zaproszeniem do uczestników konferencji został rozesłany projekt i jego uzasadnienie¹⁴². Jak się wydaje, referentem projektu był już wówczas Rozmaryn¹⁴³. Z późniejszych dokumentów w sprawie wynika, że posiedzenie zostało odwołane na wniosek Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, w związku z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów podjęcia inicjatywy zmierzającej do wznowienia NTA przy Prezesie Rady Ministrów jako instytucji

¹⁴⁰ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Adnotacja na maszynopisie projektu, k. 93.

¹⁴¹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Projekt dekretu sankcjonowany przez ministra w dniu 4 I 1947 r., k. 106-112.

¹⁴² AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, k. 38-43. Analogicznie: AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/212, bp.

¹⁴³ Na okładce teczki nazwisko Czachórskiego przekreślone i nadpisane: „Rozmaryn”.

samoistnej¹⁴⁴. W piśmie z 9 stycznia 1947 r. dyrektor Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów Szuldenfrei zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów z omówieniem projektu Ministerstwa Sprawiedliwości, w którym wskazał, że: 1) NTA przed wojną był instytucją samoistną, a obecnie miałby być włączony do SN jako Izby Administracyjnej, 2) NTA przed wojną podlegał Prezesowi Rady Ministrów, zaś projekt poddaje go kompetencji Ministra Sprawiedliwości, uszczuplając wpływ Prezesa Rady Ministrów na tę instytucję, 3) projekt ogranicza zakres kompetencji orzeczniczych NTA do określonych kategorii spraw. Autor prosił o dyrektywy „co do aktualności reaktywowania NTA w obecnej chwili i co do powyższych trzech zagadnień”¹⁴⁵. Niestety, dyrektywy te prawdopodobnie nie zostały przekazane na piśmie, jednakże można się domyślać, że ich rezultatem było odwołanie posiedzenia Komisji Prawniczej i zaniechanie prac nad tą wersją projektu.

Jednakże 25 kwietnia 1947 r. Barcikowski, występujący tym razem w roli wicemarszałka Sejmu Ustawodawczego, zwrócił się do ministra Świątkowskiego o jak najszybsze wyznaczenie posiedzenia, względnie o wniesienie sprawy reaktywacji sądownictwa administracyjnego pod obrady Rady Ministrów¹⁴⁶. Przypomniał ustalenia z posiedzenia Prezydium KRN z 2 kwietnia 1946 r., że sądownictwo administracyjne będzie wykonywane przez odrębną izbę przy Sądzie Najwyższym. Zasugerował ponadto, że ewentualne spory pomiędzy Izbą Administracyjną SN a organami administracyjnymi (władzą wykonawczą) rozstrzygać może Rada Państwa w trybie art. 26 § 1 pkt 4 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁴⁷.

W związku z tym została sporządzona notatka służbowa „dla Obywatela Ministra Sprawiedliwości w sprawie wznowienia sądownictwa administracyjnego”¹⁴⁸. Zawiera ona syntetyczne omówienie problemu oraz przedstawia do rozstrzygnięcia zagadnienie, czy sądownictwo administracyjne ma być zachowane jako samoistne „w resorcie Prezesa Rady Ministrów”, czy też zespolone z innymi działami wymiaru sprawiedliwości – w ramach tego resortu. Trzecią koncepcją, choć ocenianą jako wątpliwa, było oparcie sądownictwa administracyjnego na instytucjach rad narodowych. *In fine* notatki rekomendowano ministrowi podjęcie decyzji co do nadania projektowi właściwego biegu oraz w kwestii ewentualnego uprzedniego uzyskania zgody Rady Ministrów

¹⁴⁴ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Notatka dla Obywatela Ministra Sprawiedliwości w sprawie wznowienia sądownictwa administracyjnego z 29 X 1947 r., k. 130-131.

¹⁴⁵ AAN, Urząd Rady Ministrów, sygn. 6/212, bp.

¹⁴⁶ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, k. 132.

¹⁴⁷ Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1946 r. nr 3, poz. 26, z późn. zm.

¹⁴⁸ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Notatka dla Obywatela Ministra Sprawiedliwości w sprawie wznowienia sądownictwa administracyjnego z 29 X 1947 r., k. 130-131.

dotyczącej ram ustrojowych sądownictwa administracyjnego. Zdaje się, że dalsze losy projektu wyjaśniają dwa odrębne zapiski Rozmaryna: jeden datowany na 3 października 1947 r. (przed sporządzeniem powyższej notatki), w którym polecono odłożyć projekt do spraw wyczekujących aż do dalszego zarządzenia oraz drugi, datowany na 6 lutego 1948 r., wskazujący na nieaktualność projektu i polecający jego zamknięcie¹⁴⁹.

7) Projekt uchwały Rady Ministrów [o niereaktywowaniu sądownictwa administracyjnego i sposobie postępowania z wniesionymi do NTA skargami] (1948)

W związku z brakiem jasności co do przyszłości sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce instytucje państwowe zwracały się do Prokuraturii Generalnej RP jeszcze w 1948 r. z wnioskami o wniesienie na ich rzecz skarg do NTA – głównie na decyzje dotyczące podatków komunalnych¹⁵⁰. Prezes Prokuraturii Generalnej RP Jerzy Polamin¹⁵¹ wystąpił 12 listopada 1948 r. do Biura Prawnego Rady Ministrów o wyjaśnienie „czy należy nadal kontynuować dotychczasową praktykę i na żądanie poszczególnych władz i instytucji państwowych wnosić skargi do NTA, czy też wobec nieistnienia NTA zaniechać wnoszenia tych skarg, zwłaszcza że należyte ich opracowanie wymaga stosunkowo dużego nakładu pracy, co nie jest bez znaczenia przy poważnym obciążeniu pracą pracowników Prokuraturii Generalnej, a celowość wnoszenia tego rodzaju skarg w obecnym stanie prawnym należy uznać co najmniej za bardzo wątpliwą”¹⁵². W konkluzji wskazał na konieczność ustalenia, „czy w okresie do chwili zrealizowania przez ustawodawcę zapowiedzi z art. 26 Ustawy Konstytucyjnej¹⁵³, należy, jak dotychczas, skargi do NTA wnosić i rejestrować je – według dat wpływu – w Biurze Prawnym Prezydium Rady Ministrów, czy też zaniechać zarówno ich wnoszenia, jak i rejestrowania”¹⁵⁴.

¹⁴⁹ AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4137, Zapisek z 3 X 1947 r., k. 122; Zapisek z 6 II 1948 r., k. 122.

¹⁵⁰ Zgodnie z § 2 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP nr 107, poz. 967, z późn. zm.) do zakresu działania Prokuraturii Generalnej RP należało m.in. „zastępstwo praw i interesów majątkowych i publicznych Państwa w postępowaniu przed sądami prawa publicznego (...)”. Przepisy o Prokuraturii zostały uchylone dopiero z dniem 14 kwietnia 1951 r. – por. art. 21 dekretu z 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz.U. RP nr 20, poz. 159).

¹⁵¹ Szerzej: E. Muszański, *Jerzy Jan Polamin*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 27, z. 2 (113), Wrocław 1982, s. 277; K. Buczyński, *Jerzy Jan Polamin (1895–1951)*, [w:] *Prokuratura Generalna. 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego*, red. L. Bosek, Warszawa 2016, s. 217.

¹⁵² AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej RP z 12 listopada 1948 r., k. 1.

¹⁵³ Mowa o tzw. Małej Konstytucji, czyli Ustawie Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP nr 18, poz. 71, z późn. zm.).

¹⁵⁴ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 2.

Sprawę uznano za istotną, bowiem zwołano na 24 listopada 1948 r. konferencję z udziałem przedstawicieli Kancelarii Rady Państwa, Prezydium Rady Ministrów, dziesięciu resortów i Prokuraturii¹⁵⁵. Przygotowano również projekt stosownej uchwały Rady Ministrów¹⁵⁶. Wiodący referat zaprezentował przedstawiciel Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów Zdzisław Keck¹⁵⁷. Wskazał, że w doktrynie ujawniła się duża rozbieżność zdań, co do kwestii istnienia NTA w nowych zasadach ustrojowych kraju, lecz prezentowane są stanowiska *de lege ferenda*, natomiast celem konferencji jest analiza tej sprawy *de lege lata*. Referent uznał za celowe poddanie oddzielnej analizie stanu prawnego w okresie do i od wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. W pierwszym okresie powojennym (1945–1946) rząd stał na stanowisku, że NTA istnieje, bowiem nie zostało uchylone – ani bezpośrednio, ani pośrednio – rozporządzenie Prezydenta z 1932 r. o NTA. Sąd ten działał „w ograniczonym zakresie” przy SN w Łodzi i ograniczał się do rejestrowania skarg oraz wypłacania uposażeń sędziom czynnym. Ponadto zarysował się pogląd, oparty na błędnej wykładni art. 28 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁵⁸, upoważniającego terenowe rady narodowe do sprawowania kontroli działalności organów wykonawczych, że w tych warunkach nie ma już miejsca dla działalności NTA. Przywołana norma nie może być bowiem rozumiana jako uprawniająca rady do orzekania o legalności poszczególnych aktów administracyjnych. „Terenowe rady narodowe sprawujące kontrolę, czy to z urzędu, czy na skutek skargi strony, która czuje się pokrzywdzoną, mają prawo do żądania od władz wyjaśnień, do zwracania im uwagi na niewłaściwe postępowanie ze stanowiska legalności lub celowości, mogą w tych sprawach zwracać się do władz przełożonych nad urzędem, którego działalność kwestionują, lecz nie mogą bezpośrednio orzekać o poszczególnych aktach administracyjnych, zmieniając lub uchylając je”¹⁵⁹. Natomiast w drugim okresie (1947–1948), biegnącym po wejściu w życie Małej Konstytucji¹⁶⁰, należy liczyć się z przywróceniem sądów administracyjnych, bowiem jej art. 26 zapowiada wydanie ustawy, która określi tryb i zakres działania organów powołanych do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Wykładnia systemowa, związana z zamieszczeniem tej normy w rozdziale VII zatytułowanym „Wymiar sprawiedliwości”, prowadzi do wniosku, że chodzi tu o sądy administracyjne. Dalej referent analizował

¹⁵⁵ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, Protokół konferencji z 24 listopada 1948 r., k. 6-7.

¹⁵⁶ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 14-15 – Załącznik nr 4 do niniejszego tekstu.

¹⁵⁷ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 8-12.

¹⁵⁸ Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1946 r. nr 3, poz. 26, z późn. zm.

¹⁵⁹ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 9.

¹⁶⁰ Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. została ogłoszona w Dz.U. w tym samym dniu i weszła w życie w dniu następnym.

kwestię istnienia NTA na gruncie gramatycznej wykładni przywoływanego już art. 26 Małej Konstytucji i doszedł do wniosku, że „gdyby nawet przyjąć, że NTA istnieje, to istniałby bez ustalonego zakresu działania i bez określonego trybu postępowania”. Skoro w świetle normy proceduralnej decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego są prawomocne¹⁶¹, a hipoteza tej normy jest spełniona (bo NTA albo nie istnieje, albo nie ma ustalonego zakresu działania i trybu postępowania), zatem „wszystkie orzeczenia wydawane dotychczas są prawomocne, do czasu wydania osobnej ustawy, o której mowa w art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 19.II.1947 r.”¹⁶². Następnie autor referatu stwierdził, że – zdaniem Prezydium Rady Ministrów – w świetle art. 26 Małej Konstytucji NTA nie istnieje, a jego sędziowie zostali w 1948 r. przeniesieni w stan spoczynku. Z kolei wpływające skargi i akta spraw znajdują się od lipca 1948 r. w Prezydium Rady Ministrów. Skarg do NTA za lata 1945–1948 wpłynęło 549, w tym w 1947 r. – 127, a w 1948 r. – 261. Stroną skarżącą jest zwykle Skarb Państwa albo przedsiębiorstwa państwowe (w 1948 r. – 216 na 261 skarg ogółem)¹⁶³. W 2/3 skargi dotyczą decyzji organów samorządu terytorialnego, a pozostałe – decyzji organów administracji rządowej¹⁶⁴. Wysłana została propozycja, „aby wniesione skargi potraktować jako wnioski stron o uchylenie lub zmianę decyzji z urzędu i aby skierować je do właściwej władzy naczelnej celem rozpatrzenia w trybie przewidzianym w przepisach o postępowaniu administracyjnym i postępowaniu podatkowym dla wniosków o uchylenie lub zmianę decyzji z urzędu”¹⁶⁵. Na końcu Keck sygnalizował, że „działają sądy ubezpieczeń społecznych, które mogą być uważane za specjalny rodzaj sądów administracyjnych. Ich działalność nie powinna ulec wstrzymaniu. Nie stoi temu na przeszkodzie art. 26 Ustawy Konstytucyjnej, jeżeli się zważy, że sądy ubezpieczeń społecznych nie mają charakteru sądu administracyjnego jak NTA”¹⁶⁶. Sugerowany *modus operandi* – zarówno „na odcinku zewnętrznym (dla obywateli)”, jak i „na odcinku wewnętrznym (dla władz i urzędów)” – znajduje odzwierciedlenie w załączonym do protokołu projekcie uchwały Rady Ministrów¹⁶⁷.

O przebiegu omówionej wyżej konferencji musiał niezwłocznie zostać powiadomiony – zatrudniony już wówczas jako dyrektor Biura Komitetu Ekono-

¹⁶¹ Art. 73 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP nr 36, poz. 341, z późn. zm.).

¹⁶² AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 10.

¹⁶³ Skarżącymi były również osoby fizyczne – zachowało się pismo przewodnie z 28 maja 1947 r., przy którym przesłano z Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów „do Najwyższego Trybunału Administracyjnego przy Sądzie Najwyższym w Łodzi” skargę magistra farmacji Stanisława Buczkowskiego z Poznania – AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/212, bp.

¹⁶⁴ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 11.

¹⁶⁵ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 12.

¹⁶⁶ Ibidem.

¹⁶⁷ Zob. załącznik nr 4 do niniejszego tekstu.

micznego Rady Ministrów –Rozmaryn, który w poufnej notatce¹⁶⁸, datowanej na 29 listopada 1948 r. (tj. 5 dni po omówionej wyżej konferencji), skierowanej do Biura Prawnego Rady Ministrów wprost sugerował, że nie ma konieczności wydania przez Radę Ministrów jakiegokolwiek uchwały, bowiem nie jest „politycznie pożądane”, aby zagadnienie wykonania art. 26 Ustawy Konstytucyjnej stało się przedmiotem uwagi opinii publicznej. Dalej bez ogródek proponował, by skargi skierowane do NTA zwrócić skarżącym „z zawiadomieniem, że Trybunał nie działa”. Przypuszczał, że po rozesłaniu takich pism skargi przestaną napływać. Wyraził pogląd, że stosownych wytycznych Prokuraturii powinien udzielić Minister Skarbu i stwierdził: „Podejmuję się załatwić tę sprawę, tak samo jak z Ministerstwem Przemysłu i Handlu”. Poruszył jeszcze kwestię eliminacji z używanych przez administrację formularzy treści pouczenia o możliwości wniesienia skargi do NTA i zanegował konieczność przesłania wniesionych już skarg właściwej władzy naczelnej, co zakładano w projekcie uchwały Rady Ministrów, po czym konkludował: „Strona może przecież zawsze skorzystać sama z prawa wniesienia przedstawienia, a przesłanie przez Prezydium Rady Ministrów mogłoby wywołać wrażenie wskazówki, iż należy decyzję zrewidować”. Tak więc Rozmaryn jednoznacznie uważał sprawę niereaktywowania sądownictwa administracyjnego za przesądzoną – wbrew art. 26 Małej Konstytucji – i torpedował wszelkie próby wyjaśnienia opinii publicznej wprost, jaki kierunek obrały władze komunistyczne w tej kwestii.

Konkluzje i konstatacje końcowe

Przytoczone wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, urzędników i decydentów oraz przebieg prac projektowych wskazują, że początkowo deklarowana była intencja restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce po II wojnie światowej. Nad najprostszymi projektami – zakładającymi wznowienie prac przez NTA w przedwojennym nieznacznie zmodyfikowanym kształcie – najprawdopodobniej nie prowadzono dalszych prac. Odmienny był jednak los projektu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji. Przygotowując go przeprowadzono profesjonalne prace koncepcyjne z udziałem teoretyków i praktyków, które miały miejsce podczas kilku konferencji w Ministerstwie Sprawiedliwości. Co istotne, w konferencjach tych brali udział minister Świątkowski oraz prezes SN Barcikowski i obaj deklarowali się jako zwolennicy uruchomienia sądownictwa administracyjnego¹⁶⁹. Trudno przypuszczać, aby minister wówczas składał te deklaracje

¹⁶⁸ AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 13.

¹⁶⁹ Jak pisał we wspomnieniach Barcikowski, łączyła go ze Świątkowskim dobra znajomość jeszcze z czasów przedwojennych i to właśnie on zarekomendował H. Świątkowskiego na Ministra Sprawiedliwości w rządzie Edwarda Osóbki-Morawskiego – W. Barcikowski, op. cit., s. 165.

wbrew własnym intencjom. W efekcie opracowano projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji. Nie nadano mu dalszego biegu wskutek deklaracji przedstawicielki Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów, bowiem Prezes Rady Ministrów zdecydował wówczas rzekomo o pozostawieniu NTA w formule dotychczasowej, bez łączenia z SN. Brak jest jednak śladów dalszego uzewnętrznienia tej decyzji Prezesa Rady Ministrów, w szczególności nic nie wiadomo o planowanych uzgodnieniach między nim a Ministrem Sprawiedliwości w zakresie zasad organizacji NTA.

Tezy i projekt pióra prof. J. Litwina miały charakter czysto autorski i świadczą o szczerym zaangażowaniu i dużej wiedzy teoretycznej Profesora. Nie możemy wykluczyć, że to właśnie jego pomysł – zakładający zespolenie NTA z SN w aspekcie administracji sądowej i nadzoru – został wykorzystany w projekcie dekretu o tymczasowym ustroju NTA, później zmienionym na projekt o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego. Projekt ten został wysłany do zaopiniowania na zewnątrz (prof. T. Hilarowicz) i zyskał aprobatę ministra Świątkowskiego. Gdy miano finalizować prace nad nim na początku stycznia 1947 r., doszło do ponownej ingerencji Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów w związku z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów, który chciał wznowić NTA jako instytucję działającą samoistnie. Zapowiedź ta jest o tyle zastanawiająca, że wydaje się wątpliwe, aby w resorcie sprawiedliwości w sposób świadomy prowadzono prace projektowe nad aktem normatywnym w kierunku zupełnie innym niż wynikający z woli Prezesa Rady Ministrów, którą ten przecież zapewne miał sposobność wyrazić wcześniej wobec ministra Świątkowskiego. Druga negatywna ingerencja w prowadzone prace nad projektem zmierzającym do reaktywacji sądownictwa administracyjnego ze strony tego samego czynnika – Biura Prawnego Prezydium Rady Ministrów – rodzi przypuszczenie, że Prezes Rady Ministrów w istocie nie był zainteresowany rzeczywistymi działaniami zmierzającymi w tym kierunku. Właściwie wpływu tej kwestii można dopatrywać się w notatce sporządzonej dla ministra Świątkowskiego, której autor oczekiwał wiążących decyzji co do formuły sądownictwa administracyjnego, przedstawiając alternatywną wizję jego podległości Prezesowi Rady Ministrów i umiejscowienia w resorcie sprawiedliwości. Analiza odręcznych zapisków Rozmaryna pozwala stwierdzić, że sprawa została zamknięta w październiku 1947 r., choć on sam publicznie sugerował, że władze ostatecznie nie zrezygnowały z restytucji sądownictwa administracyjnego.

Na podstawie powyższego omówienia rodzi się pytanie: czy ówczesny Prezes Rady Ministrów Edward Osóbka-Morawski, w sposób celowy nie sabotował prac projektowych prowadzonych pod auspicjami Ministerstwa Sprawiedliwości? Pytanie to – z braku źródeł – pozostanie bez odpowiedzi. Obie interwencje jego przedstawicieli doprowadziły do załamania dotychczasowego kierunku prac, zaś zapowiedzi działań własnych Prezesa Rady Ministrów pozostały niezrealizowane. Jego następcą, Józef Cyrankiewicz, najprawdopodobniej w ogóle

nie interesował się tą sprawą aż do momentu podjęcia tematu po raz kolejny przez ministra Świątkowskiego – nastąpiło to jednak w sytuacji zmieniającego się klimatu politycznego, przede wszystkim wskutek sfałszowanych wyborów w 1947 r. i ucieczki Stanisława Mikołajczyka z Polski. Był to moment rozpoczęcia konsolidacji władzy komunistycznej. W okresie tym, w przeciwieństwie do lat 1945–1946, szanse na ustanowienie niezależnych organów władzy w postaci sądów administracyjnych już nie istniały.

W toku prac projektowych jedną z dostrzeganych trudności była kwestia braku wystarczających kadr sądowych, toteż dość szybko uznano za nierealne tworzenie sądów administracyjnych niższych instancji, a główne projekty zmierzały w stronę tworzenia centralnego sądu administracyjnego. Skoro więc potencjał kadrowy uważano za wystarczający do ponownego uruchomienia NTA, to trudno uważać tę kwestię za mającą wpływ na decyzję o zaniechaniu restytucji sądownictwa administracyjnego. Nie jest łatwo precyzyjnie wskazać odpowiedzialny podmiot i czas podjęcia tej decyzji – jak wynika z powyższych rozważań, mógł to być Prezes Rady Ministrów, który starał się przeciągać prace projektowe w Ministerstwie Sprawiedliwości i nie zmierzał do ich zastąpienia własnym projektem, który można by poddać procesowi legislacyjnemu.

Istotną, a wcześniej nieujawnioną rolę w doprowadzeniu do niereaktywowania sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce odegrał prof. S. Rozmaryn, zatrudniony początkowo jako naczelnik Wydziału Prawa Państwowego w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości, a następnie jako dyrektor Biura Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. Jego poufna notatka z 29 listopada 1948 r. skierowana do Biura Prawnego Rady Ministrów, jak i wcześniejsze zapiski, polecające odłożenie czy zamknięcie przygotowanych projektów aktów prawnych pokazują, że istniała wyraźna rozbieżność między treścią jego poglądów ujawnionych w druku a działaniami *contra legem*, które podejmował piastując kierownicze funkcje w administracji rządowej.

W państwie budującym socjalizm sąd administracyjny jawił się jako przeżytek, organ zbędny i niezdolny do realizacji swoich zadań¹⁷⁰. Wszak nie było już mowy o konflikcie między jednostką a władzą, która przecież wywodziła się z ludu i zaspokajała potrzeby obywateli. Do kontrolowania administracji powołane zostały rady narodowe (art. 28 ust. 2 ustawy z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹⁷¹), jak i organa prokuratury (art. 3 pkt 2 i 3 ustawy z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷²). Bazując na wzorcach radzieckich wprowadzono skargi i zażalenia jako

¹⁷⁰ Szerzej: M. Wyrzykowski, *Sądownictwo...*, s. 31-33.

¹⁷¹ Tekst jedn.: Dz.U. RP z 1946 r. nr 3, poz. 26, z późn. zm.

¹⁷² Dz.U. RP nr 38, poz. 346, z późn. zm.

formę kontroli działalności organów¹⁷³. Powstała doktryna „o braku sprzeczności między interesami państwa i jednostki w państwie ludowym, którą jednak z dużym uproszczeniem sprowadzano niekiedy po prostu do tezy, że nie ma sprzeczności między interesem jednostki a skierowanym do niej działaniem organów państwa, co mogło w rezultacie doprowadzić nawet do przeoczenia tego, że istnieje możliwość nadużycia władzy i naruszania prawa przez organ państwowy. Na tej podstawie przyjmowano również tezę, że w ochronie prawa przedmiotowego mieści się w sposób najlepszy również ochrona uprawnień jednostki. Prowadziło to do wniosku o zbędności formalnego postępowania administracyjnego z jego środkami prawnymi oraz istnienia sądownictwa administracyjnego. Kontrola społeczna przy pomocy instytucji skarg i zażaleń oraz wpływ społeczeństwa na kształtowanie i funkcjonowanie organów władzy miały usunąć wszelkie możliwości nadużyć – również w sferze decyzji administracyjnych” – pisał prof. Marian Zimmermann (1901–1969)¹⁷⁴.

Analiza materiałów archiwalnych umożliwia postawienie hipotezy, że gdyby w Polsce międzywojennej doszło do uchwalenia ustawy jednolicie kształtującej ustrój sądów administracyjnych, to w latach 1945–1947 ogólne sądownictwo administracyjne zostałoby zapewne reaktywowane, gdyż w takiej sytuacji znacznie trudniej byłoby nowej władzy znaleźć pretekst do obstrukcji w tym zakresie. Przeciągająca się dyskusja nad założeniami podstawowymi, odnoszącymi się m.in. do liczby instancji i relacji sądownictwa administracyjnego do sądownictwa powszechnego, niesfinalizowana przed wybuchem II wojny światowej, skutkowałą koniecznością przeprowadzenia jej ponownie po zakończeniu wojny, co wywołało zwłokę na tyle długą, że doszło do wspomnianych wyżej zmian politycznych i umocnienia się pozycji władz komunistycznych.

Do kwestii restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego powracano w Polsce w debacie publicznej po każdym przełomie politycznym. Ostatecznie doszło do tego dopiero w wyniku uchwalenia ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷⁵, która weszła w życie 1 września 1980 r.

¹⁷³ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. z 1951 r. nr A-1, poz. 1); instrukcja Rady Ministrów z 10 stycznia 1951 r. w przedmiocie wykonania uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, zażaleń i listów ludności oraz krytyki prasowej (M.P. nr A-2, poz. 16).

¹⁷⁴ M. Zimmermann, op. cit., s. 107-108. Więcej o tym wybitnym administratywiście zob. J. Zimmermann, *Wspomnienia Syna o Profesorze Marianie Zimmermannie*, [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020, s. 13-26 oraz M. Szewczyk, L. Staniszevska, *Wspomnienia Pracowników Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM o Profesorze Marianie Zimmermannie*, [w:] *ibidem*, s. 27-31.

¹⁷⁵ Dz.U. nr 4, poz. 8, z późn. zm.

ZAŁĄCZNIKI

Załącznik nr 1

Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym (1945)
(AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/649, k. 9)

USTAWA

z dnia 1945 r.
o sądownictwie administracyjnym

Zgodnie z ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. RP Nr 5, poz. 22) postanawia się, co następuje:

Art. 1

O legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej orzekają sądy administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego. W swej najwyższej instancji kasacyjnej sądownictwo administracyjne zostaje złączone z Sądem Najwyższym w jedną instancję sądową.

Art. 2

Ustrój sądownictwa administracyjnego i tryb postępowania przed sądami administracyjnymi określa osobne dekrety.

Przewodniczący Krajowej Rady Narodowej

Prezes Rady Ministrów

Załącznik nr 2

Projekt dekretu o zmianie rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym
(1945)

(AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4115, k. 1)

DEKRET

z dnia 1945 r.

o zmianie rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym

Na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. RP Nr 1, poz. 1) Rada Ministrów postanawia a Prezydium Krajowej Rady Narodowej zatwierdza, co następuje:

Art. 1

W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. RP Nr 94, poz. 806) w art. 29 ust. (1) pod pkt 5) wyraz: „piętnaście” zastępuje się wyrazem: „dziesięć”.

Art. 2

W okresie czasu do dnia 31 grudnia 1947 r. Prezes Rady Ministrów może przedstawić do mianowania na stanowiska sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego osoby wymienione w art. 29 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, bez zachowania wymogów, przewidzianych w art. 32 i 33 tegoż rozporządzenia.

Art. 3

Wykonanie niniejszego dekretu porucza się Prezesowi Rady Ministrów w porozumieniu z zainteresowanymi Ministrami.

Art. 4

Dekret niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezydent Krajowej Rady Narodowej:
(*Bolesław Bierut*)

Prezes Rady Ministrów:
(*Edward Osóbka-Morawski*)

Załącznik nr 3

Projekt dekretu o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji
(1946–1947)

(AAN, Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, k. 38-43)

UR.448/45.

DEKRET

z dnia 1946 r.

o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego

Na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. RP Nr 1, poz. 1) Rada Ministrów postanawia a Prezydium Krajowej Rady Narodowej zatwierdza, co następuje:

Art. 1. 1. Wznawia się działalność Najwyższego Trybunału Administracyjnego na zasadach przewidzianych w dekrete niniejszym.

2. W tym celu w składzie Sądu Najwyższego tworzy się Izby Administracyjne. Ilość i zakres czynności tych Izb określa Minister Sprawiedliwości w drodze regulaminu.
3. Siedzibą Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego jest m. st. Warszawa.

Art. 2. 1. Do właściwości Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego należą sprawy:

- 1) danin publicznych;
- 2) zaopatrzeń emerytalnych;
- 3) zaopatrzeń inwalidzkich;
- 4) zaopatrzenia osób pozostałych po uczestnikach ruchu podziemnego i partyzanckiego, poległych w walce o wyzwolenie Polski spod najazdu hitlerowskiego jakoteż ofiar wrogów demokratycznego ustroju Polski;
- 5) ochrony i bezpieczeństwa pracy;
- 6) ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych.

2. Rada Ministrów może w drodze rozporządzeń rozszerzać właściwość Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego na inne rodzaje spraw, oprócz wymienionych w ust. 1.

Art. 3. Do Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego stosuje się odpowiednio rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. RP Nr 94, poz. 806) zmienione ustawą z dnia 24 marca 1937 r. (Dz. U. RP Nr 24, poz. 150) z następującymi zmianami:

- 1) kompetencje Prezesa Rady Ministrów przechodzą na Ministra Sprawiedliwości, kompetencje zaś Pierwszego Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, z zastrzeżeniem postanowień art. 1;

- 2) kompetencje przewidziane w art. 10-12 powołanego wyżej rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej oraz w innych przepisach prawnych dla Zgromadzenia Ogólnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego przechodzą na Zgromadzenie Ogólne Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego;
- 3) przed rozstrzygnięciem sprawy przez Izby Administracyjne Sądu Najwyższego władza pozwana może cofnąć zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie, zastępując je nowym, które równocześnie z doręczeniem stronie ma być przesłane w odpisie Sądowi Najwyższemu. Sąd Najwyższy wezwie skarżącego się do oświadczenia się w terminie wyznaczonym, czy popiera skargę w odniesieniu do nowego zarządzenia lub orzeczenia oraz czy i w jaki sposób ją uzupełnia. Brak odpowiedzi w wyznaczonym terminie powoduje umorzenie postępowania przed Sądem Najwyższym;
- 4) rozpatrując sprawę w granicach zakreślonych w ust. 2 art. 83 tego rozporządzenia Izby Administracyjne Sądu Najwyższego mogą jednak z urzędu wziąć pod rozwagę, czy zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie zapadło z pogwałceniem istotnych przepisów postępowania lub nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu;
- 5) przyznania prawa ubogich może domagać się osoba fizyczna, która – na podstawie zaświadczenia władzy publicznej o jej stanie rodzinnym, majątku i dochodach, osoba zaś prawna na podstawie zaświadczenia władzy publicznej o stanie jej majątku i dochodach – wykaże, że uiszczenie należnej opłaty stanowiłoby dla niej dotkliwy uszczerbek. O przyznaniu prawa ubogich decyduje kierownik właściwej Izby Administracyjnej Sądu Najwyższego;
- 6) granicę górną opłaty od skargi o nieokreślonej wartości przedmiotu sporu oznaczoną w art. 92 ust. 2 rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym podwyższa się do 2.000 zł;
- 7) nie stosuje się przepisów ust. 2 art. 35, art. 37-41 powołanego wyżej rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym;
- 8) Izby Administracyjne Sądu Najwyższego nie mają prawa badania ważności należycie ogłoszonych ustaw i innych aktów prawnych mających moc ustawy.

Art. 4. 1. Prezesi i sędziowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego stają się prezesami i sędziami Sądu Najwyższego i wchodzi w skład Izb Administracyjnych.

2. Jeżeli przepisy art. 2 nie stanowią inaczej, do Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego w kwestiach stosunku służbowego, praw i obowiązków oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej prezesów i sędziów tych Izb stosuje się odpowiednio przepisy prawa o ustroju sądów powszechnych.

Art. 5. Do czasu wydania regulaminu o wewnętrznym urzędowaniu Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego stosuje się odpowiednio przepisy regulaminu Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 23 grudnia 1932 r. (Dz. U. RP Nr 118, poz. 968) zmienione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 1939 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. RP Nr 94, poz. 806) zmienione rozpo-

rzządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 marca 1937 r. (Dz. U. RP Nr 22, poz. 137)¹⁷⁶.

Art. 6. W sprawach, w których skargi zostały wniesione do Najwyższego Trybunału Administracyjnego lub do Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego na zarządzenia lub orzeczenia zapadłe przed 1 września 1939 r. skarżący lub ich pełnomocnicy mogą w ciągu roku od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu złożyć pisemne oświadczenie, że skargę w dalszym ciągu popierają, dołączając dwa odpisy skargi. W razie niezłożenia tego oświadczenia postępowanie uważa się za umorzone. Władza właściwa, jeżeli po otrzymaniu odpisu skargi uzna, że złożenie odpowiedzi z powodu zaginięcia akt nie jest możliwe, może cofnąć zaskarżone zarządzenie lub orzeczenie i bądź zastąpić je nowym, bądź też przekazać sprawę właściwej władzy pierwszej instancji celem ponownego rozpatrzenia. W tym drugim przypadku Sąd Najwyższy umorzy postępowanie.

Art. 7. 1. Termin do wniesienia skargi na zarządzenia lub orzeczenia wydane po ustąpieniu okupanta biegnie od dnia wejścia w życie niniejszego dekretu.

2. Skargi wniesione po ustąpieniu okupanta przed wejściem w życie niniejszego dekretu do Najwyższego Trybunału Administracyjnego lub do Sądu Najwyższego podlegają rozpoznaniu.

3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w art. 6 i 7 toczy się na podstawie przepisów niniejszego dekretu, w szczególności z uwzględnieniem przepisów art. 2.

4. W przypadku rozszerzenia właściwości Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego (art. 2 ust. 2), termin do wniesienia skargi na orzeczenie lub zarządzenie wydane przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów, biegnie od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia.

Art. 8. Znosi się istniejące na obszarze województw zachodnich orzecznictwo uchwałowe i sporno-administracyjne unormowane w ustawie z dnia 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju (Zb. ust. pr. str. 195). Sprawy załatwiane w myśl odnośnych przepisów w drodze orzecznictwa uchwałowego lub sporno-administracyjnego podlegają załatwieniu przez władze administracyjne w trybie postępowania administracyjnego, unormowanego rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. RP Nr 36, poz. 341), zmienionym rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 1934 r. (Dz. U. RP Nr 110, poz. 976), przy czym sprawy, w których orzekł w pierwszej instancji organ kolegialny, załatwia ta władza, przy której organ ten był powołany.

Art. 9. 1. W okresie do Prezydent Krajowej Rady Narodowej może na wniosek Ministra Sprawiedliwości mianować sędziów i prezesów Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego (art. 4) spośród wybitnych znawców administracji publicznej i prawa, odpowiadających wymogom art. 29 ust. 1 p. 1-4 Rozp. Prez. RP z 27.X.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. RP Nr 94, poz. 806) zmienionego ustawą z 24 marca 1937 r. (Dz. U. RP Nr 24, poz. 150).

¹⁷⁶ Ostatnie odwołanie do aktu normatywnego – błędne.

2. Na okres do zawieszają się moc obowiązującą przepisów art. 31-33 powołanego w ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

3. W art. 29 ust. 2 p. 1 powołanego w ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej skreśla się słowo „zwyczajny”.

Art. 10. Nad wykonaniem wyroków Izb Administracyjnych Sądu Najwyższego przez władze administracyjne czuwają Rady Narodowe oraz Prezes Rady Ministrów.

Art. 11. Wykonanie niniejszego dekretu porucza się Ministrowi Sprawiedliwości w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów.

Art. 12. Dekret niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Prezydent Krajowej Rady Narodowej:
(*Bolesław Bierut*)

Prezes Rady Ministrów:
(*Edward Osóbka-Morawski*)

Minister Sprawiedliwości:
(*Henryk Świątkowski*)

Załącznik nr 4

Projekt uchwały Rady Ministrów [z 1948 r. o niereaktywowaniu sądownictwa administracyjnego i sposobie postępowania z wniesionymi do NTA skargami]
(AAN, Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/650, k. 14-15)

UCHWAŁA RADY MINISTRÓW

z dnia 1948 r.

w sprawie

Art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r.¹⁷⁷ zapowiada osobną ustawę, która określi tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej. Ustawa ta nie została dotychczas wydana.

W tym stanie prawnym nie można od orzeczeń wydanych ostatecznie w toku instancji administracyjnych wnosić skarg do sądów administracyjnych, a zatem orzeczenia te są prawomocne zgodnie z art. 73 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym¹⁷⁸.

Mimo tego stanu prawnego wpływają nadal skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego pod adresem Sądu Najwyższego lub Prezydium Rady Ministrów od władz, instytucji, przedsiębiorstw państwowych, od związków samorządu terytorialnego a także od osób fizycznych lub podmiotów prawa prywatnego.

Aby temu zapobiec Rada Ministrów u c h w a ł a :

1) zlecić Ministrom: Administracji Publicznej oraz Ziem Odzyskanych, aby po porozumieniu się ze wszystkimi ministrami wydali na podstawie art. 122 prawa o postępowaniu administracyjnym zarządzenie wyjaśniające, iż do czasu wydania zapowiedzianej w art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. ustawy określającej tryb i zakres działania organów powołanych do badania legalności aktów administracyjnych, wszystkie orzeczenia wydane ostatecznie w toku instancji nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego i są prawomocne w myśl art. 73 ust. 2 prawa o postępowaniu administracyjnym,

2) zlecić Ministrom: Skarbu, Administracji Publicznej oraz Ziem Odzyskanych, aby wydali na podstawie art. 170 prawa o postępowaniu podatkowym¹⁷⁹ zarządzenie wyjaśniające, iż do czasu wydania zapowiedzianej w art. 26 Ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. ustawy określającej tryb i zakres działania organów

¹⁷⁷ Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP nr 18, poz. 71, z późn. zm.).

¹⁷⁸ Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. RP nr 36, poz. 341, z późn. zm.).

¹⁷⁹ Dekret z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz.U. nr 27, poz. 174, z późn. zm.).

właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych, wszystkie orzeczenia władz skarbowych wydane ostatecznie w toku instancji nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego i są prawomocne w myśl art. 131 ust. 2 prawa o postępowaniu podatkowym,

3) zlecić Ministrowi Skarbu spowodowanie wydania przez Prezesa Prokuratorii RP zarządzenia, aby w myśl wyводу zawartego w ust. 1 Prokuratoria Generalna zaniechała wnoszenia skarg do Najwyższego Trybunału Administracyjnego i odmawiała wniosków urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych o opracowanie i wniesienie takich skarg,

4) traktować skargi, jakie dotychczas wpłynęły pod adresem Najwyższego Trybunału Administracyjnego lub w przyszłości wpłyną, jako wnioski strony o uchYLENIE lub zmianę decyzji z urzędu, które Prezydium Rady Ministrów przekaże właściwym ministrom celem załatwienia w trybie art. 99-102 prawa o postępowaniu administracyjnym, względnie art. 160-162 prawa o postępowaniu podatkowym,

5) uchwała niniejsza nie dotyczy skarg rozpatrywanych przez sądy ubezpieczeń społecznych na decyzje instytucji ubezpieczeń społecznych.

Bibliografia

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych:

Ministerstwo Sprawiedliwości w Warszawie, sygn. 4136, 4137;

Urząd Rady Ministrów w Warszawie, sygn. 6/212, 6/649, 6/650;

Biuro Prezydialne Krajowej Rady Narodowej w Warszawie, sygn. 832.

Akty prawne rangi konstytucyjnej

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18, poz. 71).

Akty prawne rangi ustawowej

Ustawa z dnia 30 lipca 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju (Zb. ust. pr. str. 195).

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 nr 67, poz. 600).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1924 nr 107, poz. 967).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928 nr 36, poz. 341).

Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o zaopatrzeniu inwalidzkim (Dz.U. 1932 nr 26, poz. 238).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806, zm.: Dz.U. 1937 nr 24, poz. 130).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 października 1933 r. w sprawie zmiany ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim (Dz.U. 1933 nr 86, poz. 669).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej (Dz.U. 1934 nr 110, poz. 976).

Ustawa z dnia 24 marca 1937 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1937 nr 24, poz. 150).

Ustawa z dnia 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1939 nr 71, poz. 476).

Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (t.j. Dz.U. 1946 nr 3, poz. 26).

- Dekret z dnia 16 listopada 1945 r. o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym (Dz.U. 1945 nr 53, poz. 302).
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. 1946 nr 3, poz. 17).
- Dekret z dnia 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym (Dz.U. 1946 nr 27, poz. 174).
- Dekret z dnia 6 grudnia 1946 r. o przekazywaniu przez Państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska (Dz.U. 1946 nr 71, poz. 389).
- Dekret z dnia 10 grudnia 1946 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów państwowych i zawodowych wojskowych (Dz.U. 1946 1947 nr 2, poz. 2).
- Dekret z dnia 17 grudnia 1946 r. o prowizorium budżetowym na okres od 1 stycznia do 31 marca 1947 r. (Dz.U. 1946 z 1947 r. nr 8, poz. 40).
- Dekret z dnia 11 kwietnia 1947 r. – Prawo karne skarbowe (Dz.U. 1947 nr 32, poz. 140).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1950 nr 38, poz. 346).
- Dekret z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz.U. 1951 nr 20, poz. 159).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 nr 4, poz. 8).

Akty prawne rangi podustawowej

- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1932 r. – Regulamin Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. 1932 nr 118, poz. 968).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 1939 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1939 nr 94, poz. 806).
- Rozporządzenie Ministrów Sprawiedliwości oraz Pracy i Opieki Społecznej z dnia 20 sierpnia 1945 r. o ustanowieniu okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 1945 nr 29, poz. 176).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1946 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszeregowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych (Dz.U. 1946 nr 28, poz. 180).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1947 r. o zmianie rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1933 r. o zasadach zaszeregowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym, prokuratorów oraz asesorów i aplikantów sądowych, tudzież o dodatkach lokalnych i funkcyjnych (Dz.U. 1947 nr 10, poz. 44).

Inne akty

- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 r. (Załącznik do Dz.U. 1944 nr 1) – Manifest Lipcowy.
- Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M.P. 1951 nr A-1, poz. 1).
- Instrukcja Rady Ministrów z 10 stycznia 1951 r. w przedmiocie wykonania uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, zażaleń i listów ludności oraz krytyki prasowej (M.P. 1951 nr A-2, poz. 16).

Opracowania

- Adamczyk T., Mikołajczyk M., Nancka G., *Początki działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Katowicach (1922–1924)*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022.
- Barcikowski W., *W kręgu prawa i polityki. Wspomnienia z lat 1919–1956*, Katowice 1988.
- Baudouin de Courtenay S., *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji*, Warszawa 1924.
- Bielawski B., *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1920, Dział nieurzędowy, nr 1.
- Bielecki A., *Seweryn Stanisław Szer*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. A. Romanowski, t. 48, z. 2 (197), Warszawa 2012.
- Bielecki A., *Seweryn Szer 1902–1968*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Bielecki A., *Witold Czachórski 1915–1995*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Bigo T., *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, cz. I, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, z. 4-5.
- Bigo T., *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, cz. II, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1947, z. 6.
- Bigo T., *Sądownictwo administracyjne*, „Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny” 1946, z. 4-5.
- Binder W., *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922, poz. 600) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926, poz. 437 Dz.U. i pokrewne ustawy. Komentarz*, Warszawa 1926.
- Biskup R., *Wit Klonowiecki (1902–1971)*, [w:] *Profesorowie Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. A. Dębiński, W. Sz. Staszewski, M. Wójcik, Lublin 2008.

- Błęszyński J., *Profesor Witold Czachórski, Osoba i Dzieło*, „Studia Iuridica” 2016, t. 64: *Węzłowe zagadnienia prawa cywilnego. W 100-lecie urodzin Profesora Witolda Czachórskiego*.
- Boć J., *Tadeusz Bigo (1894–1975)*, [w:] *Pamięci zmarłych Profesorów i Docentów Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 1945–2010*, red. L. Lehmann, M. Maciejewski, Wrocław 2010.
- Buczynski K., *Jerzy Jan Polamin (1895–1951)*, [w:] *Prokuratoria Generalna. 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego*, red. L. Bosek, Warszawa 2016.
- Buszko J., *Władysław Leopold Jaworski*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostkowski, t. 11, z. 1 (48), Wrocław 1964.
- Buszyński M., *O reformę sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 1.
- Buszyński M., *Obowiązujące normy Konstytucji marcowej*, „Gazeta Administracji” 1947, z. 11–12.
- Buszyński M., *Ustawy zapowiedziane w Małej Konstytucji*, „Gazeta Administracji” 1947, z. 9.
- Buszyński M., *Zagadnienie reformy sądownictwa administracyjnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1945, z. 3–4.
- Chajn L., *Tadeusz Hilarowicz*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. K. Lepszy, t. 9, z. 4 (43), Wrocław 1961.
- Chmielarz-Grochal A., *Projekty reform sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2022, t. 98.
- Chmurski A., *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1934.
- Chwiałkowska J., *Kształtowanie się instytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1977, s. I, z. 19.
- Dobkowska B., *Problematyka współczesnych reform administracji publicznej w świetle koncepcji administracyjnoprawnych Jerzego Stefana Langroda*, Warszawa 2011.
- Dobkowska B., *Biografia naukowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Lublin – Paryż 2011.
- Dobkowska B., *Jerzy Stefan Langrod – wybitny polski administratywista*, [w:] *Polska myśl prawnicza w XIX i XX wieku*, red. P. Majer, M. Seroka, K. M. Wojciechowski, Olsztyn 2012.
- Dobosz P., *Jerzy Stefan Władysław Langrod – biografia*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego. Konferencja z okazji 100 rocznicy urodzin Profesora Jerzego Stefana Langroda – Uniwersytet Jagielloński – 23 kwietnia 2004 r.*, red. J. Zimmermann, P. Dobosz, Kraków 2005.
- Drażek-Drawicz J., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 16.
- Dybowski T., *Witold Czachórski 1915–1995*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 9.

- Działocha K., Trzcíński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*, Wrocław 1977.
- Dziadzio A., *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 1.
- Ehrlich S., *Zagadnienie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 9-10.
- Fenichel Z., *Nieuchylone a jednak obowiązujące ustawy*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1.
- Fiedorczyk, *Uznanie administracyjne w doktrynie i orzecznictwie Najwyższego Trybunału Administracyjnego II Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo a dzieje państwa i ustroju*, red. M. Szyszkowska, Białystok 1996, t. 1.
- Gwiżdż A., Jarosz Z., Sokolewicz W., *Stefan Rozmaryn (1908–1969)*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 8-9.
- Habuda L., *Podwójne podporządkowanie w terenowej administracji państwowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1977, z. 3.
- Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925.
- Hilarowicz T., *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Themis Polska” 1928/29, t. IV.
- Holstein-Beck M., *Wspomnienie o profesorze Stanisławie Kowalewskim (1901–1984)*, „Wiek XXI. The 21st Century. Zeszyty naukowo-teoretyczne PWSBiA” 2004, nr 3 (13).
- Iserzon E., *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracji” 1945, z. 1-3.
- Izdebski H., *Jerzy Służewski 1923–1995*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Stefan Rozmaryn 1908–1969* [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Jagielski J., *Jerzy Służewski 1923–1995*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 6.
- Jaworski W.L., *Prawa państwa polskiego, z. IIA: Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków 1921.
- Jaworski W.L., *Sądownictwo administracyjne* [w:] W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.
- Jodłowski J., *Wacław Barcikowski 1887–1981*, „Palestra” 1981, nr 6.
- Kaznowska E., *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Katowice 1984.
- Kaznowska E., *Sądownictwo administracyjne w województwie śląskim w okresie II Rzeczypospolitej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne w umacnianiu państwa prawa. Księga z okazji 100-lecia sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim*, red. A. Matan, A. Nita, Warszawa 2022.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Warszawa 1990.

- Klonowiecki W., *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 4-6.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Konarski S., *Jerzy Szużewski*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. H. Markiewicz, t. 39, z. 2 (161), Warszawa 1999.
- Konkretna propozycja*, „Prawo i Życie” 1957, nr 2.
- Korczyk H., *Jan Sawicki*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. H. Markiewicz, t. 35, z. 2 (145), Warszawa 1994.
- Kowalewski S., *O sądownictwo administracyjne w Polsce*, „Przegląd Socjalistyczny” 1947, nr 1.
- Kozyra W., *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, z. 1.
- Krzemiński Z., *Mecenas Bolesław Bielawski*, „Palestra” 1985, nr 6.
- Kühn A., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, „Wiadomości Samorządowe” 1931, nr 19.
- Kuta T., *Tadeusz Bigo 1894–1975*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 1-2.
- Langrod J.S., *Kontrola administracji. Studja (Projekt całokształtu materialnego i formalnego ustawodawstwa sądowno-administracyjnego w Polsce z motywami)*, Warszawa 1929.
- Langrod J.S., *Projekt ustawy o postępowaniu sądowno-administracyjnym* [w:] W. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.
- Langrod J.S., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym* [w:] W. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.
- Langrod J., *Sprawa reaktywacji sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1946, z. 10-11.
- Langrod J.S., *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Themis Polska”, 1928/29, t. IV.
- Litwin J., *Czas przystąpić do realizacji*, „Prawo i Życie” 1956, nr 9.
- Machnikowska A., *Zasady Konstytucji marcowej a podstawy prawne polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 1944–1950*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, z. 2.
- Maisel W., *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976.
- Malec D., *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, red. W. Uruszczak, D. Malec, Kraków 2004.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa 1999.
- Malec D., *Pierwsze nominacje sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2000, nr 5.
- Mamrot K., *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Państwo i Prawo” 1946, z. 1.
- Mamrot K., *Sądownictwo administracyjne a rady narodowe*, „Rada Narodowa” 1946, nr 6.

- Modliński E., *O sądownictwie administracyjnym ze stanowiska sądów ubezpieczeń społecznych*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 7-8.
- Morawski J., *Najwyższy Trybunał Administracyjny na nowych podstawach prawnych*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1932, nr 46.
- Morawski S., *Zagadnienia kontroli administracji*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 1.
- Mrávincics S., *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 1.
- Mrávincics S., *Zagadnienie niższego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji” 1936, nr 2.
- Muszalski E., *Jerzy Jan Polamin*, [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 27, z. 2 (113), Wrocław 1982.
- Nowakowski M., *O odtworzeniu sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Regnare, gubernare, administrare. Z dziejów administracji, sądownictwa i nauki prawa. Prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. S. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012, t. 2.
- Nowakowski M., *Okregowe sądy ubezpieczeń społecznych*, Kraków 2016.
- Nowicki T., *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937.
- Peretiatkowicz A., *Kodeks polityczny. Konstytucja marcowa i ważniejsze ustawy polityczne uzupełnione statutem organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 1946.
- Pietrzak M., *Henryk Świątkowski 1896–1970*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808-2008*, red. G. Bałtruszajtys, Warszawa 2008.
- Pol K., *Jerzy Stefan Langrod (1903–1990)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, z. 4.
- Pol K., *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000.
- Pospieszalski K.M., *Stefan Rozmaryn (1908-1969)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4.
- Projekt organizacji władz administracyjnych w Polsce opracowany przez Sekcję administracyjną Tow[arzystwa] prawn[icznego] we Lwowie*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1919, nr 4-6.
- Romanowska E., *„Wkrótce już stanę przed innym sądem...” Prawnicy II Rzeczypospolitej represjonowani w Polsce w latach 1944–1956*, Warszawa 2020.
- Rozmaryn S., *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3.
- Rozmaryn S., *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 roku*, „Państwo i Prawo” 1948, z. 1.
- Sadłowski M.P., *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 roku*, Warszawa 2023.
- Sadłowski M.P., *Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–52*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 16, z. 2.
- Sawicki J., *Sądy administracyjne w Polsce*, „Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości” 1920, Dział nieurzędowy, nr 3 i nr 4.
- Służewski J., *Zagadnienie kontroli legalności działania administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 12.

- Smogorzewska M., *Bolesław Bielawski*, [w:] *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik biograficzny*, red. A.K. Kunert, t. 1, Warszawa 1998.
- Sobotko P., *Emanuel Iserzon (1893–1985) – przyczynek do biografii naukowej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Starościan J., *Organizacja administracji terenowej w Polsce*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, cz. II.
- Starościan J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975.
- Starościan J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Stawarska-Rippel A., *Nie uchylone a jednak nieobowiązujące. O niektórych aspektach ciągłości prawnej w początkach Polski Ludowej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, z. 1.
- Stawarska-Rippel A., *O prawie sądowym Drugiej Rzeczypospolitej w początkach Polski Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003, z. 2.
- Stefan Rozmarny [w:] *Polski słownik biograficzny*, red. E. Rostworowski, t. 32, z. 3(134), Wrocław 1991.
- Swinarski W., *O wojewódzkich sądach administracyjnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 47.
- Szewczyk M., Staniszevska L., *Wspomnienia Pracowników Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UAM o Profesorze Marianie Zimmermannie*, [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Szreniawski J., *Emanuel Iserzon (1893–1985)*, [w:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji UMCS 1949–2009. Księga Jubileuszowa z okazji sześćdziesięciolecia Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 2009.
- Szreniawski J., *Emanuel Iserzon (1893–1985)*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986, z. 1.
- Śliwiński J., *W sprawie organizacji wielostopniowego sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 18.
- Śródka A., *Uczni polscy XIX-XX stulecia*, t. 2, Warszawa 1995.
- Tarnowska A., *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2006, nr 2.
- Taubenschlag G., *Swobodne uznanie władzy administracyjnej*, „Głos Prawa” 1934, nr 7-8.
- Turska K., Winczorek P., *Stanisław Ehrlich (1907–1997)*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 3.
- Walawski B., *Kontrola administracji publicznej*, „Rada Narodowa” 1945, nr 23-24.
- Wasiutyński B., *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1923, z. 4.
- Waškowski M., *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu*, z. 2: *Referaty, zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929.

- Wiącek M., *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012.
- Wyrzykowski M., *Koncepcje sądowej kontroli administracji w Polsce Ludowej w latach 1945-1970*, „*Studia Prawnicze*” 1977, z. 3.
- Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983.
- Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929), „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1929, nr 4.
- Z Sądu Najwyższego, „*Demokratyczny Przegląd Prawniczy*” 1946, nr 5-6.
- Zimmermann J., *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, „*Samorząd Terytorialny*” 1993, nr 1.
- Zimmermann J., *Wspomnienia Syna o Profesorze Marianie Zimmermannie*, [w:] *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, red. L. Staniśewska, M. Szewczyk, J. Zimmermann, Warszawa 2020.
- Zimmermann M., *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, [w:] *Zagadnienia ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych*, red. M. Zimmermann, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*” 1958, nr 17, Prawo z. 6.

STRESZCZENIE

Próby restytucji ogólnego sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1945–1948

W artykule omówiono zagadnienie sądownictwa administracyjnego w Polsce w okresie międzywojennym, które stanowiło istotny punkt odniesienia dla zasadniczej części wywodu, poświęconej projektom restytucji sądownictwa administracyjnego w pierwszych latach powojennych. Zaprezentowano głosy przedstawicieli nauki prawa odnoszące się do stanu prawnego dotyczącego ustroju Polski tuż po II wojnie światowej oraz kwestii sądownictwa administracyjnego. Większość z nich zgodnie opowiadała się za przywróceniem sądownictwa administracyjnego. Najistotniejszą część opracowania stanowi omówienie zachowanych w Archiwum Akt Nowych w Warszawie projektów dotyczących przywrócenia sądownictwa administracyjnego. Zaprezentowano nie tylko ich podstawowe założenia, ale także tok dyskusji nad nimi i głos przedstawicieli różnych instytucji biorących udział w pracach legislacyjnych. Szczególną uwagę poświęcono dwóm projektom z tego okresu – o ustroju sądownictwa administracyjnego w najwyższej instancji oraz o Izbach Administracyjnych Sądu Najwyższego, w których przewidywano restytucję sądownictwa administracyjnego poprzez włączenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego do Sądu Najwyższego w formie jednej lub kilku izb administracyjnych. W przypadku obu projektów prace prowadzone pod auspicjami Ministerstwa Sprawiedliwości były przerywane wskutek ingerencji przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, którzy co prawda zapowiadali

opracowanie własnego projektu, jednak te zapowiedzi nigdy nie zostały spełnione. Można przypuszczać, że Prezes Rady Ministrów sabotował prace do momentu, w którym ze względu na zmianę sytuacji politycznej w Polsce o restytucji sądownictwa administracyjnego w ogóle nie mogło już być mowy. Istotną, a wcześniej nieujawnioną rolę w doprowadzeniu do niereaktywowania sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce odegrał również prof. Stefan Rozmaryn, którego działania w administracji rządowej wyraźnie różniły się od stanowiska prezentowanego w prasie.

SUMMARY

Attempts at Restitution of the General Administrative Judiciary in Poland in the Years 1945–1948

The article discusses the issue of administrative judiciary in Poland in the interwar period, which was an important point of reference for the main part of dissertation devoted to the projects of restitution of administrative judiciary in the first post-war years. The voices of the representatives of legal science were presented regarding the legal status of the Polish system right after the Second World War and the issue of administrative judiciary. Most of them unanimously supported the restoration of administrative judiciary. The most important part of the study is the discussion of the projects concerning the restoration of administrative judiciary, preserved in the Archives of Modern Records in Warsaw. Not only were their basic assumptions presented, but also the course of discussions concerning them and the voice of the representatives of various institutions participating in the legislative work. Particular attention was paid to two projects from this period – on the system of administrative judiciary in the highest instance and on the Administrative Chambers of the Supreme Court, which envisaged the restitution of administrative judiciary by incorporating the Supreme Administrative Tribunal into the Supreme Court in the form of one or more administrative chambers. In both projects, the works carried out under the auspices of the Ministry of Justice were interrupted due to the interference of the representatives of the Prime Minister, who, admittedly, announced that they would develop their own project, but never came to fulfill these announcements. It can be assumed that the Prime Minister sabotaged the works until the moment when, due to the change in the political situation in Poland, there was no question of restitution of the administrative judiciary at all. An important and previously undisclosed role in preventing the administrative judiciary from reactivating in post-war Poland was also played by prof. Stefan Rozmaryn, whose activities in the government administration clearly differed from the position presented in the press.

Michał Patryk Sadłowski

Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
e-mail: m.sadlowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-2799-2911

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.14

State and Law in the Thinking of Sylwester Zawadzki (1921–1999). A Few Reflections in Connection with the Establishment of the Supreme Administrative Court in 1980

Abstract

This paper presents a discussion of selected issues related to the state and law in the thinking of Sylwester Zawadzki (1921–1999) a lawyer and state activist of the People's Republic of Poland. The text includes reflections on the sources of his worldview and the course of his academic and professional career, and, most importantly, on the content of selected research and observations, of which this co-founder of the Supreme Administrative Court was the main contributor. The purposes of this paper include showing the sources of S. Zawadzki's intellectual, scientific, and political inspirations that may have influenced and determined his commitment to the establishment of the administrative court system in the People's Republic of Poland at the end of 1979 and beginning of 1980. There is no doubt that S. Zawadzki then played one of the key roles in the process of establishing this judicial institution in the political system of the People's Republic of Poland. By virtue of his position and connections in the Polish United Workers' Party (PUWP), he played perhaps the decisive role that helped break the resistance of some groups in the government, led by Prime Minister Piotr Jaroszewicz. In this regard, the paper also aims to recall the achievements of this lawyer and provide materials for further research on the biography of S. Zawadzki, as well as his teachers and colleagues. The paper is based on

S. Zawadzki's memoirs, his scholarly and journalistic publications, the publications of his teachers and colleagues, as well as selected archival materials (including those from the Archives of New Records and the Archives of the University of Warsaw).

Key words: Sylwester Zawadzki, Supreme Administrative Court, Polish People's Republic, PPR

Sylwester Zawadzki – the founder of the Supreme Administrative Court

Sylwester Zawadzki is one of the better-known lawyers of the period of the Polish People's Republic (PPR). In his long career, he held many positions in various scientific, state, and party institutions.¹ However, as he himself recalled,

¹ See: H. Izdebski, *Sylwester Zawadzki 1921–1999*, [in:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, Warszawa 2008, pp. 339–1999; Z. Jarosz, *Sylwester Zawadzki*, “Państwo i Prawo” 1999, no. 12, pp. 88–91; Z. Jarosz, *Sylwester Zawadzki 1921–1999*, “Studia Iuridica” 2000, vol. 37, pp. 233–236; M. Rybicki, *Sylwetka naukowa profesora Sylwestra Zawadzkiego*, “Studia Prawnicze” 1981, no. 1–2, p. 6; S. Zawadzki, *Retrospekcja mojego życia*, Warszawa 2008; AAN, Polish United Workers' Party, Central Committee in Warsaw, file no. VII/ 51, sheet 258. In an excerpt from Sylwester Zawadzki's personal file (collection of the Central Committee of the Polish United Workers' Party), one can read: S. Zawadzki was born on October 19, 1921 in Warsaw. Career background: 1945–1946 – a technician at Powszechny Zakład Ubezpieczeń [National Insurance Company] in Warsaw; 1946–1948 – secretary of the board at the Warsaw Housing Cooperative; 1948–1950 – vice-chairman of the main board of the Academic Union of Polish Youth in Warsaw; 1950 – chairman of the Supreme Council of the Polish Students' Union in Warsaw; 1950–1954 – a doctoral student at the Institute of Social Sciences of the Central Committee of the PUWP in Warsaw; 1954–1957 – head of Chair of Theory of State and Law at the Institute of Social Sciences of the Central Committee of the PUWP, 1957–1967 – head of the Chair of Theory of State and Law of the Higher School of Social Sciences at the Central Committee of the PUWP, and then simultaneously in 1963–1968 – deputy scientific secretary of Department I of the Polish Academy of Sciences (PAS) in Warsaw; 1957–1963 – assistant professor at the Institute of Legal Sciences of the PAS in Warsaw; 1968 to 1969 head of a Department at the Institute of Political Science of the University of Warsaw (UW), and from 1969 – director of the Institute of the State and Legal Sciences at the UW. Party and social functions: member of the Sejm of the PPR, member of the presidium of the legal section of the Science Committee of the Central Committee of the PUWP, member of the main board of the Polish Lawyers' Association. Awards: Knight's Cross of the Order of Polonia Restituta in 1954, Officer's Cross of the Order of Polonia Restituta in 1959. The extract specifies that the social background of S. Zawadzki is work-ing intelligentsia and his learned profession is lawyer. In the party affiliation category, the PUWP (PSP) was indicated from 1946; On October 29, 1945, S. Zawadzki submitted an application to the Dean of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw, asking to be admitted as a student “after a break of more than six years in his studies,” which was related, among other things, to his return to Poland on October 22, 1945 from “West Germany (the American zone).” *Pismo do Dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Archives of the University of Warsaw, Sylwester Zawadzki's file, ref. no. WP AB 2.917, sheet 1. With his application, S. Zawadzki enclosed: A certificate of his matriculation exam taken in May 1939 at the Duke Józef Poniatowski State High School in Warsaw's Żoliborz district

his greatest success in life was the establishment of the Supreme Administrative Court (SAC) in the late 1979 and early 1980.² This was also the opinion of other witnesses and participants in these landmark events for Polish administrative law. Janusz Łętowski wrote the following about S. Zawadzki's role in the process of establishment of the SAC:

“Realist philosophers tell us not to overestimate the role of individuals in history. The history of administration is also subject to this rule. Nevertheless, one cannot help but conclude that in the future the establishment of the administrative court system in Poland will most likely be associated with Prof. Sylwester Zawadzki. It is not just his official role, as it were, as a promoter of the cause and the reporter of the project in the parliamentary forum. Who knows if this – so to speak – behind-the-scenes activity of Prof. Zawadzki as an organizer and animator of the work on the project, an activity in which he engaged his time and energy, as well as his scientific, and political authority for months, was not more important”³

The same opinion was held by Adam Zieliński, who stated that the establishment of an administrative court system in the Polish People's Republic was S. Zawadzki's *idée fixe*.⁴ In an excerpt from the personal file, located in the complex of the Central Committee of the PUWP in the Archives of New Records in Warsaw, in connection with the proposal for appointment as the president of the SAC, S. Zawadzki was characterized as follows:

(he received his matriculation certificate on May 25, 1939), his birth certificate, a certificate of loyalty, a resume, and 4 photographs. On October 25, 1945, as a certificate of loyalty, he received a certificate from the House Committee at 17 Św. Wincentego Street in Warsaw stating that he “did not tarnish himself by cooperating with the occupying forces.” Archives of the University of Warsaw, Sylwester Zawadzki's file, ref. no. WP AB 2.917, sheets 2-5. He made his student pledge on December 14, 1945, and completed his studies in 1950. The 1968 personal questionnaire states that S. Zawadzki was a member of the Polish Socialist Party (PSP) from January 1, 1946 until December 1948, and a member of the PUWP from December 1948. In addition, he mentioned that he was a member of the “Spartacus” School Youth Organization at the J. Poniatowski Gymnasium in Warsaw in 1936–1939. Personal questionnaire, Archives of the University of Warsaw, Sylwester Zawadzki's personnel file, ref. no. K. 18.548, sheet 9. S. Zawadzki's personnel file at the Archives of the UW also contains lists of his publications.

² He titled chapter X of his memoirs “The establishment of the Supreme Administrative Court – my success in life.” See: S. Zawadzki, *Retrospekcja mojego życia*, Warszawa 2008, pp. 187ff. On the other hand, according to the “Note on achievements in scientific, teaching, and social activities” that S. Zawadzki wrote on June 8, 1982, in the category of “Achievements in social activities,” he entered “Participation as Chairman of the Subcommittee of the Sejm in the adoption by the Sejm of the Act on amendments to the code of administrative Procedure and the Supreme Administrative Court of January 30, 1980, and in the implementation of the idea of an administrative court system in practice as the President of the SAC (in the period of September 1, 1980 – June 12, 1981.” See: Archives of the University of Warsaw, Sylwester Zawadzki, ref. no. K. 18.548.

³ J. Łętowski, *O kierunkach rozwoju kontroli administracji*, “Studia Prawnicze” 1981, no. 1-2, pp. 139-140. J. Łętowski also specifically mentioned Prof. J. Starościk as one of the scholars striving to establish an administrative court system.

⁴ Information from the personal conversation of the author of the dissertation with A. Zieliński held on July 10, 2019.

Prof. S. Zawadzki, in the course of his many years of scholarly work, has focused in particular on the problems of administrative law. Among other things, he led the work on the draft amendments to the CAP.⁵

At the end, it is explicitly indicated that:

Prof. S. Zawadzki's exceptional qualifications in the field of state and administrative law, his personal contribution to the formation of socialist legislation in this field, and his close ties to the practice of law, support his appointment to the position of the President of the Supreme Administrative Court.⁶

An analysis of S. Zawadzki's memoirs, the materials collected in the Archives of New Records in Warsaw, the Library of the Sejm⁷, and the archives of the Supreme Administrative Court shows that these statements should be considered true.⁸ After the failures to reactivate the administrative court system in 1944–1948, 1956–1959, and the early 1970s, S. Zawadzki personally undertook to make another attempt to establish such courts in the system of the Polish People's Republic. This time, however, this proposition was skillfully presented as an activity that was integrated (and even complementary) with another reform activity that was prominently displayed, namely the comprehensive reform of the Code of Administrative Procedure (CAP), which was to be carried out as part of the work of the seventh term of the Sejm.⁹ This meant that the main purpose of the reform activity initiated by the Sejm was to “refresh” and improve the regulations governing the administrative procedure, and the very proposition to establish an administrative court system was the result of research work aimed at ensuring the effectiveness of the reform and the amendments to the CAP.

⁵ AAN, Polish United Workers' Party, Central Committee in Warsaw, file no. VII/ 51, sheet 258.

⁶ Ibidem.

⁷ See for example: *Biuletyn z dnia 19 marca 1977 r. (Nr 161/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /8/. Komisja Prac Ustawodawczych /9/*, [in:] *Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Vol. 1*, pp. 2-8; *Biuletyn z dnia 4 lipca 1977 r. (Nr 235/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /12/. Komisja Prac Ustawodawczych /13/*, [in:] *Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Vol. 1*, pp. 1-2. Collections of the Library of the Polish Parliament.

⁸ This thesis has been substantiated in detail in the monograph being prepared by the author of this paper, titled *Geneza, ustroj i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, which was to be published in the 2nd half of 2023. It is also partially justified in the doctoral thesis titled *Geneza, ustroj i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.*, defended by the author of this paper at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw in July 2020; M.P. Sadłowski, *Idea Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Polsce Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022, nr 5-6 (104-105), pp. 162-163

⁹ S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [in:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA*, Warszawa 1990, pp. 28-30.

Thus, the proposition to introduce judicial review of administrative decisions appeared, so to speak, “by the way” during conceptual studies, but it turned out, as the reformers began to present it, to be necessary to effectively carry out changes in the CAP. Such tactics made it possible to convince a significant part of the leadership of the PUWP and to overcome the resistance of some members of the government, including Prime Minister Piotr Jaroszewicz,¹⁰ and the sheer authority and position of S. Zawadzki in the political and party environment of that time allowed the act on the reform of the CAP and the establishment of the SAC to be passed in January 1980.¹¹ Subsequently, as a Minister of Justice,¹² a member of the Sejm¹³ (6th, 7th, 8th, and 9th terms), and a member of the Council of State (1985–1989), he firmly stood on the position that the establishment of the administrative court system was appropriate and necessary.

The purpose of this paper is not to provide an exhaustive overview of S. Zawadzki’s academic and professional career, especially his efforts to establish an administrative court system in the Polish People’s Republic, but to highlight selected aspects of his views on the state and law. Therefore, the main works from S. Zawadzki’s output will be discussed quite generally, also in the context of the intellectual and scientific environment in which this important figure of the Polish legal and scientific community after 1945 functioned. This approach can help understand the reason for S. Zawadzki’s commitment to the establishment of an administrative court system in the PPR, and can be the basis for further research on this important person.

Sources and origins

The discussion of the state and the law in the thinking of S. Zawadzki should begin with his doctoral thesis titled *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi* [The development of the ties between national councils and the working masses], which he defended at the Institute of Social Sciences at the Central Committee of the PUWP and which was published in 1955.¹⁴ Its supervisor was Stefan Rozmaryn, who, according to S. Zawadzki, because of his professional duties at the University of Warsaw and the Office of the

¹⁰ Z. Zawadzki, *Retrospekcja...*, pp. 197-199.

¹¹ Act of January 31, 1980 on the Supreme Administrative Court and on amendments to the Act – Code of Administrative Procedure, Journal of Laws of 1980, no. 4, item 8.

¹² See: SAC, *Akta Prezydialne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA*, Warsaw, March 20, 1982 – reports, papers, presentations, lists of participants, file no. 536/1, sheet 14.

¹³ See: S. Zawadzki, *Sejm VIII Kadencji – Parlament socjalistycznej odnowy. Redakcja Publikacji Wydziału Ideologicznego KC PZPR*, Warszawa 1985, no. 16, pp. 23-25.

¹⁴ S. Zawadzki, *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej*, Warszawa 1955.

Council of Ministers, “had a relatively limited ability to provide more effective assistance”.¹⁵ Consequently, the “real inspirer” of this work and the person who provided assistance during its drafting was supposedly Jerzy Starościak.¹⁶ What is important in the context of this kind of relationship and the research intentions of this paper is that after 1944 J. Starościak very clearly represented the position that judicial review of administration is not incompatible with a people’s democracy or socialist state. In his publication from the end of 1949 / beginning of 1950, when the Polish government had already decided not to reactivate administrative courts,¹⁷ he wrote:

(...) there is hardly any contradiction of a certain organizational system with the social content of a certain type of state. Only the content, essence, and ideology of a specifically existing institution can contradict the essence of that.¹⁸

In this regard, J. Starościak pointed out that:

An administrative court system is only a way of ensuring a review of administration, a way that does not yet determine the social content of that apparatus. With the social role and content of this justice system, aligned with the social content of the people’s state, a judicial and administrative form of the review of the legality of administrative actions can exist in a people’s democracy state.¹⁹

He refuted claims by opponents of an administrative court system, who criticized it as an institution allegedly derived from the “liberal capitalist state,” arguing that such claims are merely a made-up “ideological mask”.²⁰ Understanding the geopolitical and political conditions of that time, he

¹⁵ S. Zawadzki, *Retrospekcja mojego życia*, Warszawa 2008, p. 80.

¹⁶ Ibidem. See: H. Izdebski, *Jerzy Starościak 1914–1974*, [in:] *Portrety uczonych: Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945: S-Ż*, W. Baraniewski, W. Tygielski, A.K. Wróblewski, sc. eds., Warszawa 2016, pp. 170–179. J. Starościak was an important figure in the later stages of S. Zawadzki’s career. For example, J. Starościak was on the three-member Faculty Committee at the UW’s Faculty of Law and Administration dealing with the proceedings for the conferment of the title of full professor of legal sciences to S. Zawadzki in 1972, and was one of the reviewers of his works (along with Andrzej Burda and Jerzy Wróblewski). See: *Dokumentacja wniosku o nadanie tytułu naukowego profesora zwyczajnego nauk prawnych dr Sylwestrowi Zawadzkiemu profesorowi nadzwyczajnemu w Uniwersytecie Warszawskim*, Archives of the University of Warsaw, Sylwester Zawadzki’s personal file, file no. K. 18.548.

¹⁷ See:

¹⁸ J. Starościak, *Sądownictwo administracyjne*, [in:], *Nauka administracji i prawo administracyjne. Wybrane zagadnienia ogólne w wypisach i opracowaniach. Uzupełnienia do wykładów. Zeszyt I*, J. Starościak, W. Dawidowicz, Warszawa 1949/1950, p. 110.

¹⁹ Ibidem, p. 111.

²⁰ Ibidem, p. 110.

skillfully argued that an administrative court system could play the same role in the Polish system of administration in terms of review of administration as the prosecutor's office did in the USSR²¹. He presented such arguments during the political transformation taking place in Poland in October 1956. In 1956, he wrote again that an administrative court system should be reconciled with the socialist system, and substantiated this statement by saying that:

Under these conditions, to say that it is incompatible with the legal system of a socialist state probably means, at the very least, to disregard the facts and the experience of other socialist countries.²²

He expressed his thoughts and concepts a year later, in the pages of *Państwo i Prawo*²³, and also participated in the work of the Administrative Law Committee of the General Board of the Polish Lawyers' Association, which drafted, among other things, a bill entitled "Act on the establishment of courts to adjudicate on the legality of administrative decisions".²⁴ Last but not least, J. Starościak pointed out that the administration of a socialist state is subject to constant expansion, which also implies the organization of effective review of its activities.²⁵ In J. Starościak's opinion, in capitalist countries, the activities of administration were mainly limited to the creation of conditions for activity. In such conditions, administration based its activities on administrative prohibitions and orders.²⁶ In contrast, in his opinion, the situation was different in socialist states, because "in these states, administration not only creates the conditions for the citizens' activity, but undertakes the direct organization of production processes".²⁷

Based on the above, it can be concluded that at the very beginning of his academic career, S. Zawadzki began to cooperate with scholars who actively sought to form and solidify the theory regarding the need for an administrative court system under the conditions prevailing in the Polish People's Republic. It should be assumed that his support for such a concept of the rule of law was

²¹ Ibidem, p. 108.

²² J. Starościak, *Spór z nieujawnionym oponentem*, "Prawo i Życie" 1956, no. 13, p. 2.

²³ J. Starościak, *Kontrola sądowa zabezpieczenia praworządności działania administracji*, "Państwo i Prawo" 1957, no. 6, p. 1070.

²⁴ The full text of the bill can be found in: "Prawo i Życie" 1957, no. 2, p. 3.

²⁵ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, p. 355.

²⁶ J. Starościak, *Zagadnienia przemian administracji państwa socjalistycznego*, [in:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego*, pod red. L. Bara. *Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1971, p. 69.

²⁷ J. Starościak, *Prawo...*, p. 355.

solidified when he began his activity in the Polish Lawyers' Association, where, after all, Prof. J. Starośćiak played an important role.²⁸ Another member of that organization was prosecutor Jerzy Świątkiewicz, who, especially in late 1979 and early 1980, became, so to speak, S. Zawadzki's right hand in the process of convincing the decision-makers of the need to establish administrative courts using substantive arguments²⁹ and later at the SAC. S. Zawadzki used and developed their arguments in support of the establishment of such courts in his academic, journalistic, and political endeavors. Therefore, it became clear to him that judicial review of administrative decisions is not incompatible with a socialist state, and that, when establishing such a systemic mechanism in the PPR, one could even benefit from the achievements of the so-called bourgeois states, including the experience of the Supreme Administrative Tribunal during the Second Polish Republic.³⁰

On the other hand, the "inspiration" that S. Zawadzki wrote about was due to the fact that J. Starośćiak was one of the most important lawyers who had the greatest influence on the formation of the Polish model of national councils.³¹ Significantly, S. Zawadzki appreciated and used his work as model, especially with regard to decentralization in the process of implementing so-called democratic centralism.³² J. Starośćiak, himself, in his introduction to a 1953 paper on sessions of national councils, wrote:

The view that the very establishment of national councils fully secures the participation of the working masses in the activities of the state apparatus is wrong. The matter of actually drawing the working masses into participation in governing the affairs of the state on the ground is therefore an important issue related to the implementation of the guiding thought of the Act on national councils.³³

This thesis is the basis for S. Zawadzki's doctoral dissertation, as well as his further inquiries into national councils and territorial or local government in general. In a biographical article on J. Starośćiak, S. Zawadzki also emphasized the "progressive current in the science of administrative law" that the former represented, which concerned the so-called right to good administration "for the benefit of working people" and citizens.³⁴ In addition, he appreciated

²⁸ Z. Zawadzki, *Retrospekcja...*, pp. 99-112.

²⁹ *Ibidem*, p. 219.

³⁰ *Ibidem*, p. 214.

³¹ S. Zawadzki, *Jerzy Starośćiak 1914-1974*, "Państwo i Prawo" 1974, no. 12, p. 111.

³² *Ibidem*.

³³ J. Starośćiak, *Regulamin sesji rady narodowej*, [in:] *Organizacja i praca rad narodowych*, eds. Z. Rybicki, J. Starośćiak, J. Stembrowicz, Warszawa 1953, p. 10.

³⁴ *Ibidem*, p. 114.

the importance of dealing with the comparative problems of administrative law.³⁵ This proposition was developed by S. Zawadzki in his further activity, for example, his work on the issue of justifying the existence of social control committees as an important institution of social control in the political system of the PPR.³⁶ In general, in some of his research, he focused on the various control mechanisms applicable to the state apparatus.³⁷ It can therefore be concluded that despite the fact that he began his academic career at the Institute for the Training of Academic Staff at the Central Committee of the PUWP, S. Zawadzki began to work with certain researchers there, which made him impervious to the Marxist dogma.

Marxist and socialist

On the other hand, the studies at the Institute for the Training of Academic Staff at the Central Committee of the PUWP solidified the very core of S. Zawadzki's Marxist worldview.³⁸ While this was not a dogmatic approach, as mentioned above, it became a permanent, even lifelong, choice of a particular intellectual, academic, and party path. As S. Zawadzki's memoirs clearly prove, he became a sincere and faithful patriot of the Polish People's Republic, assuming numerous positions and making difficult decisions, such as during the martial law period. At the same time, while adhering to the general discipline and hierarchy within the PUWP and accepting the general practice of the political system of the PPR, he was open to all sorts of concepts, modifications, and changes to the latter, which could make it more effective through a certain de-bureaucratization or democratization. The latter concept was understood, of course, in the socialist sense, although it did not rule out the implementation of certain regulations even from "bourgeois" systems.

S. Zawadzki's first serious work was also based strictly on the Marxist methodology of research on the state and law, which was adopted by the scientific and legal doctrine of the Polish People's Republic. Numerous quotations from Lenin, Stalin, Marx, and Bierut are in line with the Marxist concept of the state and law, which was implemented in the PPR at that time by S. Zawadzki's

³⁵ Ibidem, p. 112.

³⁶ See: S. Zawadzki, T. Fuks, *Komitety kontroli społecznej*, Warszawa 1978, pp. 3-5.

³⁷ See: S. Zawadzki, *Funkcja kontrolna Sejmu PRL*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1980, year XLII, book 1, pp. 15-38; L. Garlicki, H. Walkus.-Gierałt, S. Zawadzki, *Współpraca NIK z komisjami Sejmu (na tle praktyki V i VI kadencji)*, "Studia Iuridica" 1976, vol. 4, pp. 77-98.

³⁸ In his memoirs, S. Zawadzki points to the sources of his worldview, mentioning, among other things, his father's socialist-communist activities, his activities in a socialist organization at the high school in Warsaw before 1939, and his difficult experiences during the German occupation of Poland (in that period, S. Zawadzki was sent to perform forced labor in the Third Reich twice). He also lost his brother Zygmunt during the war. See: Z. Zawadzki, *Retrospekcja...*, pp. 1-71.

teachers and colleagues, namely Stefan Rozmaryn³⁹ and Stanisław Ehrlich.⁴⁰ An important place was also held by Adam Schaff,⁴¹ thanks to whom S. Zawadzki began his academic career at the Institute for the Training of Academic Staff at the Central Committee of the PUWP,⁴² and with whom S. Zawadzki went on an official trip to Moscow in 1956, mainly to the Institute of Marxism-Leninism, which, as S. Zawadzki recalled, was “in many respects regarded as a model for our Institute”.⁴³

It was his doctorate at the Institute for the Training of Scientific Staff (from 1954 the Institute of Social Sciences) at the Central Academic of the PUWP⁴⁴ that

39 H. Izdebski, *Stefan Rozmaryn 1908–1969*, [in:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, Warszawa 2008, pp. 216–218. See: *Spis ważniejszych prac naukowych. Dr. Stefan Rozmaryn*, Archive of the University of Warsaw, Personal file of Stefan Rozmaryn, file no. K 55 88, sheet 12–15.

40 See: S. Ehrlich, *Teoria typów i form państwa*, “Państwo i Prawo” 1950, no. 50 (4), p. S. Ehrlich, *Podstawowe wiadomości o państwie*, Warszawa 1950, pp. 28–32; A. Turska, P. Winczorek, *Stanisław Ehrlich (1907–1997)*, “Studia Iuridica” 1998, vol. 36, pp. 217–220; A. Bosiacki, *Stanisław Ehrlich 1907–1997*, [in:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008*, Warszawa 2008, pp. 221–224; A. Bosiacki wrote that: “During the Stalinist period, Ehrlich was one of the most important lawyers who introduced the Marxist doctrine of practicing the science of law in Poland.” A. Bosiacki, *Stanisław Ehrlich*, [in:] *Portrety uczonych: Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945: A-K*, eds. W. Baraniewski, W. Tygielski, A.K. Wróblewski, Warszawa 2016, pp. 302–311. S. Ehrlich was also one of the main pioneers of the study of the law and system of the USSR in the early days of the Polish People’s Republic. See: S. Ehrlich, *Państwo radzieckie*, Warszawa 1950; S. Ehrlich, *Ustrój i prawo ZSRR*, Warsaw 1953; S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954. The application for the Commander’s Cross of the Order of Polonia Restituta for S. Ehrlich reads: “Prof. Dr. S. Ehrlich’s merit is the organization of the first Chair of the System of Government of the USSR in the Polish People’s Republic”; “Prof. Dr. S. Ehrlich is the author of the first works in the Polish People’s Republic that illuminated the problems of the theory of the state and law from the point of view of Marxism. In particular, he is the author of the following books: ‘The Basic Knowledge of the State’ and the monograph ‘The System of Government of the Soviet Union’ recognised by the Ministry of Higher Education and very positively evaluated by Soviet scholars.” See: *Wniosek o nadanie odznaczenia*, Archives of the University of Warsaw, Stanisław Ehrlich’s personal file, file no. K. 10. 130. “Note on the scientific activities of Prof. S. Ehrlich,” which was drawn up on November 16, 1950 by Stefan Rozmaryn, reads: “(...) In view of the fact that Prof. Ehrlich has consistently shown his compliance with Marxist-Leninist science and that, consequently, his works have serious scientific value, I believe that the multiplication of his academic achievements in the last two years fully justifies the application to nominate him as a professor in the field of the Soviet system of government. See: Archives of the University of Warsaw, Stanisław Ehrlich’s personal file, file no. K. 10. 130, sheet 5. On June 16, 1951, S. Ehrlich was nominated as an associate professor of the Soviet System of Government and Law at the Faculty of Law of the University of Warsaw. See: Archives of the University of Warsaw, Stanisław Ehrlich’s personal file, file no. K. 10. 130, sheet 25. Prof. S. Ehrlich at the Faculty of Law of the UW and his surveillance by the secret police (SB) were also described in publications by Sławomir Cenckiewicz. See: S. Cenckiewicz, *Warszawiak (1949–1971)*, [in:] S. Cenckiewicz, A. Chmielecki, J. Kowalski, A.K. Piekarska, *Lech Kaczyński. Biografia polityczna*, Poznań 2013, p. 56–60.

41 J. Szacki, *Adam Schaff 1913–2006*, [in:] *Portrety uczonych: Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945: S-Ż*, eds. W. Baraniewski, W. Tygielski, A.K. Wróblewski, Warszawa 2016, pp. 56–65.

42 Z. Zawadzki, *Retrospekcja...*, p. 71.

43 Ibidem, p. 88.

44 Within the Institute, S. Zawadzki was assigned to the Chair of State and Law.

solidified S. Zawadzki's Marxist and socialist approach to the understanding of issues of the state, law, and politics. Even though he expressed a certain critical opinion about Stalinist ideology in his doctoral dissertation,⁴⁵ he defended its essence. In fact, he indicated that in the dissertation he formed demands "for the party to abandon the methods of 'commandeering' of national councils, to develop decentralization aimed at expanding the powers of the councils and providing them with a broader basis for their substantive activities, to open the field for the development of their greater initiative and independence".⁴⁶ This, in his opinion, was the greatest value of the dissertation. In this context, he added:

Namely, I presented in it the fundamental thesis that the development of democracy, expressed, among other things, in the increasing participation of citizens in the governance of the state, is an objective necessity, constitutes an objective regularity of political development, which meant stating that the form of a socialist state cannot be shaped arbitrarily.⁴⁷

S. Zawadzki also tried to put such an approach into practice, as a member of national councils, as well as their researcher, as manifested in his numerous academic works in this area, including at the Polish Academy of Sciences in the periodical "Problemy Rad Narodowych: studia i materiały".⁴⁸ He actively advocated for the development of so-called local democracy within the socialist state.⁴⁹ As a conclusion to the topic of S. Zawadzki's doctoral dissertation, it is worth adding that in his memoirs he regretted that some of the above-mentioned recommendations were not implemented by the authorities of the Polish People's Republic along with the transformation that took place in 1956–1957.

1956. Towards the knowledge of the West and the reform of socialism in the Polish People's Republic

Nevertheless, the changes that took place in Poland in October 1956 are reflected in S. Zawadzki's research. In a chapter titled "Traditional differences in the dispute over the essence of the state",⁵⁰ published in 1961 as part of

⁴⁵ Z. Zawadzki, *Retrospekcja...*, pp. 80–81.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 81.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 81–82.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 142. *Problemy Rad Narodowych: studia i materiały*, Warszawa 1964–1989 (Institute of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences).

⁴⁹ See: S. Zawadzki, *Koncepcja demokracji lokalnej w państwie socjalistycznym*, [in:] *Z teorii i praktyki demokracji socjalistycznej. Wybór artykułów*, Warszawa 1980, pp. 162–174.

⁵⁰ S. Zawadzki, *Tradycyjne rozbieżności w sporze o istotę państwa*, [in:] *Spór o istotę państwa*, Warszawa 1961, pp. 9–51.

a monograph with the telling title “Spór o istotę państwa” [A dispute over the essence of the state,” he criticized “the tendencies that existed in the past period both to detach Marxism from the scientific achievements of the previous eras and to deny all the achievements of the modern directions of bourgeois science.” This represented an extremely cautious, albeit clear, step away from exclusively dogmatic commentary on the classics of Leninism and Marxism in the area of the theory of the state and law, towards a freer discussion and commentary on the achievements of “bourgeois” science. In this regard, S. Zawadzki concluded that “the opposition of the sciences – Marxist and bourgeois – cannot, however, mean the negation of the objectively existing continuity of legal scientific thought and a rejection of the entire pre-Marxist achievements of science”.⁵¹ This work by the Polish scholar contains an interesting Marxist analysis of the selected output of such scholars as J. Jellinek, W. Makowski, E. Jarra, Z. Cybichowski, L. Duguit, L. Petrażycki, and H. Kelsen. This approach formed the basis for recognizing institutions derived from the so-called bourgeois system as mechanisms that can also be used in the socialist state and legal system. The superiority of the latter, by the way, was indisputable, and the chapter written by S. Zawadzki ended with such a conclusion.⁵²

In this work, he attempted to “find a correct general definition of the state”, from the point of view of the theory of Marxism-Leninism, that would include the common features of a “socialist state” and an “exploitative-type state”.⁵³ Recalling Stanisław Ehrlich’s 1957 general definition of the state,⁵⁴ S. Zawadzki wrote:

Without by any means aspiring to exhaustively define the essence of a state, it seems that a general definition of a state could be formulated as follows: The state is a political organization of the ruling class, equipped with a coercive apparatus to protect its class interests.⁵⁵

Such a definition of a state was aimed at “bringing out those features that are common to states of all types and make it possible to distinguish a state from other components of the superstructure”.⁵⁶ Such a definition was an extension of Lenin’s definition which provided that “a state is a machine for maintaining

⁵¹ Ibidem, p. 9.

⁵² Ibidem, pp. 67-68.

⁵³ S. Zawadzki, *Tradycyjne rozbieżności w sporze o istotę państwa*, [in:] *Spór o istotę państwa*, Warszawa 1961, p. 51.

⁵⁴ Ibidem, p. 52. S. Ehrlich’s definition: “A state is a hierarchically and territorially organized coercive apparatus, subordinated to the will of the class owning the means of production for the defense of that ownership and its other interests against class enemies.”

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

the rule of one class over another,” as well as a criticism of J. Stalin’s definition presented at the time of the 18th Congress of the CPSU, which provided that “a state is a machine in the hands of the ruling class, serving to stifle the resistance of its class opponents”.⁵⁷

A shift was noticeable in this case in the focus from the coercive apparatus to the indication that the state is primarily a political organization of the ruling class, which wields such an apparatus, on a monopoly basis, to protect its economic and political interests. Nevertheless, the apparatus in such an arrangement was aimed, though not exclusively, at the right to “stifle the resistance of class opponents”.⁵⁸ S. Zawadzki modified this definition in 1964 when he wrote:

(...) a state constitutes a political organization, equipped with a coercive apparatus to protect the interests of the class owning the means of production.⁵⁹

In a commentary on this definition, he added that a state as a political organization ensures the dominant “position of the economically ruling class.”⁶⁰ In the rest of the work, we can find, among other things, general discussions on the types of states, as well as a methodology for analyzing the form of a state.⁶¹

The continuation and development of S. Zawadzki’s above-mentioned thoughts on the state and law can be found in chapter 3 of the textbook (*Chapter III. Political system*) titled *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego z 1974* [Introduction to the science of constitutional law of 1974], which he wrote together with Zdzisław Jarosz.⁶² In that chapter, S. Zawadzki defined the concept of “a political system” as follows:

Starting from the general concept of a system, one should consider a political system as ‘a structure of political power’, ‘a structure of the political organization of society’. Thus, the concept of a political system is very closely related to the concept of ‘the form of a state’ and ‘the form of the political organization of society’ that are used in the theory of state. A political system is the legal and institutional expression of the political organization of society.⁶³

Noteworthy in the chapter is the enumeration and discussion of the basic principles of the political system of the PPR⁶⁴. In this regard, S. Zawadzki also

⁵⁷ Ibidem, p. 51.

⁵⁸ Ibidem, p. 52.

⁵⁹ S. Zawadzki, *Marksistowska teoria państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1964, p. 29.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem, pp. 29–30.

⁶² Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974.

⁶³ Ibidem, p. 111.

⁶⁴ Ibidem, p. 115.

drew on the achievements of political and legal doctrines, pointing out that certain ideas originating in bourgeois states, such as Rousseau's concept of the social contract, became "a general human achievement, to which Marxist theory and socialist constitutionalism also referred, giving it a new class content".⁶⁵ This was due to the fact that this idea, by creating "the primacy of the society over the state," served as a powerful tool against the feudal system and absolute monarchy.⁶⁶ Last but not least, the textbook discussed the problem of socialist rule of law, accepting and referring to the theses of Prof. S. Ehrlich, which the latter described in the pages of his important 1971 textbook titled *Wstęp do nauki o państwie i prawie* [Introduction to the science of state and law].⁶⁷ In that textbook, S. Ehrlich defined rule of law as follows:

Rule of law involves the strict application of law by all state bodies, for which it should be the basis of activity, and the observance of law by both social organizations and citizens. However, the law is to be equal for all and guarantee basic human and civil rights.⁶⁸

In this sense, this researcher emphasized that rule of law is "a certain factual state, that it is a practice, the practice of implementing law," which can only be confirmed by conducting empirical research in a specific country.⁶⁹ In this sense, he pointed out the differences between the concepts of "observance of legal order" and "rule of law",⁷⁰ by writing:

Observance of a legal order without looking at the content of the law or how large the group of addressees to whom a given normative system applies is called legal order. This legal order delineates in every type of state the limits of the activities of state bodies.

On the other hand, we cannot equate rule of law with legal order, because it is a specific social practice inherent in the content of the law, and it does not imply adherence to any set of legal norms.⁷¹

In the chapter, S. Ehrlich also pointed out that in both a bourgeois state and a socialist state, review of the legality of administrative acts, exercised, among others, by courts, is a basic guarantee of the rule of law⁷². The theses from S. Ehrlich's textbook can also be found in S. Zawadzki's presentations

⁶⁵ Ibidem, p. 121.

⁶⁶ Ibidem, pp. 120-121.

⁶⁷ S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1971.

⁶⁸ Ibidem, p. 267.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem, p. 270.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem, p. 276.

on the issue of rule of law and the necessity of establishing an administrative court system.⁷³ In an article he wrote in 1974, S. Zawadzki also attempted to develop and supplement the definition of rule of law proposed by S. Ehrlich, by pointing out that “the provision of basic civil rights” as a condition or prerequisite for the existence of rule of law in a socialist state is also encased in additional principles, different from those prevailing in the so-called bourgeois states.⁷⁴ He also pointed out that the socialist rule of law itself includes one category of civil rights.⁷⁵ Nevertheless, compliance with law by state authorities was to be indispensable, and one of the guarantees of this compliance could be the introduction of judicial review of administrative decisions⁷⁶. In this context, S. Zawadzki wrote that such a form of review existed in “some socialist countries”.⁷⁷

This scholarly discourse confirms the strong links between S. Ehrlich and S. Zawadzki. Specific information about their contacts and cooperation during the period when the former scholar’s above-mentioned textbook was written can also be found in the archives of the Institute of National Remembrance (INR).⁷⁸

Research on the welfare state

Subsequently, S. Zawadzki became interested in and undertook detailed research on the concept of the welfare state.⁷⁹ However, in his first publications on the subject, despite a thorough presentation of and discussion of the Western literature on the subject, as well as the specific and effective social measures of a state of this type taken for the benefit of the working masses, S. Zawadzki rigidly stuck to a systemic critique of the bourgeois state, including the distinctiveness of a “welfare state” from a socialist state. Therefore, in the conclusion of the article on the welfare state, he wrote:

73 S. Zawadzki, *Praworządność w stosunkach między obywatelem a administracją państwa socjalistycznego*, [w:] *Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej. Materiały konferencji naukowej Komitetu Nauk Prawnych PAN*, Warsaw May 21–22, 1979, ed. L. Bar, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1980, pp. 9-21.

74 S. Zawadzki, *Praworządność jako element demokracji socjalistycznej*, [in:] *Z teorii i praktyki demokracji socjalistycznej. Wybór artykułów*, Warszawa 1980, p. 179.

75 Ibidem.

76 Ibidem, p. 183.

77 Ibidem.

78 Archives of the Institute of National Remembrance, IPN BU 0224 /702/2, sheet 144. For example, in his conversation with S. Ehrlich, which was recorded (wiretapped) and transcribed by the secret police (SB) on March 22, 1969, S. Zawadzki allegedly said that: “he shares the views of Prof. Ehrlich on the development of political science.” In this context, one should bear in mind that during that period S. Ehrlich was brutally surveilled by the PPR’s security agencies.

79 See: S. Zawadzki, *Przyczynek do genezy koncepcji „welfare state”*, “Państwo i Prawo” 1960, no. 8-9, pp. 251-271.

Therefore, one cannot limit oneself to saying that the concept of ‘welfare state’ is an alternative to both the socialist state and the bourgeois state of the pre-monopoly period. The concept of ‘welfare state’ is a bourgeois-reformist alternative to a socialist state, an alternative that, while differing from the concept of the state from the free-competition capitalism period, fits within the framework of the capitalist system and the bourgeois type of state.⁸⁰

The theses of the article cited above were developed by S. Zawadzki in the chapter titled “*The welfare state*” – *theory vs. reality* from 1961,⁸¹ and most notably in the monograph titled “*Państwo dobrobytu*”: *doktryna i praktyka* [“The Welfare state”: doctrine and practice] of 1964.⁸² Interestingly, the first footnote in the doctoral dissertation of Polish politician Jarosław Kaczyński is a reference to this work by S. Zawadzki⁸³. At the same time, one should bear in mind that S. Ehrlich also wrote about the welfare state in the context of the so-called monopoly state.⁸⁴

The great advantage of S. Zawadzki’s 1964 monograph is the rather detailed discussion (written by a scientist from the PPR) on the main Western concepts of the functioning of the liberal political system model in the context of the economy and social matters, as well as their relation to socialism. It is natural in this context that the author of that work strongly upholds the Marxist theory of state and law and criticizes the essence and difference of the systems of government of capitalist states. On the other hand, however, he managed to demonstrate a certain efficiency of the welfare state in selected spheres of the population’s social security, which may have been an attempt to smuggle certain solutions into the Polish debate of that time. Therefore, S. Zawadzki wrote that “in assessing the social function” of a “welfare state,” “one should distinguish between the bourgeois-reformist alternative to the socialist state and its individual aspects, which contain a program of action that coincides in

⁸⁰ Ibidem, pp. 270-271.

⁸¹ S. Zawadzki, “*Państwo dobrobytu*” – *teoria a rzeczywistość*, [in:] *Spór o istotę państwa*, Warszawa 1961, pp. 114-161.

⁸² S. Zawadzki, “*Państwo dobrobytu*”: *doktryna i praktyka*, Warszawa 1964.

⁸³ See: J. Kaczyński, *Rola ciał kolegialnych w kierowaniu szkołą wyższą. Praca doktorska przygotowana w Instytucie Nauki o Państwie i Prawie pod kierownictwem prof. dr Stanisława Ehrlicha*, Warszawa 1976, p. 1. Collection of the library of the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw. Dissertation number: Prace 902. J. Kaczyński began his dissertation by stating that the problems prevalent in higher education (which pertained to the subject of his dissertation) had gained importance due to, among other things, “the crisis of the liberal state and, consequently, the increasingly broad implementation of the concept of a state that intervenes broadly in the life of the society.” However, the reference to S. Zawadzki’s 1964 work titled “*Państwo dobrobytu* – doktryna i praktyka” [The Welfare State – Doctrine and Practice] was made in general terms, without indicating a specific page.

⁸⁴ S. Ehrlich, *Państwo monopoli*, [in:] *Spór o istotę państwa*, Warszawa 1961, pp. 81-85.

part with the demands of the working masses”.⁸⁵ Indeed, one of the main axes of S. Zawadzki’s deliberations is based on the assumption that the welfare state is a systemic idea that targets socialist states and socialism itself, but the selected reforms and changes in a welfare state also benefit the working people of cities and villages, thus bringing them closer to a systemic change.

In this sense, S. Zawadzki’s monograph is also an extremely useful work for the elite, especially for the repression and foreign policy apparatus of the Polish People’s Republic, as it provided partially objective research material that could be used to understand the essence and various political, social, and economic phenomena in capitalist states. This could also fit within the concept of peaceful coexistence between the different civilization and military blocs during the Cold War. Against this background, there is a noticeable departure from the clumsy Stalinist propaganda in the description of the systems of government of Western states, which is manifested, for example, in the demonstration of the differences between a welfare state and a fascist state.⁸⁶

S. Zawadzki’s book was also part of the current of research on the state and law using the legal-empirical method, which was particularly promoted by S. Ehrlich and S. Zawadzki in the pages of the “State and Law” journal they directed.⁸⁷ In his memoirs, S. Zawadzki wrote about it as follows:

“Its meaning was to remove from the journal the monopoly of the legal-dogmatic method, without denying by any means its importance for the legal sciences, but by developing them also on the basis of a study that confronts in an empirical way the functioning of legal norms in the reality under study”.⁸⁸

Foreign contacts

The change in the attitude towards the so-called bourgeois states after 1956 resulted in a certain openness to the academic achievements of those states, as well as to foreign contacts. Consequently, S. Zawadzki made numerous contacts with scholars from the so-called bourgeois states, for example, by organizing various conferences which they attended. One example and manifestation of this was the concluding discussion at the conference on trends in the development of local government in the modern world, held in Radziejowice (September 24–28, 1974), which brought together representatives of 18 countries (Western and socialist). During that conference, S. Zawadzki allegedly said that the conference not only served as a beneficial exchange of information for

⁸⁵ Ibidem, pp. 429–430.

⁸⁶ Ibidem, pp. 165–166.

⁸⁷ Z. Zawadzki, *Retrospekcja...*, p. 233.

⁸⁸ Ibidem.

countries with different socio-economic systems, but also created a platform for joint research on local government.⁸⁹ The subject of such joint comparative studies could be, for example, the problem of territorial division of states.⁹⁰ The issue of the centralization process and the interest and involvement of citizens in the process of local governance were also important aspects on which the discussion focused.⁹¹ Finally, selected works by S. Zawadzki were translated into some Western languages, and he gained certain recognition.

Political transformation of 1989

The fundamental political change that took place in Poland in 1989 became the subject of S. Zawadzki's deliberations. In an article published in 1990, he stated that the amendment to the Constitution adopted on December 29, 1989, which concerning Article 1 of the Constitution, was the result of two processes.⁹² First, it was supposed to be "the result of the democratic transition and the adoption of the principle of pluralism," which "led in the late 1980s to the elimination of the restrictions characteristic of the state of the dictatorship of the proletariat. Second, it constituted a reference to the national tradition (by emphasizing "the nationwide character of the supreme state power"), that is, "a reference to the long-standing tradition of Polish constitutionalism, which found expression in both the May 3 Constitution and the March Constitution of 1921."⁹³ The recognition of the principle of the supremacy of the nation was also intended to express the Polish society's commitment to sovereignty in external relations. On the other hand, as far as the former process is concerned, S. Zawadzki's remarks regarding the dictatorship of the proletariat are interesting,

⁸⁹ S. Zawadzki, *Dyskusja. Uwagi wprowadzające*, [in:] *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie. Materiały z konferencji w Radziejowicach 24-28 września 1974*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976, p. 357.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ S. Zawadzki, *Słowo końcowe*, [in:] *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie. Materiały z konferencji w Radziejowicach 24-28 września 1974*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976, pp. 424-426. During the conference, S. Zawadzki delivered a paper on the reform of local authorities in 1972–1973. See: S. Zawadzki, *Reforma władz terenowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1972–1973*, [in:] *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie. Materiały z konferencji w Radziejowicach 24–28 września 1974*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976, pp. 11-37.

⁹² S. Zawadzki, *Nowa konstytucyjna definicja polskiej państwowości*, [in:] *Studia konstytucyjne. Tom 7. Teoretyczne problemy państwa pod red. prof. dr hab. Sylwestra Zawadzkiego*, Warszawa 1990, pp. 51-53. That article was written in the form of a "supplement and polemic" to the article titled "Republic of Poland – a democratic law-abiding state," written by Wojciech Sokolewicz from the "Państwo i Prawo" Journal in 1990 (no. 4, pp. 12-20).

⁹³ Ibidem, p. 52. However, at the same time, S. Zawadzki pointed out that in the 1952 Constitution, in Article 20, where it referred to Sejm as the expression of the will of the working people of cities and villages, the emphasis was placed on "the realization of the sovereign right of the nation."

also as a kind of reckoning with the past. Indeed, he wrote the following about the commented amendment to the Constitution:

The main aspect of this phrase, however, concerns the sphere of intra-state relations. It signifies a break from the model of dictatorship of the proletariat recognized as the power of the working class exercised in alliance with peasants and intelligentsia, and therefore the power of the overwhelming majority of society, combined with restrictions on the ‘negligible’ minority understood initially as a remnant of the classes living from exploitation, and later as a minority that brings together opponents of the socialist system.⁹⁴

Restrictions, on the other hand, including restrictions on voting rights, censorship, prohibition against the formation of political parties and association, were to involve serious abuse, and even lawlessness during Stalinism.⁹⁵ And even the changes that took place in October 1956, which were “a mass protest against the Stalinist model of dictatorship of the proletariat and a call for a Polish path to socialism, characterized by bypassing the dictatorship of the proletariat,” did not lead to the elimination of the “limitations on democracy.” On the other hand, the changes passed at the 10th Plenary Session of the Central Committee of the PUP (January 1989), i.e. the adoption of the principle of pluralism, could not reverse the damage already done since 1944.

According to S. Zawadzki, the definition of the sovereign did not mean that “the problem of discrepancies between the constitutional and real bearers of power arising, among other things, from bureaucratic-authoritarian relics of the past ceases to exist. A new danger of authoritarian threats in the present is also emerging”.⁹⁶ Therefore, “based on the historical experience of both the capitalist system and so-called real socialism,” S. Zawadzki pointed out that the new definition of the subject of state power could involve certain dangers.

The first was the danger of the power of the nation turning into the power of a minority (i.e. a social class, “with a strong economic base”), which could result from the privatization of property, leading to social stratification and inequality⁹⁷. It could also be the power of “a bureaucracy or ‘assetocracy’ that would emerge ‘as a result of the deformation resulting from the persistence of ossified forms of state ownership’”.⁹⁸ There was also talk of “the dictatorship of an individual, and even of a family clan, as demonstrated emphatically – already after the ‘cult of the individual’ was exposed in the Soviet Union – by the example of Romania.”⁹⁹ Consequently, S. Zawadzki drew attention to the need to

⁹⁴ Ibidem, p. 52.

⁹⁵ Ibidem, pp. 52-53.

⁹⁶ Ibidem, p. 53.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Ibidem.

understand and ensure the implementation of a certain social policy, including in the form of specific state interventionism (e.g., following the example of the constitutions of West Germany, Italy, and France), which was also to follow from Article 1 of the Constitution.¹⁰⁰

Secondly, S. Zawadzki wrote that “the power of the nation is not given once and forever, for other reasons as well; the sovereignty of the nation in the political sphere can be shaken if it is not based on sovereignty in the economic sphere, if it is not based on a healthy and efficient economy”.¹⁰¹ Third, power should be exercised by the people, not “only in the interest of the people/for the people”.¹⁰² Such arguments expressed concerns about whether the new democratic system in Poland would be able to start operating normally, if the degree of economic development and the wealth of the Polish society, compared to the societies of Western countries, are limited. Although there is no doubt that one can sense the distinction between the Marxist “base” and “superstructure” in these considerations, when it comes to describing the structure of the system of a state.

Another problem raised by S. Zawadzki was the “democratic law-abiding state” existing in practice.¹⁰³ In this context, he invoked the Marxist critique of a “law-abiding state” pointing at the dispute over the so-called formal and substantive rule of law. In this context, he called for studying the rule of law. Against this backdrop, he also presented his own definition of a “democratic and law-abiding state,” which he described as:

(...) one in which the people as the sovereign participate and decide on the law, which becomes binding to all citizens. If the new constitution brings the Polish society closer to the realization of this hard-to-reach ideal, it will be to its historic credit.¹⁰⁴

In connection with the above, S. Zawadzki wrote about the need for institutional and legal guarantees of the rule of law, pointing out that in the 1980s Poland made progress by establishing the Supreme Administrative Court, the Constitutional Tribunal, the State Tribunal, and the Commissioner for Human Rights.¹⁰⁵

On the other hand, as for the form of the political system that is based on the principle of separation of powers, S. Zawadzki pointed out that the

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 64-65.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 54.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 55.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 55.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 56.

model of the president-arbitrator should be considered, with the provision of “anti-bureaucratic orientation,” which would mean the supremacy of the parliament over the executive branch of government”.¹⁰⁶

Conclusion

As a conclusion of these few reflections on S. Zawadzki and his perception of the state and the law, it is necessary to repeat the thought, mentioned at the beginning of this paper, that he is a figure who should become the subject of further, more comprehensive research. What is also needed in this regard is a specific scientific conference focused on S. Zawadzki’s time and the people who surrounded him. Nevertheless, already on the basis of the above observations and findings, one may be tempted to make a few statements. First, by virtue of his background and life experiences, primarily related to his origins and the course of World War II, S. Zawadzki intentionally chose to be involved in the construction of the Polish People’s Republic, which, after all, involved clearly supporting the Marxist system in its Stalinist version. Regardless of the abuses and crimes committed during that period, he continued his academic, professional, and party career after 1956. He then became one of the main researchers of the theory of the state and law, who had clear links to and served the government. This was certainly a burden for him as a researcher, although, on the other hand, practical knowledge of the mechanisms of politics, power, and the application of law, brought some advantages that affected the quality of S. Zawadzki’s selected works. Perhaps the administrative court system benefited the most from this as a result of the establishment of the Supreme Administrative Court, whose creation in the late 1970s and early 1980s is associated with S. Zawadzki’s involvement and determination, as well as his vision of a more liberal version of the Marxist system of the Polish People’s Republic.

A good illustration of this worldview and intellectual stance is his brief commentary to Adam Schaff’s essay on his reckoning with the so-called “real socialism” before 1989.¹⁰⁷ S. Zawadzki began his reflections as follows:

I fully agree with the thesis that the collapse of real socialism did not shake my conviction in the validity of the idea of socialism and the need to continue the struggle for its victory. I also believe, as does the Author, that this calls for an overhaul of the theory and practice of the socialist movement.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 58.

¹⁰⁷ Essay by Adam Schaff: A. Schaff, *Czego nauczył mnie krach realnego socjalizmu?*, “Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza” 1998, z. 1, pp. 7-39.

I also have no doubts about recognizing the October Revolution – despite all its mistakes – as the most important social event of the 20th century, which therefore requires a thorough analysis.¹⁰⁸

In this context, S. Zawadzki argued with A. Schaff whether the seizure of power by the Bolsheviks in October 1917 was a mistake, and that the new post-communist era may result in selected groups of the “ruling classes in developed countries” allocating resources not to meet the needs of the population, but to armaments and their own needs, which will not eliminate social conflicts.¹⁰⁹ Countries on a low and medium level of development may have problems in this regard.

On the other hand, in the introduction to his memoirs, he wrote explicitly that “the humanistic goal of socialism was the highest goal” in his activities.¹¹⁰ And it is through this lens that S. Zawadzki’s research into the theory of the state and law, as well as his state and party career choices and paths should be seen.

Bibliography

Archives

Archiwum Akt Nowych [The Central Archives of Modern Records]: PZPR. KC w Warszawie, sygn. VII/ 51 [Polish United Workers’ Party. Central Committee in Warsaw, file no. VII/51].

Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej [The Archive of the Institute of National Remembrance]: IPN BU 0224 /702/2.

Archiwum Naczelnego Sądu Administracyjnego [The Archive of the Supreme Administrative Court]: Akta Prezydialne. Zgromadzenia Ogólne Sędziów NSA, Warszawa, 20 marca 1982 – sprawozdania, protokoły, referaty, wystąpienia, listy uczestników, sygn. 536/1 [Presidium Files. General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court, Warsaw, 20 March 1982 – reports, minutes, papers, speeches, lists of participants, file no. 536/1].

Archiwum Uniwersytetu Warszawskiego [The Archive of the University of Warsaw]: Akta kadrowe Stanisława Ehrlicha, sygn. K. 10. 130 [Personnel file of Stanisław Ehrlich, file no. K. 10. 130]; Akta kadrowe Stefana Rozmaryna, sygn.

¹⁰⁸ S. Zawadzki, *W kwestii wniosków z krachu realnego socjalizmu – na marginesie artykułu prof. A. Schaffa*, “Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza” 1998, z. 1, p. 51.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 52.

¹¹⁰ Z. Zawadzki, *Retrospekcja...*, p. II.

K. 55 88 [Personnel file of Stefan Rozmaryn, file no. K. 55 88]; Akta kadrowe Sylwestera Zawadzkiego, sygn. K. 18.548 [Personnel file of Sylwester Zawadzki, file no. K. 18.548]; Akta Sylwestra Zawadzkiego, sygn. WP AB 2.917 [File of Sylwester Zawadzki, file no. WP AB 2.917].

Library of the Sejm of the Republic of Poland

Biuletyn z dnia 19 marca 1977 r. (Nr 161/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /8/. Komisja Prac Ustawodawczych /9/, [in:] Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 1 [Bulletin of March 19, 1977 (No. 161/ 7th term). Committee on Administration, Land Management and Environmental Protection /8/. Committee on Legislative Work /9/, [in:] Sejm of the Polish People's Republic. 7th term. 1976-1980. Volume 1].

Biuletyn z dnia 4 lipca 1977 r. (Nr 235/ VII kad.). Komisja Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /12/. Komisja Prac Ustawodawczych /13/, [in:] Sejm PRL. Kadencja VII. 1976-1980. Tom 1 [Bulletin of July 4 1977, (No. 235/ 7th term). Committee on Administration, Land Management and Environmental Protection /12/. Committee on Legislative Work /13/, [in:] Sejm of the Polish People's Republic. 7th term. 1976-1980. Volume 1].

Literature

Bosiacki A., *Stanisław Ehrlich*, [in:] *Portrety uczonych: Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945: A-K* [Portraits of Scholars: Professors of the University of Warsaw after 1945: A-K], eds. W. Baraniewski, W. Tygielski, A.K. Wróblewski, Warszawa 2016.

Bosiacki A., *Stanisław Ehrlich 1907–1997*, [in:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008* [Professors of the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw 1808–2008], Warszawa 2008.

Cenckiewicz S., *Warszawiak (1949-1971)* [Varsovian (1949–1971)], [w:] *Lech Kaczyński. Biografia polityczna* [Lech Kaczyński. Political Biography], S. Cenckiewicz, A. Chmielecki, J. Kowalski, A.K. Piekarska, Poznań 2013.

Ehrlich S., *Państwo monopolii* [State of Monopolies], [in:] *Spór o istotę państwa* [Dispute over the Essence of the State], Warszawa 1961.

Ehrlich S., *Państwo radzieckie* [Soviet State], Warszawa 1950.

Ehrlich S., *Teoria typów i form państwa* [Theory of Types and Forms of State], „Państwo i Prawo” [“State and Law”] 1950, no. 50 (4).

Ehrlich S., *Ustrój i prawo ZSRR* [Constitution and Law of the USSR], Warszawa 1953.

Ehrlich S., *Ustrój Związku Radzieckiego* [The Soviet Union's Political System], Warszawa 1954.

Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie* [Introduction to the Study of State and Law], Warszawa 1971.

Garlicki L., Walkus.-Gierałt H., Zawadzki S., *Współpraca NIK z komisjami Sejmu (na tle praktyki V i VI kadencji)* [Cooperation of the Supreme Audit Office with the

- Committees of the Sejm (Against the Background of the Practice of the 5th and 6th Terms)*], „*Studia Iuridica*” 1976, vol. 4.
- Izdebski H., *Jerzy Starościak 1914–1974*, [in:] *Portrety uczonych : Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945: S-Ż* [*Portraits of Scholars: Professors of the University of Warsaw after 1945: S-Ż*], ed. W. Baraniewski, W. Tygielski, A.K. Wróblewski, Warszawa 2016.
- Izdebski H., *Stefan Rozmaryn 1908–1969*, [in:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008* [*Professors of the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw 1808–2008*], Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Sylwester Zawadzki 1921–1999*, [in:] *Profesorowie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego 1808–2008* [*Professors of the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw 1808–2008*], Warszawa 2008.
- Jarosz Z., *Sylwester Zawadzki*, „*Państwo i Prawo*” [“*State and Law*”] 1999, no. 12.
- Jarosz Z., *Sylwester Zawadzki 1921–1999*, „*Studia Iuridica*” 2000, vol. 37.
- Kaczyński J., *Rola ciał kolegialnych w kierowaniu szkołą wyższą. Praca doktorska przygotowana w Instytucie Nauki o Państwie i Prawie pod kierownictwem prof. dr Stanisława Ehrlicha* [*The Role of Collegiate Bodies in the Governance of Academic Institution. Doctoral Thesis Prepared at the Institute for the Study of State and Law under the Supervision of Prof. Dr. Stanisław Ehrlich*], Warszawa 1976.
- Łętowski J., *O kierunkach rozwoju kontroli administracji* [*On the Development of Administrative Control*], „*Studia Prawnicze*” [“*Legal Studies*”] 1981, no. 1-2.
- Problemy Rad Narodowych : studia i materiały* [*Problems of National Councils : Studies and Materials*], Warszawa 1964–1989.
- Rybicki M., *Sylwetka naukowa profesora Sylwestra Zawadzkiego* [*Scientific Profile of Professor Sylwester Zawadzki*], „*Studia Prawnicze*” [“*Legal Studies*”] 1981, no. 1-2.
- Sadłowski M., *Geneza, ustrój i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego do 1989 r.* [*Genesis, Structure and Jurisprudence of the Supreme Administrative Court until 1989*], rozprawa doktorska obroniona pod kierunkiem prof. R. Jastrzębskiego w Instytucie Historii Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w lipcu 2023 r. [doctoral thesis defended under the supervision of Professor R. Jastrzębski at the Institute of Legal History at the Faculty of Law and Administration of University of Warsaw, July 2020], Warszawa 2023.
- Sadłowski M.P., *Idea Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Polsce Ludowej* [*Idea of the Supreme Administrative Tribunal in the Polish People’s Republic*], „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” [“*Scientific Journals of Administrative Judiciary*”] 2022, no. 5-6 (104-105).
- Schaff A., *Czego nauczył mnie krach realnego socjalizmu?* [What Did the Crash of Real Socialism Teach Me?], [in:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza* [*Scientific*

- Journals of the Institute for Social and International Research of the Kazimierz Kelles-Krauz Foundation*], Warszawa 1998.
- Starościak J., *Kontrola sądowa zabezpieczenia praworządności działania administracji* [*Judicial Review of the Safeguarding of the Rule of Law of Administrative Action*], „Państwo i Prawo” [“State and Law”] 1957, no. 6.
- Starościak J., *Prawo administracyjne* [*Administrative Law*], Warszawa 1969.
- Starościak J., *Regulamin sesji rady narodowej* [*Rules of Session of the National Council*], [in:] *Organizacja i praca rad narodowych* [*Organisation and Work of the National Councils*], ed. Z. Rybicki, J. Starościak, J. Stembrowicz, Warszawa 1953.
- Starościak J., *Sądownictwo administracyjne* [*Administrative Judiciary*], [in:], *Nauka administracji i prawo administracyjne. Wybrane zagadnienia ogólne w wypisach i opracowaniach. Uzupełnienia do wykładów. Zeszyt I* [*Science of Administration and Administrative Law. Selected General Issues in Extracts and Studies. Supplements to Lectures. Notebook I*], J. Starościak, W. Dawidowicz, Warszawa 1949/1950.
- Starościak J., *Spór z nieujawnionym oponentem* [*Dispute with an Undisclosed Opponent*], „Prawo i Życie” [“Law and Life”] 1956, no. 13.
- Starościak J., *Zagadnienia przemian administracji państwa socjalistycznego* [*Issues of Transformation of the Administration of the Socialist State*], [in:] *Studia z dziedziny prawa administracyjnego, pod red. L. Bara. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego członka rzeczywistego Polskiej Akademii Nauk, Przewodniczącego Rady Naukowej Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk* [*Studies in Administrative Law, edited by L. Bar. Papers Offered on the Occasion of the 80th Birthday of Professor Maurycy Jaroszyński, Full Member of the Polish Academy of Sciences, Chairman of the Scientific Council of the Institute of Legal Studies of the Polish Academy of Sciences*], Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1971.
- Szacki J., *Adam Schaff 1913–2006*, [in:] *Portrety uczonych : Profesorowie Uniwersytetu Warszawskiego po 1945: S-Ż* [*Portraits of Scholars : Professors of the University of Warsaw after 1945: S-Ż*], ed. W. Baraniewski, W. Tygielski, A.K. Wróblewski, Warszawa 2016.
- Turska A., Winczorek P., *Stanisław Ehrlich (1907–1997)*, „Studia Iuridica” 1998, vol. 36.
- Zawadzki S., *Dyskusja. Uwagi wprowadzające* [*Discussion. Introductory Notes*], [in:] *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie. Materiały z konferencji w Radziejowicach 24–28 września 1974* [*Tendencies in the Development of Local Authority in the Modern World. Proceedings of the Conference in Radziejowice, September 24–28, 1974*], Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976.
- Zawadzki S., *Funkcja kontrolna Sejmu PRL* [*Control Function of the Sejm of the People’s Republic of Poland*], „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” [“Poznań Journal of Law, Economics and Sociology”] 1980, year XLII, no. 1.
- Zawadzki S., *Jerzy Starościak 1914–1974*, „Państwo i Prawo” [“State and Law”] 1974, no. 12.

- Zawadzki S., *Koncepcja demokracji lokalnej w państwie socjalistycznym* [The Concept of Local Democracy in a Socialist State], [in:] *Z teorii i praktyki demokracji socjalistycznej. Wybór artykułów* [From the Theory and Practice of Socialist Democracy. A Selection of Articles], Warszawa 1980.
- Zawadzki S., *Nowa konstytucyjna definicja polskiej państwowości* [A New Constitutional Definition of Polish Statehood], [in:] *Studia konstytucyjne. Tom 7. Teoretyczne problemy państwa pod red. prof. dr hab. Sylwestra Zawadzkiego* [Constitutional Studies. Volume 7. Theoretical Problems of the State edited by Prof. Sylwester Zawadzki], Warszawa 1990.
- Zawadzki S., *Marksistowska teoria państwa. Wybrane zagadnienia* [Marxist Theory of the State. Selected Issues], Warszawa 1964.
- Zawadzki S., „Państwo dobrobytu”: *doktryna i praktyka* [“The Welfare State”: Doctrine and Practice], Warszawa 1964.
- Zawadzki S., „Państwo dobrobytu” – *teoria a rzeczywistość* [“The Welfare State” – Theory Versus Reality], [in:] *Spór o istotę państwa* [Dispute over the Essence of the State], Warszawa 1961.
- Zawadzki S., *Praworządność jako element demokracji socjalistycznej* [Rule of Law as an Element of Socialist Democracy], [in:] *Z teorii i praktyki demokracji socjalistycznej. Wybór artykułów* [From the Theory and Practice of Socialist Democracy. A Selection of Articles], Warszawa 1980.
- Zawadzki S., *Przyczynek do genezy koncepcji „welfare state”* [A Contribution to the Genesis of the Concept of the “Welfare State”], „Państwo i Prawo” [“State and Law”] 1960, no. 8-9.
- Zawadzki S., *Przyczynek do genezy Naczelnego Sądu Administracyjnego* [A Contribution to the Genesis of the Supreme Administrative Court], [in:] *Dziesięciolecie Naczelnego Sądu Administracyjnego – doświadczenia i perspektywy. Materiały na konferencję sędziów NSA* [Ten Years of the Supreme Administrative Court – Experiences and Perspectives. Materials for a Conference of the Supreme Administrative Judges], Warszawa 1990.
- Zawadzki S., *Reforma władz terenowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1972–1973* [Reform of Local Authorities in the People’s Republic of Poland 1972–1973], [in:] *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie. Materiały z konferencji w Radziejowicach 24–28 września 1974* [Tendencies in the Development of Local Authority in the Modern World. Proceedings of the Conference in Radziejowice, September 24–28, 1974], Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976.
- Zawadzki S., *Retrospekcja mojego życia* [A Retrospective of My Life], Warszawa 2008.
- Zawadzki S., *Rozwój więzi rad narodowych z masami pracującymi w Polsce Ludowej* [The Development of Links Between National Councils and the Working Masses in People’s Poland], Warszawa 1955.
- Zawadzki S., *Sejm VIII Kadencji – Parlament socjalistycznej odnowy. Redakcja Publikacji Wydziału Ideologicznego KC PZPR* [Sejm of the 8th term – Parliament of Socialist Renewal. Editing the Publications of the Ideological Department of the Central Committee of the Polish United Workers’ Party], Warszawa 1985, no. 16.

- Zawadzki S., *Słowo końcowe*, [in:] *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie. Materiały z konferencji w Radziejowicach 24–28 września 1974* [*Tendencies in the Development of Local Authority in the Modern World. Proceedings of the Conference in Radziejowice, September 24–28, 1974*], Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976.
- Zawadzki S., *Tradycyjne rozbieżności w sporze o istotę państwa* [*Traditional Divergences in the Dispute over the Essence of the State*], [in:] *Spór o istotę państwa* [*Dispute over the Essence of the State*], Warszawa 1961.
- Zawadzki S., *W kwestii wniosków z krachu realnego socjalizmu – na marginesie artykułu prof. A. Schaffa* [*On the Lessons of the Crash of Real Socialism – on the Margins of an Article by Prof. A. Schaff*], [in:] *Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza* [*Scientific Journals of the Institute for Social and International Research of the Kazimierz Kelles-Krauz Foundation*], Warszawa 1998
- Zawadzki S., Fuks T., *Komitety kontroli społecznej* [*Social Control Committees*], Warszawa 1978.

SUMMARY

State and Law in the Thinking of Sylwester Zawadzki (1921–1999). A Few Reflections in Connection with the Establishment of the Supreme Administrative Court in 1980

Sylwester Zawadzki (1921–1999) was one of the most famous, as well as the most influential lawyers of the Polish People's Republic. In his long career, he held many party, state, and academic positions. In the latter aspect, he was for many years associated with the University of Warsaw and the Polish Academy of Sciences, where he headed, among other things, the journal "Państwo i Prawo." The source of his views, attitudes, and life choices were his communist-socialist family traditions, his experience of World War II, his student-party activity after 1945, and his doctoral studies at the Institute for the Training of Scientific Staff at the Central Committee of the PUWP. The latter institution in particular solidified his Marxist worldview that later became, to use the language of Marx and Engels, the basis in relation to his considerations of the state, law, power, and society. On the other hand, however, in the early days of his scientific career, S. Zawadzki worked with lawyers and scientists who were far from the Marxist and Stalinist orthodoxy, such as Jerzy Starościec, or who became disillusioned with the Stalinist version of Marxism prevalent before 1956, such as Stanisław Ehrlich. It is especially from the former that S. Zawadzki took the assumption that in a socialist state the existence of an administrative court system does not contradict the tenets of Marxism and socialism. On the other hand, the development of a socialist state, especially in terms of the growth of the administrative apparatus, required the consistent implementation of the principle of socialist rule of law. Important in this context is the fact that in some socialist countries there was an

administrative court system, which was also used by S. Zawadzki as an argument for the introduction of this institution in the Polish People's Republic. On this ideological and conceptual premise, S. Zawadzki based his state, party and scientific activities, which contributed to the establishing of the Supreme Administrative Court at the end of 1979 and the beginning of 1980.

II

VARIA

Aldona Rita Jurewicz

Akademia Policji w Szczytnie
(Police Academy in Szczytno, Poland)
e-mail: jurewicz.ar@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7123-8735

Konrad Tadajczyk

Uniwersytet Łódzki
(University of Lodz, Poland)
e-mail: tktadajczyk@wpia.uni.lodz.pl

ORCID: 0000-0002-2487-8163

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.15

Tabula Banasitana **Tekst – tłumaczenie – komentarz**

ABSTRAKT

Cesarstwo rzymskie w II w. n.e. weszło w okres szybkiej romanizacji prowincji rzymskich, m.in. miało to miejsce, z różnym natężeniem, w prowincjach afrykańskich. Wyrazem tego było nadawanie przywódcom plemion tubylczych obywatelstwa rzymskiego. Dokument zwany *Tabula Banasitana*, znalezisko epigraficzne odkryte w XX w. w miejscu antycznej *civitas* Banasa, dokumentuje proces nadania rzymskiego prawa przywódcom plemienia Zegrenses oraz ich rodzinom. Rzymskie *ius civile* zostało przyznane im z zachowaniem praw ich ludu oraz bez zwolnień od ciężarów publicznych. Przedmiotem artykułu jest kompleksowa analiza trzech dokumentów wyrytych na inskrypcji *Tabula Banasitana* dotyczących romanizacji prowincji Mauretania Tingitana. Artykuł ukazuje stopniowe wciąganie przywódców tubylczych plemion zamieszkujących północno-zachodnią Afrykę w struktury rzymskiej prowincji Mauretania. Lokalnym elitom władze rzymskie nadawały niekiedy obywatelstwo rzymskie, jednak z zachowaniem praw rodzimych. Taka zrównoważona polityka pozwalała zachować spokój na przygranicznych terenach cesarstwa, niejednokrotnie zagrożonych konfliktami z ludami ościennymi, lub, jak to miało

miejsce w analizowanym tu przypadku, z plemionami nomadycznymi. Przywileje obywatelstwa rzymskiego nadawano z pewnymi ograniczeniami dotyczącymi zarówno kwestii stosunku nowego obywatela do jego rodzimej społeczności, jak i interesów fiskalnych cesarstwa (bez zwolnień ze zobowiązań, takich jak np. *tributum* i *vectigal*). Zazwyczaj obywatelstwo było nadawane *viritim*, jednak – jak poświadcza to *Tabula Banasitana* – mogli je również otrzymać członkowie rodziny (żona i dzieci) beneficjenta.

Tabula Banasitana
Text – Translation – Commentaries

ABSTRACT

The Roman Empire entered a period of rapid romanization of the Roman provinces in the 2nd century AD. This also took place, with varying intensity, in African provinces. An expression of this was the granting of Roman citizenship to the leaders of indigenous tribes. The document called *Tabula Banasitana*, an epigraphic find discovered in the 20th century at the site of the ancient *civitas* Banasa, documents the process of granting Roman law to the leaders of the Zegrenses tribe and their families. The Roman *ius civile* was granted to them with the preservation of the rights of their people and without exemptions from public burdens. The author analyzes three documents engraved as an inscription known as *Tabula Banasitana*, concerning the romanization of the province Mauretania Tingitana. The article describes the process of the gradual incorporation of the North-West African tribal leaders into the structures of the Roman province of Mauretania. Sometimes members of the local elites were granted the status of Roman citizen by the Roman authorities, even though they retained all privileges derived from native law. Through this balanced social policy, Rome was able to keep the peace in frontier areas of the Empire, which were threatened by conflicts with neighbors or, as in this case, nomadic tribes. This form of Roman citizenship was limited – the nature and extent of the restrictions depended on the relationship between the person receiving citizenship and the local community or the Empire's fiscal interests (for example new citizens were not relieved of obligations like *tributum* or *vectigal*). Citizenship was usually granted *viritim*, but sometimes – as *Tabula Banasitana* shows – members of the newly minted citizen's family (wife and children) also received the privilege.

Słowa kluczowe: Marek Aureliusz, Kommodus, Mauretania Tingitana, Banasa, *Tabula Banasitana*, obywatelstwo rzymskie, Zegrenses

Key words: Marcus Aurelius, Commodus, Mauretania Tingitana, Banasa, *Tabula Banasitana*, Roman Citizenship, Zegrenses

Wstęp

Jedno z pierwszych doniesień o odkryciu w 1957 r., inskrypcji znanej jako *Tabula Banasitana* brzmiało: „jedna z bardzo pięknych inskrypcji w brązie została odnaleziona w Banasa (Maroko), w pobliżu *forum*; informuje o zasadach i procedurze nadawania obywatelstwa rzymskiego rodzinie jednego z przywódców miejscowego plemienia”¹. Informacja na ten temat ukazała się następnie w 1961 r.² a kompletna publikacja treści w 1971 r.³

Brązowa tablica ma kształt prostokąta o wymiarach 64 x 42,5 cm, jej grubość waha się między 0,6-0,7 cm. Litery, bardzo czytelna kursywa, są mniej więcej tej samej wysokości, od 0,8-0,9cm⁴. Treść inskrypcji składa się z odpisów trzech dokumentów: kopii listu cesarza Marka Aureliusza i Lucjusza Werusa skierowanego do gubernatora prowincji Mauretania Tingitana, Kojediusza Maksyma w sprawie nadania obywatelstwa jednemu z członków elity plemiennej Bakwatów; kopii listu Marka Aureliusza i Kommodusa do Waliusza Maksymiana, gubernatora Mauretania Tingitana w sprawie nadania obywatelstwa rzymskiego żonie i dzieciom członka wspomnianej wyżej elity i wreszcie trzeci, wyciąg z rejestru obywateli rzymskich⁵. Ich treść zostanie przybliżona w dalszej części niniejszego artykułu.

Wspomniana w cytowanym wyżej komunikacie Banasa w źródłach antycznych pojawia się m.in. w *Itinerarium Provinciarum Antonini Augusti*, u Pomponiusza Meli (jako *oppidum*); u Pliniusza Starszego i Ptolemeusza⁶. Było ono położone w pobliżu dzisiejszego miasta Sidi Ali bou Djenou na lewym brzegu

¹ „Une très belle inscription sur bronze a été rtrouvée à Banasa (Maroc), à proximité du forum (...)”, tłum. własne, „AÉ” 1961, 142. W 1971 r. na łamach tego samego periodyku opublikowano opis samej tablicy jak i jej treści – nr 534, a dwa lata później W. Seston opublikował swoje uwagi propozograficzne do tego dokumentu, wskazując na jego powiązania z trzema innymi inskrypcjami – „AÉ” 1973, 657.

² „AÉ” 1961, 142; *Comptes Rendus de l'Académie des Inscriptions et Belles Lettres*, nr 11-12 (1961), s. 317-324. W. Seston, *Scripta Varia. Mélanges d'Histoire Romaine, de Droit, d'Épigraphie et d'Histoire du Christianisme*, Roma 1980, s. 77-84.

³ W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine: La Tabula Banasitana. Etude de diplomatique*, “Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres” (dalej: CRAI) 1971, 115-3, s. 468-490; W. Seston, op. cit., s. 85-106; zob. też A.A. Schiller, *The Diplomatics of the Tabula Banasitana*, [w:] *Festschrift für Erwin Seidl zum 70. Geburtstag*, red. H. Hübner, E. Klingmüller, A. Wacke, Köln, 1973, s. 143.

⁴ „AÉ” 1971, 534. W tekście znaleziono liczne błędy, ich natura była niekiedy przedmiotem dyskusji, por. *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2 (Inscriptions latines), red. M. Euzennat, J. Marion, Paris 1982, s. 84; B. Forssman, *Zur 'Tabula Banasitana', "Antiquités africaines"* 1975, T. 9, s. 157-158.

⁵ A.A. Schiller, op. cit., s. 147-148.

⁶ *Itin. Ant.*, ed. G. Parthey, M. Pinder, Berlin 1848, s. 3; Pomp. Mela *de Chorogr.* III.107, ed. C. Frick, Lipsk 1880 (niestety wzmiankowanie niepewne – por. P. Parroni, *Pomponii Melae de Chorographia libri tres. Introduzione, edizione critica e commento*, Roman 1984, s. 441); Plin. Mai., *NH* 5.5 (jako *colonia Valentia Banasa*); Ptolem., *Geogr.* 4.1.13, ed. A. Stuckelberg, G. Grasshoff, t. 1, Basel 2006, s. 386-387 (jako polis).

rzeki Sebou i uważane za jedną z ważniejszych rzymskich osad na tym terenie. Od 1912 r. prowadzone są tam sukcesywnie prace archeologiczne⁷. Wskazują one, że początki osadnictwa sięgały w Banasa IV, a może nawet V w. p.n.e.⁸, jeszcze w kolejnych dwóch wiekach zdaje się być małą rolniczą osadą⁹. Jej rzymska historia rozpoczyna się pod koniec I w. p.n.e., kiedy to Oktawian August zakłada tam wojskową kolonię na prawie rzymskim *Iulia Valentia Banasa*¹⁰. Jak pisał Ernst Schönbauer, stanowiła ona wysunięta rzymską placówkę¹¹. Jednak za Marka Aureliusza do jej nazwy zostanie dodany przydomek *Aurelia*, choć okoliczności towarzyszące tej zmianie nie są jasne¹². Nie wiadomo również, jaką formalnie nazwę nosiłaby ta kolonia od tego momentu: *Iulia Aurelia*, *Valentia Aurelia* czy *Iulia Valentia Aurelia*, bowiem w źródłach brak przekazów na ten temat¹³. Odkryte ślady obozu wojskowego i mniejszego fortu po zachodnio-północnej stronie miasta tłumaczy się stałym zagrożeniem ze strony koczowniczych plemion autochtonów. Świadczy to o sporym znaczeniu miasta z uwagi na rolę jaką prowincje afrykańskie odgrywały w rzymskim systemie *annona*¹⁴.

Lokalizacja nad rzeką Sebou była bardzo korzystna dla rozwoju Banasa, bowiem była ona spławna i nadawała się do transportu uprawianych tam zbóż, oliwek czy produktów z winorośli. Miasto było też lokalnym ośrodkiem handlu i producentem cenionej ceramiki¹⁵.

1. Tekst inskrypcji wraz z tłumaczeniem¹⁶:

7 R. Mueden, *Las colonias y municipios de la Mauretania Tingitana*, Granada 2010, rozprawa doktorska obroniona na Uniwersytecie w Granadzie, s. 133-134.

8 Tak R. Mueden, *ibidem*, s. 136.

9 *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2 (Inscriptions latines), red. M. Euzennat, J. Marion, Paris 1982, s. 69; R. Mueden, *op. cit.*, s. 132.

10 H. Dessau, *Banasa* 2, [in]: RE, 2. Bd., hrsg. G. Wissowa, Stuttgart 1896, Sp. 2845; E. Schönbauer, *Eine neue wichtige Inschrift zum Problem der Constitutio Antoniniana*, "IURA" 1963, 14.1, s. 93-94; *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 69.

11 E. Schönbauer, *op. cit.*, s. 97.

12 Jedną z hipotez miałyby zakładać, że cesarz ten na początku swojego panowania obdarzył obywatelstwem sporą liczbą okolicznych *incolae*, mających rezydencję w mieście, którzy zasilili szeregi jego obywateli – *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2 *op. cit.*, s. 69-70; R. Mueden, *op. cit.*, s. 137.

13 *Ibidem*, s. 71.

14 Na ten temat zob. C. Lepelley, *Africa*, [w:] *Roma und das Reich in der Hohen Kaiserzeit 44v. Chr. – 260 n.Ch.*, t. 2, red. C. Lepelley, München – Leipzig 2001, deutsch Übers. P. Riedlberger, s. 85 i n.

15 R. Mueden, *op. cit.*, s. 170.

16 Tekst łaciński podajemy za *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2 (Inscriptions latines), red. M. Euzennat, J. Marion, Paris 1982, s. 82-83.

Exemplum¹⁷ epistulae¹⁸ Imperatorum
nostrorum¹⁹ An[toni-]
ni et Veri Augustorum ad Coi(i)edium
Maximum²⁰.
li(i)bellum²¹ Iuliani Zegrensis litteris tuis
iunctum legimus, et
quamquam civitas romana non nisi maximis
meritis pro-
5 vocata in<dul>gentia²² principali
gentilibus istis dari solita sit,
tamen cum eum adfirmes et de primoribus
esse popularium
suorum, et nostris rebus prom<p>to²³
obsequio fidissimum, nec
multas familias²⁴ arbitraremur²⁵ apud
Zegrenses paria poss(i)[e]²⁶ de offic<i>is
suis praedicare quamquam²⁷ plurimos
cupiamus ho-
10 nore a nobis in istam domum conlato ad
aemulationem Iuliani
excitari, non cunctamur et ipsi²⁸
Ziddinae²⁹ uxori, item liberis Iuliano,
Maximo, Maximino, Diogeniano, civitatem
romanam salvo iure gentis, dare.

Odpis reskryptu naszych Imperatorów
i Augustów Antonina i Werusa do Kojediusza
Maksyma:

Przeczytaliśmy petycję Juliana Zegreńczyka
dołączoną do twojego listu. Jakkolwiek nie
jest w zwyczaju nadawać obywatelstwo
rzymskie naczelnikom z tych rodów, chyba
że z powodu wyjątkowych zasług cesarz
obdaruje [ich] łaską, skoro jednak
zapewniasz, że jest on z najwyższych rangą
ze swego ludu i najwierniejszy i gorliwy
w służbie w naszych sprawach, uważamy,
że niewiele rodzin u Zegreńczyków [może]
w równym stopniu pochwalić się swoimi
zasługami. Stąd pragniemy, aby wielu
[zostało] zachęconych do naśladowania
Juliana, którego dom został obdarowany
przez nas zaszczytem [i] nie wahamy się
nadać mu obywatelstwa rzymskiego, [jego]
żonie Ziddanie, także dzieciom Julianowi,
Maksymowi, Maksyminowi, Diogenianowi
z zachowaniem prawa [swojego] ludu.

¹⁷ *Exemplum* jako odpis, kopia dokumentu, antonim do *authenticum* – U. Schillinger-Häfele, *Der Urheber der Tafel von Banasa*, “CHIRON” 1977, 7, s. 324; E. de Ruggiero, s.v. *exemplum*, [w:] *Dizionario Epigrafico di Antichità Romane*, t. 2, cz. III, Roma 1961, s. 2189.

¹⁸ Por. CIL IX 2438: *exemplus epistulas scriptae nobis ...* II poł. II w. po Chr.; Brassloff, *Epistula*, RE t. 6.1., Stuttgart 1907, kol. 204-209; J. Sondel, s.v. *epistula*, [w:] *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, wyd. 2, Kraków 2001, s. 333.

¹⁹ D. Alba Musca, *Le denominazioni del principe nei documenti epigrafici romani*, t. 1, Bari 1979, s. 12 i przyp. 3. D. Kienast, W. Eck, M. Heil, *Römische Kaisertabelle. Grundzüge einer römischen Kaiserchronologie*, wyd. 6 poprawione, Darmstadt 2017, s. 131, 135.

²⁰ Prokurator Prowincji Mauretania Tingitana – U. Schillinger-Häfele, “CHIRON” 1977, 7, s. 323; co do poprawności pisowni jego imienia zob. B. Forssman, *Zur ‘Tabula Banasitana’, ‘Antiquités africaines’* 1975, 9, s. 157.

²¹ Zamiast *libellum* – M. Euzennat, *Inscriptions Antiques du Maroc* (IAM), 2, s. 81.

²² Zamiast *indulgentia* – W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*, s. 468-490; W. Seston, op. cit., s. 85-106; M. Euzennat, IAM, 2, s. 81; B. Forssman, “Antiquités africaines” 1975, t. 9, s. 157.

²³ Zamiast *prompto* – M. Euzennat, IAM, 2, s. 81; odmiennie B. Forssman, “Antiquités africaines” 1975, T. 9, s. 157.

²⁴ W rozumieniu klan, w rozumieniu agnacyjnym, spotykany do dziś u Berberów – *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 86.

²⁵ A.N. Sherwin-White uważa, powinien być tu czas teraźniejszy – *The Tabula of Banasa and the Constitutio Antoniniana*, “The Journal of Roman Studies” (dalej: JRS) 1973, 63, s. 87.

²⁶ Zamiast *posse* – M. Euzennat, IAM, 2, s. 81.

²⁷ A.N. Sherwin-White proponuje korektę na *quamque plurimos* – JRS 1973 63, s. 87.

²⁸ Proponowana korekta z/g na *ipsi: et ipsi et Ziddane uxori eius* lub *ei ipsi et ...* z/g na błąd kopisty, M. Euzennat, IAM, 2, s. 84.

²⁹ Imię berberyjskie – M. Euzennat, ibidem, s. 86.

Exemplum epistulae Imperatorum Antonini
et Commodi Augg(ustorum)³⁰23
15 ad Vallium Maximianum³¹:
legimus libellum principis gentium
Zegrensiū animadvertimusq(ue)
quali favore Epidi Quadrati³²
praedecessoris tui iuuetur; proinde
et illius testimonio et ipsius meritis et
exemplis²⁴ quae
allegat permoti, uxori filiisq(ue) eius
civitatem romanam, sal-
20 vo iure gentis, dedimus. Quod³³ in
commentarios nostros referri
possit, explora quae cui((i))usq(ue)
aeta((ti))s³⁴ sit, et scribe nobis.
Descriptum et recognitum ex commentario
civitate romana donatorum divi Aug(usti) et
Ti(beri) Caesaris Aug(usti), et C(aii)
Caesaris, et divi Claudii,
et Neronis, et Galbae, et divorum
Aug(ustorum) Vespasiani et Titi
et Caesaris
25 Domitiani, et divorum Aug(ustorum)
Ner<v>ae et Trai((i))ani
Parthici, et Trai((i))ani
Hadriani, et Hadriani Antonini Pii, et Veri
Germanici Medici Parthici Maximi et
Imp(eratoris) Caesaris M(arci) Aurelii
Antonini Aug(usti) Germanici

Odpis reskryptu Imperatorów Antonina
i Kommodusa Augustów do Walliusza
Maksymiana: Przeczytaliśmy petycję
naczelnika rodów Zegrensis i zauważyliśmy,
że cieszy się on życzliwością twojego
poprzednika Epidiusza Kwadrata; zatem
poruszeni i tegoż świadectwem i tamtego
zasługami [jak] i dowodami, które
przedkłada, nadajemy żonie i jego synom
obywatelstwo rzymskie z zachowaniem
prawa jego ludu.
Aby mogło to być odnotowane w naszych
rejestrach, zbadaj, które z nich są w jakim
wieku i napisz nam.

Przepisano i potwierdzono z rejestru [osób],
którym nadano obywatelstwo rzymskie [za]
boskiego Augusta i Tyberiusza Cezarów
Augustów, Gajusza Cezara, boskiego
Klaudiusza, Nerona, Galby, boskich Augustów
Wespazjana i Tytusa i Cezara
Domicjana, boskich Augustów Nerwy i
Trajana Partyjskiego, Trajana Hadriana,
Hadriana Antonina Piusa, Werusa
Germanika Medyjskiego Największego
Partyjskiego i Imperatora Cezara Marka
Aureliusza Antonina Augusta Germańskiego
Sarmackiego, Imperatorów Cezarów

³⁰ D. Kienast, W. Eck, M. Heil, op. cit., s. 131-132, 140.

³¹ *Vallius Maximianus*, namiestnik prowincji Mauretania Tingitana między 27.11.176 r. a 17.03.180 r. Posiadał rangę *vir aegregius*. Jego pochodzenie jest nieznane, prawdopodobnie zaczynał od stanowiska *primipilarius*. Początkowo piastował stanowisko prokuratora ds. finansowych w Dacji, następnie w Luzytanii. Namiestnictwo Mauretanii Tingitany wydaje się być jego trzecią funkcją na prowincji, początkowo w randze prokuratora o 177 r. jako *dux*. Po 179 widzimy go na czele *auxiliares* w Betyce, gdzie pomaga stawić czoła najazdom Maurów, jednak równolegle wciąż pozostaje namiestnikiem *Tingitana* – H.-G. Pflaum, *Procurator*, RE 45 H1bd., Stuttgart 1957, kol. 1264n., U. Schillinger-Häfele, "CHIRON" 1977, 7, s. 323-325; M. Christol, A. Magioncalda, *Studi sui procuratori delle due Mauretaniae*, Pubblicazioni del Dipartimento di Storia del Università degli studi di Sassari 13, Sassari 1989, s. 29-49, 57, 75 i n, 148 i n; *Prosopographia Imperii Romani. Saec. I, II, III, cz. III (P-Z)*, red. P. de Rohden, H. Dessau, Berlin 1978 (dodr. z wyd. 1898 r.), s. 382-383.

³² *Epidius Quadratus* procurator Mauretania Tingitana w 174, 175 i 176 r., *vir aegregius*. – M. Christol, A. Magioncalda, op. cit., s. 29, 173.

³³ Nie jest jasne, do czego się odnosi *quod*, bowiem występuje tu pewna niezgodność między tym, co je poprzedza a tym, co wprowadza. Proponowane tłumaczenie nie jest zadowolające: my (oni) nadajemy obywatelstwo rzymskie, decyzja, która może znajdować się w naszych rejestrach. *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 81; por. A.N. Sherwin-White, JRS 1973, 63, s. 87.

³⁴ Zamiast *aetas* – M. Euzennat, IAM, 2, s. 81.

Sarmatici, et Imp(eratoris) Caesaris L(ucii) Aureli Commodi Aug(usti) Germanici Sarmatici, quem protulit Asclepiodotus lib(ertus), id quod i(n)fra s(criptum) est.
 30 Imp(eratore) Caesare L(ucio) Aurelio Commodo Aug(usto) et M(arco) Plautio Quintilio co(n)s(ulibus), p(ridie) non(as) Iul(ias), Romae.
 Faggura uxor Iuliani principis gentis Zegrensiū ann(orū) ꝑ XXII,
 Iuliana ann(orū) ꝑ VIII, Maxima ann(orū) ꝑ IV, Iulianus ann(orū) ꝑ III, Diogenianus ann(orū) ꝑ II, liberi³⁵ Iuliani s(upra) s(cripti).
 35 Rog(atu) Aureli Iuliani principis Zegrensiū per libellum suffragante Vallio Maximiano per epistulam, his civitatem romanam dedimus, salvo iure gentis, sine diminutione tributorum et vect <i>galium populi et fisci.
 Actum eodem die, ibi, isdem co(n)s(ulibus)
 40 Asclepiodotus lib(ertus), recognovi.

Signaverunt:

³⁶M(arcus) Gavius M(arci) f(ilius) Pob(lilia tribu) Squilla Gallicanus³⁷26
 M(arcus) Acilius M(arci) f(ilius) Gal(eria tribu)

Lucjusza Aureliusza Kommodusa Germańskiego Sarmackiego Augusta, to sporządził wyzwoleniec Asklepiodot, co poniżej zostało napisane.

Za konsulatu cesarza Lucjusza Aureliusza Kommodusa Augusta i Marka Plautiusza Kwintiliusza, w przeddzień Nonów lipcowych, w Rzymie.

Faggura, żona Juliana naczelnika ludu Zegreńczyków lat 22, Juliana lat 8, Maksyma lat 4, Julian lat 3, Diogenian lat 2, wymienione wyżej dzieci Juliana.

Na prośbę Aureliusza Juliana naczelnika Zegreńczyków za listownym poparciem Walliusza Maksymiana, nadajemy im obywatelstwo rzymskie, z zachowaniem prawa ich ludu, bez zmniejszenia podatków *tributa* i *vectigalium* ludu [rzymskiego] i skarbcza cesarskiego.

Sporządzono tego samego dnia, tamże, za tychże samych konsulów, potwierdził wyzwoleniec Asklepiodot.

Podpisali

Marek Gawiusz Galikan Skwilia, syn Marka, tribus Poblilia
 Marek Acyliusz Glabriusz, syn Marka, tribus

³⁵ Termin występujący w epigrafice na określenie dzieci – por. *Appendix IV*, [w:] *The Oxford Handbook of Roman Epigraphy*, red. Ch. Bruun, J. Edmondson, Oxford 2015, s. 809.

³⁶ Z faktu, iż imiona zostały podane w *nominativus*, miałyby wynikać, że to wykaz członków *consilium* – U. Schillinger-Häfele, “CHIRON” 1977, 7, s. 325.; W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*, s. 468-490; W. Seston, op. cit., s. 102; M. Christol, *Le conseil imperial, rougaze de la monarchie administrative sous les Antonins et les Sévères*, [w:] *Herrschen und Verwalten. Der Alltag der römischen Administration in der Hohen Kaiserzeit*, red. R. Haensch, J. Heinrichs, Köln – Weimar – Wien 2007

³⁷ *Consul ordinarius* w 150 r. po Chr., *proconsul Asiae* ok. 165 lub 169r., prawdopodobnie pochodził z Verony. Jeśli jego ojcem byłby Gavius Maximus, namiestnik *Mauretania Tingitana* między 129–132, to Gallicanus mógł znać miejscowe realia. W. Seston, M. Euzennat, *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle et de Commode d'après la Tabula Banasitana*, CRAI 1961, s. 318; W. Seston, op. cit., s. 77-84; W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*, s. 468-490; W. Seston, op. cit., s. 102; M. Euzennat, *IAM*, 2, s. 89; A.A. Schiller, op. cit., s. 156.

| | |
|---|--|
| <p>Glabrio³⁸ T(itus) Sextius T(iti) f(ilius) Vot(uria tribu) Lateranus³⁹ 45 C(aius) Septimius C(aii) f(ilius) Qui(rina tribu) Severus⁴⁰ P(ublius) Iulius C(aii) f(ilius) Ser(gia tribu) Scapula Tertullus⁴¹ 27 T(itus) Varius T(iti) f(ilius) Cla(udia tribu) Clemens⁴² M(arcus) Bassaeus M(arci) f(ilius) Stel(latina tribu) Rufus⁴³ P(ublius) Taruttienus P(ubli) f(ilius) Pob(lilia tribu) Paternus⁴⁴ 50 [..... Tigidius Perennis⁴⁵]</p> | <p>Galeria Tytus Sekstiusz Lateran, syn Tytusa, tribus Woturua Gajusz Septymiusz Sewer, syn Gajusza, tribus Kwiryra, Publiusz Juliusz Tertullus Skapula, syn Gajusza, tribus Sergia Tytus Warus Klemens, syn Tytusa, tribus Klaudia, Marek Basseusz Rufus, syn Marka, tribus Stellatina Publiusz Taruttien Paternus, syn Publiusza, tribus Poblilia Tygidiusz Perenniusz</p> |
|---|--|

- ³⁸ Pełne imię to: M. (prawdopodobnie Manius a nie Marcus, jego ojciec podobnie) Acilius Glabrio Cn. Cornelius Severus, *consul ordinarius* 152 r., *proconsul Africae* między 164 a 168 r., a bardziej prawdopodobnie 166 a 168 r. Członek *consilium principis* za Kommodusa; W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*, s. 468-490; W. Seston, op. cit., s. 102; M. Euzennat, IAM, 2, s. 89; A.A. Schiller, op. cit., s. 156.
- ³⁹ *Consul ordinarius* 154 r. po Chr., *proconsul Africae* w latach 168–169 lub 170–171 czy 173–175. Według Euzennata błąd w nazwie *tribus*, powinno być *Voturua, tribus* z Ostii. W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*; W. Seston, op. cit., s. 102; M. Euzennat, IAM, 2, s. 89; A.A. Schiller, op. cit., s. 156.
- ⁴⁰ Spokrewniony z przyszłym cesarzem Septymiuszem Sewerem, *consul suffectus* w 160 r. po Chr., *proconsul Africae* 173-175. A.A. Schiller, op. cit., s. 156.
- ⁴¹ *Legatus Augusti provinciae Dalmatiae* w nieznaney dacie, prawdopodobnie za panowania M. Aureliusza i Verusa, co oznacza, że wcześniej musiał sprawować konsulat (prawdopodobnie między 160–166). W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*; W. Seston, op. cit., s. 102; *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 89-90; A.A. Schiller, op. cit., s. 156.
- ⁴² Ekwita, stał na czele kancelarii *ab epistulis*, był też dowódcą *auxiliares* w obu Mauretaniach ok. 150 r. po Chr., namiestnikiem po tej dacie; rangę konsularną otrzymał prawdopodobnie przed 177 r. po Chr. W. Seston, M. Euzennat, *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle...*, s. 318; W. Seston, op. cit., s. 77-84; A.A. Schiller, op. cit., s. 156.
- ⁴³ Bassaeus Rufus pełnił służbę wojskową w randze ekwickiej, w lutym 169 r. po Chr. (być może do 173 r. po Chr.) występuje jako *praefectus praetorio*, zaś jako członek *consilium* cesarza w 173 r. po Chr., ostatecznie podniesiony do rangi konsularnej. A.A. Schiller, op. cit., s. 156-157.
- ⁴⁴ Pisarz wojskowy i prawnik, za Marka Aureliusza stał na czele kancelarii *ab epistulis latinis*, był prefektem pretorianów przed 179 r. po Chr. – ibidem, s. 157.
- ⁴⁵ Tigidius Perennis był *praefectus annonae* w 177 r. po Chr., nic więcej nie wiadomo o jego karierze. – ibidem; M. Christol, *Le conseil imperial...*, s. 47.

Q(uintus) Cervidius Q(uinti) f(ilius) Arn(ensi tribu) Scaevola⁴⁶

Q(uintus) Larcus Q(uinti) f(ilius) Qui(rina tribu) Euripianus⁴⁷

T(itus) Fl(avius) T(iti) f(ilius) Pal(atina tribu) Piso⁴⁸

Kwintus Cerwidiusz Scewola, syn Kwintusa, tribus Arnensia

Kwintus Larcjusz Eurypian, syn Kwintusa, tribus Kwirynta

Tytus Flawiusz Piso, syn Tytusa, tribus Palatina

Pierwszy dokument z omawianej tu inskrypcji to kopia sporządzonej, prawdopodobnie między 161 a 169 r., *epistula* cesarza Marka Aureliusza i Werusa skierowana do prokuratora *Mauretania Tingitana* Kojediusza Maksyma⁴⁹. Panujący informują go, iż zapoznali się z przesłaną im przez Kojediusza petycją niejakiego Juliana Zegreńczyka, w sprawie nadania wnioskodawcy obywatelstwa rzymskiego. Dowiadujemy się, że *libellus Iuliani* poparty został pochlebną rekomendacją Kojediusza, który pisał o licznych zasługach Juliana dla Rzymu, jego wysokiej pozycji w rodzimym plemienu i, jak można się domyślać, o politycznych korzyściach płynących z nadania członkowi lokalnej elity obywatelstwa rzymskiego. W oparciu o powyższe argumenty Aureliusz i Werus przyznali Julianowi, jego żonie Ziddanie i jego czterem synom (Julian, Maksym, Maksymin, Diogenian) obywatelstwo rzymskie z zachowaniem prawa swojego ludu.

Kolejny odpis przytacza treść konstytucji⁵⁰ wydanej przez Marka Aureliusza i Kommodusa, a skierowanej do Walliusza Maksyma, pełniącego funkcję prokuratora Mauretanii Tingitany. Ponownie wspomniano w niej o *libellus* niewymienionego z imienia naczelnika Zegreńczyków w sprawie nadania obywatelstwa rzymskiego jego żonie i dzieciom. Petycję Zegreńczyka przekazano do Rzymu jeszcze za poprzedniego namiestnika prowincji Epidiusza Kwadrata, który również wystawił wnioskodawcy znakomitą rekomendację. Także w tym

⁴⁶ Znany prawnik, *praefectus vigiliis* w 175 r. po Chr., ur. w Karthago, należał do *tribus Arnensis*. W. Seston, M. Euzennat, *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle et de Commode d'après la Tabula Banasitana*, CRAI 1961, s. 318; W. Seston, op. cit., s. 77-84; A.A. Schiller, op. cit., s. 157; M. Christol, *Le conseil imperial...*, s. 47.

⁴⁷ W r. 182 osiągnął rangę konsularną – W. Seston, M. Euzennat, *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle...*, s. 318; W. Seston, op. cit., s. 77-84.

⁴⁸ Pochodził z kolonii z *Africa proconsularis*, prawdopodobnie stał na czele kancelarii a *rationibus* w 177 r. po Chr., *Praefectus annonae* w 179 r. po Chr. – W. Seston, M. Euzennat, *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle...*, s. 318; W. Seston, op. cit., s. 77-84; A.A. Schiller, op. cit., s. 157.

⁴⁹ M. Euzennat, IAM, 2, s. 85.

⁵⁰ Wydanej prawdopodobnie w pod koniec roku 176 r. po Chr. lub na początku następnego – por. ibidem, s. 87-88.

przypadku *libellus* został rozpatrzony pozytywnie, jednak na potrzeby administracji w Rzymie, tj. dokonania wpisu do rejestru obywateli, cesarze prosili Walliusza o ustalenie i przekazanie do kancelarii cesarskiej informacji o wieku beneficjentów.

Ostatnią część inskrypcji stanowi wyciąg z cesarskiego rejestru obywateli rzymskich sporządzony przez wyzwolénca Asklepiodota. Z jego treści dowiadujemy się że wspomniany w drugim dokumencie naczelnik Zegreńczyków nazywał się Julian, jego żona to Faggura, a dzieci to Juliana, Maksyma, Julian, Diogenian. Całej piątce zostało nadane obywatelstwo rzymskie wraz z zachowaniem praw swego ludu i bez zwolnienia od podatków *tributum* i *vectigalium*.

2. Krytyczna analiza tekstu

Nie zostało ustalone, czy w omawianych tu pierwszych dwóch przypadkach mamy do czynienia z *epistulae* czy z *subscriptionses*? Według A. Schillera chodzi tu o dokumenty sporządzone w kancelarii *a libellis*, nie wykluczając, że ostatecznie zostały one, za pośrednictwem kancelarii *ab epistulis* dołączone do korespondencji wysłanej do namiestników Mauretania Tingitana⁵¹. Treść obu cesarskich pism, jakkolwiek wydaje się być adresowana do urzędników, Kojediusza Maksyma i Walliusza Maksymiana, jednak w swej istocie zawierała odpowiedź na prywatne prośby zawarte w *libellus Iuliani* i *libellus principis gentium Zegrensium*. Ponadto w obu pismach nie brakuje odniesień do samych petycji, choć ich podstawowym celem było zakomunikowanie cesarskich decyzji w sprawie.

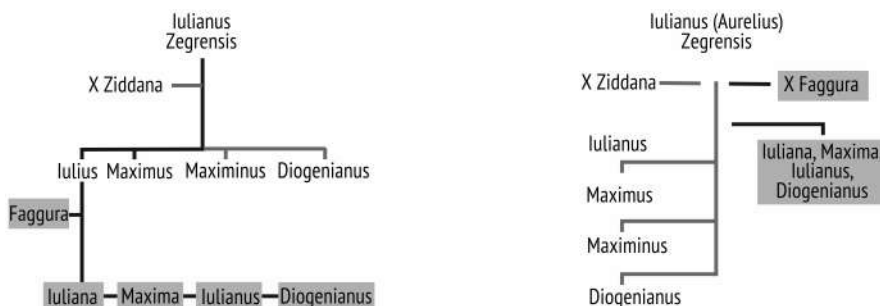
2.a. *libellum Iuliani ... litteris tuis iunctum...*

Jak wynika z powyższych rozważań, mamy tu do czynienia z indywidualnymi nadaniami obywatelstwa dla członków plemienia Zegreńczyków. Ponieważ wszystkie trzy inskrypcje zostały uwiecznione razem, stanowi to pokusę do uznania, że istnieje między nimi jakiś związek. W literaturze przedmiotu, choć nie jednogłośnie, uznaje się zazwyczaj, że Julian z pierwszego dokumentu i ten z drugiego to ojciec i syn z rodu należącego do elity plemiennej⁵². Inna hipoteza

⁵¹ A.A. Schiller, op. cit., s. 153.

⁵² W. Seston, M. Euzennat, *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle...*, s. 317-318; W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*; W. Seston, op. cit., s. 92; M. Euzennat, *Les Zengrenses*, [w:] *Mélanges d'Histoire Ancienne offerts à William Seston*, Paris 1974, s. 183-184; *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 84; C. Giacchi, *La tabula Banasitana: cittadini e cittadinanza ai confini dell'impero*, [w:] *Civis/civitas. Cittadinanza politico-istituzionale e identità socio-culturale da Roma alla prima età moderna. Atti del seminario internazionale Siena-Montepulciano, 10-13 Luglio 2008*, red. C. Tristano, S. Allegria, Montepulciano 2008, s. 78.

to ta, w której w obu dokumentach mowa jest o tym samym Julianie, który – w międzyczasie zdążył ożenić się po raz drugi⁵³. Graficznie można oba te stanowiska przedstawić w poniższy sposób:



Obie hipotezy, jakkolwiek uargumentowane, nie opierają się na żadnym dodatkowym materiale źródłowym i sami badacze wyrażają je w formie przypuszczenia, a nie faktu. Z samej *Tabula Banasitana* możemy dowiedzieć się, że za panowania Marka Aureliusza i Lucjusza Werusa⁵⁴ członek plemienia Zegreńczyków z prowincji Mauretania Tingitana, noszący zromanizowane imię Julian, wystąpił z supliką do panujących o nadanie mu, jego żonie i dzieciom obywatelstwa rzymskiego. Julian otrzymał też wyrazy poparcia od samego namiestnika prowincji, które to przekonały cesarzy do pozytywnej decyzji. W pierwszym dokumencie pozycja Juliana w jego własnym plemienu określona jest niejasno. Najpierw cesarze pisali o *principali gentilibus istis*, którym nie zwykli nadawać obywatelstwa, zaś odnosząc się bezpośrednio do samego zainteresowanego określili go jako *de primoribus esse popularium suorum*. O ile zatem pierwsze sformułowanie jednoznacznie wskazywałoby na funkcję przywódczą, drugie jedynie na osobę o wysokim statusie⁵⁵.

53 A.N. Sherwin-White, JRS 1973, 63, s. 88.

54 Pan. 161-169 – *Słownik cesarzy rzymskich*, red. J. Prostko-Prostyński, S. Bralewski, M.J. Leszka, M. Kokoszko, Poznań 2001, s. 83-90.

55 *Principes (gentis)* – było to określenie stosowane przez Rzymian w relacjach z peregrynami na określenie nie tylko osób mających formalną władzę przywódczą ale też tych, które sprawowały ją faktycznie, nawet, jeśli przejściowo – IAM II, 356 („AÉ” 1941. 0116; 1966. 0602; 1987. 1082); „AÉ” 1952. 0042 B; 1953, 0077, 0079; 1954. 0110; 1957. 0201 B, 0202; 1987. 1090a, 1092, 1094; CIL 10. 06225; T. Kotula, *Les principes gentis et les principes civitatis en Afrique romaine*, “EOS” 1965, 55, passim; M. Euzennat, *Les Zengrenses...*, s. 184-185; E. Melchor Gil, *Los senados de las comunidades no privilegiadas de Hispania (s. III a.C.-s. I d.C.)*, [w:] *La praxis municipal en l’Occident romain*, red. L. Lamoine, C. Berrendonner, M. Cebeillac-Gervasoni, Paris 2010, s. 176-178.

Kilka lat później, za panowania Marka Aureliusza i Kommodusa⁵⁶ cesarze otrzymują kolejną prośbę, również od Juliana Zegreńczyka, który prosi tym razem o obywatelstwo dla swej żony Faggury i dzieci. I tym razem odpowiedź jest pozytywna, co dodatkowo potwierdza umieszczony na *Tabula Banasitana* trzeci dokument, wypis z rejestru obywateli rzymskich dokonany na prośbę Aureliusza Juliana prawdopodobnie przywódcy Zegreńczyków (*princeps Zegrensius*). Jak widać, Julian z pierwszej supliki odróżnia się od tego z drugiej tym, iż nie posiada on jeszcze obywatelstwa rzymskiego. Przydomek Aureliusz potwierdza fakt, iż musiał je otrzymać przed datą drugiego pisma, prawdopodobnie w roku 176/177 n.e., za panowania Marka Aureliusza. Czy jest to jednak ta sama osoba, czy wymieniony w pierwszym reskrypcie i obdarowany obywatelstwem najstarszy syn Juliana o tym samym imieniu, trudno to jednoznacznie stwierdzić dysponując tylko jednym i to tak niejasnym zapisem źródłowym. Należy też wskazać na argument wykluczający tożsamość Julianów z obu reskryptów, wysunięty przez M. Euzennata i J. Mariona, a odnoszący się do imion dzieci, w obu przypadkach pokrywają się imiona dwóch synów Juliana i Diogeniana⁵⁷.

2.b.

Zegreńczycy, z których pochodził Julian lub Julianowie, to plemię mało znane, prawdopodobnie pochodzenia berberyjskiego, żyjące w granicach (*limes*) prowincji Mauretania Tingitana. Ich pastwiska rozciągać się miały od zboczy gór Rif do terenów na wschód od Banasa⁵⁸. Uczeni nie są zgodni co do tego, czy prowadzili oni osiadły czy półosiadły tryb życia. Było to plemię strefy nadgranicznej na południowych granicach Mauretania Tingitana, a więc między obszarami zromanizowanymi a tymi niepodlegającymi rzymskiej kontroli. Z uwagi na fakt, iż Rzymianie określali ich jako *gens*, M. Euzennat uważa, że mieli oni strukturę o charakterze rodowym, stąd, co miałyby wynikać też z pierwszego listu, nie mieli oni naczelnika, ale zgromadzenie naczelników

⁵⁶ Pan. 11.176-180 – *Słownik cesarzy rzymskich*, red. J. Prostko-Prostyński, S. Bralewski, M.J. Leszka, M. Kokoszko, Poznań 2001, s. 85.

⁵⁷ *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2 (Inscriptions latines), red. M. Euzennat, J. Marion, Paris 1982, s. 88-89.

⁵⁸ R. Rebuffat nie bez słuszności wskazuje, że mogli oni mieć w miarę stały kontakt z Banasa – *Complements au recueil des Inscriptions Antiques du Maroc*, [w:] *L'Africa romana. Atti del IX convegno di studio Nuoro, 13-15 dicembre 1991*, red. A. Mastino, s. 446; Też tę wydają się też potwierdzać badania onomastyczne znalezisk epigraficznych z Banasa i okolic – M. Euzennat, *Grecs et orientaux en Mauretanie Tingitane*, "Antiquités africaines" 1971, T. 5, s. 162-168; C. Giacchi, *La tabula Banasitana: cittadini e cittadinanza ai confini dell'impero*, [w:] *Civis/civitas. Cittadinanza politico-istituzionale e identità socio-culturale da Roma alla prima età moderna. Atti del seminario internazionale Siena-Montepulciano, 10-13 Luglio 2008*, red. C. Tristano, S. Allegria, Montepulciano 2008, s. 77.

rodów (*primores*)⁵⁹. Z pewnością należeli do grupy zaliczanej przez władze rzymskie do *populus stipendiarius*⁶⁰, skoro płacili *tributum et vectigalium*⁶¹. Prawdopodobnie mieli dobre stosunki z Rzymianami, co wydaje się wynikać z pierwszego dokumentu⁶².

Może właśnie dlatego, kolejni namiestnicy Mauretanii dążą do włączenia w grono rzymskich klientów członków jednego z rodu należącego niewątpliwie do elity Zegreńczyków. Właściwa suplika w obu przypadkach jest dołączona (l. 3 „*libellum Iuliani Zegrensis litteris tuis iunctum legimus*” i l. 16-17 „*legimus libellum principis gentium Zegrensiū animadvertimusque quali favore Epidi Quadrati praedecessoris tui iuuetur*”; ll. 35-36 „*Rog(atu) Aureli Iuliani principis Zegrensiū per libellum suffragante Vallio Maximiano per epistulam*”) do listu poparcia autorstwa aktualnie urzędującego namiestnika. Nie chodzi przy tym o swego rodzaju przychylność, jaką obaj namiestnicy okazali tym konkretnym członkom/członkowi nomadycznego plemienia z ich prowincji, ale o pewną ustaloną konwencję, nawet jeśli niesformalizowaną, to jednak wszechobecną w rzymskiej administracji jak i w stosunkach klienckich: *suffragium*⁶³. Zarówno namiestnik Kojediusz Maksym jak i Waliusz Maksymian występowali w roli *suffragatores*, czyli osób, które wyrażają swoje poparcie dla przesyłanej prośby i jednocześnie wstawiają się u cesarza, jako jego przedstawiciele na prowincji o przychylnie jej rozpatrzenie. Niejasna jest rola Epidiusza Kwadrata, wydaje się,

59 Nie jest też wykluczone, że Zegreńczycy nie byli jednym, lecz związkiem kilku plemion. Euzennat zauważa, że sami Rzymianie nie byli tego pewni, skoro w określeniu funkcji Juliana wnioskodawcy drugiej petycji padają określenia *princeps gentis* jak i *princeps gentium* – *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 88; M. Euzennat, *Les Zengrenses...*, s. 184-185.

60 A.N. Sherwin-White, *JRS* 1973, 6, s. 88; być może nawet *foedus* – C. Giacchi uważa, że ta hipoteza powinna zostać zbadana – op. cit., s. 82 przyp. 29.

61 Por. A. Pikulska-Radomska, *Fiscus non erubescit. O niektórych italskich podatkach rzymskiego pryncypatu*, Łódź 2013, s. 122-125.

62 Po pierwsze sugeruje to już sformułowanie, że cesarze nie mieli w zwyczaju przyznawać obywatelstwa rzymskiego tego rodzaju ludom, jakkolwiek – podążając za nomadycznym stylem życia Zegreńczyków – zastrzeżenia te mogą wynikać też z braku przynależności do jakiegokolwiek *civitas* (tak też komentarz Andre Piganiola do opublikowanego wystąpienia W. Sestona i M. Euzennata, *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle et de Commode d'après la Tabula Banasitana*, CRAI 1961, 12, s. 324; U. Coli, *Rec. De Martino F., Storia della costituzione romana, vol. IV, parte 2^a (Napoli, Iovene, 1965) p. 612-852*, “IURA” 1966, 17.2, s. 331). Bardziej wyraźnym jest argument o efekcie, jakiego spodziewają się Marek Aureliusz i Lucjusz Werus po promocji Juliana i jego rodziny: *nec multas familias arbitraremur apud Zegrenses paria possi e de officiis suis praedicare quamquam plurimos cupiamus honore a nobis in istam domum conlato ad aemulationem Iuliani excitari*. Udzielone *beneficium* ma więc stanowić *exemplum*, jak Rzymianie nagradzają wierną służbę.

63 Por. np. Plin. *epist.* 5, 11, 12, 26. A. Dębiński, M. Jońca, I. Lelarczyk, A. Łuka, *Korespondencja Pliniusza Młodszeo z cesarzem Trajanem. Tekst i tłumaczenie*, Lublin 2017; *ep.* 10.87.3 *Pliny Letters and Panegyricus*, red. P.E. Goold, ser. The Loeb Classical Library, t. 2, London 1992.

że druga suplika została wysłana z prowincji z jego poparciem, być może za jego urzędowania, jednak niewątpliwie poparł ją również jego następca, skoro to on określany jest jako *suffragante*⁶⁴. Inna ewentualność to ta, iż Kwadratus nie zamknął sprawy petycji Juliana Aureliusza i przekazał ją swemu następcy, jednak sam również napisał list polecający⁶⁵. Z obu cesarskich reskryptów wyraźnie widać, jak dużą wagę panujący przykładali do pism. Jakkolwiek samo postępowanie o rozpatrzenie prośby o nadanie obywatelstwa zostało zainicjowane przez *libellus petitionis*, to z *Tabula Banasita* wynika, że przedmiotem dogłębnej analizy w poszukiwaniu argumentów „za” jest pismo urzędnika rzymskiego⁶⁶.

2.c. *civitatem Romanam dedimus, salvo iure gentis, sine diminutione tributorum et vectigalium populi et fisci*

Zastanawiające jest uzyskanie przez obu Zegreńczyków obywatelstwa rzymskiego, z uwagi na fakt, że mamy tu do czynienia z elitą plemienia nomadycznego, czyli nieprzypisanego (czy to w charakterze *cives*, czy też *incolae*) do żadnego miasta w Mauretanii Tingitana. Wydaje się, że zgodnie z rzymską nomenklaturą Zegreńczyków można byłoby określić jako *peregrini deditici*⁶⁷. W pierwszym dokumencie cesarze wskazują, że nie zwykli nadawać obywatelstwa naczelnikom tych rodów. Jednak ostatecznie decyzja jest pozytywna, zaś jednymi z przywołanych argumentów, oprócz zasług⁶⁸, są: wysoka pozycja Juliana wśród Zegreńczyków i życzenie, aby inni członkowie rodów plemiennej elity zaczęli naśladować go w nastawieniu do władzy rzymskiej na prowincji. Było to zresztą zgodne ze sposobem zarządzania przez Rzym podległymi terytoriami. Ekskluzywność obywatelstwa rzymskiego służyła jednocześnie do zjednywania sobie elit podległych *civitates*, aby zachować spokój i stały dopływ dochodów np. z *tributum*⁶⁹. Taka polityka była szczególnie opłacalna

⁶⁴ Epidiusz Kwadrat mógł wysłać petycję Juliana Aureliusza za swego urzędowania. Odpowiedź cesarza została skierowana już na ręce jego następcy – por. *TB ll.* 14-18.

⁶⁵ Również w tym przypadku nie dziwiłby fakt, że administracja cesarska poważnie potraktowałaby pismo byłego namiestnika, który niewątpliwie znał dobrze okoliczności sprawy jak i samego wnioskodawcę.

⁶⁶ M. Christol, *Regards sur l'Afrique romaine*, Paris 2005, s. 75 i n.

⁶⁷ Por. E. Schönbauer, op. cit., s. 106-107; A. Boilă, E. Doruțiu-Boilă, *Discuții recente cu privire la constitutio Antoniniana*, „Studii Clasice” 1972, XIV, s. 183-184.

⁶⁸ Uważa się, że cesarze w obu nadaniach przywołują tak naprawdę argumentację zawarte w listach rekomendacyjnych namiestników prowincji – M. Christol, *Regards sur l'Afrique romaine*, s. 78-79; M. Christol, *Une correspondance impériale: „testimonium” et „suffragatio” dans la Table de Bansa*, „RHD” 1988 76, s. 41-42.

⁶⁹ Zob. np. J.A. Crook, *Law and Life of Rom*, seria Aspects of Greek and Roman Life, red. H.h. Sculard, New York 1967, s. 283; D. Campanile, *Appunti sulla cittadinanza romana nella provincia d'Asia: i casi di Efeso e Smirne*, [w:] *Coloniae romane nel mondo greco*, red. G. Salmeri, A. Raggi, A. Baroni, ser. Minima Epigraphica et Papyrologica. Separata III, Roma 2004, s. 174.

w regionach niespokojnych, gdzie musiały stacjonować legiony, jak w cesarskiej prowincji Tingitana.

Obywatelstwo rzymskie nadane Julianom i ich żonom oraz dzieciom zostało obarczone klauzulami. Pierwsza, to zachowanie swojego prawa plemiennego (*salvo iure gentis*) znajduje się w obu cesarskich reskryptach, druga, pozbawienie – przysługującej obywatelowi rzymskiemu – *immunitas* w zakresie płacenia danin Rzymowi (*sine diminutione tributorum et vectigalium populi et fisci*), ujęta została jedynie w odpisie z *commentarium* dotyczącym rodziny drugiego Juliana⁷⁰.

Nie ma w literaturze przedmiotu kontrowersji co do tego, że klauzula *salvo iure gentis*⁷¹ odnosi się do prawa Zegreńczyków⁷². Oznacza to, iż nowi obywatele zachowywali prawo do posługiwania się w stosunkach wewnętrznych prawem społeczności, w której na co dzień żyją. Zabieg taki jest logiczny z punktu widzenia wspomnianej wyżej polityki rzymskiej, dzięki czemu członek miejscowej elity staje się osobą podniesioną do godności *civis Romanus* nie tracąc jednocześnie dotychczasowej pozycji, przywilejów i powinności⁷³. Znamienne jest jednak to, że w drugim reskrypcie, wnioskujący o nadanie obywatelstwa żonie i dzieciom Julian, wciąż określany jest etnicznie⁷⁴. Dopiero z odpisu dowiadujemy się, że jego *cognomen* to *Aurelius*, natomiast nigdzie nie jest wymieniona *tribus*, do której powinien zostać wpisany wraz z uzyskaniem obywatelstwa⁷⁵. Maurice Euzennat i Jean Marion tłumaczą to faktem, że omawiana tu klauzula

⁷⁰ W literaturze uznaje się, że w istocie była ona dodana również do pierwszego nadania obywatelstwa – por. U. Coli, *Rec. De Martino F., Storia della costituzione romana, vol. IV, parte 2^a (Napoli, Jovene, 1965) p. 612-852*, "IURA" 1966, 17.2, s. 334; A. Boilă, E. Doruțiu-Boilă, „Studii Clasice” 1972, XIV, s. 184; *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 86-87. Dieter Nörr wysunął tezę, że brak *immunitas* w nadaniach obywatelstwa obywatelom miast nierzymskich stanowi dowód, że jego uzyskanie nie powodowało już utraty lokalnego. Pomimo że w przypadku Zegreńczyków nie mamy do czynienia ze społecznością miejską, wydaje się, że schemat został zachowany – *Origo. Studien zur Orts-, Stadt- und Reichszugehörigkeit in der Antike*, [w:] Dieter Nörr. *Historiae iuris antiqui. Gesammelte Schriften*, red. T.J. Chiusi, W. Kaiser, H.-D. Spengler, t. I, Goldbach 2003, s. 563-564.

⁷¹ Klauzula ta jest szeroko dyskutowana w kontekście interpretacji zachowanego na papirusie tekstu *Constitutio Antoniniana* (Pap. Gies. 40), jednak kwestia ta wykracza poza ramy niniejszego artykułu, stąd ograniczymy się do odesłania do przykładowej literatury na ten temat: E. Schönbauer, *op. cit.*; A. Boilă, E. Doruțiu-Boilă, „Studii Clasice” 1972, XIV.

⁷² Tłumaczenie Schönbauera: 'Verliehen wird die *civitas Romana* unter voller Wahrung des bisherigen internen Rechtszustandes in der *gens*' dodając przy tym, że w tym konkretnym przypadku powinna byłaby ona raczej brzmieć „*salvo more maiorum gentis*” – "IURA" 1963, 14.1, s. 91nn.

⁷³ Tak też *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 86-87.

⁷⁴ Por. np. inskrypcje z Volubilis czy Banasa, gdzie jako przydomek nowi obywatele nierzadko zachowują swoje etniczne imiona. – por. A.R. Jurewicz, *Trzy inskrypcje z Volubilis (IAM¹ 2.369, 370a, 448) – interpretari epigraphicam*, „SPU” 2013, 22, s. 135; F. Jacques, J. Scheid, *Rom und das Reich in der Hohen Kaiserzeit 44 v.Chr. -260 n.Chr.*, t. 1, tłum. P. Riedlberg, Stuttgart, Leipzig 1998, s. 229.

⁷⁵ Mieszkańcy Banasa byli wpisani do *tribus Fabia* – *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 71. F. Jacques i J. Scheid wskazują, że niekiedy w inskrypcjach w przypadku nowych obywateli *tribus* nie występowała, ale jako przykład podają jedynie *Tabula Banasitana*, *op. cit.*, s. 229.

powoduje, że pomimo stania się obywatelem rzymskim Julian nie przestaje być Zegreńczykiem⁷⁶. I właśnie taki był zamiar. Z punktu widzenia Rzymian, nieprzypadkowo tak ważna była pozycja Juliana w ramach jego *gens*, nagroda nie mogła oznaczać utraty pozycji. Jak pisał Gianfranco Purpura, chodziło o to, by nie uczynić ich obcymi na własnej ziemi, również w stosunku do swych rodzimych praw⁷⁷. Co ciekawe, zarówno pierwszy jak i drugi Julian nie nosili imion etnicznych berberyjskich (w odróżnieniu od swoich żon) tylko rzymskie. Podobnie ich dzieci. Wydaje się, że ród/rody, z których pochodzili, już wcześniej wykazywał pewne oznaki romanizacji.

Kolejna klauzula dotyczyła wykluczenia z *immunitas*, z jakiej w zakresie pewnych obciążeń korzystali obywatele rzymscy⁷⁸: *sine diminutione tributorum et vectigalium populi et fisci*⁷⁹. Mowa w niej o dwóch rodzajach obciążeń: *tributum* i *vectigal*. W przypadku pierwszego z nich, chodzi tu najprawdopodobniej o istniejący w okresie pryncypatu podatek gruntowy, pobierany w prowincjach cesarskich, w szerszym kontekście obciążenie kojarzone z pewnym poddaństwem, a zatem ze statusem peregryna⁸⁰. Nie oznaczało to jednak, że nie były możliwe również zwolnienia o charakterze podmiotowym na rzecz pewnej grupy osób lub jednostek⁸¹. *Vectigal* to termin używany zarówno na określenie podatku, który dzisiaj można byłoby porównać do opłat celnych, ale też świadczenie wnoszone przez niektóre prowincje w postaci darmowych lub sprzedawanych po ustalonej przez Rzymian cenie dostaw zboża⁸². W epigrafice

⁷⁶ *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 84nn.; A. Gonzales, *Les requetes de Pline le Jeune aupres de Trajan. De la citoyennete romaine pour des affranchis et des peregrins*, [w:] *Antiquite et citoyennete. Actes du Colloque International tenu a Besancon les 3, 4 et 5 novembre 1999*, red. S. Ratti, Paris 2002, s. 37.

⁷⁷ G. Purpura, *Tabula Banasitana de viritana civitate*, w: *Revisione et integrazione dei Fontes Iuris Romani Anteiusianini (FIRA). Studi preparatori*, t. 1 (Leges), red. G. Purpura, Torino 2012, s. 628.

⁷⁸ J.A. Crook, *Law and Life of Rom*, seria Aspects of Greek and Roman Life, red. H.h. Scullard, New York 1967, s. 256.

⁷⁹ Por. Paulus, lib. 2 *de censibus*, D. 50.15.8.6-7; Plin. *Min. ep.* 10.93 (ed. Loeb).

⁸⁰ J.A. Crook, *Law and Life of Rom*, seria Aspects of Greek and Roman Life, red. H.h. Scullard, New York 1967, s. 256; W. Litewski, s.v. *tributum*3, [w:] *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998, s. 263; J. Sondel, s.v. *tributum*, op. cit., s. 955; A. Pikulska-Radomska, op. cit., s. 105-116.

Określenie *tributum* niekiedy spotyka się w źródłach na określenie innego rodzaju podatku, w tym osobistego – H. Heumann, E. Seckel, *tribuere* 2b, [w:] *Handlexikon zu den Quellen des romischen Rechts*, 2. dodr. do 9. wyd. Jena 1926, s. 593; A. Berger, s.v. *tributum soli*, [w:] *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953, s. 745; Kamiński, *Tributum* 3, [w:] *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 1986, s. 151; W. Litewski, s.v. *tributum capitis*, op. cit., s. 263; L. Gagliardi, *Mobilità e integrazione delle persone nei centri cittadini romani. Aspetti giuridici*, cz. 1. (*La classificazione degli incolae*), Milano 2006, s. 227-242.

⁸¹ Paulus, lib. sing. *de cognitionibus*, D. 49.18.5.1; idem, lib. 2 *de censibus*, D. 50.15.8.5.

⁸² Paulus, lib. 52 *ad edictum*, D. 39.4.4.2; Ulpianus, lib. 10 *ad edictum*, D. 50.16.17.1; Marcianus, lib. sing. *de delatoribus*, D. 39.4.16.7; Festus, s.v. *Vectigal* 461 L; H. Heumann, E. Seckel, *vectigal*, op. cit., s. 614; A. Berger, s.v. *vectigal (vectigalia)*, op. cit., s. 759; W. Rozwadowski, *vectigal* 2,

z okresu Cesarstwa ten podatek nierzadko występuje w skojarzeniu z systemem centurialnym, tj. z podatkiem gruntowym⁸³. Jak trafnie scharakteryzował takie podejście Antonio Gonzales: zachowanie równowagi wymagało, aby z jednej strony elity, które w dużej mierze ponosiły ciężary na rzecz lokalnej społeczności nie mogły się od tego uchylać po otrzymaniu obywatelstwa rzymskiego, a z drugiej, nie mogły też ulec pomniejszeniu dochody skarbcza cesarskiego⁸⁴. Stąd w II w. n.e. nadawanie obywatelstwa bez *immunitas* stało się regułą⁸⁵.

2.d. *et ipsi et Ziddane uxori item liberis...*

Schemat jaki wyłania się z pierwszego reskryptu do złudzenia przypomina ten znany z *diploma militaris*⁸⁶. Nieco inaczej sprawa przedstawia się w drugim dokumencie, gdzie – jak się wydaje⁸⁷ – obywatelstwo otrzymali jedynie żona i dzieci obywatela rzymskiego. Dlaczego Aureliusz zwrócił się z taką prośbą do cesarzy? Wydaje się, że odpowiedź powinna skupiać się na jego poniekąd dwójakim statusie: *Zegrenses* i *civis Romanus*. Obaj Zegreńczycy, wszystko na to wskazuje, po otrzymaniu obywatelstwa pozostali w rodzimej społeczności. Fakt ten potwierdzony jest przez klauzulę (*salvo iure gentis*) dopuszczającą możliwość posługiwania się przez nich prawem rodzimym. W obu przypadkach zawarli małżeństwa z autochtonkami, z którymi, według prawa rzymskiego nie mieli *conubium*. Niewątpliwie ich związki i potomstwo uznawane były za legalne według prawa plemiennego, jednak zgodnie z prawem rzymskim pozostawali *caelibes*⁸⁸. Ich dzieci nie mogły być uznane za legalne potomstwo przez co nie mogły po nich dziedziczyć, co rodziło spory problem, bowiem w tej sytuacji o spadek po obywatelu rzymskim upomniałby się *fiscus*⁸⁹.

[w:] *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, s. 154; W. Litewski, s.v. *vectigal*1, [w:] *Słownik encyklopedyczny*, s. 272; J. Sondel, s.v. *vectigal* 3, op. cit., s. 978 i n.; L. Gagliardi, op. cit., s. 227-242.

⁸³ Por. Hyginus, *de limitibus*, s. 79, 5-16; "AÉ" 1999. 1023.

⁸⁴ „L'équilibre fiscal de l'Empire tient en grande partie a la contribution des provinces” – cyt. A. Gonzales, op. cit., s. 42.

⁸⁵ A. Pikulska-Radomska, op. cit., s. 122.

⁸⁶ Nadanie obywatelstwa obejmowało niekiedy żony i posiadane już dzieci. Por. "CIL" XVI s. 146, nr 12 oraz D. Cherry, *Frontier and Society in Roman North Africa*, Oxford 1998, s. 104 nn.

⁸⁷ Sprawa ta jest niejasna, bowiem Euzennat i Marion wysunęli hipotezę, że tak naprawdę również Aurelius Julian otrzymał obywatelstwo – *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 84; por. też F. Jacques, J. Scheid, op. cit., s. 235-236.

⁸⁸ Z punktu widzenia *leges Iuliae et Papia Poppea* nie spełniali żadnego z zawartym tam wymogów.

⁸⁹ D. Cherry, *The Minician Law: Marriage and the Roman Citizenship*, "PHOENIX" 1990, 44.3 s. 264; por. też A.R. Jurewicz, K.T. Tadajczyk, *Edictum Claudii de civitate Volubilitanorum*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, 13.2, s. 56-58.

2.e. *in commentariis nostras referri possit*

Jak już wspomniano, ostatni dokument z inskrypcji to wypis z rejestru osób, którym nadano obywatelstwo rzymskie, sporządzony w celu potwierdzenia tego faktu na potrzeby osoby zainteresowanej⁹⁰. O konieczności jego dokonania wspominają już w swoim reskrypcie Marek Aureliusz i Kommodus, prosząc jednocześnie namiestnika prowincji, aby dostarczył brakujących danych beneficjentów, to jest ich wieku⁹¹. W analizowanym dokumencie wpis obejmował imiona beneficjentów, ich pochodzenie etniczne⁹² i wiek. Dodatkowo odnotowywano wnioskodawcę petycji o nadanie obywatelstwa⁹³ oraz jego sufraganta⁹⁴.

2.f. *Actum eodem die, ibi, isdem consulibus Asclepiodotus libertus, recognovi. Signaverunt...*

Ostatni dokument sporządzono tego samego dnia, w którym wydano drugi reskrypt. Wyzwoleniec cesarski⁹⁵ Asklepiodot, który potwierdził (*descriptum et recognitum, recognovit*) formalną zgodność wyciągu z treścią podpisaną przez cesarza należał do personelu jednej z cesarskich kancelarii⁹⁶.

Odpis z *commentarium* powinien być opieczętowany przez siedmiu świadków, tymczasem przedstawiony na inskrypcji dokument trzeci sygnowało dwanaście podpisów. W literaturze przedmiotu, choć nie jednogłośnie⁹⁷, wskazuje się, że mamy tu do czynienia z pieczęciami członków *concilium principis*, które brało udział w procedurze udzielenia obywatelstwa żonie i dzieciom Aureliusza

⁹⁰ Por. też "AÉ" 1999, 1250.

⁹¹ Ll. 21: *explora quae cuiusque aetatis sit, et scribe nobis*.

⁹² Ll. 31: (...) *Faggura uxor Iuliani principis gentis Zegrensiium* (...); ll. 33-34: (...) *Iuliana ... Maxima ... Iulianus ... Diogenianus ... liberi Iuliani supra scripti* (...).

⁹³ Ll. 35: (...) *Rogatu Aureli Iuliani principis Zegrensiium* (...).

⁹⁴ Ll. 35: (...) *suffragante Vallio Maximiano* (...).

⁹⁵ C. Ando, *The Administration of the Provinces*, [w:] *A Companion to the Roman Empire*, red. D.S. Potter, Blackwell Publ. 2006, s. 184.

⁹⁶ Wspominano już o kontrowersjach co do tego, której z kancelarii *ab epistulis* czy *a libellis* należy przypisać opracowanie obu reskryptów, co w oczywisty sposób musiało przenieść się na ewentualne zaszeregowanie samego Asklepiodota – por. A.A. Schiller, op. cit., s. 153-154.

⁹⁷ W istocie zastrzeżenia niektórych autorów nie odnoszą się do tego, że istotnie osoby te mogły być członkami *consilium principis*, ale czy ranga sprawy czyniła z niej przedmiot obrad tego gremium. Sceptycznie R. Rebuffat, *Complements au recueil des Inscriptions Antiques du Maroc*, [w:] *l'Africa romana. Atti del IX convegno di studio Nuoro, 13-15 dicembre 1991*, red. A. Mastino, s. 446. A.A. Schiller idzie za tezą Kunkela, że nie chodzi tu o członków *consilium* ale, ku temu przynajmniej wydaje się skłaniać, o powołaną *ad hoc* przez cesarzy radę, która zatwierdziła przesłaną do Rzymu wersję treści inskrypcji. Autor ten uważa, że W. Seston, który optował za wersją, iż mamy przed sobą podpisy członków powołanej *ad hoc* do rozpatrzenia petycji Aureliusa Juliana mylił się, bowiem sprawa była zbyt błaha, aby cesarz miał angażować w nią grono tak znamienitych osób – A.A. Schiller, op. cit., s. 154-159.

Juliana⁹⁸. Ta rada przyboczna cesarza, początkowo o charakterze nieformalnym, uległa w II w. sformalizowaniu⁹⁹. Rada cesarska zajmowała się sprawami o charakterze politycznym, prawnym (np. rozstrzyganiem kontrowersji) czy sędowniczymi, jednak jej decyzje nie były wiążące dla cesarza¹⁰⁰. Udało się również zidentyfikować osoby, których podpisy zostały odczytane¹⁰¹. Kolejność, w jakiej zostali wymienieni, miałyby wynikać z porządku zależnego od dystynkcji i wieku¹⁰²: M. Gawiusz Skwilla Galicanus; M. Acyliusz Glab里昂; T. Sekstiusz Lateranus; G. Septymiusz Sewer; P. Juliusz Skapula Tertullus – wszyscy *consulares*; następnie w randze ekwickiej: T. Wariusz Klemens; M. Basseusz Rufus; P. Taruttien Paternus; Tygidiusz, Perennius; Kw. Cerwidiusz Scewola; Kw. Larcjusz Eurypianus i wreszcie T. Flawiusz Pison.

Zakończenie

Ilość dokumentacji epigraficznej w postaci tablic z brązu, zachowanej do naszych czasów w stanie umożliwiającym jej odczytanie jest niewielka¹⁰³. Tym cenniejsza jest analizowana tutaj *Tabula Banasitana*. Jest ona wycinkiem trudnych relacji Rzymian z lokalnymi plemionami Mauretanii. Po wojnie z Takfarinasem (17–23¹⁰⁴) Rzymianie rozpoczęły politykę podporządkowywania sobie ludów nomadycznych¹⁰⁵. Za Flawiuszy mają początek ekspedycje wojskowe na

⁹⁸ W. Seston, M. Euzennat, *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle...*, 11-12, s. 318; W. Seston, op. cit., s. 77-84; W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*; W. Seston, op. cit., s. 101-106; „AÉ” 1971, 534; „AÉ” 1973, 654; A.N. Sherwin-White, JRS 1973, 63, s. 90.

⁹⁹ Początki tego procesu widoczne są za panowania Hadriana, który nadaje formalną rangę tytułowi *consiliarius*, odąd powoływanemu dożywotnio i otrzymującemu stosowne wynagrodzenie – M. Christol, *Le conseil imperial...*, s. 33; T. Masiello, *Corso di Storia del Diritto Romano*, Bari 2007, s. 129; A. Dębiński, J. Misztal-Konecka, M. Wójcik, *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010, s. 45.

¹⁰⁰ R. Sajkowski, *Kwestie ustrojowe - rys historyczny*, [w:] A. Jurewicz, R. Sajkowski, B. Sitek, J. Szczerbowski, A. Świętoń, *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011, 68. Niektórzy autorzy uważają, że w okresie, kiedy wydano omawiane tu reskrypty, cesarze dysponowali zazwyczaj więcej niż jednym *consilium*, które uległy specjalizacji – zob. A.A. Schiller, op. cit., s. 156 i n.

¹⁰¹ Por. przyp. 40-51.

¹⁰² W. Seston, M. Euzennat, *Un dossier de la Chancellerie romaine...*; W. Seston, op. cit., s. 102.

¹⁰³ W. Eck uważa, że zaledwie 5% z tego, co wytworzono w obrocie prawnym – *Rechtsunsicherheit heilen: Hadrian und seine Pratorianer am Beginn seiner Regierung*, [w:] *Desmoi filias. Bonds of Friendship. Studien in Ancient History in Honour of Francisco Javier Fernandez Nieto*, red. J.C. Bermejo Barrera, M. Garcia Sanchez, Barcelona 2017, s. 143

¹⁰⁴ Takfarinas był przywódcą plemienia Getulów zw. też Musulamii, więcej na ten temat por. R. Syme, *Takfarinas, the Musulamii and Thubursicu*, [w:] *Studies in Roman Economic and Social History in Honor of Allan Chester Johnson*, red. P.R. Coleman-Norton, Princeton 1951, passim (w szcz. 118-119).

¹⁰⁵ I tak Getulowie otrzymali terytorium kontrolowane przez Rzymian jako miejsce osiedlenia się. Wielu z nich służyło potem w *auxiliares* – por. C. Lepelley, *Africa*, [w:] *Roma und das Reich in der Hohen Kaiserzeit 44v. Chr. – 260 n.Ch.*, t. 2, red. C. Lepelley, München-Leipzig 2001, s. 87-88.

zachód od Theveste w celu rozszerzenia wpływów na tereny południowej Numidii, opanowanej przez nomadyczne i półnomadyczne plemiona. Operacja została uwieńczona powodzeniem, a obecne tam ludy zostaną zobowiązane do płacenia *tributum*. Flawiusze podejmują na nowo politykę kolonizacyjną Augusta zakładając w *Africa Proconsularis* miasta na prawie rzymskim bądź latyńskim (*Ammaedara*¹⁰⁶, *Madaura*), lub podwyższając status kilku innym¹⁰⁷. Wespazjan ustanowił *conventus civium Romanorum* dla prowincji *Africa*¹⁰⁸. Ostatecznie rozszerzono granice prowincji o południową Numidię. Całkowite podporządkowanie sobie Afryki nastąpiło za Trajana¹⁰⁹, jednak należy przypisać temu cele wyłącznie strategiczne, zakładając kolonie, czy zmieniając status lokalnych miast Rzymianie zasadniczo nie interesowali się ludnością tubylczą¹¹⁰.

W świetle nowych badań archeologicznych wydaje się, że relacje z plemionami saharyjskiego masywu Atlasu nie były wrogie i nieprzyjazne¹¹¹. Jest to duży kontrast w porównaniu z Mauretanią¹¹². Z tego powodu w *Africa*

Późniejsze lokalne powstania były krwawo tłumione. Podobną politykę prowadzono też w innych prowincjach, por. np. "AÉ" 2001. 1214 (i odesłania do wcześniejszej literatury); "AÉ" 1966.

¹⁰⁶ Por. "AÉ" 1999, 1798.

¹⁰⁷ *Bulla Regia* i *Leptis Magna* do rangi municypium, *Hippo Regius* do rangi kolonii – C. Lepelley, op. cit., s. 88-89.

¹⁰⁸ Ibidem, s. 88-89.

¹⁰⁹ Długotrwałość procesu spowodowana była trudnościami z podporządkowaniem sobie plemion, dla których warunki życia na stepie lub terenach półpustynnych były czymś naturalnym. Potem, do V w. nie słychać o jakichś spięciach. Trajan tworzy też *limes*, jednak jego kolonizacja tego obszaru miała w opinii C. Lepelley'a jedynie strategiczne cele – por. ibidem, s. 89-91; G. Waldherr, *Kaiserliche Baupolitik im Nordafrika. Studien zu den Bauinschriften der diokletianischen Zeit und ihrer räumlichen Verteilung in dem römischen Provinzen Nordafrika*, seria Europäische Hochschulschriften III, Frankfurt a. Main – Bern – New York – Paris 1989, s. 54.

¹¹⁰ Jeszcze w IV w. V.A. Sirago wskazuje na istnienie nomadycznych i seminomadycznych plemion tubylczych, ze zromanizowanymi niekiedy elitami. Co więcej, wskazuje, że rzymska polityka ignorowania populacji tubylczych powodowała niekiedy ich ponowną barbaryzację – *Aspetti del colonialismo romano in Africa*, [w:] *l'Africa Romana. Atti del VII convegno di studio Sassari, 15-17 dicembre 1989*, red. A. Mastino, t. 2, Sassari 1990, s. 985-990. O sytuacji społecznej w Afryce rzymskiej w czasach tumultu Firmusa i Gildona, jako skutku rzymskiej polityki wobec ludności tubylczej por. też C. Gebbia, *Ancora sulle 'rivolte' di Firmo e Gildone*, [w:] *l'Africa Romana. Atti del V convegno di studio Sassari, 11-13 dicembre 1987*, red. A. Mastino, Sassari, passim.

¹¹¹ Okazuje się, że na tych terenach znajdowało się sporo rzymskich osad, zaś miasta Numidii nie były obwarowane.

¹¹² Paus. *Ἀρκαδικά* 8.43.3. Por. też R. Rebuffat, *Les peuples du nord du Maroc*, [w:] *Provinces et identités provinciales dans l'Afrique romaine*, red. C. Briand-Ponsart, Y. Moderan, Caen 2011, s. 69-85. Na temat tumultów w Afryce rzymskiej por. C. Gebbia, *Essere «berbero» nell'Africa tardoantica*, [w:] *l'Africa Romana. Atti del VII convegno di studio Sassari, 15-17 dicembre 1989*, red. A. Mastino, t. 1, Sassari 1990, s. 326; V.A. Sirago, *Aspetti del colonialismo romano in Africa*, [w:] *l'Africa Romana. Atti del VII convegno di studio Sassari, 15-17 dicembre 1989*, red. A. Mastino, t. 2, Sassari 1990, s. 974-992, w szczególności s. 978-981 (tumulty wywołane przez wodzów lokalnych plemion); F. Jacques, J. Scheid, op. cit., s. 161.

proconsularis stacjonowały rzymskie wojska¹¹³. Nie brakowało jednak przykładów, w których lokalni wodzowie Maurów służyli w *auxiliares* i uzyskiwali obywatelstwo rzymskie za oddane Rzymianom zasługi. Tak też musiało być w przypadku pierwszego Juliana¹¹⁴.

Tabula Banasitana nie jest raczej inskrypcją honoryfikacyjną¹¹⁵. Jakkolwiek otrzymanie obywatelstwa rzymskiego stanowiło wyróżnienie, jednak, w takim przypadku inskrypcja powinna wymieniać zasługi obu Julianów, które doprowadziły do otrzymania tego rodzaju beneficjów¹¹⁶. Jest to źródło o charakterze publicznym, bowiem stanowi odwzorowanie dwóch cesarskich konstytucji skierowanych do cesarskich urzędników. Manfred Schmidt uważa, że u podstaw jej powstania leżały raczej motywy reprezentacyjne niż informacyjne¹¹⁷.

Niewiadomą pozostaje kto był fundatorem inskrypcji. Najbardziej naturalnym wydawałoby się wskazanie na samych zainteresowanych, w tym przypadku na drugiego z Zegreńczyków. Tablica została odnaleziona w kompleksie przynależnym do forum kolonii Banasa, być może była częścią pomnika na cześć Marka Aureliusza¹¹⁸, zatem wydaje się, że w jej powstaniu musiał brać udział czynnik urzędowy¹¹⁹. Jak już wspomniano *libellus principis* zazwyczaj wysyłany był do zainteresowanego (namiestnik prowincji), można założyć, że w obu przypadkach przynajmniej jedna kopia trafiła do Julianów. To właśnie stanowiło dla Williams'a kluczowy argument za tym, iż tablicę ufundowała

¹¹³ Za Dioklecjana była to *Legio III Augusta* – M. Absil, *L'armee romaine de Diocletien a Valentinien I dans l'epigraphie*, [w:] *L'armee romaine de Diocletien a Valentinien I^{er}. Actes du Congres de Lion (12-14 septembre 2002)*, red. Y. Le Bohec, C. Wolff, Lyon 2004, s. 120 i n. Por. też F. Jacques, J. Scheid, op. cit., s. 160 i 162-164.

¹¹⁴ D. Whittaker, *Landlords and warlords in the Later Roman Empire*, [w:] *War and Society in the Roman World*, red. J. Rich, G. Shipley, London – New York 1993, s. 288-289.

¹¹⁵ Odmienne W. Williams, *Formal and Historical Aspects of two new Documents of Marcus Aurelius*, ZPE 1975, 17, s. 57-58.

¹¹⁶ Por. A.R. Jurewicz, K.T. Tadjczyk, op. cit., s. 46 i n.; G. Rowe, *Laws, Lawmaking, and legal Documents*, [w:] *The Oxford Handbook of Roman Epigraphy*, red. Ch. Bruun, J. Edmondson, Oxford 2015, s. 308-309; A. Lovato, *Elementi di epigrafia giuridica romana*, Bari 2006, s. 55-56.

¹¹⁷ M.G. Schmidt, *Einführung in die lateinische Epigraphik*, seria: Einführungen Altertumswissenschaft, Darmstadt 2004, s. 34. Nie wiadomo dokładnie, jak była usytuowana *Tabula Banasitana*, jednak zestawienie jej przez Schmidta z publikacjami *leges municipales*, które określa jako 'symbolic epigraphy' może nie być bezpodstawne (s. 33).

¹¹⁸ Autor ten powołuje się na hipotezę H. Wollfa, który uważał, że nie była to fundacja publiczna i wskazuje, że w tym rejonie można napotkać tego rodzaju inskrypcje dotyczące rozporządzeń cesarskich – G. Purpura, *Tabula Banasitana de viritana civitate*, [w:] *Revisione et integrazione dei Fontes Iuris Romani Anteiustiniani (FIRA). Studi preparatori*, t. 1 (Leges), red. G. Purpura, Torino 2012, s. 626.

¹¹⁹ Chociażby w postaci uchwały (*decretum*) dekurii pozwalającej na jej umieszczenie na budynku publicznym – por. np. S. Manzella, *Mestiere dell'epigrafista. Guida alla schedatura del materiale epigrafico lapideo*, Roma 1987, s. 124 n. Co do miejsca znalezienia por. *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 76.

sama kolonia Banasa we współdziale z Aureliuszem Julianem, aby go uhonorować¹²⁰. Williams uważa *Tabula Banasitana* za dokument tożsamy w swym charakterze z inskrypcjami z Rhodiapolis, opublikowanymi w *Année Epigraphique* w 1962 r. pod numerami 182-184. Jednak w przywołanych inskrypcjach występują typowe dla tego typu epigrafiki sformułowania, jak *frater eius remisso rei publicae sumptu de suo posuit* (182: II. w. n.e.) lub *p.p.p. [pecunia publica posuit*¹²¹] (183: III w. n.e.), których próżno szukać w analizowanym tu dokumencie¹²².

Wątpliwość co do prywatnego fundatora inskrypcji może również budzić fakt, iż brak dowodu na jakikolwiek trwalszy związek wymienionych w niej Zegreńczyków z Banasa¹²³. Jak już wspomniano, nie znamy *tribus*, do jakiej powinni być zostali wpisani obaj Julianowie. Wydaje się wysoce prawdopodobne, że Zegreńczycy odwiedzali Banasa z uwagi na odbywające się tam periodycznie targi¹²⁴. W tym kontekście znajdująca się w eksponowanym miejscu tablica, która poświadczała, że kilku członków ich plemiennej elity zostało nagrodzonych za swe zasługi rzymskim obywatelstwem mogło stanowić zachętę do pójścia w ich ślady. Nie oznacza to, że jednocześnie nie leżało to w interesie samych Julianów i członków ich rodzin¹²⁵.

Bibliografia

Wydania źródeł

- Itinerarium Antoniniani*, ed. G. Parthey, M. Pinder, Berlin 1848.
Pausaniae descriptio Graeciae, t. 2, ed. J.H.Chr. Schubart, Lipsiae 1870.
Pomponii Melae de Chorographia libri tres, ed. C. Frick, Lipsiae 1880.
C. Plinii Secundi Naturalis Historiae, t. 1, ed. C. Mayhoff, Stutgardiae 1967.
Pliny Letters and Panegyricus, t. 2, red. P.E. Goold, London 1992.
 Ptolemaios, *Handbuch der Geographiae*, t. 1, ed. A. Stuckelberg, G. Grasshoff, Basel 2006.
Corpus Inscriptionum Latinarum (CIL), t. 9 (*Inscriptiones Calabriae Apuliae Samnii Sabi-norum Picenii Latinae*), ed. Th. Mommsen, Berolini 1883.

¹²⁰ W. Williams, ZPE 1975, 17, s. 57-58.

¹²¹ A. Lovato, op. cit., s. 173

¹²² Tak też *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2, s. 91.

¹²³ Por. analizę epigrafiki funeralnej odnalezionej w Banasa, R. Mueden, op. cit., s. 159-169.

¹²⁴ *Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2 (Inscriptions Latines. Supplement), red. N. Labory, Paris 2003, s. 42.

¹²⁵ Tu spotykają się stanowiska Williams'a i Sestona oraz Euzennata, stąd ci ostatni nie wykluczają finansowego udziału Juliana Aureliusza w ufundowaniu inskrypcji – zob. *supra* przyp. 119 i 121.

- Corpus Inscriptionum Latinarum (CIL)*, t. 10 (*Inscriptiones Bruttiorum Lucaniae Campaniae Siciliae Sardiniae Latinae*), ed. Th. Mommsen, Berolini 1883.
- Corpus Inscriptionum Latinarum (CIL)*, t. 16 (*Diplomata Militaria*), ed. Th. Mommsen, H. Nesselhauf, Berolini 1936.
- Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2 (*Inscriptions Latines. Supplément*), ed. N. Labory, Paris 2003.
- L'Année Épigraphique*, 1942, r. 1941.
- L'Année Épigraphique*, 1953, r. 1952.
- L'Année Épigraphique*, 1962, r. 1961.
- L'Année Épigraphique*, 1974, r. 1971.
- L'Année Épigraphique*, 1978, r. 1973.
- L'Année Épigraphique*, 2002, r. 1999.
- Corpus Iuris Civilis*, t. 1 (*Digesta*), ed. Th. Mommsen, P. Krueger, Berolini 1928.
- Glossaria Latina*, t. IV: Placidus, Festus, ed. J.W. Pirie, W-M Lindsay, Hildesheim 1965.
- Corpus agrimensorum romanorum*, t. I.1, ed. C. Thulin, Lipsiae 1913.

Literatura

- Ando C., *The Administration of the Provinces*, [w:] *A Companion to the Roman Empire*, red. D.S. Potter, Blackwell Publ. 2006.
- Berger A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Philadelphia 1953.
- Boilă A., Doruțiu-Boilă E., *Discuții recente cu privire la constitutio Antoniniana*, "Studii Clasice" 1972, XIV.
- Campanile D., *Appunti sulla cittadinanza romana nella provincia d'Asia: i casi di Efeso e Smirne*, [w:] *Colonie romane nel mondo greco*, red. G. Salmeri, A. Raggi, A. Baroni, ser. Minima Epigraphica et Papyrologica. Separata III, Roma 2004.
- Cherry D., *Frontier and Society in Roman North Africa*, Oxford 1998.
- Cherry D., *The Minician Law: Marriage and the Roman Citizenship*, "PHOENIX" 1990, 44.3.
- Christol M., Magioncalda A., *Studi sui procuratori delle due Mauretaniae*, Pubblicazioni del Dipartimento di Storia del Università degli studi di Sassari 13, Sassari 1989.
- Christol M., *Le conseil imperial, rouage de la monarchie administrative sous les Antonins et les Sévères*, [w:] *Herrschen und Verwalten. Der Alltag der römischen Administration in der Hohen Kaiserzeit*, red. R. Haensch, J. Heinrichs, Köln – Weimar – Wien 2007.
- Christol M., *Regards sur l'Afrique romaine*, Paris 2005.
- Coli U., Rec. De Martino F., *Storia della costituzione romana, vol. IV, parte 2^a (Napoli, Jovene, 1965) p. 612-852*, "IURA" 1966, 17.2.
- Crook J.A., *Law and Life of Rom*, seria Aspects of Greek and Roman Life, red. H.H. Scullard, New York 1967.
- de Ruggiero E., *Dizionario Epigrafico di Antichità Romane*, t. 2, cz. III, Roma 1961.

- Dessau H., *Banasa 2*, [w:] *RE*, t. 2, red. G. Wissowa, Stuttgart 1896, kol 2845.
- Dębiński A., Misztal-Konecka J., Wójcik M., *Prawo rzymskie publiczne*, Warszawa 2010.
- Dębiński A., Jońca M., Lelarczyk I., Łuka A., *Korespondencja Pliniusza Młodszeo z cesarzem Trajanem. Tekst i tłumaczenie*, Lublin 2017.
- Euzennat M., *Les Zengrenses*, [w:] *Mélanges d'Histoire Ancienne offerts à William Seston*, Paris 1974.
- Euzennat M., *Greco et orientaux en Mauretanie Tingitane*, "Antiquités Africaines" 1971, t. 5.
- Forssman B., *Zur 'Tabula Banasitana'*, "Antiquités Africaines" 1975, 9.
- Inscriptions Antiques du Maroc*, t. 2 (Inscriptions latines), red. M. Euzennat, J. Marion, Paris 1982.
- Gagliardi L., *Mobilità e integrazione delle persone nei centri cittadini romani. Aspetti giuridici*, cz. I. (*La classificazione degli incolae*), Milano 2006.
- Gebbia C., *Essere «berbero» nell'Africa tardoantica*, [w:] *l'Africa Romana. Atti del VII convegno di studio Sassari, 15-17 dicembre 1989*, red. A. Mastino, t. 1, Sassari 1990.
- Giacchi C., *La tabula Banasitana: cittadini e cittadinanza ai confini dell'impero*, [w:] *Civis/civitas. Cittadinanza politico-istituzionale e identità socio-culturale da Roma alla prima età moderna. Atti del seminario internazionale Siena-Montepulciano, 10-13 Luglio 2008*, red. C. Tristano, S. Allegria, Montepulciano 2008.
- Gonzales A., *Les requetes de Pline le Jeune aupres de Trajan. De la citoyennete romaine pour des affranchis et des peregrins*, [w:] *Antiquite et citoyennete. Actes du Colloque International tenu a Besancon les 3, 4 et 5 novembre 1999*, red. S. Ratti, Paris 2002.
- Heumann H., Seckel E., *Handlexikon zu den Quellen des römischen Rechts*, 2. dodr. do 9. wyd. Jena 1926.
- Jurewicz A.R., Tadajczyk K.T., *Edictum Claudii de civitate Volubilitanorum*, „Zeszyty Prawnicze“ 2013, 13.2.
- Litewski W., *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998.
- Kienast D., Eck W., Heil M., *Römische Kaisertabelle. Grundzüge einer römischen Kaiserchronologie*, wyd. 6 poprawione, Darmstadt 2017.
- Kotula T., *Les principes gentis et les principes civitatis en Afrique romaine*, "EOS" 1965, 55.
- Lepelley C., *Africa*, [w:] *Roma und das Reich in der Hohen Kaiserzeit 44v. Chr. – 260 n.Ch.*, t. 2, red. C. Lepelley, München-Leipzig 2001, tłum. niem. P. Riedlberger.
- Lovato A., *Elementi di epigrafia giuridica romana*, Bari 2006.
- Manzella S., *Mestiere dell'epigrafista. Guida alla schedatura del materiale epigrafico lapideo*, Roma 1987.
- Masiello T., *Corso di Storia del Diritto Romano*, Bari 2007.
- Melchor Gil E., *Los senados de las comunidades no privilegiadas de Hispania (s. III a.C.-s. I d.C.)*, [w:] *La praxis municipale dans l'Occident romain*, red. L. Lamoine, C. Berrendonner, M. Cebeillac-Gervasoni, Paris 2010.

- Mueden R., *Las colonias y municipios de la Mauretania Tingitana*, Granada 2010, rozprawa doktorska obroniona na Uniwersytecie w Granadzie.
- Nörr D., *Origo. Studien zur Orts-, Stadt- und Reichszugehörigkeit in der Antike*, [w:] Dieter Nörr. *Historiae iuris antiqui. Gesammelte Schriften*, red. T.J. Chiussi, W. Kaiser, H.-D. Spengler, t. I, Goldbach 2003.
- Parroni P., *Pomponii Melae de Chorographia libri tres. Introduzione, edizione critica e commento*, Roman 1984
- Pflaum H.-G., *Procurator*, RE 45 Hlbd., Stuttgart 1957, kol. 1240-1279.
- Pikulska-Radomska A., *Fiscus non erubescit. O niektórych italskich podatkach rzymskiego pryncypatu*, Łódź 2013.
- Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 1986.
- Purpura G., *Tabula Banasitana de viritana civitate*, [w:] *Revisione et integrazione dei Fontes Iuris Romani Anteiusinianiani (FIRA). Studi preparatori*, t. 1 (Leges), red. G. Purpura, Torino 2012.
- Rebuffat R., *Complements au recueil des Inscriptions Antiques du Maroc*, [w:] *l’Africa romana. Atti del IX convegno di studio Nuoro, 13-15 dicembre 1991*, red. A. Mastino.
- Rebuffat R., *Les peuples du nord du Maroc*, [w:] *Provinces et identites provinciales dans l’Afrique romaine*, red. C. Briand-Ponsart, Y. Moderan, Caen 2011.
- Sajkowski R., *Kwestie ustrojowe – rys historyczny*, [w:] *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, A. Jurewicz, R. Sajkowski, B. Sitek, J. Szczerbowski, A. Świętoń, Olsztyn 2011.
- Schiller A.A., *The diplomatics of the Tabula Banasitana*, [w:] *Festschrift für Erwin Seidl zum 70. Geburtstag*, red. H. Hübner, E. Klingmuller, A. Wacke, Köln 1973.
- Schönbauer E., *Eine neue wichtige Inschrift zum Problem der Constitutio Antoniniana*, “IURA” 1963, 14.1.
- Seston W., Euzennat M., *La citoyenneté romaine au temps de Marc-Aurèle et de Commode d’après la Tabula Banasitana*, “Comptes rendus des séances de l’Académie des Inscriptions et Belles-Lettres” 1961.
- Seston W., *Scripta Varia. Mélanges d’Histoire Romaine, de Droit, d’Épigraphie et d’Histoire du Christianisme*, Roma 1980.
- Seston W., Euzennat M., *Un dossier de la Chancellerie romaine: La Tabula Banasitana. Etude de diplomatique*, “Comptes rendus des séances de l’Académie des Inscriptions et Belles-Lettres” 1971, 07-11.
- Sherwin-White A.N., *The Tabula of Banasa and the Constitutio Antoniniana*, JRS 1973, 63.
- Słownik cesarzy rzymskich*, red. J. Prostko-Prostyński, S. Bralewski, M.J. Leszka, M. Koszko, Poznań 2001.
- Sirago V.A., *Aspetti del colonialismo romano in Africa*, [w:] *l’Africa Romana. Atti del VII convegno di studio Sassari, 15-17 dicembre 1989*, red. A. Mastino, t. 2, Sassari 1990.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, wyd. 2, Kraków 2001.

- Syme R., *Tacfarinas, the Musulamii and Thubursicu*, [w:] *Studies in Roman Economic and Social History in Honor of Allan Chester Johnson*, red. P.R. Coleman-Norton, Princeton 1951.
- The Oxford Handbook of Roman Epigraphy*, red. Ch. Bruun, J. Edmondson, Oxford 2015.
- Waldherr G., *Kaiserliche Baupolitik im Nordafrika. Studien zu den Bauinschriften der diokletianischen Zeit und ihrer räumlichen Verteilung in dem römischen Provinzen Nordafrika*, seria Europäische Hochschulschriften III, Frankfurt a. Main – Bern – New York – Paris 1989.
- Whittaker D., *Landlords and warlords in the Later Roman Empire*, [w:] *War and Society in the Roman World*, red. J. Rich, G. Shipley, London – New York 1993.
- Williams W., *Formal and Historical Aspects of two new Documents of Marcus Aurelius*, "ZPE" 1975, 17.

STRESZCZENIE

Tabula Banasitana Tekst – tłumaczenie – komentarz

Cesarstwo rzymskie w II w. n.e. weszło w okres szybkiej romanizacji prowincji rzymskich, miało to miejsce, z różnym natężeniem, m.in. w prowincjach afrykańskich. Wyrazem tego było nadawanie przywódcom plemion tubylczych obywatelstwa rzymskiego. Przedmiotem niniejszego artykułu jest kompleksowa analiza trzech dokumentów wyrytych na inskrypcji znanej pod nazwą *Tabula Banasitana* dotyczących romanizacji prowincji Mauretania Tingitana: *epistula* Marka Aureliusza i Werusa w sprawie nadania obywatelstwa żonie i dzieciom Juliana z plemienia Zegrenses; odpis konstytucji Marka Aureliusza i Kommodusa w sprawie nadania obywatelstwa żonie i dzieciom Juliana (tego samego?) z wymienionego plemienia oraz wyciąg z cesarskiego rejestru obywateli rzymskich. To znalezisko epigraficzne, odkryte w XX w. w miejscu antycznej *civitas* Banasa, dokumentuje proces nadania rzymskiego prawa przywódcom tubylczych plemion oraz ich rodzinom. Artykuł ukazuje stopniowe wciąganie przywódców wspomnianych plemion zamieszkujących północno-zachodnią Afrykę w struktury rzymskiej prowincji Mauretania. Lokalnym elitom władze rzymskie nadawały niekiedy obywatelstwo rzymskie, jednak z zachowaniem praw rodzimych. Taka zrównoważona polityka pozwalała zachować spokój na przygranicznych terenach Cesarstwa, niejednokrotnie zagrożonych konfliktami z ludami ościennymi, lub, jak to miało miejsce w analizowanym tu przypadku, z plemionami nomadycznymi. Rzymskie *ius civile* zostało przyznane im z zachowaniem praw ich ludu oraz bez zwolnień od ciężarów publicznych. Te ograniczenia definiowały zarówno kwestię stosunku nowego obywatela do jego rodzimej społeczności jak i interesów fiskalnych cesarstwa (bez zwolnień ze zobowiązań, takich jak np. *tributum* i *vectigal*). Wprawdzie zazwyczaj obywatelstwo było nadawane *viritim*, jednak – jak poświadcza to *Tabula Banasitana* – mogli je również otrzymać członkowie rodziny (żona i dzieci) beneficjenta.

SUMMARY

Tabula Banasitana Text – Translation – Commentaries

The Roman Empire in the 2nd century AD entered a period of rapid romanization of the provinces, including, with varying intensity, Africa. One expression of this was granting Roman citizenship to the leaders of indigenous tribes. The document called *Tabula Banasitana*, an epigraphic find discovered in the 20th century at the site of the ancient civitas Banasa, documents the process of granting Roman citizenship to the leaders of the Zegrenses tribe and their families. The Roman *ius civile* was granted to them with the preservation of the rights of their people and without exemptions from public burdens. The author analyzes three documents engraved as an inscription known as *Tabula Banasitana*, concerning the romanization of the province of Mauretania Tingitana. The article describes the process of gradual incorporation of the North-West African tribal leaders into the structures of the Roman province of Mauretania. Sometimes the members of the local elites were granted the status of Roman citizen by the Roman authorities even though they retained all the privileges derived from native law. Through such balanced social policy, Rome was able to keep the peace in the frontier areas of the Empire, which were threatened by conflicts with neighbors or, as in this case, nomadic tribes. The Roman citizenship granted here was limited and the nature and extent of the restrictions depended on the relationship between the grantee and the local community or the Empire's fiscal interests (for example new citizens were not relieved of obligations like *tributum* or *vectigal*). Citizenship was usually granted *viriliter*, but sometimes – as *Tabula Banasitana* shows – members of the family of the entitled person (wife and children) also benefited from the privilege.

Maciej Jońca

Uniwersytet Szczeciński
(University of Szczecin, Poland)
e-mail: maciej.jonca@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0003-4982-8936

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.16

Rzymski proces cywilny i rzymski proces karny Rzymian w ujęciu ks. prof. Stanisława Płodzienia (uwagi na marginesie maszynopisu BU KUL 1443A)

ABSTRAKT

Oddział Zbiorów Specjalnych Biblioteki Uniwersyteckiej KUL przechowuje spuściznę po urodzonym na Podlasiu romaniście – ks. prof. Stanisławie Płodzieniu. Autor wykładał prawo rzymskie i kanoniczne na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim w latach 50. i na początku lat 60. XX w. Jego świetnie zapowiadającą się karierę przerywała jednak nagła śmierć w 1962 r. Wśród pozostawionych przez niego niepublikowanych materiałów znajduje się skrypt przygotowany dla studentów I roku prawa kanonicznego zatytułowany *Rzymski proces cywilny*. To znalezisko cenne, ponieważ w XIX i XX w. ogłoszono w języku polskim jedynie dwie monografie poświęcone procedurze cywilnej Rzymian. Analiza skryptu pokazuje, że jego autor w największym stopniu wzorował się na monografii Leopolda Wengera *Institutionen des römischen Zivilprozessrechts*. Od niego zaczerpnął ideę, by odrębny wywód poświęcić różnicom pomiędzy procesem cywilnym Rzymian a ich postępowaniem karnym i administracyjnym. W tekście znalazł się podpunkt zatytułowany *Stosunek procesu cywilnego rzymskiego do procesu karnego i administracyjnego*. Autor w rzeczowy sposób przedstawił specyfikę wszystkich trzech rodzajów procedur, a także podkreślił, że pewnymi kategoriami współczesnymi myśleli już Rzymianie. Na szczególną uwagę zasługuje odejście od koncepcji podziału prawa na publiczne i prywatne w oparciu o tzw. kryterium korzyści (*utilitas*). Książd Płodzień podkreśla, że pojęcie interesu państwa w czasach rzymskich było równie nieostre, jak obecnie. W narracji subtelnie wykorzystano współczesną terminologię cywilistyczną.

Roman Civil Trial and Roman Criminal Trial as Seen by Rev. Prof. Stanisław Płodzień (Remarks on the Margin of the Typescript of BU KUL 1443A)

ABSTRACT

The Special Collections Department of the University Library of the Catholic University of Lublin preserves the legacy of the Podlasie-born Romanist Rev. Prof. Stanisław Płodzień. The author taught Roman and Canon Law at the Catholic University of Lublin in the 1950s and early 1960s. However, his promising career was interrupted by his sudden death in 1962. Among the unpublished materials he left behind is a script prepared for first-year students of canon law, entitled „The Roman Civil Trial”. This is a valuable find, since in the 19th and 20th centuries only two monographs on the Roman civil procedure were published in Polish. An analysis of the script shows that its author drew mostly on Leopold Wenger’s monograph „Institutionen des römischen Zivilprozessrechts”. It is from him that he took the idea of devoting a separate discussion to the differences between Roman civil trials and their criminal and administrative proceedings. The text included a subsection entitled “The Relationship between the Roman Civil Trial and Criminal and Administrative proceedings”. The author presented the peculiarities of all three types of proceedings in a factual manner, emphasizing that certain contemporary categories had already been contemplated by the Romans. Particularly noteworthy is the departure from the concept of dividing law into public and private based on the so-called criterion of benefit (*utilitas*). Rev. Płodzień emphasizes that the concept of state interest in Roman times was as vague as it is today. The narrative makes subtle use of modern civilist terminology.

Słowa kluczowe: Stanisław Płodzień, rzymski proces karny, rzymski proces cywilny, Biblioteka Uniwersytecka KUL

Key words: Stanisław Płodzień, Roman criminal trial, Roman civil trial, KUL University Library

Wstęp

Wśród spuścizny ks. prof. Stanisława Płodzienia przechowywanej w Oddziale Zbiorów Specjalnych Biblioteki Uniwersyteckiej KUL znajduje się maszynopis zatytułowany *Rzymski proces cywilny*¹. Przygotowano go u schyłku lat

¹ Charakterystyka tego dokumentu wraz z zestawieniem innych materiałów po ks. prof. Stanisławie Płodzieniu przechowywanych w Oddziale Zbiorów Specjalnych Biblioteki Uniwersyteckiej KUL – M. Jońca, *Ksiądz Stanisław Płodzień i jego „Rzymski proces cywilny” (BU KUL, rkps 1443A)*,

50. XX w. jako skrypt dla studentów prawa kanonicznego². Liczące 34 strony opracowanie podzielono na następujące bloki: *Wiadomości wstępne*³ (w części tej znalazły się podrozdziały: *Historyczny rozwój rzymskiego procesu cywilnego*⁴, *Stosunek procesu cywilnego do procesu karnego i administracyjnego*⁵ oraz *Sądownictwo cywilne w państwie rzymskim*⁶), *Przebieg postępowania sądowego w prawie rzymskim*⁷ (w części tej znalazły się podrozdziały: *Postępowanie w procesie legisakcyjnym*⁸, *Postępowanie w procesie formułkowym*⁹ oraz *Postępowanie w procesie kognicyjnym*¹⁰). Niezależnie omówione zostały: *Środki dowodowe w procesie rzymskim*¹¹, *Środki odwoławcze od wyroków w prawie rzymskim*¹² oraz *Zasady procesu rzymskiego*¹³.

Pewne poszlaki pozwalają zakładać, że zachowany szkic miał zostać rozwinęty w monografię o charakterze naukowym. Z wielką szkodą dla romanistyki polskiej¹⁴ plan ks. prof. Płodzienia nie został zrealizowany. Na przeszkodzie

„Zeszyty Prawnicze” 2022, t. 22, s. 4, s. 98-110. Na temat osoby oraz naukowych osiągnięć ks. prof. Płodzienia – K. Burczak, *Stanisław Płodzień (1913–1962)*, [w:] *Dziekania Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, Lublin 2021, s. 229-239; M. Jońca, *Katedra Prawa Rzymskiego*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 90-lecia Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, M. Ganczar, S. Józwiak, A. Kawalko, M. Kruszewska-Gagoś, H. Witczak, Lublin 2008, s. 82-85; S. Kamiński, *Śp. ks. doc. dr Stanisław Płodzień. Wspomnienia pośmiertne*, „Zeszyty Naukowe KUL” 1962, t. 5, z. 3, s. 141-144; A. Kiciński, *Ks. prof. dr Stanisław Płodzień (1913–1962). Prorok KUL i wybitny prawnik z Łysobyków*, „Teologiczne Studia Siedleckie” 2020, t. 17, s. 173-194; H. Kupiszewski, *In memoriam Stanisław Płodzień (1913-1962)*, „The Journal of Juristic Papyrology” 1962, t. 15, s. 7-9; A. Petrani, *Ks. Stanisław Płodzień*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 1963, t. 10, z. 4, s. 9-12.

² Po roku 1955 ks. Stanisław Płodzień prowadził dla studentów prawa kanonicznego wykład *Institutiones Iuris Romani*. Zob. M. Jońca, *Katedra Prawa Rzymskiego KUL*, s. 84. Omawiany skrypt przygotowano prawdopodobnie na jego użytek. Kopie pracy były powielane, a studenci za niewielką opłatą mogli je nabyć w dziekanacie Wydziału Prawa Kanonicznego KUL.

³ BU KUL, rkps 1443A, k. 1-6.

⁴ BU KUL, rkps 1443A, 1-11.

⁵ BU KUL, rkps 1443A, k. 6-7.

⁶ BU KUL, rkps 1443A, k. 7-11.

⁷ BU KUL, rkps 1443A, k. 11-29.

⁸ BU KUL, rkps 1443A, k. 11-14.

⁹ BU KUL, rkps 1443A, k. 14-24.

¹⁰ BU KUL, rkps 1443A, k. 24-29.

¹¹ BU KUL, rkps 1443A, k. 29-31.

¹² BU KUL, rkps 1443A, k. 31-33.

¹³ BU KUL, rkps 1443A, k. 33-34.

¹⁴ Wcześniej jedyna polskojęzyczna monografia poświęcona procesowi cywilnemu Rzymian ukazała się w 1885 r. Por. W. Miklaszewski, *Wykład postępowania cywilnego rzymskiego w zarysie historycznym*, Warszawa 1885. Kolejną Wiesław Litewski ogłosił dopiero w 1988 r. W jej wstępie autor słusznie zwraca uwagę: „w polskiej literaturze romanistycznej jedynym całościowym opracowaniem rzymskiego procesu cywilnego, pomijając krótkie syntezy w podręcznikach do prawa prywatnego, jest *Wykład postępowania cywilnego rzymskiego w zarysie historycznym* W. Miklaszewskiego. Ukazał się on w Warszawie w 1885 r. Nawet na owe czasy praca ta posiadała szereg wad, a obecnie jest prawie całkowicie przestarzała” (W. Litewski, *Rzymski proces cywilny*, Kraków 1988, s. 5). Odnosnie do

najpierw stanęły rozliczne obowiązki natury administracyjnej, jakie spadły nań, kiedy w roku 1953 objął funkcję prorektora ds. administracyjnych na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim¹⁵. Wszelkie nadzieje przeciął zaś nieszczeniwy wypadek, któremu autor uległ w roku 1962 i który stał się przyczyną jego przedwczesnej śmierci¹⁶.

Maszynopis nie był dotychczas przedmiotem naukowych analiz. Trudno go oceniać pod kątem spójności czy kompletności, jako że na użytek studentów opracowano w nim jedynie podstawy rzymskiego procesu cywilnego. W swych wywodach daje wszelako ks. prof. Płodzień sporo dowodów wielkiej erudycji, znakomitego rozeznania w materii procesualistycznej oraz rzadkiej umiejętności syntetycznego ujmowania złożonych zagadnień. Świadczy o tym pewien nietypowy zabieg. Otóż poza podstawowymi informacjami odnoszącymi się do procedury cywilnej Rzymian, Czytelnik znajdzie w jego kompendium również interesujące odwołania do prawa i procesu karnego¹⁷.

1. Jurysdykcja cywilna i jurysdykcja karna

Charakterystyce procedury karnej Rzymian poświęcił ks. Płodzień w swym skrypcie sporo uwagi¹⁸. Podkreślić należy, że jest to zabieg nieczęsto spotykany w XX-wiecznych syntezach antycznego rzymskiego procesu cywilnego¹⁹. Odrębnego wywodu o charakterze porównawczym na próżno szukać

lokowania procesu cywilnego przez autorów podręczników do nauki prawa rzymskiego: B. Czech-Jeziarska, *Miejsce procesu cywilnego w systematyce prawa rzymskiego*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2017, t. 60, z. 3, s. 427-448.

¹⁵ Zob. A. Kiciński, op. cit., 183-187.

¹⁶ Ibidem, s. 187-188.

¹⁷ Ma rację Wiesław Litewski, kiedy podkreśla: „Niektóre przepisy procesów: cywilnego i karnego były wspólne, np. w zakresie postępowania dowodowego i apelacji. Poza tym istniały pewne inne punkty styeczne, np. co do wzajemnej prejudycjalności spraw karnych i cywilnych. Przyjęto generalną zasadę, że wyroki sądów cywilnych i karnych nie były wzajemnie prejudycjalne” (W. Litewski, *Podstawowe zasady prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 177). W niniejszym opracowaniu nie będziemy jednak odnosić się do uwag ks. Płodzienia poświęconych postępowaniu dowodowemu oraz apelacji. Warto wszelako zaznaczyć, że uczonego miał na ten temat wiedzę obszerną i ugruntowaną. Świadczą o tym obszerne wstępy historyczne, które umieścił w swych monografiach. Por. S. Płodzień, *‘Querela nullitatis’ jako środek odwoławczy od wyroków w prawie kanonicznym*, Lublin 1957; Idem, *Dowód z opinii biegłych w procesie kanonicznym*, Lublin 1958.

¹⁸ O tym, że nie traktował tej materii w sposób priorytetowy, świadczy fakt, że wśród podstawowej literatury, którą przywołał, brakuje opracowań poświęconych procesowi karnemu Rzymian. Por. BU KUL, rkps 1443A, k. 1.

¹⁹ Z opracowań o charakterze ogólnym problematykę karnistyczną uwzględniają m.in.: P. Jörs, W. Kunkel, L. Wenger, *Römisches Recht*, Berlin 1935, s. 41, 173. Tropem tym poszedł Adam Wiliński, który odrębny wywód poświęcił prawu i procedurze karnej Rzymian w swoim podręczniku ogłoszonym po niemiecku. Zob. A. Wiliński, *Das römische Recht. Geschichte und Grundbegriffe des Privatrechts mit einem Anhang über Strafrecht und Strafprozess*, Leipzig 1966, s. 89-93.

również w „kanonicznym” dziele Maxa Kasera zatytułowanym *Rzymski proces cywilny (Das römische Zivilprozessrecht)*²⁰. Nie zdecydował się nań również Wiesław Litewski. Spośród opracowań specjalistycznych, z których autor korzystał i które wymienił jako literaturę pomocniczą²¹, jedynie w monografii Leopolda Wengera znalazł się podpunkt zatytułowany *Karny i administracyjny wymiar sprawiedliwości (Straf- und Verwaltungsrechtspflege)*²². Formuła ta ściśle koresponduje z podpunktem ze skryptu: *Stosunek procesu cywilnego rzymskiego do procesu karnego i administracyjnego*²³. Zarówno tytułatura jak i treść wywodu lubelskiego romanisty dowodzą wyraźnie, że inspirował się on przemyśleniami austriackiego uczonego. W większym stopniu starał się jednak lokować swe rozważania w pewnej relacji do rozwiązań współczesnych, podczas gdy uwagi Wengera mają charakter raczej antykwaryczny.

Tego, czym jest proces karny, ks. Płodzień nie wyjaśnia²⁴. Już w pierwszych słowach swego wywodu tłumaczy natomiast, czym jest jurysdykcja²⁵, a następnie na dwóch przeciwstawnych biegunach lokuje jurysdykcję cywilną i karną: „obecnie na straży ochrony stosunków prywatno-prawnych, to jest interesów tak osobistych jak i majątkowych poszczególnych podmiotów prawa stoi jurysdykcja cywilna. Różni się ona od jurysdykcji karnej, której przedmiotem jest ochrona interesów publicznych. Jedna i druga jurysdykcja jest tylko częścią władzy państwowej, która w postaci norm prawnych tworzy określony porządek prawny na terenie podległego jej obszaru. Działanie osoby może zmierzać do naruszenia tak interesu prywatnego, jak też publicznego w obowiązującym porządku prawnym i w zależności od tego spotyka się z reakcją ze strony państwa w postaci wytoczonego procesu cywilnego czy karnego”²⁶. Rozważania te prowadzą autora do następującego wniosku: „O jurysdykcji cywilnej czy karnej możemy mówić dopiero w okresie skryształizowanej władzy państwowej,

²⁰ Autor ten wspomina o procedurze karnej jedynie w części poświęconej możliwości zweryfikowania w procesie karnym dowodu, który strona przedstawiła podczas rozprawy cywilnej. Zob. M. Kaser, K. Hackl, *Das römische Zivilprozessrecht*, München 1996, s. 602-603.

²¹ Są to: E. Costa, *Profilo storico del processo civile Romano*, Romae 1918; L. Wenger, *Institutionen des römischen Zivilprozessrechts*, München 1925; A. Girard, *Leçons sur la procédure civile romaine*, Paris 1932; C.J. Luzzatto, *Procedura civile romana*, t. 1-3, Bologna 1946-1950; F. Leifer, *Vorlesungen über römischen Zivilprozess*, Wien 1947. Wszystkie zamieszczone niżej przekłady zarówno źródeł, jak i fragmentów prac obcojęzycznych pochodzą od autora niniejszego artykułu.

²² L. Wenger, op. cit., s. 15-17.

²³ BU KUL, rkps 1443A, k. 6.

²⁴ Por. W. Litewski, *Podstawowe wartości*, s. 178: „Przez proces karny rozumiano postępowanie sądowe zmierzające do ustalenia odpowiedzialności karnej przestępcy i jej urzeczywistnienie przez wykonanie kary”.

²⁵ Por. W. Litewski, *Rzymski proces cywilny*, s. 109: „termin *iusdictio* w zastosowaniu do procesu karnego pojawił się dopiero w II w. n.e. Nigdy nie odnosił się do postępowania administracyjnego”.

²⁶ BU KUL, rkps 1443A, k. 1.

która stanęła na straży ustanowionego przez siebie porządku prawnego. Przekazy źródłowe świadczą wyraźnie o tym, że władza państwowa początkowo dawała ochronę tylko interesowi publicznemu, nie mieszając się zupełnie w spory prywatne²⁷.

W tej samej części skryptu czytelnik znajduje interesujące wyjaśnienie: „Z punktu widzenia teoretycznego nie da się i obecnie przeprowadzić wyraźnej linii podziału między interesem prywatnym i publicznym, ponieważ te dwa pojęcia ustawicznie się zazębiają. Każde bowiem naruszenie interesu prywatnego w pewnej mierze narusza i interes publiczny, ponieważ każde wystąpienie przeciwko obowiązującemu porządkowi prawnemu podważa jednocześnie autorytet państwowy²⁸. Z wielkim pożytkiem dla własnej wiarygodności rezygnuje autor tym samym z suplementowania swego zbioru rozważaniami na temat słynnego kryterium korzyści (*utilitas*)²⁹ pozwalającego rzekomo klarownie odzielić prawo publiczne od prawa prywatnego³⁰.

Do problematyki związanej z jurysdykcją karną powraca ks. prof. Płodzień w rozważaniach poświęconych organizacji sądownictwa cywilnego w okresie Cesarstwa Rzymskiego. Charakteryzuje w nich sądownicze kompetencje cesarza oraz jego urzędników. W odniesieniu do grupy magistratów, którą lokuje zaraz za cesarzem oraz prefektem pretorianów, pisze: „Zwiększający się coraz bardziej zakres i jurysdykcji sądowej cywilnej obok posiadanej jurysdykcji karnej miał na terenie miasta Rzymu *praefectus urbi*. Mógł on na terenie tego miasta ustanawiać sędziów niższych, od wyroków których przyjmował apelacje. Pewien zakres jurysdykcji sądowej cywilnej posiadali podlegli mu: *praefectus annonae* (kierownik aprowizacji) i *praefectus vigilum* (komendant straży miejskiej)³¹. Konstruując ten passus, mógł autor korzystać z broszury Franza Leifera zatytułowanej *Wykłady z rzymskiej historii prawa (Vorlesungen über*

²⁷ BU KUL, rkps 1443A, k. 1. Por. L. Wenger, op. cit., s. 15: „W określonych przypadkach państwo samo reaguje na popełnione bezprawie i nie czeka na zgłoszenie się poszkodowanego. Odróżnienie przypadków tak zwanego bezprawia kryminalnego od przypadków bezprawia cywilnego leży w kompetencji samego państwa. W różnych epokach różnie wytycza ono granicę między tymi sferami”. Zob. też J. Makarewicz, *Wstęp do filozofii prawa karnego*, Lublin 2009, s. 102: „rzymskie prawo karne ma charakter policyjny, który abstrahując od wymogu naruszenia określonych praw, w istocie określa pojęcie przestępstwa według rzeczywistego lub domniemanego interesu państwa”.

²⁸ BU KUL, rkps 1443A, k. 1.

²⁹ Por. M. Jońca, s.v. *salus rei publicae*, [w:] *Leksykon rzymskiego prawa karnego*, Warszawa 2022, red. M. Jońca (dalej: *Leksykon rzymskiego prawa karnego*), s. 246-247; Idem, s.v. *utilitas*, [w:] *Leksykon rzymskiego prawa karnego*, s. 279-280.

³⁰ Temu powtarzanemu często na łamach podręczników do prawa rzymskiego dogmatowi rzuciła ostatnio wyzwanie pani dr Joanna Kulawiak-Cyrankowska z Uniwersytetu Łódzkiego. Jej rozprawa zatytułowana „*Iusti prope mater et aequi. Utilitas a interpretacja prawa rzymskich jurystów*” ukaże się wkrótce w języku angielskim.

³¹ BU KUL, rkps 1443A, k. 10. Por. W. Litewski, *Rzymski proces cywilny*, s. 76.

römische Rechtsgeschichte)³². W *Podstawowych wartościach prawa rzymskiego* Wiesław Litewski zauważa: „Ustrój sądów z konkretnymi organami ma w zasadzie znaczenie historyczne. Wobec braku trójpodziału władz był on bardzo silnie związany z administracją państwową”³³. Autor skryptu ewidentnie również jest tego świadom. Nie poświęca tym zagadnieniom wiele uwagi.

2. Wspólne korzenie

Jurysdykcja cywilna i karna wyrosły z tego samego korzenia, co ks. Płodzień trafnie wydobywa w odrębnym wywodzie: „w początkowej fazie rozwoju jurysdykcji sądowej nie było podziału na jurysdykcję cywilną i karną. Dopiero w późniejszych czasach zaczęto przeprowadzać wyraźną w tej dziedzinie linię podziału, tworząc odrębne sądownictwo cywilne i karne. Wykonywanie jurysdykcji zarówno cywilnej jak i karnej przez zwierzchnią władzę państwową następuje za pośrednictwem wyznaczonych do tego organów, zwanych sądami, które badają czy ze strony jakiejś osoby miało miejsce naruszenie porządku prawnego, a następnie orzekają o skutkach naruszenia tego porządku”³⁴.

Zjawiskami towarzyszącymi narodzinom procesu zarówno cywilnego, jak i karnego, są: zemsta³⁵, talion oraz samopomoc³⁶. Temu ostatniemu zjawisku poświęca ks. Płodzień dłuższą refleksję: „instytucja obrony koniecznej istniała w rzymskim prawie nie tylko cywilnym ale i karnym, to jest nie tylko w celu obrony osobistej, lecz i w celu utrzymania posiadania rzeczy. Prawo rzymskie, podobnie jak to czynią prawa nowożytne, ściśniało granice tej obrony koniecznej, wymagając proporcji między własnym dobrem bronionym, a zaatakowanym dobrem osoby drugiej, zwracając uwagę na motyw obrony a nie zemsty”³⁷. Obok znalazło się wyjaśnienie wraz z odesłaniem do źródeł: „Powinno się działać *tuendi dumtaxat, non etiam ulciscendi causa*³⁸ (D. 9, 2, 45 § 4). Podobnie w C. 8, 4, 1: *Recte possidenti ad defendendam possessionem, quam sine vitio tenebat, inculpatae tutalae moderamine illatam vim pulsare licet*³⁹⁴⁰”.

³² Por. F. Leifer, op. cit., s. 62.

³³ W. Litewski, *Podstawowe wartości*, s. 178.

³⁴ BU KUL, rkps 1443A, k. 1. Zob. też W. Litewski, *Rzymski proces cywilny*, s. 10.

³⁵ Obszernie na ten temat: P. Madejski, *Pomiędzy robur animi a ritus barbarus: zemsta w życiu społecznym republikańskiego Rzymu*, Lublin 2018, s. 13-70.

³⁶ Omawiane są one niezależnie zarówno w odniesieniu do genezy procesu cywilnego, jak i karnego. Por. W. Litewski, *Rzymski proces cywilny*, s. 7-8.

³⁷ BU KUL, rkps 1443A, k. 3.

³⁸ „Z zamiarem obrony, a nie dla wywarcia zemsty”.

³⁹ „Osoba, której posiadanie jest zgodne z prawem, ma prawo użyć umiarkowanej siły w celu odparcia przemocy wywieranej w celu pozbawienia jej posiadania, jeżeli posiada tytuł prawny, który nie jest wadliwy”.

⁴⁰ BU KUL, rkps 1443A, k. 3.

Mimo przejścia przez państwo monopolu na stosowanie przemocy pomoc własna nie zniknęła ze społecznej praktyki starożytnych Rzymian⁴¹. Prawo ujęło jednak jej stosowanie w wąskie ramy: „Poza wyliczonymi wyżej wypadkami, w których dozwolone było stosowanie pomocy własnej przy dochodzeniu roszczeń, prawo rzymskie wyraźnie je zniósł i traktowało jako nadużycie⁴². Ustawodawstwo cesarskie z II w. po Chr. zawiera specjalne przepisy zabraniające stosowania pomocy własnej w dochodzeniu roszczeń⁴³. Wraz z sankcjami karnymi przeciwko samowoli w dochodzeniu swoich praw łączy ustawodawstwo cesarskie i prywatnoprawne skutki w postaci utraty praw obligatoryjnych i rzeczowych. Na przykład wierzyciel, który samowolnie dochodzi swej należności, traci wiarygodność i podobnie traci prawo własności na rzeczy ten, kto gwałtem zabiera ją od spokojnego posiadacza⁴⁴”.

To bardzo ciekawe, że nie odnosi się ks. Płodzień do tradycji annalistycznej (choć pisze o tym w znanej mu monografii Emilio Costa⁴⁵), zgodnie z którą odróżnienie jurysdykcji cywilnej i karnej nastąpiło jeszcze w okresie archaicznym rozwoju prawa rzymskiego, a jego inicjatorem był król Serwiusz Tulliusz. Dionizjusz z Halikarnasu wyjaśnia: „Tulliusz okazał się przyjacielem ludu, nie tylko w tych decyzjach, przez które zdawał się zmniejszać autorytet senatu i władzę patrycjuszów, ale także w tych, przez które ograniczył władzę królewską, której połowy się pozbawił. Podczas gdy królowie przed nim uważali za stosowne wnoszenie do nich wszystkich spraw i według swego uznania rozstrzygali wszystkie sprawy zarówno prywatne, jak i publiczne, on, czyniąc rozróżnienie między oskarżeniami publicznymi i skargami prywatnymi, pozostawił sobie jurysdykcję w sprawach przestępstw niebezpiecznych dla ogółu, ale w sprawach prywatnych wyznaczył na sędziów osoby prywatne i ustanowił dla nich normy i zasady prawa⁴⁶”.

41 Nie znikła przede wszystkim ze świadomości społecznej. Por. R. Zimmermann, *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Cape Town 1992, s. 914-915: „w okresie klasycznego prawa rzymskiego system kar prywatnych miał już silne umocowanie i nie postrzegano go już jako środka do wywarcia odwetu, lecz jako rodzaj kary egzekwowanej na drodze postępowania cywilnego”. Zob. także: M. Jońca, s.v. *poena*, [w:] *Leksykon tradycji rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa 2016, red. A. Dębiński, M. Jońca (dalej: *Leksykon tradycji rzymskiego prawa prywatnego*), s. 292.

42 Ciceron (*pro Mil.* 5, 13) stwierdza, że każda prywatna samowola w pewnym stopniu zagraża państwu *nulla vis umquam est in libera civitate suscepta inter cives non contra rem publicam* [przyp. ks. prof. Stanisław Płodzień].

43 Por. D. 50, 17, 176 pr.: *Non est singulis concedendum, quod per magistratum publice possit fieri, ne occasio sit maioris tumultus faciendi* [przyp. ks. prof. Stanisław Płodzień].

44 BU KUL, rkps 1443A, k. 4.

45 Por. E. Costa, op. cit., s. 1.

46 Dion. Hal. 4.25: οὐκ ἐν τούτοις μόνον τοῖς πολιτεύμασι δημοτικὸς ὢν ἐδήλωσεν, ἐν οἷς ἐδόκει τὴν τε τῆς βουλῆς ἐξουσίαν καὶ τὴν τῶν πατρικίων δυναστείαν ἐλαττοῦν, ἀλλὰ καὶ ἐν οἷς τὴν βασιλικὴν ἀρχὴν ἐμείωσεν αὐτὸς αὐτοῦ τὴν ἡμίσειαν τῆς ἐξουσίας ἀφελόμενος. Τῶν γὰρ πρὸ αὐτοῦ βασιλέων ἀπάσας ἀξιούντων ἐφ' ἑαυτοὺς ἄγειν τὰς δίκας καὶ πάντα τὰ ἐγκλήματα τὰ τ' ἴδια

3. Rzymski proces karny

U ks. Płodzienia siatka pojęciowa odnosząca się do proceduralnych instytucji Rzymian w dużej mierze pokrywa się z nomenklaturą współczesną⁴⁷. Widać to zwłaszcza w refleksjach poświęconych cechom charakterystycznym procesu karnego. Autor wyjaśnia np.: „obok cywilnego wymiaru sprawiedliwości posługiwali się Rzymianie również karnym i administracyjnym wymiarem sprawiedliwości⁴⁸. W określonych wypadkach popełnienia przestępstwa organy państwowe nie czekały na wniesienie skargi (*actio*) przez osobę poszkodowaną, ale z chwilą zaistnienia bezprawia reagowały z urzędu, pociągając winnego do odpowiedzialności. Miało to bowiem miejsce przy zaistnieniu tak zwanego obecnie bezprawia kryminalnego czyli przestępstwa⁴⁹”.

Jeżeli w odniesieniu do rzymskiego prawa prywatnego można mówić o istnieniu nominalizmu kontraktowego⁵⁰, to pokrewne zjawisko da się zaobserwować w odniesieniu do przestępstw ściganych w postępowaniu publicznym w okresie republiki⁵¹. Autor podkreśla: „Rozgraniczenie między wypadkami bezprawia kryminalnego i cywilnego należało do państwa, które w okresie rozwojowym prawa rzymskiego w różny sposób przeprowadzało tę linię podziału. Z umacnianiem się władzy państwowej jednostka coraz bardziej traci na znaczeniu, a na pierwsze miejsce wyłaniają się nie tylko interesy państwowe,

καὶ τὰ κοινὰ πρὸς τὸν ἑαυτῶν τρόπον δικάζοντων ἐκεῖνος διελὼν ἀπὸ τῶν ἰδιωτικῶν τὰ δημόσια, τῶν μὲν εἰς τὸ κοινὸν φερόντων ἀδικημάτων αὐτὸς ἐποίητο τὰς διαγνώσεις, τῶν δ' ἰδιωτικῶν ἰδιώτας ἔταξεν εἶναι δικαστὰς, ὄρους καὶ κανόνας αὐτοῖς τάξας, οὓς αὐτὸς ἔγραψε νόμους. Por. jednak E.C. Clark, *Early Roman Law. The Regal Period*, London 1872, s. 87-92.

47 Por. W. Litewski, *Rzymski proces cywilny*, s. 104: „Rzymianie nie stworzyli pewnych terminów technicznych i jurydycznych teorii oraz nie sformułowali niektórych pojęć. Brak było przede wszystkim terminu technicznego oraz definicji procesu cywilnego, choć samo pojęcie było znane. W związku z tym odróżniano proces cywilny od karnego i od postępowania administracyjnego”. Zob. również: F. Schulz, *Prinzipien des römischen Rechts*, München 1934, s. 30-33.

48 Mimo obiecującego brzmiącego tytułu podrozdziału, temu ostatniemu poświęca jednak autor skrypty zaskakująco mało uwagi. Swoją wywód skraca do minimum. Por. BU KUL, rkps 1443A, k. 7: „W dziedzinie administracyjnej państwo rzymskie dokonywało zaspokojenia swoich roszczeń w stosunku do obywateli w drodze zarządzeń administracyjnych odnośnych urzędników, którzy dysponowali określonymi środkami przymusu, jak: zabranie rzeczy w zastaw (*pignosis capio*), grzywna (*multae dictio*), kary cielesne i ograniczenie wolności”. Niewiele więcej ma jednak na ten temat do powiedzenia również Wiesław Litewski. Por. W. Litewski, *Rzymski proces cywilny*, s. 9: „w sprawach administracyjnych ważne były silne elementy publicznoprawne, co wykluczało stosowanie przy nich procesu cywilnego. Nie istniało specjalne sądownictwo administracyjne. Dał się jednak zauważyć wpływ sądownictwa administracyjnego na niektóre rodzaje procesu cywilnego, w szczególności przy interdyktach i w postępowaniu kognicyjnym”.

49 BU KUL, rkps 1443A, k. 6.

50 Zob. B. Czech-Jeziarska, s.v. *contractus*, [w:] *Leksykon tradycji rzymskiego prawa prywatnego*, s. 88.

51 Zob. M. Jońca, s.v. *crimina publica*, [w:] *Leksykon rzymskiego prawa karnego*, s. 81-82. Na temat kształtowania się i rozrostu jurysdykcji państwa w sprawach karnych – K. Amiałańczyk, *Crimina legitima w rzymskim prawie publicznym*, Lublin 2013.

ale również i potrzeby społeczno-gospodarcze pewnych zbiorowisk, działających na terenie państwa. Szereg przestępstw, noszących dotychczas cechę tylko bezprawia wyrządzonego jednostce zaczyna przybierać charakter społeczny, stając się przestępstwami publicznymi (*crimina publica*), wywołującymi bezpośrednią reakcję organów państwowych. W sferze roszczeń prywatnych pozostały jako *delicta privata* jedynie takie, jak: kradzież (*furtum*), rabunek (*rapina*), zawinione uszkodzenie cudzej rzeczy (*damnum iniuria datum*) i rozmyślne bezprawne nieuszanowanie cudzej osobowości za pomocą czynów lub słów (*iniuria*)⁵². Zabrakło słowa wyjaśnienia, że w okresie cesarskim kradzież, rozbój i zniewaga stały się „przestępstwami nadzwyczajnymi” (*crimina extraordinaria*) sądzonymi w procesach urzędniczych (*cognitio extra ordinem*)⁵³.

Sugestywnie wypada natomiast próba wyjaśnienia, na czym polegała różnica między procesem karnym i cywilnym. „Popelnione przestępstwo publiczne (*crimen publicum*) – zauważa ks. Płodzień – pociągało za sobą wniesienie ze strony odpowiedniego organu państwowego aktu oskarżenia przeciwko przestępcy. Natomiast w przypadku zaistnienia przestępstwa prywatnego (*delictum privatum*) organ państwowy nie działał z urzędu, czekając na poddanie tego przypadku przez strony pod rozstrzygnięcie sądowe. Spór więc zaczynał się od zgodnego współdziałania stron w formie zawartej *litis contestatio* wobec pretora, który ze swej strony po stwierdzeniu prawnych podstaw zaistniałego sporu przekazywał go do rozstrzygnięcia wskazanego przez strony sędziego polubownego (*iudex privatus*)”⁵⁴. Deklaracja ta stawia autora w jednym rzędzie

52 BU KUL, rkps 1443A, k. 6. Por. L. Wenger, op. cit., s. 15: „W prawie rzymskim można dostrzec pewne ogólnie obowiązujące zjawisko, że wraz z wzrostem kultury oraz umacnianiem świadomości odpowiedzialności państwa wzrasta ochrona człowieka przez państwo bez względu na to, czy ofiara czynu zabronionego podejmie jakieś działania czy nie. Coraz więcej czynów karalnych zaczyna być włączane do kategorii *crimina publica*. Jako *delicta privata* w końcu pozostają jedynie: *furtum*, *rapina*, *damnum iniuria datum* oraz *dolus*”. Podobnie – W. Litewski, *Rzymski proces cywilny*, s. 9: „Proces cywilny chronił prawa prywatne, w odróżnieniu od procesu karnego i administracyjnego. Nie wszystkie przestępstwa podlegały publicznoprawnemu procesowi karnemu. Był on właściwy dla *crimina publica*, czyli przestępstw prawa publicznego. Natomiast roszczenia (także opiewające na pieniężne kary prywatne) powstałe z *delicta privata*, czyli przestępstw prawa prywatnego, dochodzone były w procesie cywilnym”; Idem, *Podstawowe wartości*, s. 148: „Proces cywilny chronił prawa prywatne, w odróżnieniu od stosowanego przy przestępstwach prawa publicznego (*crimina publica*) procesu karnego i postępowania administracyjnego. *Delicta privata* ścigane były w procesie cywilnym. Wyodrębnienie procesu cywilnego i karnego należy do wybitnych osiągnięć prawa rzymskiego, tym bardziej że doszło do tego dość wcześnie”.

53 M. Jońca, s.v. *criminaliter/civiliter agere*, [w:] *Leksykon rzymskiego prawa karnego*, s. 82.

54 BU KUL, rkps 1443A, k. 6. Por. L. Wenger, op. cit., s. 15-16: „Zagadnieniem trudniejszym od kwestii materialnoprawnych jest prawnoprosesowe rozgraniczenie pomiędzy *iudicium publicum* i *iudicium privatum*. W tym przypadku prywatny proces karny – podczas którego rozstrzygane są również *delicta privata* – jest autoryzowanym przez państwo sądem polubownym, który konstytuuje akt *litis contestatio* dokonany przez strony, co nie może zaistnieć bez współdziałania oskarżyciela i oskarżonego”.

ze wszystkimi, którzy starali się nadać terminologii rzymskiej odnoszącej się do przestępstw i kar jakąś dogmatyczną spójność⁵⁵. Autor przemówił zgodnie z duchem swoich czasów⁵⁶. Przeprowadzone w ostatnim czasie badania językowe nie pozostawiają jednak wątpliwości, że Rzymianie nie tylko nie zdefiniowali przestępstwa⁵⁷, ale również operowali w stosunku do czynów zabronionych zróżnicowaną terminologią. Szkoda, że zrezygnowano w skrypcie z powtórzenia ważnej konstatacji Leopolda Wengera: „W przypadku *iudicium publicum* proces inicjuje jednostronne wniesienia aktu oskarżenia”⁵⁸ oraz nie odnosi się do formuły procedowania w sprawach przestępstw w okresie Cesarstwa⁵⁹.

Ma rację ks. Płodzień, kiedy zwraca uwagę, że „ta sama sprawa mogła być przedmiotem karnego i cywilnego postępowania procesowego, ale wtedy oba te postępowania odbywały się niezależnie od siebie, a wyrok wydany w jednym postępowaniu nie miał znaczenia prejudycjalnego dla drugiego postępowania. W zasadzie rozstrzygnięcie w procesie karnym, jako mające większe znaczenie, następowało wcześniej. Istniały tu więc zasadnicze różnice w stosunku do praktyki obecnej”⁶⁰. Po raz kolejny powiela przy tym poglądy Leopolda Wengera, zajmując jednocześnie stanowisko opozycyjne wobec tego, co ma w tej materii do powiedzenia Emilio Costa⁶¹. Obraz byłby pełniejszy, gdyby autor zwrócił uwagę, że prawo do dochodzenia swych praw niezależnie od siebie w postępowaniu cywilnym i karnym istniało jedynie we wskazanych przez ustawę przypadkach. Możliwość taka występowała zwłaszcza wtedy, kiedy przyczyną postępowania było wyrządzenie szkody majątkowej⁶².

55 M. Jońca, *Rzymskie prawo karne. Instytucje*, Lublin 2021, s. 47-55. Zob. też: W. Litewski, *Podstawowe wartości*, s. 173: „Pewne podziały przestępstw uzyskały trwale znaczenie. Sami Rzymianie sformułowali odróżnienie ze względu na legitymację do wniesienia skargi. Mógł ją mieć każdy lub tylko pokrzywdzony. W tym drugim przypadku chodziło głównie o *delicta privata*, dochodzone w procesie cywilnym. Natomiast pierwszą kategorię tworzyły *crimina publica*, ścigane w procesie karnym”.

56 Por. A. Wiliński, op. cit., s. 91.

57 Trafnie na ten temat – W. Litewski, *Podstawowe wartości*, s. 168. Zob. również: M. Jońca, *Rzymskie prawo karne*, s. 49-55.

58 L. Wenger, op. cit., s. 16.

59 Por. *Ibidem*, s. 16-17.

60 BU KUL, rkps 1443A, k. 6. Por. L. Wenger, op. cit., s. 17: „Kiedy ta sama jest jednocześnie przedmiotem postępowania cywilnego i karnego, zasadniczo oba procesy będą niezależnie od siebie, a wyrok wydany w jednym nie ma skutku prejudycjalnego w drugim. Nie mniej jednak procesy cywilne są zawieszane do momentu, aż zakończą się postępowania karne, z czego można wniesić, że te ostatnie miały większe znaczenie”. Zob. także: *ibidem*, s. 160-161. Aspektywnie zwraca uwagę na to zjawisko również W. Miklaszewski, op. cit., s. 202.

61 Por. E. Costa, op. cit., s. 144-145: „[w procesie urzędniczym sędzia – M.J.] może przekazać sobie kognicję sprawy karnej, która pozostaje w związku z przekazaną mu sprawą cywilną i do może orzec w tym samym wyroku”.

62 Por. M. Jońca, s.v. *criminaliter/civiliter agere*, [w:] *Leksykon rzymskiego prawa karnego*, s. 82.

Podsumowanie

W *Leksykonie rzymskiego prawa karnego* znalazła się następująca obserwacja: „Rzymianie nie znali podziału na prawo procesowe oraz materialne, a w dalszej perspektywie na prawo karne i cywilne. Niemniej, mimo obecności w niektórych skargach cywilnych silnego pierwiastka retrybucyjnego (*actiones poenales; actiones vindictam spirantes*) dzięki stworzeniu trybunałów przysięgłych (*quaestiones perpetuae*) już w okresie republiki w miarę klarownie udało się oddzielić instrumenty procesowe służące naprawieniu szkody od tych, których celem było wymierzenie kary (*poena*). W okresie cesarskim granice miejscami znowu się zatarły, jako że w postępowaniu urzędniczym (*cognitio extra ordinem*) zarówno sprawy cywilne, jak i karne sądzone były przez te same organy”⁶³.

Mogłaby ona stanowić podstawę dla długiej listy zarzutów adresowanych do skryptu ks. prof. Płodzenia. Czytelnik jego dzieła dostrzega dosyć schematyczną projekcję rozwiązań nowoczesnych w przeszłość oraz sztuczny zabieg wytyczenia granic tam, gdzie ich nie było. Z drugiej strony, zupełnie przemilczano w wywodzie zjawiska nierozzerwalnie związane z rzymskim wymiarem sprawiedliwości, jak jego kastowość, stanowczość, skłonność do bazowania na analogiach. Zaskoczenie budzi fakt, że będący kapłanem autor nie poświęcił odrębnego wyводу pierwiastkowi religijnemu zawsze bardzo silnie obecnemu w rzymskim wymiarze sprawiedliwości (tu już bez różnicowania jurysdykcji na cywilną i karną).

Nie wolno jednak zapominać o propedeutycznym charakterze omawianego opracowania. Wszak jednym z kluczowych problemów, z którymi od pokoleń zmagają się studenci pierwszego roku prawa, jest zrozumienie fundamentalnych różnic między procesem karnym (który zwykle kojarzą z lektur, filmów lub relacji medialnych) oraz postępowaniem cywilnym (z którym w większości przypadków nie mieli dotychczas kontaktu). Wydaje się, że uczestnicy zajęć ks. Płodzenia mogli czuć się uprzywilejowani, jako że jego wywód jest w tej materii prosty oraz sugestywny.

Nadto, chociaż zabieg polegający na porównywaniu procedury cywilnej i karnej (nie tylko u Rzymian) nie należał do częstych w ówczesnej literaturze specjalistycznej, środowisko prawnicze świadome było ich wspólnych korzeni oraz licznych podobieństw⁶⁴. Przez dziesięciolecia rzutowały one na praktykę tworzenia i stosowania prawa⁶⁵. W II poł. lat 50. XX w. nauka polska

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Zob. np. E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 57-58.

⁶⁵ Na wpływ rozwiązań karnistycznych na regulacje cywilistyczne zwracano uwagę już w 1918 r., kiedy podjęto pierwsze prace nad stworzeniem polskiego kodeksu postępowania cywilnego –

podjęła pierwsze próby otrząśnięcia się z szoku wywołanego próbami przeszczepiania na rodzimy grunt barbarzyńskich rozwiązań sowieckich⁶⁶. Za jedną z takich prób należy uznać szkic ks. Płodzienia. Pewne skróty myślowe bez wątpienia rzutują na historyczną wartość jego dzieła. Z drugiej strony, dzięki nim doskonale udało mu się wydobyć paralele między rozwiązaniami procesowymi z czasów sobie współczesnych oraz procedurami antycznymi. Był to wówczas zabieg oddziałujący w sposób kulturotwórczy, któremu należy przypisać ogromne znaczenie.

Bibliografia

- Amielińczyk K., *Crimina legitima w rzymskim prawie publicznym*, Lublin 2013.
- Burczak K., *Stanisław Płodzień (1913–1962)*, [w:] *Dziekania Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, I. Leraczyk, J. Misztal-Konecka, W.Sz. Staszewski, Lublin 2021.
- Clark E.C., *Early Roman Law. The Regal Period*, London 1872.
- Costa E., *Profilo storico del processo civile Romano*, Romae 1918.
- Czech-Jeziarska B., *Miejsce procesu cywilnego w systematyce prawa rzymskiego*, „Zeszyty Naukowe KUL” 2017, t. 60, z. 3.
- Girard A., *Leçons sur la procédure civile romaine*, Paris 1932.
- Gołąb S., *Projekty polskiej procedury cywilnej. Powstanie-uzasadnienie-zdania odrębne*, Kraków 1930.
- Jońca M., *Katedra Prawa Rzymskiego*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 90-lecia Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, red. A. Dębiński, M. Ganczar, S. Józwiak, A. Kawałko, M. Kruszewska-Gagoś, H. Witczak, Lublin 2008.
- Jońca M., *Prawo rzymskie. Marginalia*, Lublin 2015.
- Jońca M., *Rzymskie prawo karne. Instytucje*, Lublin 2021.
- Jońca M., *Książdz Stanisław Płodzień i jego „Rzymski proces cywilny” (BU KUL, rkps 1443A)*, „Zeszyty Prawnicze” 2022, t. 22.

A. Stawarska-Rippel, *Elementy prywatne i publiczne w procesie cywilnym w świetle prac kodyfikacyjnych w Polsce (1918-1964). Studium historyczno-prawne*, Katowice 2015, s. 37. Rozwiązania aplikowane w sądach karnych stanowiły ważny punkt odniesienia dla Komisji Kodyfikacyjnej opracowującej procedurę cywilną przez cały okres międzywojnia. Zob. np. S. Gołąb, *Projekty polskiej procedury cywilnej. Powstanie-uzasadnienie-zdania odrębne*, Kraków 1930, s. 30, 44, 48, 49, 50, 78. Już po zakończeniu wojny (22 marca 1957 r.) odbyło się nawet wspólne posiedzenie zespołów do opracowania ustroju sądów, postępowania karnego i postępowania cywilnego (przesądzono wówczas o utrzymaniu w polskim porządku procesowym systemu dwuinstancyjnego). Por. A. Stawarska-Rippel, op. cit., s. 367.

⁶⁶ Zob. M. Jońca, *Prawo rzymskie. Marginalia*, Lublin 2015, s. 419-433.

- Jörs P., Kunkel W., Wenger L., *Römisches Recht*, Berlin 1935.
- Kamiński S., *Śp. ks. doc. dr Stanisław Płodzień. Wspomnienia pośmiertne*, „Zeszyty Naukowe KUL” 1962, t. 5, z. 3.
- Kaser M., Hackl K., *Das römische Zivilprozessrecht*, München 1996.
- Kiciński A., *Ks. prof. dr Stanisław Płodzień (1913–1962). Prorektor KUL i wybitny prawnik z Łysobyków*, „Teologiczne Studia Siedleckie” 2020, t. 17.
- Kupiszewski H., *In memoriam Stanisław Płodzień (1913–1962)*, „The Journal of Juristic Papyrology” 1962, t. 15.
- Kulawiak-Cyrankowska J., *Iusti prope mater et aequi. Utilitas a interpretacja prawa rzymskich jurystów*, Łódź 2022 (niepublikowana rozprawa doktorska).
- Leifer F., *Vorlesungen über römischen Zivilprozess*, Wien 1947.
- Leksykon tradycji rzymskiego prawa prywatnego*, red. A. Dębiński, M. Jońca, Warszawa 2016.
- Leksykon rzymskiego prawa karnego*, red. M. Jońca, Warszawa 2022.
- Litewski W., *Rzymski proces cywilny*, Kraków 1988.
- Litewski W., *Podstawowe zasady prawa rzymskiego*, Kraków 2001.
- Luzzatto C.J., *Procedura civile romana*, t. 1-3, Bologna 1946-1950.
- Madejski P., *Pomiędzy robur animi a ritus barbarus: zemsta w życiu społecznym republikańskiego Rzymu*, Lublin 2018.
- Makarewicz J., *Wstęp do filozofii prawa karnego*, Lublin 2009.
- Miklaszewski W., *Wykład postępowania cywilnego rzymskiego w zarysie historycznym*, Warszawa 1885.
- Petrani A., *Ks. Stanisław Płodzień*, „Roczniki Teologiczno-Kanoniczne” 1963, t. 10, z. 4.
- Płodzień S., *‘Querela nulitatis’ jako środek odwoławczy od wyroków w prawie kanonicznym*, Lublin 1957.
- Płodzień S., *Dowód z opinii biegłych w procesie kanonicznym*, Lublin 1958.
- Schulz F., *Prinzipien des römischen Rechts*, München 1934.
- Stawarska-Rippel A., *Elementy prywatne i publiczne w procesie cywilnym w świetle prac kodyfikacyjnych w Polsce (1918–1964). Studium historyczno-prawne*, Katowice 2015.
- Waśkowski E., *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932.
- Wenger L., *Institutionen des römischen Zivilprozessrechts*, München 1925.
- Wiliński A., *Das römische Recht. Geschichte und Grundbegriffe des Privatrechts mit einem Anhang über Strafrecht und Strafprozess*, Leipzig 1966.
- Zimmermann R., *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Cape Town 1992.

STRESZCZENIE

**Rzymski proces cywilny i rzymski proces karny Rzymian w ujęciu
ks. prof. Stanisława Płodzień (uwagi na marginesie maszynopisu
BU KUL 1443A)**

Skrypt pt. *Rzymski proces cywilny* został przygotowany w latach 50. XX w. dla studentów prawa kanonicznego na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Zawarto w nim jedynie rudymenarne wiadomości związane z historią oraz przebiegiem rzymskiej procedury cywilnej. Zabiegiem wyjątkowym, który bez wątpienia odróżnia narrację ks. Płodzień od treści obecnych wówczas w podręcznikach oraz opracowaniach naukowych, jest umieszczenie procesu cywilnego Rzymian na szerszym tle. Ksiądz Stanisław Płodzień wzorował się na rozwiązaniach przyjętych przez Leopolda Wengera w jego monografii *Institutionen des römischen Zivilprozessrechts*. Nie skopiował ich jednak bez żadnej refleksji, lecz przetworzył dla własnych potrzeb. Dzięki temu w sposób godny podziwu udało mu się wyjaśnić różnice między procedurą cywilną i karną Rzymian, a także oswoić młodego czytelnika z niełatwą terminologią. To ważne, ponieważ problemy natury proceduralnej stanowią zwykle największą bolączkę studentów prawa (nie tylko studentów pierwszego roku). Opracowanie ks. Płodzień ma charakter propedeutyczny, co sprawiło, że autor dokonał w swojej narracji pewnych uproszczeń, a także przeniósł współczesne sobie sposoby myślenia o prawie na czasy starożytne. Skryptu *Rzymski proces cywilny* nie należy jednak czytać i oceniać tak, jak czyta się i ocenia prace „w pełni akademickie”. Pewne skróty myślowe niewątpliwie rzutują na wartość historyczną tej pracy. Z drugiej strony, dzięki nim doskonale udało się autorowi wydobyc paralele między rozwiązaniami proceduralnymi współczesnych mu osób a procedurami starożytnymi. Ponieważ mówimy o nim od lat 50. XX w. – za niewątpliwą atut omawianego dzieła uznać należy również zupełny brak wtrętów i aluzji o charakterze ideologicznym. Ksiądz Płodzień był w stanie dla dobra studenta odejść tu i ówdzie od prawdy historycznej. Pozostał jednak nieugięty, jeżeli chodzi o pryncypia.

SUMMARY

**Roman Civil Trial and Roman Criminal Trial as Seen
by Rev. Prof. Stanisław Płodzień (Remarks on the Margin
of the Typescript of BU KUL 1443A)**

The script entitled “Roman Civil Trial” was prepared in the 1950s for students of canon law at the Catholic University of Lublin. It contained rudimentary information related to the history and course of the Roman civil procedure. A unique feature, which undoubtedly distinguishes Rev. Płodzień’s narrative from the textbooks and scholarly studies of the time, is presenting the Roman civil process against a broader background. Rev. Stanisław Płodzień imitated the solutions adopted by Leopold Wenger in his monograph “*Institutionen des römischen Zivilprozessrechts*”.

However, he did not copy them without any reflection, but transformed them for his own needs. As a result, he admirably succeeded in explaining the differences between Roman civil and criminal proceedings, as well as presenting the complex terminology. This is important, since procedural problems are usually the biggest concern of law students (not only first-year students). Rev. Płodzień's study has a propaedeutic character, which caused the author to make some simplifications in his narrative, as well as to apply contemporary ways of thinking about law to ancient times. The script "Roman Civil Trial" should not be read and evaluated as one reads and evaluates "fully academic" works. Certain mental shortcuts undoubtedly impinge on the historical value of this work. On the other hand, thanks to them, the author perfectly managed to bring out the parallels between the procedural solutions of contemporary and ancient proceedings. Since we are talking about the 1950s, the complete absence of interjections and allusions of an ideological nature should also be considered as an advantage of the work in question. Rev. Płodzień was able to depart here and there from historical truth for the sake of the student. However, he remained steadfast when it came to principles.

Piotr Sadowski

Uniwersytet Opolski
(University of Opole, Poland)
e-mail: psadowski@uni.opole.pl

ORCID: 0000-0002-2422-8793

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.17

Tortury w świetle bulli *Ad extirpanda* (1252) papieża Innocentego IV

ABSTRAKT

W niniejszym artykule autor omawia treść bulli *Ad extirpanda* z 1252 r. i szuka odpowiedzi na pytanie dlaczego papież Innocenty IV zezwolił w niej władzy świeckiej i kościelnej na stosowanie tortur w procesach przeciwko heretykom. Dotyczyło to tak oskarżonych jak i świadków. Ceniony romanista, jakim był Sinibaldo Fieschi działał w okresie średniowiecznej odnowy prawa rzymskiego. Niewątpliwie to, jak i wiele innych czynników, np. rozwój inkwizycji, rzutowało na decyzję papieża. Sama kwestia tortur w bulli potraktowana została dość marginalnie, a dokument bardziej dotyczył postępowania inkwizycyjnego. W artykule dominuje metoda historyczno-prawna, ale autor sięga także do tych dogmatyczno-prawnych czy porównawczych. Zanim szczegółowo omówi treść bulli i racje jej ogłoszenia pochyła się nad postacią i nauczaniem Innocentego IV, który między 1213, a 1225 r. studiował prawo w Bolonii. Bulla z 1252 r. była adresowana do przywódców wszystkich komun Italii, czyli do podestów, rektorów, rad Lombardii, Romanii, Marchii Trewizańskiej. Tortury były środkiem do uzyskania przyznania się do winy, które było bardzo ważne w katalogu różnych środków dowodowych, jak przysięga stron, świadkowie, sądy boże czy dokumenty. Tortury w świetle konstytucji 25 omawianej bulli nie powinny prowadzić do utraty członków ciała czy samego życia. Ich celem było doprowadzenie heretyków do wypowiedzenia swoich błędów i oskarżenia innych heretyków im znanych. Sama zaś procedura inkwizycyjna wzmacniała władzę papieża czy biskupów. Była bardziej racjonalna od ordaliów.

Torture in Light of the Bull *Ad extirpanda* (1252) of Pope Innocent IV

ABSTRACT

In this paper, the author discusses the content of the bull *Ad Extirpanda* of 1252 and seeks an answer to the question why Pope Innocent IV allowed in it for secular and ecclesiastical authorities to use torture in trials against heretics. This applied to both the accused and the witnesses. Sinibaldo Fieschi, the valued Romanist, was active during the medieval renewal of Roman law. Undoubtedly, this and many other factors, such as the development of the Inquisition, influenced the Pope's decision. The very issue of torture in the bull was treated quite marginally, and the document was more concerned with inquisitorial proceedings. This paper is dominated by the historical and legal method, but the author also reaches for the dogmatic and legal or comparative methods. Before discussing in detail the content of the bull and the reasons for its announcement, the paper focuses on the figure and teaching of Innocent IV, who, between 1213 and 1225, studied law in Bologna. The bull of 1252 was addressed to the leaders of all Italian communes, i.e. to the podests, rectors, councils of Lombardy, Romagna, and the Marchia Tervisina. Torture was a means of obtaining a confession, which was very important in the catalogue of various sources of evidence, such as oaths sworn by the parties, witnesses, God's judgments, or documents. In light of Constitution 25 of the bull in question torture should not lead to the loss of body members or life itself. Its purpose was to get heretics to recant their errors and accuse other heretics known to them. The inquisitorial procedure itself strengthened the power of the Pope and the bishops. It was more rational than trial by ordeal.

Słowa kluczowe: Innocenty IV, tortury w średniowieczu, prawo rzymskie

Key words: Innocent IV, torture in the Middle Ages, Roman law

Wprowadzenie

Z pobudek humanitarnych i w poszanowaniu integralności psycho-fizycznej jednostki liczne instytucje i regulacje prawne chronią człowieka przed torturami, w tym także w postępowaniu procesowym cywilnym lub karnym czy prawie dowodowym¹. Nawet *Katechizm Kościoła Katolickiego* (nr 2298)

¹ Np. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284), art. 3: „Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

traktuje tortury za moralnie niedopuszczalne i sprzeczne z poszanowaniem osoby i godności ludzkiej i wyjaśnia, że „W czasach minionych te okrutne praktyki były powszechnie stosowane przez legalne rządy w celu utrzymania prawa i porządku, często bez sprzeciwu ze strony pasterzy Kościoła, którzy w swoim sądownictwie przyjęli przepisy prawa rzymskiego dotyczące tortur (...)”². Mimo upływu wieków sięganie do tortur w celu wymuszenia od sprawcy zeznania jawi się wciąż otwartą kwestią filozoficzno-prawną. Dla jednych w szczególnych sytuacjach jak współczesny terroryzm międzynarodowy czy porwania dla okupu jest czymś, co czasami ma miejsce (np. *casus* Magnusa Gäfgena z 2002 r.), i jako takie mogłoby być prawnie uregulowane, dla drugich jest przykładem barbaryzacji i tworzenia złego prawa³.

Kwestia przesłuchania przy użyciu tortur stała się przedmiotem regulacji papieża Innocentego IV. Dnia 15 maja 1252 r. ogłosił on bullę *Ad extirpanda* (*Aby wykorzeńić*), mocą której pozwalał władzy świeckiej i kościelnej na stosowanie tortur w procesach przeciwko heretykom. Dopuszczał przymuszanie heretyków w ich przyznaniu się do błędów i wskazywaniu na innych heretyków (*errores suos expresse fateri et accusare alios hereticos quos sciunt*)⁴. Trzynastowieczne podejście do innowierców nie tylko, kłóci się z aktualną koncepcją godności i praw człowieka, ale w żaden sposób nie współbrzmi z chrześcijańskim „imperatywem sumienia”⁵, jakim jest ekumenizm, który w każdym innowiercy każe dopatrywać się brata w wierze. Bulla papieża Innocentego IV stanowi także wyraz nieskuteczności metod lansowanych wcześniej przez wielu ludzi kościoła, którzy chcieli, aby w walce z heretykami uciekać się przede wszystkim do nawracania przez braterskie pouczenie, konfrontację, wykazywanie błędów, otwartą debatę, perswazję czy tworzenie właściwej lektury⁶.

Epoka powstania bulli papieskiej *Ad extirpanda* stała się przedmiotem badań wielu uczonych, z których chciałbym przywołać przede wszystkim Adama Wielomskiego⁷. Nad tekstem bulli pochylił się ostatnio Patrick Gilli i Julien Théry, którzy dokonali tłumaczenia wielu dokumentów papieskich z interesujących nas wieków, a które to ich zdaniem w dobie walki o supremację między

² *Katechizm Kościoła Katolickiego*, nr 2298, Poznań 1994, s. 521.

³ J. Zajadło, *Tortury jako problem filozoficzno-prawny?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. 17, s. 627-637.

⁴ P. Gilli, J. Théry, *Le gouvernement pontifical et l'Italie des villes au temps de la théocratie (fin-XIIe-mi-XIVe s.)*. *Sources latines réunies, présentées et traduites par Patrick Gilli et Julien Théry*, Montpellier 2010, s. 578-580.

⁵ Na temat ekumenizmu zob. Jan Paweł II, *Encyklika Ut unum sint* Ojca Świętego Jana Pawła II o działalności ekumenicznej, Wrocław 2000.

⁶ P. Kras, „Jak chwytać lisy w Pańskiej winnicy”? *Treści antyheretyckie w kazaniach św. Bernarda z Clairvaux i Hélinanda z Froidmont*, „Roczniki Historyczne” 2014, t. 80, s. 73-94.

⁷ A. Wielomski, *Teokracja papieska 1073-1378. Myśl polityczna papieży, papalistów i ich przeciwników*, Warszawa 2018.

papiestwem, a cesarstwem są przykładem interwencjonizmu teokratycznego i sposobów walki Kościoła z herezjami, a także próbą pozyskania komun środkowo-północnej Italii do swojej polityki duchowo-doczesnej⁸.

W niniejszym artykule autor szuka odpowiedzi na pytanie dlaczego papież Innocenty IV ogłosił taką bullę w 1252 r., mocą której przyzwolił na stosowanie tortur w procesie i chce zaprezentować jej treść jak i wskazać na czynniki nań rzutujące. Autor bada dokument papieża romanisty umiejscawiając go nie tylko w kontekście średniowiecznej kanonistyki, ale odnosi go do elementów prawa rzymskiego czy ówczesnej procedury inkwizycyjnej. Treść dokumentu papieskiego każe myśleć, że dochodzenie do prawdy jest nieustannym wysiłkiem i procesem twórczym.

1. Autor bulli *Ad extirpanda*

Bulla papieża Innocentego IV *Ad extirpanda* została ogłoszona 15 maja 1252 r. w Perugii⁹. Sinibaldo Fieschi urodził się ok. 1200 r., prawdopodobnie w Genui, natomiast zmarł 7 grudnia 1254 w Neapolu i tam został pochowany. Wychował się pod opieką stryja Opizjusza – biskupa Parmy. W kronice z XIV w. zachowała się informacja, że pobierał nauki w Parmie¹⁰. Między 1213, a 1225 r. studiował prawo w Bolonii, gdzie miał słuchać wykładów Azona, Jakuba Balduiniego i Akursjusza¹¹. Brakuje raczej dowodów na to, by twierdzić, że Sinibaldo nauczał prawa w Bolonii, aczkolwiek zdania uczonych różnią się co do tego. Mauri Sarti i Mauri Fattorini uważali, że Sinibaldo mógł nauczać w tym mieście¹². Vito Piergiovanni twierdził, że raczej nie¹³. Sinibaldo piastował

⁸ P. Gilli, J. Théry, op. cit., passim.

⁹ W tym mieście papież miał przebywać od 5 listopada 1251 r. do kwietnia 1253 r., P.Y. Le Pogam, *De la «Cité de Dieu» au «Palais du Pape». Les résidences pontificales dans la seconde moitié du XIIIe siècle (1254–1304)*, Rome 2005, s. 203-268.

¹⁰ M.L. Delisle, *Notice sur la Chronique d'un dominicain de Parme*, Paris 1896, s. 12: „Nota quod iste Papa studuit Parme in grammaticallibus et maritavit tres sorores”.

¹¹ A. Dębiński, *Kościół i prawo rzymskie*, Lublin 2007, s. 86, przypis 282.

¹² M. Sarti, M. Fattorini, *De claris Archigymnasii Bononiensis Professoribus*, I, Bologna 1888–1896, s. 423: „In nostris igitur scholis eruditus, non dubito quin in iisdem jus pontificium interpretatus sit, cui nimirum totum se dedit, quamquam juris etiam civilis cognitione excelluerit, ut ejus scripta demonstrant. Si id verum esset, quod narrat Pancirolus, Joannem Fabrum celebrem jurisconsultum gallum ejus auditorem fuisse, existimari posset, Sinibaldum Fliscum, praeter jus canonicum, in quo summus evasit, etiam jus civile professum esse. Sed et locus ille, quem ex ipsius Fabri commentariis in libros Institutionum affert Pancirolus, quidvis aliud significat, et plane manifestum est, Joannem Fabrum, Philippo Valesio in Gallia regnante, saeculo integro posi Innocentii IV tempora floruisse”.

¹³ V. Piergiovanni, *Norme, scienza e pratica giuridica tra Genova e l'Occidente medievale e moderno*, Genova 2012, s. 540: „È abbastanza ragionevole ritenere che, data la fama da lui acquisita come giurista, i suoi allievi avrebbero tratto motivo di orgoglio e di prestigio dal fatto di averlo avuto come maestro, anche se per brevissimo tempo, e non avrebbero certo mancato di ricordarlo nelle loro opere”; zob. także V. Piergiovanni, „Sinibaldo dei Fieschi decretalista. Ricerche sulla vita”, *Collectanea Stephan Kuttner* IV, „Studia Gratiana” 1967, vol. 14, s. 126-154.

wiele funkcji w kościele. Pracował w kurii rzymskiej, gdzie był audytorem (*auditor litterarum contradictarum*). W 1227 r. został mianowany kardynałem. Był także wicekanclerzem Kościoła rzymskiego, a w latach 1235–1240 zarządcą marchii Ankony. 25 czerwca 1243 r. został wybrany papieżem i był nim do 7 grudnia 1254 r. Jego pontyfikat cechowała nieufność wobec cesarza Fryderyka II Hohenstaufa, co zaowocowało papieskim rezydowaniem w Lyonie¹⁴. W 1245 wysłał misjonarzy do wielkiego chana mongolskiego. Wspierał wyprawę krzyżową króla Francji Ludwika IX z 1248 r. Sinibaldo Fieschi opisywał kościół katolicki w kategorii osoby prawnej tym samym podkreślając jego podmiotowość i niezależność względem ówczesnych struktur państwowych¹⁵. Rozbudowywanie inkwizycji przez Innocentego IV wpisywało się w nurt rozszerzania uprawnień Stolicy Apostolskiej¹⁶. Papież Innocenty IV był kontynuatorem idei hierokratycznych papieża Innocentego III i Grzegorza IX. Chciał podporządkowania władzy świeckiej władzy kościelnej. Adam Wielomski pisze, że dla wielu antykościelnych historyków to właśnie papież Innocenty IV stał się „archetypem teokracji, pazerności, zaborczości, klerykalizmu i wszelkich możliwych wad i występków”¹⁷. Koncepcja korelacji władzy papieskiej i cesarskiej w ujęciu Innocentego IV nie zawsze była spójna. Czasami papież ów głosił poglądy dualistyczne, bazujące na poszanowaniu rozdzielności odpowiednich kompetencji poszczególnej władzy, a kiedy indziej zdecydowanie dawał priorytet władzy papieskiej. W jego mniemaniu ta miała nawet prawo do interwencji politycznych włącznie z deponowaniem cesarza w sytuacjach obojętności na niesprawiedliwości, biedę, los wdów czy napadanie pielgrzymów. Władzę papieską miał za pochodzącą bezpośrednio od Boga, gdy inne już tylko pośrednio, co więcej ich nadanie od Boga dokonywało się właśnie za pośrednictwem papieża. Innocenty IV uważał, że jego władza rozciąga się nie tylko nad chrześcijanami, ale także i nad poganami¹⁸.

Papież Innocenty IV ogłosił trzy urzędowe zbiory prawa kanonicznego. W pierwszym, promulgowanym bullą *Cum nuper in Concilio Lugdunensi* 25 sierpnia 1245 r. włączał do zbioru Grzegorza IX z 1234 r. konstytucje Soboru Lyonńskiego I z 1245 r. wraz z ósmioma wcześniejszymi dekretami papieskimi. W drugim zbiorze, promulgowanym mocą bulli *Cum inter* z 21 kwietnia 1246 r.

¹⁴ P. Pouzet, *Le pape Innocent IV à Lyon. Le Concile de 1245*, „Revue d'histoire de l'Église de France” 1929, t. 15, nr 68, s. 281-318.

¹⁵ S. Panizo Orallo, *Persona jurídica y ficción. Estudio de la obra de Sinibaldo de Fieschi (Inocencio IV)*, Pamplona 1975, s. 170-178.

¹⁶ K. Śmigiel, s.v. *Innocenty IV, Sinibald Fieschi*, [w:] *Encyklopedia Katolicka* (dalej: EK), t. 7, red. M. Daniluk i in., Lublin 1997, kol. 250.

¹⁷ A. Wielomski, op. cit., s. 233.

¹⁸ Szerzej zob. Ibidem, s. 228-243; M. Pacaut, *L' autorité pontificale selon Innocent IV*, „Le Moyen Age” 1960, t. 66, s. 85-119; J.A., Cantini, *De autonomia iudicis saecularis et de Romani pontificis plenitudine potestatis in temporalibus secundum Innocentium IV*, „Salesianum” 1961, t. 23, s. 407-480.

zawarł konstytucję *Romana Ecclesia* i uprzednią konstytucję Grzegorza IX *Praesentium*. Zaś w trzecim zbiorze z 1253 r. chciał usunąć wątpliwości, jakie rodziły się z interpretowania wcześniejszych jego zbiorów¹⁹. Papieża określano *pater et organum veritatis*, co odnotował choćby Cyrillus Rubeus w *De Morientium eleemosynis* z 1680 r.²⁰ Zachowały się jego 8352 listy, które w dużej mierze przywołują różne kwestie prawa²¹. Oprócz zbiorów oficjalnych opublikował także komentarze do dekretów Grzegorza IX²². W dziele *Apparatus in quinque libros decretalium* z ok. 1250 wykracza poza teksty zebrane przez Rajmunda z Pennafort i komentuje kanony soboru lyońskiego i dokumentu *Romana mater*. Sięga do metody innych ówczesnych kanonistów, którzy komentując śledzą porządek tekstów, czasami sięga do formy scholastycznej: prezentuje kwestie za i przeciw, a następnie rozwiązanie. Gabriel le Bras podkreśla, że papież prezentując układ tekstów „jest równocześnie rygorystyczny, słuszny, autorytarny i liberalny”, co więcej, pisze, że papież to jurysta, a nie teolog, i że jest bliższy Ulpianowi, niżli Hieronimowi²³. W dziele Innocentego IV liczba odniesień do *Corpus justyniańskiego* jest wielka²⁴. Sięganie do *Apparatus* bazowało na znajomości *Corpus Iustiniani*. Dzieło to jest przykładem oddziaływania prawa rzymskiego na kanoniczne, przykładem *utrumque*.

2. Treść bulli *Ad extirpanda*

Bulla *Ad extirpanda* została zaadresowana do przywódców wszystkich komun północnej Italii czyli do podestów, rektorów, rad Lombardii, Romanii, Marchii Trewizańskiej (Treviso)²⁵. Jak zaznaczył papież celem bulli było „wykorenczenie z ludu chrześcijańskiego kąkolu heretyckiej deprawacji”²⁶. Ogłoszenie bulli papieskiej było bezpośrednią reakcją papieża na zamordowanie dominikanina Piotra z Werony, który przez papieża Innocentego IV został uczyniony inkwizytorem dla Mediolanu i Como. Naraziwszy się katarom i podejmując z nimi publiczne dysputy, został napadnięty, wskutek czego zmarł 6 kwietnia 1252 r.²⁷ Po śmierci Fryderyka II, która miała miejsce w 1250 r., papież chciał wzmocnić represjonowanie herezji na półwyspie²⁸.

W prezentowanej powyżej bulli na 38 konstytucji tylko jedna, 25, dotyczyła tortur.

¹⁹ P. Hemperek, W. Góralski, *Historia źródeł i nauki prawa kanonicznego*, Lublin 1995, s. 104.

²⁰ Cyrilli Rubei Bargomatis, *De Morientium eleemosynis*, Lugundi 1680, s. 67.

²¹ P. Pouzet, op. cit., s. 281-318.

²² K. Dopierała, *Księga papieży*, Poznań 1996, s. 207.

²³ G. Le Bras, *Innocent IV romaniste. Examen de l'Apparatus*, „Studia Gratiana” 1967, vol. 11, s. 311.

²⁴ Szerzej zob. ibidem, s. 312-321.

²⁵ P. Gilli et J. Théry, op. cit., s. 571.

²⁶ Ibidem. Tłumaczenie własne.

²⁷ S. Brzozowski, s.v. *Piotr z Werony*, [w:] EK, t. 15, red. E. Gigilewicz i in., Lublin 2011, kol. 656.

²⁸ P. Gilli et J. Théry, op. cit., s. 550.

„Niechaj podesta czy rektor ponadto będą zobowiązani do torturowania wszystkich heretyków, których będą więzili, jako prawdziwych złodziei, zabójców dusz, rabusiów sakramentów bożych i wiary chrześcijańskiej, tak aby ci wyraźnie wypowiedzieli swoje błędy i oskarżyli innych heretyków, im znanych, zadenuncjowali ich dobra i ich wyznawców, gospodarzy i obrońców, na wzór rabusiów i złodziei dóbr doczesnych przymuszanych do oskarżania swoich współników i wyznawania przestępstwa, których się dopuścili, ale tak aby nie utracili członków ciała czy nie zeszedli z tego świata”²⁹.

W bulli pojawia się łacińskie słowo *cogere*, pochodzące od *cogo*, 3 *coegi*, *coactum* oznaczające m.in. „zmuszać, cierpieć gwałt, przycisnąć, ograniczyć, utrzymywać w karności...”³⁰. Bulla *Ad extirpanda* zobowiązywała podestatów jak i rektorów, którzy kierowali swoimi okręgami, a także, którzy będą nimi kierować do złożenia przysięgi, że będą realizować postanowienia konstytucji jak i czuwać nad ich wypełnianiem przez wszystkich im poddanych. W przeciwnym razie nikt nie musiał być im posłuszny, a co więcej narażali się oni na karę dwustu marek *ducentarum marcarum* (I). Mieli wygnać heretyków obu płci z terytoriów im podległych i nie pozwolić, by ci mieszkali czy byli na jakimkolwiek obszarze ich jurysdykcji. Znalazłszy jakiegokolwiek mieli go swobodnie i bezkarnie uwięzić (II).

Podesta³¹ czy rektor³² w przeciągu trzech dni od objęcia swojego urzędu powinni powołać komisję złożoną z dwunastu doświadczonych mężczyzn, dwóch notariuszy, i dwóch pomocników, a nawet więcej jeśli byłaby taka potrzeba wybranych przez biskupa, dwóch dominikanów i dwóch franciszkanów delegowanych przez swoich przełożonych (III). Komisja miała zadbać o to, aby heretycy płci męskiej i żeńskiej zostali uwięzieni i podporządkowani biskupom, a ich dobra skonfiskowane (IV). Podesta czy władze miasta na koszt komuny mieli dostarczyć takich pochwyconych heretyków tam, gdzie wskazał biskup, jego wikarzy czy inkwizytorzy, zgodnie z jurysdykcją diecezjalną biskupa (V). *Officiales* wykonując swoje czynności mieli cieszyć się pełnym zaufaniem i nie należało przeciwstawiać się ich ocenie, jeśli tylko dwóch, trzech czy większość z nich

²⁹ Tłumaczenie własne. „XXV. Teneatur pretereā potestas seu rector omnes hereticos quos captos habuerit cogere, citra membri diminutionem et mortis periculum, tanquam vere latrones et homicidas animarum et fures sacramentorum Dei et fidei christiane, errores suos expresse fateri et accusare alios hereticos quos sciunt et bona eorum et credentes et receptatores et defensores eorum, sicut coguntur fures et latrones bonorum temporalium accusare suos complices et fateri maleficia que fecerunt”.

³⁰ Szerzej zob. J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 165.

³¹ Na temat podesty zob. więcej V. Franchini, *Saggio di ricerche sull'istituto del Podestà nei comuni medievali*, Bolonia 1912; E. Artifoni, *I podestà professionali e la fondazione retorica della politica comunale*, „Quaderni storici. Nuova serie” 1986, t. 21, nr 63, s. 687-719.

³² Odnośnie do rektorów zob. więcej G. Ermini, *I rettori provinciali della Stato della Chiesa da Innocenzo III all'Albornoz*, [w:] G. Ermini, *Ricerche storico-giuridiche*, a cura di O. Capitani, E. Menestò, Spoleto 1997, s. 573-648.

była obecna (VI). Gdy byli oni powoływani na swój urząd składali przysięgę, że będą wiernie egzekwować wszelkie postanowienia bulli (VII). *Officium* wyżej wzmiankowanych członków miało nie przekraczać 6 miesięcy (XII) i w czasie pełnienia konkretnych obowiązków tzn. gdy opuszczali w tym celu miasto, miało owocować dniówką w wysokości 18 funtów cesarskich srebra, która miała zostać wypłacona w przeciągu trzech dni po powrocie do miasta czy danego miejsca (XIII). Tacy *officiales* byli zwalniani od wszelkich innych obowiązków, aby swobodnie móc wykonywać swoje funkcje (XV). Bulla wspomina także inkwizytorów delegowanych przez Stolicę Apostolską, którym podesta powinien zapewnić rycerza (*miles*) czy jakiegoś innego towarzysza (*assessor*), gdyby potrzebowali ochrony (XIX). Podobnie rzecz się miała, gdyby takiej potrzeby doświadczał biskup czy jego wikariusz. Gdyby ktoś nie pomógł członkom *officium* w pochyceniu, złupieniu czy badaniu heretyka miał ponieść karę wygnania czy zapłacić 25 *librarum imperialium* (XIX). Heretycy pochyceni mieli być pilnowani w specjalnych więzieniach (XXI). W przeciągu 15 dni od uwięzienia podesta czy rektor powinni przekazać heretyka biskupowi czy jego wikariuszowi czy inkwizytorom. Ci mieli poddać badaniu osobę heretyka i ocenić herezję (XXIII). Po skazaniu przez trybunał inkwizycyjny władza świecka powinna natychmiast ponownie przejąć skazanych ewentualnie najpóźniej w przeciągu 5 dni w celu wyegzekwowania na nich wyroku (XXIV). W świetle najbardziej interesującego nas przepisu XXV tortury heretyków nie powinny skutkować utratą członków ciała czy samego życia. Papież przyrównał heretyków do prawdziwych złodziei, zabójców dusz, rabusiów sakramentów bożych i wiary chrześcijańskiej. Bulla ta nakazywała nawet zburzenie domu, gdzie zostanie odnaleziony heretyk, poza sytuacją, gdy właściciel domu przyczynił się do odnalezienia takiego człowieka (XXVI). Papież nakazywał także odczytywanie nazwisk tych osób trzy razy w roku podczas publicznego zgromadzenia. Zgodnie z wolą papieską władze świeckie powinny prowadzić wykazy osób dotkniętych infamią czy wygnanych za herezję i to w czterech identycznych egzemplarzach, z których jeden będzie w posiadaniu komuny miejskiej, drugi biskupa, trzeci dominikanów, czwarty franciszkanów (XXVIII)³³. Co więcej, podesta czy rektor byli zobowiązani do odszukania dzieci i wnuków heretyków w celu zakazu piastowania jakichkolwiek urzędów publicznych (XXIX). Skazanie za herezję nie mogło być odwołane przez zgromadzenie publiczne czy radę (XXXII). Podesta czy władze miejskie powinni dokonać zmian poszczególnych statutów czy zbiorów praw, gdyby stały one w sprzeczności z prezentowaną treścią bulli (XXXVII). Widać, że papież wielką uwagę przywiązywał także do tego, aby treść bulli nie była fałszowana (XXXVIII).

³³ Na temat relacji Innocentego IV z franciszkanami zob. szerzej L. Pisanu, *L'attività politica di Innocenzo IV e i Francescani (1243-1254)*, Roma 1969.

Bulla *Ad extirpanda* przewidywała w przypadku heretyków obu płci i to niezależnie jak oni byliby określani różne kary: banicję, konfiskatę majątku, kary pieniężne, jednak nie karę główną. Ustawodawca chciał wyeliminować heretyków z terytoriów przywódców komun północnej Italii, do których bulla była adresowana. Przewidywał kary nie tylko dla heretyków, ale i tych, którzy przeszkadzaliby w ich ujawnieniu czy schwytaniu. Bulla mówi o *officiales* i procedurze, którą oni mają się kierować, o ich liczbie, składzie, sposobie powoływania, przysiędze, sposobie wynagradzania, środkach ochrony im przysługujących. Zatem kreśli obraz trybunału inkwizycyjnego, nawet jeśli termin ten nie pada. Działania władz miejskich są podporządkowane w tej kwestii wytycznym trybunałów inkwizycyjnych. Gdy bulla nie przewiduje tortur jako kary za herezję, to mocą konstytucji XXV dopuszcza je jako instrument służący do wydobycia informacji od heretyków w procesie ich przyznania się do herezji czy także wskazania innych heretyków. Jordan Bishop słusznie uważa, że treść bulli pozwala nam wnioskować, że uciekanie się do tortur dotyczyło tak oskarżonych jak i świadków³⁴. W gruncie rzeczy bulla nie mówi nam o tym, ile razy można było torturować i czy duchowni mogli osobiście kierować wymierzaniem tortur. Papież Aleksander IV w bulli *Ut negotium fidei* z 7 lipca 1256 r. przyzna inkwizytorom prawo wzajemnego rozgrzeszania się z kanonicznych nieprawidłowości³⁵. Bulla *Ad extirpanda* została potwierdzona przez Aleksandra IV w 1259 r. i przez Klemensa IV w 1265 r.³⁶

3. Wokół racji ogłoszenia bulli Innocentego IV

Już Ulpian w księdze pięćdziesiątej siódmej Komentarza do edyktu pisał, że „jako «przesłuchanie z użyciem tortur» winniśmy rozumieć zadawanie cierpienia i bólu fizycznego dla wydobycia prawdy” (*‘Quaestionem’ intellegere debemus tormenta et corporis dolorem ad erundam veritatem*), czyli przesłuchanie *per vim et tormenta* coś co niektórzy nazywają „katownią” (*mala mansio*) (D. 47,10,15,41). Dodawał, że torturami nie jest zwykle zadawanie pytań czy lekkie przestraszenie. W odniesieniu do tortur posługiwano się łacińskimi terminami jak: *tormentum* (D. 48,18,1,1), *quaestio* (D. 48,18,1pr.) czy *poena*

³⁴ J. Bishop, *Aquinas on Torture*, „*New Blackfriars*” 2006, t. 87, nr 1009, s. 229.

³⁵ C. Jallamion, *Entre ruse du droit et impératif humanitaire: la politique de la torture judiciaire du XIIIe au XVIIIe siècle*, „*Archives de politique criminelle*” 2003, nr 25, s. 22. *Ut negotium fidei* „(...) mutuo vobis super hiis absolvere juxta formam ecclesiae, ac vobiscum auctoritate vestra dispensare possitis...” H.C. Lea, *A History of the Inquisition of the Middle Ages*, vol. I, ed. by Anthony Uyl, Ontario 2016, s. 239.

³⁶ Ibidem, s. 22, przypis 57. Aleksander IV ogłosił bullę, w której przywołał zasadniczo treść bulli *Ad extirpanda* pomijając jej konstytucje 3-19, 21-24 et 30-38, P. Gilli et J. Théry, op. cit., s. 550.

plebeiorum (C. 9,41,11)³⁷. Torturom często towarzyszyły: *investigatio* (CTh. 9,21,2), *indagatio* (CTh. 9,35,3) czy *inquisitio* (CTh. 9,5,1). Zwyczajowo tortury w celu wykrycia przestępstw były stosowane w Rzymie względem niewolników, gdy nie przyznawali się będąc obwinionymi, ewentualnie, gdy w procesie karnym składali zeznania w charakterze świadka. Za Tyberiusza zaczęto stosować tortury wobec obwinionych, a za Sewerów względem świadków, będących wolnymi. Za dominatu stosowanie tortur było praktykowane już nie tylko względem *humiliores*, ale także i *honestiores* w sprawach o *crimen maiestatis*, czary czy fałszerstwo³⁸. Uciekanie się do tortur w procesach cywilnych było rzadkością, co można wywnioskować z tekstu Scaevoli (D. 49,6,2)³⁹.

Rzymianie byli świadomi zawodności tortur. Nie dawali zawsze wiary zeznaniom uzyskanym na torturach, ale też nie odrzucali ich apriorycznie. Wiedzieli, że jedni są w stanie wytrzymać dużą dawkę bólu, a drudzy powiedzą cokolwiek byleby nie cierpieć (D. 48,18,23). Oktawian August nie chciał, aby tortury stosowane były już na początku badania sprawy (D. 48,18,1). Hadrian uważał, że aby uciec się do torturowania trzeba było nabrać pewności, że dane przestępstwo zostało popełnione i że istnieją poszlaki, które wskazywałyby na daną osobę. Zaczynano od osób najbardziej podejrzanych czy bojaźliwych (D. 48,18,2). Nie ceniono zeznań nieprzyjaciół poddawanym torturom (D. 48,18,24). Nie uciekano się do torturowania osób, które nie ukończyły

37 Szerzej zob. L. Angliviel de la Beaumelle, *Les mots de la torture au IV^e siècle*, [w:] *La torture judiciaire. Approches historiques et juridiques*, vol. 1, sous la direction de B. Durand avec la collaboration de L. Otis-Cour, Lille 2002, s. 295-309.

38 W. Litewski, *Rzymski proces karny*, Kraków 2003, s. 97. Szerzej zob. R. Vigneron, *La «question» judiciaire vue par les jurisconsultes romains*, [w:] *La torture judiciaire. Approches...*, s. 277-294; Y. Thomas, *Les procédures de la majesté, la torture et l'enquête depuis les Julio-Claudiens*, [w:] *Mélanges à mémoire d'André Magdalain*, Paris 1998, s. 477-500; B. Sitek, „*Quaestionem*” *intelligere debemus tormenta et corporis dolorem ad eruendam veritatem*, [w:] *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*, red. M. Kuryłowicz, Lublin 2001, s. 161-168; K. Amiełańczyk, *Quaestio per tormenta. O wartości dowodowej zeznań uzyskanych za pomocą tortur w rzymskim procesie karnym okresu pryncypatu*, [w:] *O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolatecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, ks. I, Białystok – Katowice 2010, s. 51-62; D. Nowicka, *Prawo dowodowe w starożytnym Rzymie*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. nac. P. Hofmański, t. 8, cz. 1: *Dowody*, red. naukowa J. Skorupka, autorzy: Ł. Błaszczak, D. Gruszecka, B. Janusz-Pohl, J. Kasprzak, M. Kłopotcka-Jasińska, J. Koredczuk, K. Kremens, H. Kuczyńska, C. Kulesza, D. Nowicka, Sz. Pawelec, M. . Ptak, M. Rogacka-Rzewnicka, J. Rominkiewicz, A. Sakowicz, J. Skorupka, D. Solodov, D. Wąsik, Warszawa 2019, s. 717-743; M. Jońca, s.v. *Tormenta*, [w:] *Leksykon rzymskiego prawa karnego. Podstawowe pojęcia*, red. idem, Warszawa 2022, s. 274-275.

39 D. 49,5,2 (Scaevola libro quarto *regularum*): „Ante sententiam appellari potest, si quaestionem in civili negotio habendam iudex interlocutus sit, vel in criminali, si contra leges hoc faciat”. Zob. także S. Schiavo, *Cesare Beccaria, la tortura e i „romani legislatori”*, „*Diritto@Storia. Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana*” 2016, nr 14. <https://www.dirittoestoria.it/14/tradizione/Schiavo-Beccaria-tortura-romani-legislatori.htm>, [dostęp: 12.02.2023 r.].

14 roku życia (D. 48,18,10; D. 48,18,15,1), kobiet w ciąży (D. 48,19,3) czy niewolnika chorego psychicznie (D. 29,5,3,11). W przypadku zbrodni zdrady stanu (*in maiestatis crimine*) wszyscy bez wyjątku mogli być poddani torturom, gdy wymagała tego sprawa (D. 48,18,10,1). Tortury były środkiem uzyskania przyznania się obwinionego lub wiarygodnych zeznań świadków, choć nie stanowiły odrębnego dowodu⁴⁰.

Bulla papieska *Ad extirpanda* wpisywała się w politykę walki papieży z herezjami, która skutkowałą nie tylko dopuszczeniem tortur podczas przesłuchań, ale i możliwością kary śmierci. Kościół pierwszych wieków strzegąc jedności wiary nie stosował siły w sytuacjach, gdy ktoś błędził w wierze. Preferował polemikę, unikanie takich osób czy wreszcie karę ekskomuniki. Takie było stanowisko Tertuliana, Orygenesza Cypriana czy Laktancjusza. Po edykcie mediolańskim władcy świeccy chętnie regulowali kwestie religijne mając na celu ochronę jedności państwa. Nakładali sankcje na heretyków i apostatów, choć ich ustawy nie zawsze były wprowadzane w życie. W sposób szczególny zwalczali w cesarstwie wyznawców manicheizmu (CTh. 16,5,3; CTh.16,5,9; CTh. 16,5,9,1; CTh.16,5,18; CTh. 16,5,40; CTh. 16,5,40,1; CTh. 16,5,65,2;)⁴¹. Sprzeciwianie się karaniu śmiercią heretyków widać u Syracjusza, Gelazego I, św. Ambrożego, św. Marcina z Tours, św. Atanazego, św. Hilarego z Poitiers czy innych⁴². Gdy kary kościelne biskupów wczesnego średniowiecza za herezję były lekceważone władcy świeccy jak np. król Francji Robert II Pobożny (X/XI w.) czy cesarz Henryk III (XI w.) karali heretyków karą główną w oparciu o sankcje przewidziane za czary. W XII w. papieże (Aleksander III, Lucjusz III), sobory (Lateraneński III 1179) i synody (Tours 1164) zwracali się z apelem do władców świeckich, by skutecznie przeciwdziałali herezjom. Jeszcze w bulli z 1184 r. *Ad abolendam diversarum haeresium pravitatem*, w której papież Lucjusz III nakazał biskupom wyszukiwanie w swoich diecezjach osób podejrzanych o herezję nie ma wzmianki o prześladowaniach fizycznych czy karze śmierci. Innocenty III w bulli *Vergentis in senium*, datowanej na 25 marca 1199 zrównał przestępstwo herezji z *crimen laese maiestatis*. To ostatnie w wielu krajach było karane ówczesnie śmiercią. Bullą *Ad eliminanda* z 23 września 1207 Innocenty III zdecydował o podziale dóbr skonfiskowanych heretykom w *patrimonium* św. Piotra. Ważnym krokiem w zwalczaniu herezji był Sobór Lateraneński IV z 1215 r., który w konstytucji III przewidywał szereg kar, jak degradacja godności, konfiskata mienia, ekskomunika, brak dostępu do sprawowania różnych funkcji, jednak nie karę śmierci. Sobór ten nakazał biskupom wykrywać, nawracać

⁴⁰ W. Litewski, op. cit., s. 97.

⁴¹ Szerzej zob. P. Sadowski, *Czy starożytni Rzymianie prześladowali tylko chrześcijan?*, [w:] *Urządzenie wolności przekonań religijnych i praw z niej wynikających*, red. S.L. Stadniczenko, S. Rabiej, Opole 2012, s. 23-43.

⁴² A. Weiss, s.v. *Inkwizycja*, [w:] EK, t. 7, red. M. Daniluk i in., Lublin 1997, kol. 240.

i karać opornych heretyków. Wydarzenie to było ważne w procesie powstawania inkwizycji. Fryderyk II w 1224 r. na mocy edyktu ogłoszonego w Padwie dla Lombardii przewidywał dla heretyków „zatwardziałych i recydywistów” karę śmierci przez spalenie na stosie. Synod w Tuluzie z 1228 r. doprecyzował szereg wskazań. Zwalczając herezje w Langwedocji nakazał biskupom kreowanie specjalnych urzędników śledczych, jak i określił trzy rodzaje kar: lekką pokutę (post, modlitwę, jałmużnę czy pielgrzymkę) dla żałujących swojego postępowania, średnią (więzienie) dla nawracających się tylko z pobudek strachu, ciężką (ekskomunikę i przekazanie ramieniu świeckiemu) dla zatwardziałych i recydywistów. W konstytucji *Excomunicamus et anathematisamus* papież Grzegorz IX w 1231 r. zebrał, powtórzył i podniósł do rangi prawa obowiązującego powszechnie w Kościele szereg wcześniejszych kościelnych konstytucji antyhereetyckich. Chciał, by śledztwo, proces i wyrok w procesach o herezję znajdowały się wyłącznie w kompetencji kościoła, a władze świeckie służyły tylko pomocą techniczną. Dwa lata później szczególną jurysdykcję w sądzeniu herezji powierzył dominikanom. Analizowana przez nas bulla Innocentego IV stanowiła zebranie i podsumowanie wcześniejszych rozporządzeń⁴³.

Uciekanie się do tortur w postępowaniu sądowym wynikało także z tego, że w prawie karnym postępowanie inkwizycyjne zaczęło wypierać postępowanie skargowe, w którym rozpoczęcie procesu uzależnione było od woli strony i charakteryzowało się jawnością. Procedury kontradiktoryjne epoki frankońskiej zaczęły ustępować miejsca postępowaniu inkwizycyjnemu ukierunkowanemu na poszukiwanie i rozprawienie się z przestępstwami w oparciu o inne metody. Na nowo odżyło zainteresowanie prawem rzymskim zwłaszcza w Bolonii. Elementy procedury skargowej były obecne w procesie cywilnym rzymskim epoki klasycznej, a procedury inkwizycyjnej w epoce poklasycznej. Wzrost liczby ludności i jej mobilność, bogacenie się miast, coraz większa anonimowość, jak i zmniejszanie się wiedzy sędziego o oskarżonym były czynnikami wpływającymi na to, że cierpienie charakterystyczne dla tortur stało się środkiem dostępu do sumienia podejrzanego⁴⁴. Sama nazwa postępowania inkwizycyjnego wywodzi się od słowa *inquisitio* – oznaczającego badanie czy dochodzenie. Wszczynano je z urzędu na podstawie denuncjacji, do której zobowiązani byli wszyscy. Oskarżony nie był stroną w procesie, a tylko przedmiotem postępowania sądowego. Postępowanie to było tajne i pisemne. Łączyło w jednej osobie funkcje przeprowadzającego dochodzenie, oskarżyciela i wyrokującego. Coraz mocniej do głosu dochodziła zasada legalnej teorii dowodowej. Inaczej rzecz się miała w zasadzie swobodnej oceny dowodów, gdzie organy procesowe kierują się swoim przekonaniem niezależnie od ustawowych reguł ocen dowodów. Osobną

43 Idem, s. 242.

44 C. Jallamion, op. cit., s. 15-18.

kwestią pozostaje początek legalnej teorii dowodowej, zwykle związanej z postępowaniem przed sądami kościelnymi, z wykorzystaniem procesu rzymsko-kanonicznego. Legalna ocena dowodów stawała się coraz bardziej powszechna od XII w.⁴⁵ Swój ustępstwem w zasadzie swobodnej oceny dowodów, „prapoczątkiem” legalnej teorii dowodowej była konstytucja Konstantyna Wielkiego z 334 r. (CTh. 11,39,3 = C. 4,20,9), na mocy której rozstrzygnięcie sędziowskie powinno być oparte na zeznaniach co najmniej dwóch świadków, jak i uznaniu za bardziej wiarygodne zeznania świadka wyższego stanu. Słusznie uważa Bartosz Zalewski, że konstytucja ta nie daje podstaw do twierdzenia o dominacji legalnej teorii dowodowej w późnorzymskim procesie karnym, a jedynie może być postrzegana jako „swoista «inspiracja» dla późniejszych prawodawców okresu średniowiecza i wczesnej nowożytności”⁴⁶. Jak słusznie zauważa Józef Koredczuk legalna teoria dowodowa prowadziła do prawdy formalnej i służyła podporządkowaniu sędziów władcy⁴⁷. Zatem procedura inkwizycyjna służyła wzmocnieniu władzy papieża czy biskupów. Była bardziej racjonalna od wcześniejszych ordaliów. W procesie inkwizycyjnym spośród różnych dowodów ich królową stało się przyznanie obwinionego, co następowało łatwiej wskutek zadanych tortur. Sędzia mógł obserwować reakcje oskarżonego czy świadka będących heretykami. Co więcej, sama zapowiedź użycia tortur sprzyjała uzyskaniu przyznania się do popełnienia przestępstwa⁴⁸. Marian Ptak pisząc o prawie dowodowym w okresie średniowiecza, mając świadomość, że niektórzy uważają inaczej, nie zalicza tortur do katalogu środków dowodowych. Wymienia przede

45 W sprawach niereligijnych do jej upowszechnienia przyczyni się dopiero *Constitutio Criminalis Carolinae* z 1532 r. Zob. J. Koredczuk, *Legalna teoria dowodowa i jej wpływ na rozwój inkwizycyjnego procesu karnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, t. 12, s. 86. Na temat stosowania tortur w świetle *Constitutio Criminalis Carolinae* szerzej zob. J. Koredczuk, *Prawo dowodowe w czasach nowożytnych*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego...*, s. 837-839. Cennymi pracami dostarczającymi informacji o torturach są prace Mariana Mikołajczyka, zwłaszcza jego dzieło *Proces kryminalny w miastach Małopolski XVI-XVIII wieku*, Katowice 2013, w którym to poddał analizie przedrozbiorowe prawo sądowe, zwłaszcza karne procesowe. Autor ten badał czy miejskie postępowanie w sprawach kryminalnych, czyli poważniejszych sprawach karnych, na terenie Małopolski, między epoką Odrodzenia, a upadkiem Rzeczypospolitej, zachowało bardziej charakter skargowo-kontradycyjny czy też inkwizycyjny. Dochodził do wniosku, że w obszarze wszczynania spraw można bardziej podkreślać elementy skargowe, ze wszczynaniem spraw na skutek skargi z zewnątrz, niżli inkwizycyjne dokonywane z inicjatywy organu orzekającego. Co więcej, wskazywał, że nad formalne reguły dowodowe w praktyce w tym czasie wyznaczono elementy zdrowego rozsądku. Dużą uwagę w procesach koncentrowano na osobie obwinionego niezależnie czy zeznania były wymuszane torturami czy też nie. Sięgano do tortur w zależności od wniosku powoda, którego to obciążano kosztami ich przeprowadzenia. Prawdopodobnie w II poł. XVII w. coraz chętniej sięgano po chłostę, mniej dolegliwą niżli stosowanie tortur, ibidem, s. 329 i n.

46 B. Zalewski, *Ustawodawstwo Konstantyna Wielkiego dotyczące przeprowadzania i oceny dowodów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, t. 24, s. 211-214.

47 J. Koredczuk, *Legalna teoria dowodowa...*, s. 90.

48 M. Ptak, *Prawo dowodowe w okresie średniowiecza*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego...*, s. 796. s. 745-833.

wszystkim przysięgę stron, świadków, sądy boże, dokumenty i przyznanie się do winy. Same tortury traktuje tylko jako sposób uzyskania przyznania się do winy⁴⁹.

Zakończenie

Prawo rzymskie inspirowało inne systemy prawne i rzutowało na przekonania wielu późniejszych myślicieli. Przykładowo Cesare Beccaria w swoim dziele *Dei delitti e delle pene* (1764) postulując zniesienie tortur w swojej argumentacji odnosił się do prawa rzymskiego. Niesłusznie uważał, że tortury w Rzymie były stosowane tylko wobec niewolników i słusznie, zgodnie z D. 48,18,1,23, że czasami mogą one prowadzić do prawdy, a czasami nie⁵⁰. Rzymianie byli świadomi zawodności tortur. Nie zawsze dawali wiary zeznaniom uzyskanym na torturach, ale też nie odrzucali ich apriorycznie. Wiedzieli, że jedni są w stanie wytrzymać dużą dawkę bólu, a drudzy powiedzą cokolwiek byleby nie cierpieć (D. 48,18,23). Sięgając do tortur chciano pozyskać informacje do rozstrzygnięcia jakiegoś sporu czy wydobycia prawdy. Zwykle były one stosowane w postępowaniu procesowym karnym, sporadycznie cywilnym.

Papież Innocenty IV na mocy bulli *Ad extirpanda* (25) w 1252 r. przyzwolił na sięganie do tortur w procesach heretyków, w celu ich przyznania się do herezji i wskazania na innych heretyków. Bulla ta wpisała się w cały szereg działań podejmowanych na przestrzeni dziejów w walce o prawowity przekaz depozytu wiary. Poświęcona była przede wszystkim postępowaniu inkwizycyjnemu. Kwestia tortur została tam potraktowana dość marginalnie i nie pozwalała na odpowiedzi na szereg rodzących się pytań, choćby o to czy można było torturować wielokrotnie czy tylko jednokrotnie. Papieżowi Innocentemu IV przyszło żyć i działać w czasach, gdy przywrócona została znajomość prawa rzymskiego, za sprawą Irneriusa i gdy dochodziło do symbiozy między prawem rzymskim i kanonicznym. Gdy starożytni Rzymianie okresu republiki sięgali po torturowanie niewolników, nawet gdy później to uległo zmianie i zaczęto je stosować względem wolnych, to średniowieczny papież wybrał możliwość, która pozwoliła mu torturować „niewolników” grzechu. Szereg działań średniowiecznych jak procesje biczowników każą myśleć, że bardziej ceniono wtedy zbawienie duszy, niżli trwanie ciała czy dobrostan człowieka. Trzynastowieczne podejście do innowierców nie tylko, kłóci się z dzisiejszą koncepcją godności, praw człowieka, humanitaryzmu i integracji psycho-fizycznej, ale w żaden sposób nie współbrzmi z chrześcijańskim „imperatywem sumienia”⁵¹, jakim jest ekumenizm, który w każdym innowiercy każe dopatrywać się brata w wierze.

⁴⁹ Ibidem, s. 798.

⁵⁰ S. Schiavo, op. cit.

⁵¹ Na temat ekumenizmu zob. *Ut unum sint* – encyklika z 1995 r. Jana Pawła II o działalności ekumenicznej.

Prawodawstwo papieża Innocentego IV sprzyjało uciekaniu się do tortur w procesach karnych różnych krajów. W XIII i XIV w. uciekanie się do tortur w ramach postępowania dowodowego w procesie inkwizycyjnym upowszechniło się na terenach ówczesnych Niemiec choć zapewne było ono praktykowane i wcześniej u schyłku XII w.⁵² W Anglii tortur nie stosowano raczej przed 1215 r. W XVII w. traktowano je tam już jako niezgodne z prawem królestwa⁵³.

Niewątpliwie decyzja Innocentego IV jest odbiciem nadmiernych związków między papieństwem a Cesarstwem, sojuszu między ołtarzem a tronem, przykładem sięgania po techniczną pomoc władz świeckich w kościelnych procesach o herezję. W analizowanej bulli *Ad extirpanda* papież w konstytucjach 20 i 30 przywoływał prawodawstwo Fryderyka II, z którym namiestnik szukał dobrych relacji, ale i którego karcił, gdy zaszła potrzeba⁵⁴. Bulla jest także wypadkową wielu ówczesnych nurtów myślowych i wypowiedzi średniowiecznych intelektualistów przyzwalających na tortury. Przyczyniła się on do wytworzenia pewnego klimatu sprzyjającego torturom w XIII w. Święty Tomasz z Akwinu, który dużo uwagi poświęcił sprawiedliwości, bardzo małe zainteresowanie wykazał torturami. Mimo wszystko jednak w książce *Expositio super Iob ad litteram* (nr 10), będącej najprawdopodobniej owocem jego nauczania braci w Orvieto, z lat 1261–1265, a prezentującej historię Hioba, kwestie Opatrzności i cierpienia, zredagowanej po 1262–1263 r. przywołał kwestię tortur, do których sędzia mógł uciekać się w celu poznania prawdy, na co pozwalało mu prawo. Akwinata wymienił trzy racje takiego stanu rzeczy: 1) ograniczenie poznania świadomości wewnętrznej torturowanego, 2) ograniczenie wiedzy człowieka, 3) podatność na zapomnienie⁵⁵.

Gdy w postępowaniu inkwizycyjnym wielką rolę nadawano przyznaniu się, tortury miały pomóc sędziemu w obserwowaniu reakcji podejrzanego o herezję i w jakiejś mierze świadczyły o bezradności ludzi kościoła w obliczu nowych zjawisk społecznych jak rozwój demograficzny, anonimowość, a przede wszystkim mnożenie się ruchów niszczących jedność chrześcijaństwa. Papież Innocenty IV wybrał rozwiązanie, które w żaden sposób nie korelowało z tym papieża Mikołaja I, który w liście z 13 listopada 866 r. do bułgarskiego cara Borysa o torturach w trakcie przesłuchań procesowych pisał, że „ani boskie, ani ludzkie

⁵² M. Ptak, op. cit., s. 781.

⁵³ Ibidem, s. 802.

⁵⁴ Przykładem jest bulla Innocentego IV *Ad apostolicae dignitatis apicem* – deponująca Fryderyka z 17 lipca 1245 r. ogłoszona na Soborze Lyonskim I, *Sacrorum Conciliorum nova et amplissima collectio*, vol. 23 (Mansi), Venetiis 1779, kol. 613–619.

⁵⁵ P. L’Hermite-Leclercq, *La torture judiciaire chez Thomas d’Aquin*, [w:] *La torture judiciaire. Approches...*, s. 331–360. Natomiast na temat opinii kanonistów w odniesieniu do tortur zob. H. A. Kelly, *Judicial Torture in Canon Law and Church Tribunals: From Gratian to Galileo*, „The Catholic Historical Review” 2015, Vol. 101, No. 4, s. 754–793.

prawo na to nie pozwala”⁵⁶. W przyjęciu zakazu sięgania do tortur, przez ustawodawstwa wielu krajów Europy, istotny dopiero będzie wiek osiemnasty⁵⁷. Tymczasem w Państwie Kościelnym (*Patrimonium Sancti Petris*) tortury, do których uciekano się coraz rzadziej formalnie zniesie dopiero papież Pius VII, po powrocie z uwięzienia i izolacji, na mocy art. 96 *motu proprio* pt. *Quando per ammirabile disposizione* z 6 lipca 1816 r. w tytule III pt.: *Organizzazione dei tribunali criminali*⁵⁸.

Bibliografia

- Amielańczyk K., *Quaestio per tormenta. O wartości dowodowej zeznań uzyskanych za pomocą tortur w rzymskim procesie karnym okresu pryncypatu*, [w:] *O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, ks. I, Białystok-Katowice 2010.
- Angliviel de la Beaumelle L., *Les mots de la torture au IVe siècle*, [w:] *La torture judiciaire. Approches historiques et juridiques*, vol. 1, sous la direction de Bernard Durand avec la collaboration de Leah Otis-Cour, Lille 2002.
- Artifoni E., *I podestà professionali e la fondazione retorica della politica comunale*, „Quaderni storici. Nuova serie” 1986, t. 21, nr 63.
- Bishop J., *Aquinas on Torture*, „New Blackfriars” 2006, t. 87, nr 1009.
- Brzozecki S., s.v. *Piotr z Werony*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, t. 15, red. E. Gigilewicz i in., Lublin 2011.
- Cantini J.A., *De autonomia iudicis saecularis et de Romani pontificis plenitudine potestatis in temporalibus secundum Innocentium IV*, „Salesianum” 1961, t. 23.
- Cyrylli Rubei Bargomatis, *De Morientium eleemosynis*, Lugundi 1680.
- Delisle M.L., *Notice sur la Chronique d'un dominicain de Parme*, Paris 1896.
- Dębiński A., *Kościół i prawo rzymskie*, Lublin 2007.
- Dopierała K., *Księga papieży*, Poznań 1996.

⁵⁶ *Nicolaus capitulis 106 ad Bulgarorum consulta respondet. 866 (Nov. 13). Epistola 99*, [w:] *Monumenta Germaniae Historica. Epistolarum tomus VI*, edidit Societas Aperiendis Fontibus rerum germanicarum Medii Aevi, Berolini 1925, s. 595, cap. 86: „Si fur vel latro deprehensus fuerit et negaverit quod ei impingitur, asseritis apud vos, quod iudex caput eius verberibus tundat et aliis stimulis ferreis, donec veritatem depromat, ipsius latera pungat. Quam rem nec divina lex nec humana prorsus admittit (...)”.

⁵⁷ C. Jallamion, op. cit., s. 35. Zob. także M. Klementowski, E. Skrętowicz, *Z dziejów zniesienia tortur w Polsce*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 1979, t. 9, s. 374 i n.

⁵⁸ Art. 96: „L'uso dei tormenti, e la pena della corda, amendue già interdetti, rimangono perpetuamente aboliti, ed a quest'ultima è surrogata la pena di un anno di opera”.

- Ermini G., *I rettori provinciali della Stato della Chiesa da Innocenzo III all'Albornoz*, [w:] G. Ermini, *Ricerche storico-giuridiche*, a cura di O. Capitani, E. Menestò, Spoleto 1997.
- Franchini V., *Saggio di ricerche sull'instituto del Podestà nei comuni medievali*, Bologna 1912.
- Gilli P., Théry J., *Le gouvernement pontifical et l'Italie des villes au temps de la théocratie (fin-XIIIe-mi-XIVe s.)*. Sources latines réunies, présentées et traduites par Patrick é et Julien Théry, Montpellier 2010.
- Hemperek P., W. Góralski, *Historia źródeł i nauki prawa kanonicznego*, Lublin 1995.
- Jallamion C., *Entre ruse du droit et impératif humanitaire: la politique de la torture judiciaire du XIIe au XVIIIe siècle*, „Archives de politique criminelle” 2003, nr 25.
- Jan Paweł II, *Encyklika Ut unum sint Ojca Świętego Jana Pawła II o działalności ekumenicznej*, Wrocław 2000.
- Jońca M., s.v. Tormenta, [w:] *Leksykon rzymskiego prawa karnego. Podstawowe pojęcia*, red. M. Jońca, Warszawa 2022.
- Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994.
- Kelly H.A., *Judicial Torture in Canon Law and Church Tribunals: From Gratian to Galileo*, „The Catholic Historical Review” 2015, Vol. 101, No. 4.
- Koredczuk J., *Legalna teoria dowodowa i jej wpływ na rozwój inkwizycyjnego procesu karnego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, t. 12.
- Koredczuk J., *Prawo dowodowe w czasach nowożytnych*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. nac. P. Hofmański, t. VIII cz. 1, Dowody, red. naukowa J. Skorupka, autorzy: Ł. Błaszczak, D. Gruszecka, B. Janusz-Pohl, J. Kasprzak, M. Kłopotcka-Jasińska, J. Koredczuk, K. Kremens, H. Kuczyńska, C. Kulesza, D. Nowicka, Sz. Pawelec, M. J. Ptak, M. Rogacka-Rzewnicka, J. Rominkiewicz, A. Sakowicz, J. Skorupka, D. Solodov, D. Wąsik, Warszawa 2019.
- Kras P., „*Jak chwytać lisy w Pańskiej winnicy?*” *Treści antyheretyckie w kazaniach św. Bernarda z Clairvaux i Hélinanda z Froidmont*, „Roczniki Historyczne” 2014, t. 80.
- L'Hermite-Leclercq P., *La torture judiciaire chez Thomas d'Aquin*, [w:] *La torture judiciaire. Approches historiques et juridiques*, vol. 1, sous la direction de Bernard Durand avec la collaboration de Leah Otis-Cour, Lille 2002.
- Le Bras G., *Innocent IV romaniste. Examen de l'Apparatus*, „Studia Gratiana” 1967, vol. 11.
- Le Pogam P.Y., *De la «Cité de Dieu» au «Palais du Pape». Les résidences pontificales dans la seconde moitié du XIIIe siècle (1254–1304)*, Rome 2005.
- Litewski W., *Rzymski proces karny*, Kraków 2003.
- Mikołajczyk M., *Proces kryminalny w miastach Małopolski XVI–XVIII wieku*, Katowice 2013.
- Nicolaus capitulis 106 ad Bulgarorum consulta respondet. 866 (Nov. 13). Epistola 99*, [w:] *Monumenta Germaniae Historica. Epistolarum tomus VI*, edidit Societas Aperiendis Fontibus rerum germanicarum Medii Aevi, Berolini 1925.
- Nowicka D., *Prawo dowodowe w starożytnym Rzymie*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. nac. P. Hofmański, t. 8, cz. 1, Dowody, red. naukowa

- J. Skorupka, autorzy: Ł. Błaszczak, D. Gruszecka, B. Janusz-Pohl, J. Kasprzak, M. Kłopotcka-Jasińska, J. Koredczuk, K. Kremens, H. Kuczyńska, C. Kulesza, D. Nowicka, Sz. Pawelec, M. J. Ptak, M. Rogacka-Rzewnicka, J. Rominkiewicz, A. Sakowicz, J. Skorupka, D. Solodov, D. Wąsik, Warszawa 2019.
- Pacaut M., *L'autorité pontificale selon Innocent IV*, „Le Moyen Age” 1960, t. 66.
- Panizo Orallo S., *Persona juridica y ficción. Estudio de la obra de Sinibaldo de Fieschi (Inocencio IV)*, Pamplona 1975.
- Piergiovanni V., “Sinibaldo dei Fieschi decretalista. Ricerche sulla vita”, *Collectanea Stephan Kuttner IV*, „Studia Gratiana” 1967, vol. 14.
- Piergiovanni V., *Norme, scienza e pratica giuridica tra Genova e l'Occidente medievale e moderno*, Genova 2012.
- Pisanu L., *L'attività politica di Innocenzo IV e i Francescani (1243–1254)*, Roma 1969.
- Pouzet P., *Le pape Innocent IV à Lyon. Le Concile de 1245*, „Revue d'histoire de l'Eglise de France” 1929, t. 15, nr 68.
- Ptak M., *Prawo dowodowe w okresie średniowiecza*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. nac. P. Hofmański, t. 8, cz. 1, *Dowody*, red. naukowa J. Skorupka, autorzy: Ł. Błaszczak, D. Gruszecka, B. Janusz-Pohl, J. Kasprzak, M. Kłopotcka-Jasińska, J. Koredczuk, K. Kremens, H. Kuczyńska, C. Kulesza, D. Nowicka, Sz. Pawelec, M.J. Ptak, M. Rogacka-Rzewnicka, J. Rominkiewicz, A. Sakowicz, J. Skorupka, D. Solodov, D. Wąsik, Warszawa 2019.
- Sacrorum Conciliorum nova et amplissima collectio*, vol. 23 (Mansi), Venetiis 1779.
- Sadowski P., *Czy starożytni Rzymianie prześladowali tylko chrześcijan?*, [w:] *Urzeczywistnianie wolności przekonań religijnych i praw z niej wynikających*, red. S.L. Stadniczeńko, S. Rabiej, Opole 2012.
- Sarti M., Fattorini M., *De claris Archigymnasii Bononiensis Professoribus*, I, Bologna 1888-1896.
- Schiavo S., *Cesare Beccaria, la tortura e i „romani legislatori”*, „Diritto@Storia. Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana” 2016, nr 14, <https://www.dirittoestoria.it/14/tradizione/Schiavo-Beccaria-tortura-romani-legislatori.htm>
- Sitek B., *„Quaestionem” intellegere debemus tormenta et corporis dolorem ad eruendam veritatem*, [w:] *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*, red. M. Kuryłowicz, Lublin 2001.
- Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997.
- Śmigiel K., s.v. *Innocenty IV, Sinibald Fieschi*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, t. 7, red. M. Daniluk i inni, Lublin 1997.
- Thomas Y., *Les procédures de la majesté, la torture et l'enquête depuis les Julio-Claudiens*, [w:] *Mélanges à mémoire d'André Magdalain*, Paris 1998.
- Vignerón R., *La «question» judiciaire vue par les jurisconsultes romains*, [w:] *La torture judiciaire. Approches historiques et juridiques*, vol. 1, sous la direction de Bernard Durand avec la collaboration de Leah Otis-Cour, Lille 2002.
- Weiss A., s.v. *Inkwizycja*, EK, t. 7, red. M. Daniluk i inni, Lublin 1997.

- Wielomski A., *Teokracja papieska 1073-1378. Myśl polityczna papieży, papalistów i ich przeciwników*, Warszawa 2018.
- Zajadło J., *Tortury jako problem filozoficzno-prawny?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. 17.
- Zalewski B., *Ustawodawstwo Konstantyna Wielkiego dotyczące przeprowadzania i oceny dowodów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2019, t. 24.

STRESZCZENIE

Tortury w świetle bulli *Ad extirpanda* (1252) papieża Innocentego IV

Papież Innocenty IV w 1252 r. ogłosił bullę *Ad extirpanda*, mocą której zezwolił na stosowanie tortur w procesach przeciwko heretykom. Takie rozwiązanie nie koreluje dzisiaj z koncepcją praw człowieka czy na ogół akceptowaną mentalnością ekumeniczną. Dokument papieski z XIII w. nie poświęcał torturom nazbyt wielkiej uwagi. Bardziej zajmował się postępowaniem inkwizycyjnym. Tortury pozwalały przesłuchującemu obserwować reakcje osoby przesłuchiwanej i były sposobem uzyskania przyznania się do winy, do czego przywiązywano wielką uwagę w inkwizycyjnym modelu procesu. Bulla nie mówi ile razy można było torturować i czy duchowni mogli osobiście kierować wymierzaniem tortur. Papież romanista, świadom tego, że w starożytności torturowano zwłaszcza niewolników przyzwolił na torturowanie „niewolników” grzechu, mając na uwadze przede wszystkim ich życie wieczne. Przyzwolenie Kościoła na stosowanie tortur było poniekąd usankcjonowaniem tego, co wcześniej stosowała władza cesarska, z drugiej strony, służyło utwierdzeniu tego środka w procedurach sądowych na różnych terytoriach. W dobie, gdy toczył się spór o pierwszeństwo władzy duchowej ze świecką rozwiązanie z 1252 r. jest odzwierciedleniem zbyt wielkiego sojuszu papieża z cesarstwem. Było wyrazem bezsilności ludzi kościoła względem nowych problemów społecznych, jak np. rozwój anonimowości. Co więcej, rzutowało na mentalność epoki i decyzje przyszłych papieży. Torturowaniu nie sprzeciwił się nawet filar trzynastowiecznej teologii i filozofii św. Tomasz z Akwinu. Chęć zrozumienia niektórych kościelnych decyzji średniowiecznych nie oznacza, że należy do nich w praktyce powracać.

SUMMARY**Torture in Light of the Bull *Ad extirpanda* (1252)
of Pope Innocent IV**

In 1252, Pope Innocent IV promulgated the bull *Ad extirpanda*, by virtue of which he authorized the use of torture in trials against heretics. Such a solution today does not correlate with the concept of human rights or the generally accepted ecumenical mentality. The papal document from the 13th century did not devote much attention to torture. It dealt more with the inquisitorial proceedings. Torture allowed the interrogator to observe the reactions of the interrogated person and was a means of obtaining a confession, which was given great attention in the inquisitorial model of trial. The bull does not say how many times torture could be used and whether the clergy could personally direct the administration of torture. The Romanist Pope, aware that in antiquity the slaves in particular would be tortured, allowed the torture of the “slaves” of sin, bearing in mind above all their eternal life. The Church's consent to the use of torture was, in a way, sanctioning what had previously been used by the imperial authority, while on the other hand, it served to approve this measure in court procedures in various territories. At a time when there was a dispute going on over the priority of spiritual and secular power, the solution of 1252 is a reflection of too great an alliance between the papacy and the empire. It was an expression of helplessness of the church in relation to new social problems, such as the development of anonymity. What is more, it influenced the mentality of the era and the decisions of future popes. Not even St. Thomas Aquinas, a mainstay of thirteenth-century theology and philosophy, opposed torture. The desire to understand some medieval ecclesiastical decisions does not mean that one should return to them in practice.

Jerzy Malec

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
(Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, Poland)
e-mail: jmalec@afm.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5137-1977

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.18

From the Union of Lublin to the Mutual Guarantee of the Two Nations

ABSTRACT

The purpose of this study¹ is to show changes in the legal and political nature of the alliance between the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania over the centuries, from the Union concluded in Lublin in 1569, through the so-called ‘coequatio iuris’ of 1697, until the regulations adopted in the Constitution of May 3, and the “Reciprocal Guarantee of Both Nations” crowning the process and passed at the Four-Year Sejm on October 20, 1791. The study uses a wide range of archival manuscript sources, old prints, parliamentary legislation, and also numerous studies using both old and current literature. The main research goal of the study was to show to what extent the changes in the legal nature of the union of the two countries led to their full unification, which was in the past (and sometimes still is) the interpretation of this process in many studies, and to what extent the federalist character of the Polish-Lithuanian Commonwealth was preserved, which is nowadays the dominant view and which the author of this study is a strong supporter of.

Key words: Union of Lublin, Mutual Guarantee of the Two Nations, union of Poland and Lithuania, Polish-Lithuanian Commonwealth

Introduction

The historical development of the union of Poland and Lithuania has been the subject of numerous studies over the past two centuries. Particularly in the period of Poland's integration into common European structures, this issue has become current again.² Interestingly, German scholars have also recently become interested in this issue.³ The union has been assessed from various points of view and perspectives: political history, history of the political system, economic history, social history, cultural affairs, language, art, etc. For a legal historian, the problem of the evolution of legal regulations shaping the character of the union of the Crown and the Grand Duchy of Lithuania is particularly interesting. Analysing the successive acts of union of the two states makes it possible to trace the changes that occurred in the legal and political structure of the Polish-Lithuanian Commonwealth. It will also be important to try to answer the question of whether this was a federative or unitary entity, and if the latter – starting at what point in time. The discussion on this topic has been ongoing for more than a century and has, as yet, not produced a clear answer.⁴

Union of Lublin

It is best to start with the notion of union itself, especially its juridical and constitutional connotations. Scholars distinguish between two terms to

¹ This text appeared in Polish in: *Unie międzypaństwowe – Parlamentaryzm – Samorządność. Studia z dziejów ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, ed. W. Uruszczaka, Z. Nogi, M. Zwierzykowski-Ko, K. Fokta, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2020, pp. 65-90.

² See i.a.: *Unia lubelska i tradycje integracyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, ed. J. Kłoczowski, P. Kras, H. Łaszkiwicz, Lublin 1999; P. Nowina-Konopka, *Od Unii Jagiellońskiej do Unii Europejskiej*, [in:] *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa*, ed. J. Purchla, Kraków 2002, pp. 51-56, as well as M. Sielski, *Unia lubelska jako projekt integracji w Europie*, *ibid.*, pp. 57-71. Personally, I consider comparisons of the sixteenth-century Union of Lublin with European Union, which was formed more than four centuries later, to be highly risky, considering, for example, the difference in the eras, the social and political formations and legal systems in which these structures arose.

³ See M. Niendorf, *Die Beziehungen zwischen Polen Und Litauen im historischen Wandel. Rechtliche und politische Aspekte in Mittelalter und Früher Neuzeit*, [in:] *Reiche und Territorien in Ostmitteleuropa. Historische Beziehungen und politische Herrschaftslegitimation*, ed. D. Willoweit, H. Lemberg, München 2006, pp. 129-162. The Lithuanian historian R. Petrauskas also addressed this topic in the pages of the “Zeitschrift für Ostmitteleuropa – Forschung” in the article *Der litauische Blick auf den polnisch-litauischen Staatsverband – “Verlust der Staatlichkeit” oder Bewahrung der Parität*, vol. 53: 2004, no. 3.

⁴ Most recently, W. Uruszczak has argued for state unity in the Polish-Lithuanian Commonwealth after 1569, thus questioning the thesis of its federal character. Cf. *idem.*, *Historia państwa i prawa polskiego*, vol. 1 (966–1795), 2nd ed., Warszawa 2013, pp. 206-209. Differently G.P. Słowik, J. Głuszek, *Unia czy państwo unitarne? Dylematy twórców Konstytucji 3 Maja wobec relacji Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego*, *Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy*, Rok 2021, T. 21A, s. 42-44

describe a union in a historical sense: “personal union” and “real union”. The former is based primarily on the person of a common monarch and comes into being incidentally (through election, dynastic law, marriage), whereas the latter is based on union also through other bodies and has its origin in a treaty.⁵ The union of Poland and Lithuania in the Jagiellonian era was in principle – despite attempts to tighten it – limited to union through the community of dynasties and the person of the ruler. It was not until the end of the Jagiellonian era that the union was transformed into a stronger and more permanent structure. This came to pass on the initiative of Sigismund Augustus at the Sejm in Lublin on 1 July 1569. The Union of Lublin marked the beginning of the coexistence of “the Two Nations”, which was only interrupted after nearly two and a half centuries by the partitions of the Polish-Lithuanian Commonwealth.⁶

Efforts to strengthen the Polish-Lithuanian union were connected, on the one hand, with the struggle for the political emancipation of the nobility in the Grand Duchy from the influence of the powerful Lithuanian magnates, and on the other with the King’s attempt to save the union of the two states, threatened by the increasingly real vision of the end of the common dynasty.

The act of the Union of Lublin begins with the declaration:

iz już Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie jest jedno nierozdzielne i nieróżne ciało, a także nieróżna ale jedna spólna Rzeczpospolita, która się ze dwu państw i narodów w jeden lud zniosła i spoiła.⁷

[that the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania are now one indivisible and uniform body, as well as a uniform but single united Commonwealth, which has been brought together from two states and nations into one people].

5 In his textbook, *Historia państwa i prawa polskiego* (op. cit., p. 207), W. Uruszczak casts doubt on this understanding of a real union, stating that “unia realna to termin prawny oznaczający, że dwa państwa powiązane ze sobą zachowują swoją odrębność jako podmioty prawa międzynarodowego, jak też posiadają własne lokalne władze ustawodawcze, sądowe i wykonawcze. Łączy je natomiast wspólny urząd głowy państwa” [a real union is a legal term denoting that two states which are linked to each other retain their distinctness as subjects of international law and have their own local legislative, judicial and executive powers. However, they are united by the common office of head of state]. As an example, he cites Austria-Hungary after 1867, where each part retained its own international legal subjectivity, while the Crown and Lithuania, joining together to form the Polish-Lithuanian Commonwealth, became subject to “jednej suwerennej władzy prawodawczej i wykonawczej” [a single sovereign legislative and executive authority] (p. 208).

6 A similar view is expressed by Andrzej B. Zakrzewski, who claims that the end of the separate nature of the Grand Duchy of Lithuania was the third partition of the Commonwealth. Cf. *idem, Wielkie Księstwo Litewskie (XVI–XVIII w.). Prawo-ustrój-społeczeństwo*, Warszawa 2013, p. 36.

7 *Akta unii Polski z Litwą, 1385–1791*, ed. S. Kutrzeba, W. Semkowicz, Kraków 1932, p. 343; *Volumina Legum* (hereinafter: VL), vol. II, Petersburg 1859, p. 89.

This wording could suggest much more than the Act of the Union of Lublin did in reality, for the particular provisions clearly guaranteed the legal and political autonomy of the Grand Duchy. This resulted in particular from the provision (point 15):

iz przy tytule Wielkiego Księstwa Litewskiego, i dostojęństwach, i urzędziech wszystkich i zacności stanów (...) cale a nienaruszenie zostać ma, gdyż to zjednoczenia i społeczności tej roztargnienia i rozdziału nie czyni.⁸

[that the title of the Grand Duchy of Lithuania, and the high ranks, and all offices and dignities of the estates (...) shall remain intact, as this creates no division or separation in the union and community].

The permanence of the union was to be ensured by a common monarch and a common Sejm. The king, elected in a common election, became the Grand Duke of Lithuania at the same time, *temu obojemu narodowi żeby już wiecznemi czasy jedna głowa, jeden pan i jeden król spólny rozkazował* [for the two nations that for all time one head, one lord and one king shall rule]. Sejms, held in Warsaw, were to bring together representatives of both dignitaries and deputies representing both nations, gathering to *radzić o spólnych potrzebach* [to discuss their shared needs]. Moreover, the Act of Lublin introduced the unity of coinage, differing only in the matrix and the place they were minted. It also allowed for the mutual acquisition of property from each other and freedom of resettlement within the territory of the Commonwealth.

The separateness of the Grand Duchy was manifested in the maintenance of separate central offices (although identical to those of the Crown), a separate Lithuanian administration, army and treasury. Lithuanians also retained their own case law, based on the codification of the Second Statute of Lithuania passed in 1566. It should be noted that the Crown, despite several attempts, did not manage to codify the system of *prawo ziemskie* (land law) until the partitions, and the courts in Poland used Lithuanian law as a supplement.⁹

The last point of the Lublin treaty was a guarantee of its unchanging nature, stating that:

wszystkie rzeczy tu postanowione i obwarowane ani przez JKMość, ani przez pany rady i inne wszystkie stany i posły ziemskie obojga narodów za spólnem zezwoleniem ani pojedynkiem od której części i strony nie mają nigdy wieczne-

⁸ Ibidem, p. 91.

⁹ Cf. J. Bardach, *O Rzeczpospolitą Obojga Narodów. Dzieje narodu i państwa polskiego*, Warszawa 1998, p. 19-26; *idem*, *Prawo litewskie w Koronie Królestwa Polskiego*, [in:] *Kultura Litwy i Polski w dziejach. Tożsamość i współistnienie*, ed. J. Wyrozumski, Kraków 2000, pp. 51-65.

mi czasy być wzruszane i odmieniane, ale wieczne, całe i mocne zachowane być mają.¹⁰

[no things determined and established herein shall ever be changed or altered, either by His Majesty, or by the Lords of the Council, or by any other of the estates or deputies of the two nations, by mutual consent or alone, from what part or side, but shall be perpetually preserved, integral and firm.]

In fact, the common legislation of the Sejm after 1569 gradually made the system of Lithuania and the Crown, which formed the Polish-Lithuanian Commonwealth, more similar.¹¹

Coaequatio iuris

The first initiatives to tighten the links between Lithuania and the Crown after the Union of Lublin came from the Lithuanian provincial nobility.

From the 1630s, the Lithuanian nobility demanded the so-called alternation of the Sejm, which demanded that every third Sejm be held in Grodno. This was finally met in 1673. Beginning in 1569, for several decades there was a struggle to ensure that the position of Grand Marshal of Lithuania was equal to that of the Crown Marshal. The hierarchy of land offices in both countries was also gradually made equal.¹²

Aspirations to unify the political system of the Commonwealth were particularly apparent in what is known as the *koekwacja* movement, directed against Lithuanian magnates. Adoption of Polish political solutions was supposed to limit the hegemony of the local magnates and make the position of the Lithuanian nobility equal to that of the Crown nobles.

The concept of the "*koekwacja praw*" (or "co-equation" of rights) was advanced by Lithuanian nobility throughout almost the entire seventeenth century.¹³ Initially, it was a call to all the noblemen of the Commonwealth

¹⁰ VL, vol. II, p. 92.

¹¹ The concept of the Polish-Lithuanian Commonwealth as a unified state body, while maintaining the distinctness of the Grand Duchy of Lithuania, took shape in the first half of the seventeenth century. Earlier, especially in the 1560s, Lithuanians sometimes used the term "Rzeczpospolita Wielkiego Księstwa Litewskiego" [The Commonwealth of the Grand Duchy of Lithuania] or "Rzeczpospolita Litewska" [The Lithuanian Commonwealth]. Cf. A.B. Zakrzewski, *Wielkie Księstwo Litewskie...*, p. 272; T. Ambroziak, *Analiza użycia terminu „rzeczpospolita” w litewskich instrukcjach sejmikowych w latach 1587–1648*, CPH 2013, t. 65, nr 2, pp. 197-214.

¹² A.B. Zakrzewski, *op. cit.*, pp. 276-278.

¹³ See J. Malec, *Coaequatio Iurium Stanów Wielkiego Księstwa Litewskiego z Koroną Polską z 1697 roku*, „Acta Baltico-Slavica” 1979, XII, pp. 203-215 as well as T. Wasilewski, *Walka o zrównanie praw szlachty litewskiej z Koroną od unii lubelskiej do początku XVIII wieku*, „Zapiski Historyczne” 1986, t. 51, nr 1, pp. 45-62 and the literature contained therein.

for exorbitance, i.e., the removal of abuses and violations of the existing legal norms; later, new demands were added, such as a prohibition on appealing to royal and Sejm courts against the orders issued by the Lithuanian Tribunal,¹⁴ or bringing the official hierarchy closer to the patterns of the Crown. The aspiration of Lithuanian nobility to replicate the patterns of the Crown system in Lithuania was also manifested in opposition to convening separate Lithuanian Convocations, which were dominated by the local oligarchy.

The “*koekwacja praw*” of 1697 was the first fundamental attempt at a closer union of Lithuania and the Crown since the real union concluded in Lublin. The introduction, signed by the *marszałek izby poselskiej* (Marshall of the Chamber of Deputies) Kazimierz Bieliński, included demands to equalize the rights of Lithuanian courts with those of the Crown, and to limit – and to compare to those existing in the Crown – the powers of the *hetman*, *kanclerz*, *marszałek* and *podskarbi* (the Hetman, Chancellor, Marshal, and Treasurer).¹⁵

One of the most important provisions of the *koekwacja* was the requirement that court verdicts be written in Polish, and not, as it had been the case until then, in the Ruthenian language. This was a result of the far-reaching cultural Polonisation of the Lithuanian nobility that took place in the sixteenth and seventeenth centuries.¹⁶

¹⁴ H. Wisner, *Litwa wobec rokoszu (1606-1607)*, „Kwartalnik Historyczny” 1973, t. 79, nr 2, pp. 278-299.

¹⁵ Bibl. Czart. Ms. 521, k. 667. VL, vol. V, p. 417 ff.

¹⁶ Ibidem, p. 418. Cf. *Abrys domowej nieszczęśliwości i wewnętrznej niesnaski, wojny, Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego pro informatione potomnym...wyrażony Anno 1721* (written by Fr. Jan Oleszewski), from the manuscript by F.K. Kulczycki, Kraków 1899, p. 4: “Na konwokacyjej i to stańło: że ruskie pisma w kancellaryjach Wielkiego Księstwa Litewskiego, których dotąd obywatele tego narodu zażywali, i onymi się szczyząc wszelkie akta swoje odprawowali, znieśli i skassowali; i od tego czasu aby wszystkie sprawy po polsku z kancellaryjej, wydawane były, ...” [At the Convocation it was resolved that the Ruthenian script in the chancelleries of the Grand Duchy of Lithuania, which the citizens of that nation had hitherto used to keep all their documents and prided themselves on, was abolished and deleted; and that from now on all matters should be issued in Polish from the chancelleries ...] Oleszewski is opposed to this provision. He writes further (p. 14): “Jeżeli starożytne kancellaryje ruskie w Księstwie Litewskim zniozszy, używanie polskiego pisma postanowiła (koekwacja — dod. J.M.), w cóż dawne akta ruskie i wszystkie prawa, przywileja, swobody, i wolności, i posesje dóbr naszych obróć się, kiedy na ruskich prawach litewskich Księstwo ufundowane będąc, praw swoich przeczytać i onych tłumaczyć nie będzie umiało? zaprawdę, błąd wielki i nieumiejętność w prawie znaczna nastąpi i z wielkiej potrzeby do ruczczyny znowu wrócić się trzeba będzie” [If the ancient Ruthenian chancelleries in the Duchy of Lithuania, having abolished the use of Polish writing, decided (*koekwacja* – my addition, J.M.), what will all the old Ruthenian acts and all the rights, privileges, liberties, freedoms and possessions of our estates turn into, when the Duchy, being founded on the Ruthenian laws of Lithuania, will not be able to read and translate them? in truth, a great mistake and ignorance of the law will occur, and out of great need it will be necessary to return to Ruthenian again]. Meanwhile, as K. Chodynicki writes (*Kilka zagadnień z dziejów wewnętrznych Litwy po Unii Lubelskiej*, Pam. V Powsz. Zjazdu Hist. Pol. w Warszawie, Cz. I: Referaty, Lwów 1930, p. 131): “Postanowienie to z końca XVII wieku nie było bynajmniej jakimś ograniczeniem praw językowych, ale wprost wynikiem istniejących warunków.

In addition to the reorganisation of the judiciary, the *koekwacja* also introduced new rules for the relocation of the army to winter quarters.

Another issue was the restriction of the powers of the *marszałek* (Marshal) of the Grand Duchy of Lithuania in relation to Lithuanian nobility. He was forbidden to summon them before his court and to pass judgement on them on matters that exceeded his competence. If he failed to comply with these restrictions, he could be held responsible before the Tribunal, where he would be subject *penom w prawie pospolitym opisanym* (to the penalties described under common law).¹⁷

Failure to comply with the provisions of the *koekwacja* was to result in a case being brought before the Tribunal or the court of the Sejm and seizure of property.¹⁸ This allowed the highest officials of the Grand Duchy to be brought before the Tribunal and tried, which previously had not been possible.

The second legal act, complementing the *koekwacja* – issued less than a year later – was the *Porządek sążdenia spraw w Trybunale Wielkiego Księstwa Litewskiego* [Order for the adjudication of cases before the Tribunal of the Grand Duchy of Lithuania].¹⁹

This document, which was drafted during the congress of Lithuanian nobility in Vilnius in April 1698 and passed with the support of several thousand sabres, was, like the *koekwacja* itself, a manifestation of the nobility's antagonism towards the Sapiehas. It was to be used by the Tribunal of the Grand Duchy, which, under the castellan of Vitebsk, Michał Kocieł, intended to try – in accordance with the law on *koekwacja* – Hetman Kazimierz Sapieha. However, the position of the Grand Hetman of Lithuania was still too strong,

Język polski w tym okresie zdobył sobie powszechne użycie i posługiwanie się językiem ruskim nawet w aktach urzędowych stało się wprost anachronizmem. Tak więc właściwie ustawa z roku 1696 (!) była jedynie stwierdzeniem istniejących już stosunków” [This decision from the end of the seventeenth century was by no means a restriction of linguistic rights, but a direct result of the existing conditions. The Polish language became widely used in that period, and the use of the Ruthenian language even in official acts had become an anachronism. Thus, in fact, the law of 1696 (!) was only a statement of existing relations]. It is possible that in the eastern areas of the Grand Duchy the Ruthenian language was still in use, and Oleszewski was the *ihumen* (hegumen) of the Boruny monastery, located south-east of Ashmyany, which may explain his reservations (*Wielka Encyklopedia Powszechna Ilustrowana*, Series II, vol. V-VI, Warszawa 1908, p. 129).

¹⁷ VL, vol. V, p. 419.

¹⁸ Ibidem, p. 420: “Inquantumby kto świeżo napisanemu prawu sprzeciwił się, takowy *pro hoste patriae* za dowodem *declaratur sub privatione honorum et bonorum*, o co *forum* każdemu, wolne, lub do Trybunału, lub na Sejm, dobra jego *pro vacanti* podane być mają” [*Inquantumby*, if someone objects to a newly written law, such *pro hoste patriae* as proof *declaratur sub privatione honorum et bonorum*, because of which, *forum* to everyone, freely, or to the Tribunal, or to the Sejm, his property *pro vacanti* shall be given].

¹⁹ *Porządek sążdenia spraw w Trybunale Wielkiego Księstwa Litewskiego z Konstitutii Sejmowych z Koequatiej Praw W.X.L. z Koroną Polską i z Statutu W.X.L. zebrany i opisany. Roku 1698, Miesiąca Aprila, 16 dnia.*

so not only did the trial not take place, but the dispute over the implementation of *Coaequatio Iurium* continued for many years.²⁰

Despite the difficulties in its implementation, the *koekwacja praw* was of great importance. It provided a legal basis for bringing the highest officials of the Grand Duchy under tribunal jurisdiction on an equal footing with the rest of the nobility, and introduced social control over state spending, although the enforcement of these powers was not a simple matter. Finally, it was a serious step towards a further strengthening of ties between “*obojga narodów*” (the two nations).

As Piwarski wrote, “‘Republikanci’ litewscy dążąc do ‘koekwacji praw’ przyspieszali w istocie proces zanikania różnic i odrębności prawnych (...) obu krajów”²¹ [Lithuanian ‘republicans’ striving for the ‘*koekwacja praw*’ (‘coequation of rights’) significantly accelerated the process of the disappearance of legal differences and distinctions between (...) the two countries]. *Koekwacja* “zacierając różnice w dotychczasowym ustroju naczelnych organów administracji państwowej pomiędzy Koroną a Litwą, wykraczała daleko poza znamieny objaw burzliwej walki szlachty litewskiej z rodzimym możnowładztwem: stanowiła ważne ogniwo w ewolucji ustrojowej całej Rzeczypospolitej polsko-litewskiej: od dwoistości rządowej unii lubelskiej ku jedności rządu w Radzie Nieustającej”²² [(*koekwacja*), in erasing the differences in the system of the main bodies of state administration between the Crown and Lithuania, went far beyond being a symptom of the struggle between the Lithuanian nobility and the local magnates: it was an important link in the evolution of the system of the whole Polish-Lithuanian Commonwealth from the duality of government of the Union of Lublin to the unity of government in the *Rada Nieustająca* (Permanent Council)]. At the same time, this was the end of the activity of the Lithuanian nobility striving for a political rapprochement between the two nations.²³

²⁰ The struggle to implement the provisions of the *koekwacja* is reflected in a number of documents from the period. Cf. B. Czart. Ms. 192, pp. 29-40, 262-266, 354, 451-453.

²¹ K. Piwarski, *Opozycja litewska pod koniec XVII wieku*, [w:] *Pamiętnik V Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Warszawie*, Lwów 1930, p. 271.

²² J. Woliński, *Koekwacja praw na Litwie 1697 r.*, [w:] *O naprawę Rzeczypospolitej XVII-XVIII w*, Warszawa 1965, p. 192.

²³ A.B. Zakrzewski draws attention to the paradoxical situation in which the reforms aiming to equalise the rights of both parts of the Commonwealth made them similar to each other, at the same time creating conditions conducive to unification. At the same time, Lithuania, while maintaining legal and political equivalence with the Crown, was increasingly perceived as one of the three provinces, alongside Małopolska (Lesser Poland) and Wielkopolska (Greater Poland) (op. cit., p. 280-281. See also: *idem*, *Paradoksy unifikacji prawa i ustroju Wielkiego Księstwa Litewskiego i Korony XVI-XVIII w.*, CPH 1999, t. 51, nr 1-2, pp. 219-238).

Further attempts to tighten the union between Poland and Lithuania in the 18th century

The next stage of intensification of unification tendencies, which took place in the second half of the eighteenth century, was characterised by the Polish side taking the initiative, with the provinces of the Grand Duchy of Lithuania – this time – defending their prerogatives and rights resulting from the state dualism guaranteed by the act of union.

The reign of Stanisław August Poniatowski was marked by a gradual reshaping of the legal relationship between the two constituent parts of the *Rzeczpospolita szlachecka* (Republic of Nobles) – the Crown and the Grand Duchy of Lithuania. These transformations, aimed at a stronger centralisation of the executive apparatus of the state, brought with them a number of proposals and practical solutions aimed at creating new collegiate government institutions common to the Crown and Lithuania. This was to lead to a closer union of the two nations, without, however, being in conflict with the provisions of the Union of Lublin²⁴. This was, moreover, guaranteed by the Cardinal Laws first adopted in 1768 and then renewed in 1775²⁵. These stated that:

Wielkie Księstwo Litewskie, unią z Koroną wieczyście spojone, według warunków swoich jako też inne prowincje i ziemie, jedno ciało Rzeczypospolitej składające, jako z tymże ciałem swoim nierozdzielnie zostawać będą, uroczyście sobie przyrzekamy.²⁶

²⁴ The provisions of the Union of Lublin were understood in a similar manner in the seventeenth century, which is confirmed by the “Odpowiedź Litwinom z pokojowej kancelarii królewskiej” [Response to the Lithuanians from the King’s Peace Chancellery] of 19 January 1694: “Taka jest a Volumina Legum deklaracja, że te oboje państwa od dawnych czasów w jedno złączone są, a to takie jedno, iż nie tylko w jeden animusz albo w jedną myśl, w jedną zgodę, w jedną miłość, w jedną spólną przyjaźń, acz i to wszystko tak jest, ale też ktemu w jedno ciało, a ciało nie różne, nie rozdzielne, jakie przywileje spólne omawiają spólne są. A zatym sama rzecz pokazuje, iż w jedną Rzeczpospolitą jednego ludu, który się przez związek i spojenie dwóch narodów w jedność jednostajną nierozdzielną zniósł; spoił. Tak iż już jako te państwa nie są dwa ciała tak też dwie Rzeczypospolite być nie mogą a jedna Rzeczpospolita z tych narodów spojona, zatym wspólne sejmy i rady mieć zawsze mają pod jednym królem i pod jedną głową” [This is a *Volumina Legum* declaration that the two states have been united as one since time immemorial, and that they are so united that they are not only united in one spirit or thought, in one accord, in one love, in one friendship, even though all this is so, but also united in one body, and the body is not different, not separate, the privileges of which are discussed together. And thus the thing itself shows, that into one Republic of one people, which through the union and merging of two nations into one uniform inseparable unity; joined. Therefore, as the states are not two bodies, neither can they be two Commonwealths, but one Commonwealth united from these nations, and common assemblies and councils are always to be held under one king and head]. Bibl. Czart., Ms. 184, p. 35.

²⁵ VL, vol. VII, p. 279; vol. VIII, p. 49-50.

²⁶ Ibidem, point IX.

[The Grand Duchy of Lithuania, eternally joined with the Crown by a union, according to its own conditions, with other provinces and lands constituting the one body of the Commonwealth will be inseparable from that body, do solemnly pledge.]

The only real sign of rapprochement between Lithuania and the Crown in 1764–1787 was the establishment of two new joint institutions: *Rada Nieustająca* (Permanent Council) and *Komisja Edukacji Narodowej* (Commission of National Education). Especially the former was of great importance as a governmental body with broad powers and responsibilities.

While the creation of *Komisja Edukacji Narodowej* did not resonate at all in Lithuania, the project to establish a joint government provoked a fierce discussion in the forum of the Sejm.²⁷ The main issue was to guarantee a sufficient number of seats for Lithuanians on the council. Deputies from the Grand Duchy initially demanded parity with the Crown, eventually agreeing to a ratio of 1:2, thus placing an equal sign between the three provinces of the Commonwealth: Małopolska (Lesser Poland), Wielkopolska (Greater Poland) and Lithuania.²⁸

A characteristic feature of the particularism of the Lithuanian nobility at that time was its constant demand that the union be preserved in an unchanged form and that all the distinctions belonging to the Grand Duchy be preserved, both in the system and in judicial law.

²⁷ See J. Malec, *Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w nowożytnej Europie*, Kraków 2003, p. 73 ff.

²⁸ Wincenty Skrzetuski understood Lithuania's position vis à vis the Crown in two ways. He wrote: *Podział jej polityczny, czyli do prawa krajowego stosowany, jest na Wielką Polskę, Małą Polskę i Litwę. Wszędy albowiem o trzech prowincjach i o trzech narodach wzmianka, i we wszystkich rządu tyczących się okolicznościach, trzy te narody porządek między sobą, przodkowania kolej i równość zachowują. Ze zaś Litwa później do Polski przyłączona, ma swój osobny skarb, osobne wojsko, osobny Trybunał, osobnych wojny i pokoju ministrów i osobne niektóre prawa, stąd drugi polityczny Królestwa podział na Koronę i Wielkie Księstwo Litewskie* [The political division of Poland, that is, the division applied to national law, is between Greater Poland, Lesser Poland and Lithuania. For everywhere three provinces and three nations are mentioned, and in all governmental circumstances, these three nations maintain order among themselves, their succession and equality. As Lithuania was later incorporated into Poland, it had its own separate treasury, separate army, separate tribunal, separate ministers of war and peace, and separate laws, hence the second political division of the Kingdom into the Crown and the Grand Duchy of Lithuania] (W. Skrzetuski, *Prawo politycy narodu polskiego*, t. 1, Warszawa 1782, p. 13. According to A.B. Zakrzewski, the Grand Duchy of Lithuania was, in a legal sense, alongside the Crown, one of the two parts of the Polish-Lithuanian Commonwealth (after all, it was "the two" and not "three" nations – J.M.), but in practice it was more and more often treated as one of the three provinces (*idem*, *The Wielkie Księstwo Litewskie...*, p. 281. This, however, did not result from a desire to diminish the importance of Lithuania, but above all from the proportions between the Crown and Lithuania, which after the incorporation of the provinces of Podlachia, Volhynia, Kiev and Bratslav to Poland in 1569, both in terms of size and income constituted one third of the Commonwealth.

Four-year Sejm

A fundamental step in the further unification and stronger union of the Crown and Lithuania took place during the Four-Year Sejm.

The political writing of the period advocated centralisation and unification of the state to the fullest extent possible, seeing this as a means to strengthen the failing Commonwealth. Stanisław August Poniatowski himself was particularly strongly in favour of this.²⁹ At the same time, people did not speak against the union itself, trying to justify it by the desire to develop the provisions of the Union of Lublin and to strengthen the ties of union.

This was reflected in the Cardinal Laws of 1791, which fully accepted the relationship of union between Poland and Lithuania.

One of the most urgent matters was the reorganisation of the military. As a result of the great unpopularity of the *Departament Wojska Rady Nieustającej* (Military Department of the Permanent Council), as well as of the Council itself, it was decided that the administration of the military would be entrusted to another magistracy. Slowly the idea of creating a single joint military commission began to emerge. This was debated for over a month. Eventually, the Lithuanian deputies, after a long delay, agreed to establish a single Military Commission for both nations, reserving a third of the seats and holding every third meeting in Lithuania.³⁰

In spite of the King's efforts, on 19 January 1789 the *Rada Nieustająca* (Permanent Council) was abolished by a large majority of votes,³¹ mainly due to its heavy dependence on neighbouring powers, particularly Russia. It was to be reinstated, albeit for a short time, by the Grodno Sejm in 1793.

At the end of 1789, two separate laws were passed – one each for the Crown and Lithuania – on the *komisje porządkowe cywilno-wojskowe* (Civil and Military Order Commissions), which were the first modern bodies of territorial government in Poland.³² However, the differences in the organisation of the commissions were only minor.

²⁹ See the royal project *Ucalenie unii Wielkiego Księstwa Litewskiego z Koroną Polską* [Saving the Union of the Grand Duchy of Lithuania with the Crown of Poland] preserved as a manuscript in the collections of the Library of the Czartoryski Museum in Kraków (Bibl. Czart., Ms. 817, no 14, k. 63-72) as well as a later version in the Archiwum Głównym Akt Dawnych (hereinafter: AGAD, Central Archives of Historical Records in Warsaw) (AGAD, Arch. Publ. Potockich 313/II).

³⁰ Cf. T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1795)*, t. 5, Kraków – Warszawa 1897, p. 30-31. After passage of the *Zaręczenia wzajemnego obojga narodów* (Mutual Guarantee of the Two Nations) there were changes in the composition of the committee, with Lithuania receiving an equal number of seats to the Crown.

³¹ W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, t. 1, Lwów 1884, pp. 368-377; VL., vol. IX, p. 64.

³² H. Izdebski, *Historia administracji*, 3rd ed., Warszawa 1996, pp. 56-57; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, 2nd ed., Kraków 2003, pp. 72-73.

The next stage in the work of the Sejm was the preparation of a wide-ranging plan for reform of the system of the state, which was to have an influence on the mutual relations between the two constituent parts of the Commonwealth, the Crown and Lithuania.

On 7 September 1789, a deputation was appointed to improve the form of government,³³ which

prawa kardynalne, magistratur zwierzchnich obowiązki, władzę i między niemi stosowność zgoła całą rządu politycznego państw Rzeczypospolitej formę opisze, (...) całkowite zaś dzieło do decyzji (...) stanom Rzeczypospolitej przyniesie.³⁴

[Cardinal Laws, the duties of the supreme magistrates, their authority, and between them the entire form of the political government of the states of the Commonwealth, (...) will describe the entire work to be decided upon (...) by the estates of the Commonwealth]

Editing of the draft was entrusted to Ignacy Potocki.

He drew up and on 17 December 1789 submitted to the Sejm the draft of the *Zasady do poprawy formy rządu* (Principles for the Improvement of the Form of Government), which was accepted on 23 December³⁵ and debated a day later.³⁶ The *Zasady*, while formulating certain fundamental laws, omitted the question of Poland's relations with Lithuania.

The deputation initially only submitted to the Sejm a draft law on *sejmiki* (local assemblies). The Cardinal Laws were to be drafted last, as it was hoped that they might be omitted from the final draft.³⁷ "Sejm zażądał jednak całości. Po dłuższych debatach i ponagleniach deputacja wypracowała obszerny projekt nowej formy rządu i złożyła go w izbie skonfederowanych stanów z początkiem sierpnia 1790 r."³⁸ [The Sejm, however, demanded it in full. After lengthy

33 B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788–1792)*, Wrocław 1951, p. 145. The act on its establishment was promulgated on 10 September. Cf. also W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, p. 627. As called for by the Sejm resolution establishing the deputation, it began to receive anonymous drafts, usually referred to as "thoughts", "views" or "prospects". Some of them also dealt with the affairs of the Lithuanian hinterlands. The "Thoughts to improve the government" proposed, among other things, to increase the number of senators in the Grand Duchy by appointing a *kasztelan* (castellan) in each *powiat* (county) (AGAD, Archiwum Publiczne Potockich [APP] 98, p. 168). We find the same thing in another draft, except that the proposal was limited to giving county marshals (*marszałki powiatowe*) the right to sit in the Senate (AGAD, Archiwum Sejmu Wielkiego [ASW] 15: *Różne pisma sejmowe*, k. 63).

34 VL., vol. IX, pp. 107–108.

35 W. Kalinka, op. cit., p. 652–662.

36 VL., vol. IX, pp. 157–159.

37 *Zbiór mów i pism niektórych w czasie sejmu stanów skonfederowanych roku 1788*, w Wilnie w drukarni JKM przy Akademii, t. III, p. 1 ff. As well as H. Kołłątaj, *O ustanowieniu i upadku Konstytucji 3 maja*, 1793, vol. I, p. 195.

38 B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu*, p. 153.

debates and much prodding, the deputation worked out an extensive draft of a new form of government, and submitted it to the Chamber of the confederated estates at the beginning of August 1790].

The draft began with the Cardinal Laws, the first of which was an article defining the mutual relations between the Crown and the Grand Duchy:

I. Prowincje koronne i Wielkie Księstwo Litewskie unią wieczyście spojone według warunków swoich jako też inne ziemie jedno ciało Rzeczypospolitej Polskiej składające, z tymże ciałem swoim nierozdzielnie zostawać będą. To prawo za kardynałne uroczyście uznajemy.³⁹

[The Crown Provinces and the Grand Duchy of Lithuania, joined in perpetuity according to their own conditions, with other lands constituting the one body of the Commonwealth of Poland, shall remain inseparable from that body. We solemnly declare this law to be cardinal].

This formulation came from the pen of Ignacy Potocki. It is noteworthy that this text is in its entirety nearly a verbatim repetition of Article IX of the Cardinal Laws of 1768 and 1775.⁴⁰ The only fundamental difference lies in the fact that Potocki introduced a slightly different name, suggesting greater unity of the state body – *Rzeczpospolita Polska* (Commonwealth of Poland) (instead of the former *Rzeczpospolita Obojga Narodów* [the Polish-Lithuanian Commonwealth or the Commonwealth of the Two Nations]).

Looking further, a certain similarity can also be found here to the formulations of the Pragmatic Sanction issued by Charles VI in 1713, declaring all Habsburg lands to be a “nierozzerwalna (*unzertrennlich*)” (inseparable) and “niepodzielna (*unzertheilig*)” (indivisible) whole.⁴¹

The first point of the draft, while not undermining the nature of the union of the two nations resulting from the terms of the Union of Lublin, defined the Commonwealth as one inseparable body.⁴² However, this did not constitute a novelty in relation to similar formulations of the Union of 1569,⁴³ as well as the Cardinal Laws mentioned above.

³⁹ AGAD, APB, 99 (*Oryginał projektu do konstytucji od Deputacji na Sejmie Czteroletnim zanesionego z którego projekt drukowano*).

⁴⁰ Por. VL., vol. VII, p. 279 and vol. VIII, pp. 49-50.

⁴¹ Cf. *Kodeks prawa politycznego*, compiled by S. Starzyński, Lwów 1903, p. 227-229.

⁴² As in the Act of the Union of Lublin, this by no means implied a unitarian nature of the Polish-Lithuanian state, which retained its dualistic form, only appearing in international relations as a single state body.

⁴³ *Iż już Polska i Wielkie Księstwo Litewskie, jest jedno nierozdzielne i nieróżne ciało, a także nie różna ale jedna spólna Rzeczpospolita: która się z dwu państw i narodów w jeden lud zniosła i spoiła* [That now Poland and the Grand Duchy of Lithuania are one indivisible and uniform body, as well as a uniform but single united Commonwealth, which has been brought together from two states and nations into one people], VL., vol. II, p. 770.

It can therefore be concluded that the deputation draft did not introduce major changes to the relationship between the two nations.

In the final draft of the Cardinal Laws of January 1791, which was passed first by the Sejm nearly verbatim, there was some rewording in the matter of interest to us here. Article I of the given draft was replaced by two rather significantly expanded articles:

V. Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie z wszystkimi księstwami, województwami, ziemiami, powiatami, feudami, wszelkimi miastami i portami do siebie należącymi, wieczystą unią podług uroczystych warunków nawzajem złączone, na zawsze w nienaruszonym związku, złączeniu i całości zostawać ma. (W tekście zawartym w *Volumina Legum* słowo całości zastąpiono słowem “trwałości”. Ponadto dodano: *Nie będzie się godziło na żadnym sejmie, ani komużkolwiek bądź, żadnej części zamieniać, tym bardziej od ciała Rzeczypospolitej oddzielać, ustępować, lub oddzielenie albo zamianę przedsiębrać*).

VI. Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie ze wszystkimi księstwami, województwami, ziemiami i powiatami, z których się teraz Rzeczpospolita składa i napotym składać będzie, jest i na zawsze być ma Rzeczpospolitą wolną i nikomu niepodległą, która Rzeczpospolita jedno i nierozdzielne składając ciało, sama w stanie szlacheckim prawa dla narodu stanowi, jest mocna i tym tylko naród posłuszeństwo winien.⁴⁴

[V. The Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania, with all their principalities, provinces, lands, counties, fiefs, and all cities and ports belonging to them, bound together in a permanent union according to solemn conditions, are to remain forever in an inviolable union, in unity, in their entirety. (In the text contained in the *Volumina Legum*, the word “całość” [entirety] was replaced by the word “trwałość” [permanency]. Moreover, the following was added: “There shall be no consent at any Sejm or by anyone else that any part of the Commonwealth be changed, even less be separated from the body of the Commonwealth, ceded, or to undertake to separate or exchange it”).

VI. The Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania, together with all the principalities, provinces, lands and counties of which the Commonwealth now consists and hereafter shall consist, is and forever shall be a free Commonwealth, dependent on no one, the Commonwealth consisting of one and indivisible flesh, itself the estate of nobility, establishes the laws for the nation, is strong, and to only this does the nation owe its allegiance.]

It is easily apparent that the sentences added in the final version, both in Article V (as contained in *Volumina Legum*) and in Article VI, were intended to emphasise the independence, full sovereignty and inalienability of the territories

⁴⁴ AGAD, ASW, 13, p. 660, 667 and VL., vol. IX, pp. 203-204.

comprising the Commonwealth. This was by all means understandable given the political situation in which Poland found itself at the time, and it was also a reference to the guarantees of inviolability of Polish territory contained in the Treaty following the First Partition.⁴⁵

Compared with the first deputation draft, there was a difference in nomenclature. The terms *provincje koronne i Wielkie Księstwo Litewskie* [the Crown Provinces and the Grand Duchy of Lithuania] were replaced by the terms *Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie* [the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania], and the name *Rzeczpospolita Polska* (Commonwealth of Poland) proposed by Potocki was not introduced. More importantly, in place of the wording about the inseparability of all lands from the body of the Commonwealth, the new draft spoke of a *nienaruszonym związku, złączeniu i trwałości* [inviolable union, in unity and in permanency]. This gave the impression of a stronger emphasis on the union itself, arising more from the phrasing of union and unity rather than indivisibility.

Thus, neither did the last edition of the Cardinal Laws produce any significant changes to the general concept on which the union between Poland and Lithuania had been founded at the Sejm of Lublin of 1569. Even the Cardinal Laws approved at the Sejm of Grodno in 1793 were more similar in content (concerning the relations between Lithuania and the Crown) to the concept contained in the draft by Ignacy Potocki.⁴⁶ Naturally, this did not preordain actual rapprochement between the two nations through the creation of common institutions in the spirit of the centralisation of the state apparatus propagated at the time.

The Union and the Governance Act of 1791

The Governance Act passed on 3rd May 1791 silently ignored the issue of the Polish-Lithuanian Union.⁴⁷ It did not include the previously commonly used

⁴⁵ Cf. VL., vol. VIII, Art. IV, p. 22, Art. IV, p. 32, Art. VI, p. 45.

⁴⁶ *Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie ze wszystkimi księstwami, województwami, ziemiami i powiatami według praw im służących w jedno i nierozdzielne ciało jak jest spojone, tak być ma na zawsze Rzeczpospolitą nierozdzielną, wolną, nikomu nie podległą, której władza najwyższa prawodawcza zamyka się w sejmie* [The Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania, together with all the principalities, provinces, lands and counties in accordance with the rights due them, shall be joined as one indivisible body, and shall be forever inseparable, free and subject to no one, the supreme legislative power of which shall be vested in the Sejm]. Cited in Z. Radwańskim, *Prawa kardynalne w Polsce*, Poznań, 1952, p. 178.

⁴⁷ According to A.B. Zakrzewski, this was the result of concessions made by representatives from the Grand Duchy, who, due to the difficult situation the state faced, agreed to this issue being settled in the course of the subsequent work of the Sejm, op. cit. pp. 284-285. This was also the case, as evidenced by the adoption on 20 October 1791 of the *Zaręczenie Wzajemnego Obojga Narodów* [Mutual Guarantee of the Two Nations], which was later recognised as a constituent part of the Constitution of the Third of May.

term *Rzeczpospolita Obojga Narodów* [Polish-Lithuanian Commonwealth or the Commonwealth of the Two Nations], or *Rzeczpospolita* [Commonwealth] in the sense of a union of two states. The state is referred to as the *Ojczyzna* [Fatherland], or *Polska* [Poland], and the confederated states are defined in the preamble to the Constitution as representatives of the *naród polski* [Polish nation]. The only mention of the Grand Duchy of Lithuania occurs in the title of the monarch and the signature of the marshal of the Lithuanian confederation.⁴⁸

It is generally believed that by creating a uniform Polish state, the Constitution abolished the relationship of real union that had existed since 1569.⁴⁹ There are no grounds for this, even though “zapewne taka była cicha intencja Stanisława Augusta”⁵⁰ [surely this was the quiet intention of Stanisław August], especially in view of the subsequent legislation of the Four-Year Sejm, in which there is still explicit mention of the relationship of union, or even of its renewal.⁵¹ What is indisputable, however, is the fact that the Constitution of the Third of May consolidated power in the central level of the state, thus weakening the actual union itself, which from that time on existed more as a manifestation of political tradition than as a real union of two independent state bodies linked by the person of the monarch and a common legislative body. In the latter sense, the real union had already lost its former character with the establishment of the *Rada Nieustająca* (Permanent Council).

The *Ustawa Rządowa* (Governance Act) introduced a common supreme executive authority, the *Straż Praw* (Guardians of the Laws), and joint government commissions, of which only two, Military and National Education were joint commissions at that time. The other two, the Police and the Treasury, did not merge until a few months later (the first in June, the second in October), and not without considerable opposition from the representatives of the Lithuanian Province. The constitution left separate, though identical in name and competence, central and local offices, a separate judiciary, and sessions of the provincial Sejm.

⁴⁸ J. Bardach, *Konstytucja 3 maja a unia polsko-litewska*, „Przegląd Historyczny” 1991, t. 82, nr 3-4, p. 389.

⁴⁹ Cf. S. Kutrzeba, *Unia Polski z Litwą*, Lwów 1914, p. 209; B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu*, p. 239-241; id., *Institutions polonaises au siècle des Lumières*, Warszawa 1962, pp. 31-32; J. Michalski, *Zagadnienie unii polsko-litewskiej w czasach panowania Stanisława Augusta*, „Zapiski Historyczne” 1986, t. 51, nr 1, p. 114.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Cf. VL., vol. IX, p. 316. Just two days after the adoption of the Constitution, the *Deklaracja Stanów Zgromadzonych* [Declaration of the Assembled Estates] of 5 May saw a return to Union terminology. It speaks of the “państwach Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego” [states of the Polish Crown and the Grand Duchy of Lithuania] and the instigators of the “Obojga Narodów” [Two Nations]. J. Bardach rightly sees this as “chęci upewnienia Litwinów, że dualistyczna organizacja państwowa nie uległa zmianie” [a desire to reassure the Lithuanians that the dual nature of the state had not changed]. (op. cit., p. 398). Cf. also *Konstytucja 3 maja 1791 r.*, red. J. Kowecki, Warszawa 1981, p. 105.

At this point, some attention should be devoted to the notion of the term *naród* [nation], which was often used in different senses at that time. In the legal acts of this period, we can find both the phrasing of two nations, the Polish and Lithuanian (e.g. *Rzeczpospolita Obojga Narodów* [The Commonwealth of the Two Nations], *Komisja Wojska Obojga Narodów* [The Commission for the Military of the Two Nations], etc.), as well as, especially in the text of the Constitution of the Third of May, the notion of one Polish nation (e.g. *trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny, stany skonfederowane, w liczbie podwójnej naród Polski reprezentujące* [three powers the government of the Polish nation should consist of, the confederated estates, double in numbers representing the Polish nation], etc.). As far as the nature of Poland's relationship with Lithuania is concerned, it seems that the use of the concept of one nation did not have much formal or legal significance. As a result of the complete Polonisation of the Lithuanian nobility in the eighteenth century, the notion of two separate nations became less and less meaningful, and the replacement of this notion with the term one nation was primarily intended to mean the community of the noble estate. For Lithuanians, what was more important than marking the separateness of the nation was to secure the separate prerogatives of the Lithuanian province and ensure it a legal and political position equal to the Crown within the Commonwealth.⁵² Speaking of themselves as a separate Lithuanian nation, they probably understood this more in the realm of tradition than a real sense of national distinctiveness. Paraphrasing the expression once used by the Ruthenians, one can therefore assume, in regard to the Lithuanian nobility, that they were *gente Lithuani natione Poloni* [of Lithuanian descent, of the Polish nation].

⁵² This is evidenced by *sejmiki* instructions in Lithuania, which are cited extensively by J. Bardach, *op. cit.*, p. 395 ff. He writes, among other things, that "instrukcje sejmikowe (...) zmierzały, najogólniej rzecz ujmując, do utrzymania politycznej podmiotowości Wielkiego Księstwa i cechujących go odrębności w funkcjonowaniu Sejmu, strukturze władz i sądownictwa. Podstawami tego partykularyzmu - bo nie separatyzmu - były akt Unii lubelskiej i III Statut litewski. Formułując te postulaty sejmik wileński stwierdzał (...) że ma się nimi rządzić „Naród Polski”, poświadczając istnienie w tym czasie - wśród szlachty przynajmniej - dwuszczeblowego pojęcia Narodu Polskiego jako całości obejmującej Koroniarzy i Litwinów" [the instructions for the *sejmiki* (...) were in general aimed at maintaining the political subjectivity of the Grand Duchy and its distinctiveness in the functioning of the Sejm, the structure of the authorities and the judiciary. The basis for this particularism - not separatism - was the Act of the Union of Lublin and the Third Statute of Lithuania. In formulating these postulates, the Vilnius *sejmik* stated (...) that they were to be governed by the "Polish Nation", thus confirming the existence at the time - among the nobility at least - of a two-tier concept of the Polish Nation as a whole comprising those from the Crown and Lithuanians]. (*op. cit.*, p. 397).

The mutual guarantee of the two nations

The culmination of the process of shaping the relationship between Poland and Lithuania at the Four-Year Sejm was the adoption of the Sejm Constitution entitled the *Zaręczenie wzajemne obojga narodów* [The Mutual Guarantee of the Two Nations], on 20 October 1791. This was connected with the need to reach a compromise during the establishment of the last common central magistracy – the *Komisja Skarbu* [Treasury Commission].

Reporting on the draft, Marshal of the Lithuanian Confederation Kazimierz Nestor Sapieha declared that Lithuania:

godzi się na jeden skarb, na jedną onego administracją; warunki tylko udzielnosc jej dowodzące pragnie mieć zachowane. Aby mimo zatrzymania równej liczby ministrów i urzędników nadwornych dla prowincji litewskiej, z temiż samemi tytułami i obowiązkami, jakie Korona kiedykolwiek mieć będzie, równa i taka połowa osób z Litwy jaka będzie z prowincjów koronnych determinowana składała kommissją skarbową i wojskową i prezydencja w nich równym wymiarem czasu, raz przy Litwie drugi raz przy Koronie zostawała (...).

[agrees to one treasury, one single administration; wishes to retain only the conditions that are indicative of its sovereignty. Although an equal number of ministers and court officials will be retained for the Lithuanian provinces, with the same titles and duties as in the case of the Crown at any time, an equal number of persons named from Lithuania as are appointed from the Crown provinces will constitute the treasury and military commissions, and the presidency of these commissions will be held for an equal period of time, alternating between Lithuania and the Crown (...)].

Summarizing the Act, Sapieha noted:

Panowaniu Zygmunta Augusta winny narody unią. Panowaniu Stanisława Augusta winne będą tym silniejsze spojenie z oznaką udzielnosci swojej.⁵³

[To the reign of Sigismund Augustus belongs the union of the nations. To the reign of Stanisław Augustus shall belong a stronger union with the mark of sovereignty]

⁵³ AGAD, ASW, 22, k. 292-293. The Marshal of the Sejm, Stanisław Małachowski, referred to his statement the day after the “Zaręczenia” was passed, saying, “Oddzielne lubo prowincji nazwiska w dwuchsetnym lat biegu z okładem utrzymujące się nierozdzielne zawsze sprawiało obywatelstwo, bo tak szczylić się Polak być z tej prowincji jak i z drugiej; odnawia się tylko słodka pamięć spojenia tych dwóch narodów, która i następności miłą będzie, gdy spojry, że za Zygmunta Augusta zrzędzone, a za Stanisława Augusta w pełnej braterskiej harmonii wspanialszym pamięci przywiedzeniem jest uczzone” [Separate or provincial names, though preserved for over two hundred years, have

Zaręczenie wzajemne obojga narodów – the Mutual Guarantee of the Two Nations – was a compact, rather brief text. Apart from an introduction and a conclusion justifying its adoption, it was divided into five points containing guarantees for the Lithuanian province. Referring to the union between the Crown and Lithuania, as well as to the uniform law for the government of the entire state, the Constitution of the Third of May, the *Zaręczenie* established joint administration over the army and the treasury. However, this provision was subject to certain important conditions.

Firstly, the Grand Duchy of Lithuania was guaranteed an equal number of representatives as the Crown in the joint military and treasury commissions. The police commission remained unchanged in its composition (one third of commissioners from Lithuania, two thirds from the Crown) (...) *jako skutek dobrowolnego zezwolenia Wielkiego Księstwa Litewskiego* [as a result of the voluntary consent of the Grand Duchy of Lithuania], a concession which could never in future set a precedent for the establishment of other joint institutions. In all newly established magistrate offices, it was also necessary to ensure that Lithuania was represented in equal numbers.

Secondly, they undertook to maintain in the Grand Duchy of Lithuania the same number of ministers and national⁵⁴ officials as in the Crown, with the same titles and powers.

Thirdly, in the Committees of the Military and of the Treasury, the chairmanship was to be held alternately by Lithuania and the Crown for the same period of time.

Fourthly, the treasury for Lithuanian public revenue was to remain in the Grand Duchy of Lithuania.

Fifthly, court cases of the Treasury Commission concerning Lithuanian citizens and affairs should continue to be examined by a separate treasury court for the Grand Duchy, composed of persons not belonging to the commission, and acting according to law specific to Lithuania.

These principles were all considered *artykuły aktu unii* (articles of the act of union) between the Crown and the Grand Duchy of Lithuania, with the same force as the earlier provisions of the Union of Lublin. The *Zaręczenie* (Guarantee) was to be a *pactorum conventorum* article binding on both the current monarch

always made for inseparable citizenship, as it was a matter of pride for a Pole to be from one province as from another; only the sweet memory of the union of these two nations is renewed, which will be pleasing to posterity too, when it is seen that during the reign of Sigismund Augustus it was arranged, and during the reign of Stanisław Augustus it was honoured in full fraternal harmony in a more splendid way]. *Ibidem*, p. 315.

⁵⁴ Perhaps instead of [transl. note: in the original Polish text] “narodowych” (national) this should be “nadwornych” (court). So, at least, it was in the Sapieha’s address, AGAD, ASW 22, k. 292 and in W. Smoleński, *Sprawa stosunku Polski do Litwy na Sejmie Wielkim*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Bolesława Orzechowicza*, Lwów 1916, p. 443.

and his successors.⁵⁵ It was eventually incorporated as a constituent part into the Constitution of the Third of May, thus restoring the dualistic character of the state that had been ignored in the Government Act.

Assessing the role and significance of this act, Kołłątaj wrote:

Szlachetna, a raczej braterska ofiara prowincji koronnych ułatwiła wszystko. Ponowione zostały między Litwą i Koroną święte unii śluby; zapadła pamiętna ustawa, na mocy której do wszystkich magistratur rządowych połowa obywateli litewskich, a połowa koronnych obierana być miała; choć Litwa trzeciej części, ani w ludności, ani w bogactwach, względem Korony nie wynosi⁵⁶

[The noble, or rather fraternal sacrifice of the Crown provinces made everything easier. Renewed were the sacred vows of union between Lithuania and the Crown; issued was a memorable law, by force of which to all governmental magistracies half citizens of Lithuania and half the citizens of the Crown were to be elected, even though Lithuania does not constitute a third in either population or wealth relative to the Crown].

The role of the *Zaręczenie* manifested itself not only in guaranteeing the rights of the Grand Duchy of Lithuania – which were being increasingly reduced at that time – but also, and perhaps most importantly, in unifying and centralising the administration at the central level. Although the establishment of exclusively common institutions in the future was not explicitly stipulated, a real basis for this was created, ensuring that Lithuania would have an equal share with the Crown in all unified magistracies. While giving Lithuania a sense of distinctiveness, and above all equality, the *Zaręczenie* simultaneously streamlined the executive apparatus of the state.

In local administration, separate offices were left as before – although they were identical in name and in the scope of their competences – with an obligation when new offices were established in the Crown, to create the same in Lithuania.

Thus, by agreeing to merge the treasury commissions, Lithuania obtained confirmation of the federal character of the state and a position equal to that of the other two Crown provinces combined.⁵⁷ Taking into account the fact that

⁵⁵ VL., vol. IX, p. 318 (filed on 22 X 1791 r.).

⁵⁶ H. Kołłątaj, *O ustanowieniu i upadku konstytucji polskiej 3 maja 1791*, Biblioteka Mrówki, vol. 146-151 (n.d.), p. 324.

⁵⁷ A similar assessment is found in K. Waga, *Zaręczenie wzajemne obojga narodów*, „Przegląd Wileński” 1926, R. IX, nr 8, even arguing that the appropriate historical holiday in Lithuania should be “nie dzień 3 maja (...), lecz dzień 20 października, w którym kraj nasz chociaż częściowo odzyskał swą samodzielność” [not 3 May but 20 October, the day when our country at least partially regained its independence]. W. Kamieniecki adds that “była to ze strony Korony znaczna koncesja” [this was

in the course of the eighteenth century the Grand Duchy was more and more frequently treated as just one of the three provinces of the Commonwealth, it is fair to say that the *Zaręczenie* was a highly favourable act for Lithuania and did not in any way diminish its actual rights and distinctiveness.⁵⁸

The adoption of the *Zaręczenie wzajemne obojga narodów* [Mutual Guarantee of the Two Nations] was the capstone of the process of shaping relations between Poland and Lithuania under the reign of the last king of the Commonwealth, Stanisław August Poniatowski. The importance attached to this act is demonstrated by the fact that “w rocznicę koronacji Stanisława Augusta senatorowie i posłowie litewscy z okazji zjednoczenia skarbów i wojska dali w pałacu radziwiłłowskim bal, na którym był obecny król i posłowie zagraniczni”⁵⁹ [on the anniversary of Stanisław August’s coronation, Lithuanian senators and deputies held a ball at Radziwiłł Palace to celebrate the union of the treasury and the military, at which the King and foreign emissaries were present]. A commemorative medal was also minted with a Latin inscription engraved on the rim: The closest union, concluded by Stanisław August, originally established under Zygmunt August.⁶⁰ It was not without reason that the *Zaręczenie* was described as a renewal of the act of union. “Wypada ocenić wysoko rozum polityczny i rozważę parlamentarystów polskich i litewskich, którzy” [The political wisdom and prudence of the Polish and Lithuanian parliamentarians should be highly appreciated, because they], as Juliusz Bardach emphasised, “umieli powiązać walkę o suwerenność

a significant concession by the Crown] made “w imię wzmocnienia wspólnego organizmu” [in the name of strengthening the common body]. (*Litwa a Konstytucja 3 maja*, Warszawa 1917, p. 22). An additional confirmation of the more favourable situation of the Grand Duchy than before was the Act filed on 2 November 1791: “Rozkład województw, ziem i powiatów z oznaczeniem miast, a w nich miejsc konstytucyjnych dla sejmików w prowincjach koronnych i W. Ks. Litewskiego” [The distribution of provinces, lands and counties with the designation of cities, and in them constitutional seats for *sejmiki* in the provinces of the Crown and Grand Duchy of Lithuania], granting Lithuania 14 more deputies, while Wielkopolska increased its number of seats by only two and Małopolska by 11]. VL., vol. IX, pp. 326-338; J. Bardach, *Konstytucja 3 maja a unia*, op. cit., p. 408.

⁵⁸ It is therefore difficult to agree with the view of B. Leśnodorski that the union of Poland and Lithuania was abolished at the time of the Great Sejm, cf. id.: *Institutions polonaises*, p. 31. Worth citing here is the view of a scholar of Polish-Lithuanian history, G. Błaszczuk, who wrote: *Litwa była prowincją Rzeczypospolitej, wspólnego państwa polsko-litewskiego, ale nie była prowincją polską* [Lithuania was a province of the Commonwealth, the joint Polish-Lithuanian state, but it was not a Polish province] (*idem, Rzeczypospolita w latach 1569-1795. Węzłowe problemy stosunków polsko-litewskich*, „Zapiski Historyczne” 1998, vol. 63, no. 1, p. 64 – cited in A.B. Zakrzewski, op. cit., p. 285).

⁵⁹ W. Smoleński, *Sprawa stosunku Polski*, p. 444.

⁶⁰ N. Kostomarov, *Poslednije gody Rieczipospolitej*, t. 1, ed. II, Petersburg 1886, p. 537. Cited in J. Bardach, op. cit., p. 404 ff., who states that the medal had not been found until then in Polish collections, but that it might be found in Petersburg, where Kostomarov came across it more than 120 years ago.

zewnątrzną, o zreformowanie organizacji państwowej z tradycją unii i zachowaniem podmiotowości Wielkiego Księstwa. Raz jeszcze potwierdziły swoją wartość rozwiązania kompromisowe, a także walor parlamentu jako forum ich realizacji”⁶¹ [knew how to link the struggle for external sovereignty and reform of the organisation of the state with the tradition of union and the preservation of the subjectivity of the Grand Duchy. Once again, compromise solutions proved their worth, as well as the value of parliament as a forum for them to be realised].

It seems, therefore, that despite the unitarian tendencies that appeared at that time, the Polish-Lithuanian Commonwealth retained its federal shape, more and more clearly assuming the form described in literature as a unitary state, which is characterised by having a basis in a common constitution, common supreme organs of power, and at the same time retaining a number of legal and political distinctions.⁶²

Sejm in Grodno

Finally, it is only right to devote some space to the period of the 1793 Grodno Sejm, which is usually ignored in works on the Polish-Lithuanian union, and to the next regulation of the legal character of the union it made.⁶³

In the Cardinal Laws passed in 1793, two articles were devoted to the issue of Lithuania's relationship with the Crown:

Artykuł I: Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie ze wszystkimi księstwami, województwami, ziemiami i powiatami, z których jest złożone i na potom składać się będzie, według praw im służących w jedno i nierozdzielne ciało jak jest spojone, tak być ma na zawsze Rzeczpospolitą nierozdzielną, wolną i nikomu niepodległą (...).

Artykuł VI: Wielkie Księstwo Litewskie unią z Koroną wieczyście spojone, według warunków swoich jedno ciało Rzeczypospolitej składające z tymże ciałem swoim nierozdzielnie zostawać będzie. Prawa zatem i przywileje, a mianowicie te, z którymi do Rzplitej prowincje przystąpiły i osobom w nich mieszkającym służące legitime nadane i dotąd urzędownie valide nie zadysputowane, w całości dotrzymane im będą. A nadto żeby na przyszły czas z kancelaryj narodowych nic

⁶¹ J. Bardach, *Konstytucja 3 maja a Zaręczenie Wzajemne Obojga Narodów 1791 roku*, „Studia Iuridica” 1992, t. 24, p. 25 ff.

⁶² On the characteristics of unitary states and federal states, cf. J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, pp. 620-646, and among more recent work S. Schepers, *Le droit fédéral en Europe. Un essai historique*, Bruxelles 1991, p. 17 ff.

⁶³ Cf. the literature on the relationship between Poland and Lithuania in the eighteenth century cited above. Some space has been devoted to this topic only in J. Michalski, *Zagadnienie unii polsko-litewskiej*, op. cit., pp. 126-128.

przeciwnego prawom nie wychodziło, do WW. kanclerzów Obojga Narodów, pod obowiązkiem i urzędu ich, i przysięgi, pilna baczość należeć będzie.⁶⁴

[Article I: The Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania, together with all the duchies, provinces, lands, and counties of which it is composed and hereafter shall be composed, is a single and indivisible body, and so shall it be forever an indivisible Commonwealth, free and dependent on no one (...).

Article VI: The Grand Duchy of Lithuania, forever united with the Crown in a union, shall according to its own conditions form one body of the Commonwealth and shall remain inseparable from that body. The rights and privileges, namely, those with which the provinces acceded to the Commonwealth and those serving those residing therein, which have been legitimately and undisputedly granted, shall be fully observed. Moreover, in order that in future nothing contrary to the laws of the Commonwealth may emerge from the national chancelleries, the Chancellors of the Two Nations, under the duties of their office and their oaths, are to guard this closely].

Comparing these provisions with earlier regulations, one may conclude that the Grodno Cardinal Laws also did not differ substantially from the formulations of 1569, 1768 and 1775 (the Commonwealth as a single and inseparable body forever united), or from the Cardinal Laws adopted at the Four-Year Sejm (no absolute ban on any future changes to the nature of the union, a similarity of the phrases and expressions used to describe the legal content of the union).⁶⁵ Also, the terminology used in the Grodno Constitution to describe the two constituent parts of the Commonwealth did not differ much from that used at the Four-Year Sejm. The treaty concluded with Russia in July 1793 referred to the *Rzeczypospolitej Polska* [Commonwealth of Poland] and the *Królestwo Polskie* [Kingdom of Poland], both of which referred to the state as a whole.⁶⁶ In other places, the following forms appear: *Rzeczpospolita*; *Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie*; *provincia litewska*; *provincia Wielkiego Księstwa Litewskiego*; *Wielkie Księstwo Litewskie i Korona*; *Rzeczpospolita Polska i Wielkie Księstwo Litewskie*; *Korona i Litwa*; *provincia koronna*; *państwa*

⁶⁴ *Volumina Legum* (VL), vol. X, ed. Z. Kaczmarczyk, Poznań 1952, pp. 110-111.

⁶⁵ "W ogóle prawa kardynalne sejmu grodzieńskiego w bardzo wielu artykułach brzmią tak samo, jak prawa kardynalne z r. 1791, a niekiedy także jak prawa kardynalne z r. 1768" [In general, many articles in the Cardinal Laws of the Grodno Sejm sound the same as the Cardinal Laws of 1791, and sometimes also as the Cardinal Laws of 1768]. S. Cheliński, *Organizacja państwa według ustaw sejmu grodzieńskiego z roku 1793*, Warszawa 1918, p. 4, note 1.

⁶⁶ VL, vol. X, p. 15. Even during the Four-Year Sejm this form was used sporadically. In the Constitution of the Third of May, only the term "naród polski" (Polish nation) was used, while the term "Rzeczpospolita Polska" can only be found in the above-mentioned draft of the Cardinal Laws of August 1790, and in the draft of the Constitution by Fr Piattoli, who, however, made a distinction between "*La République de Pologne et le Grand Duché de Lithuanie*" (AGAD, APP, 98, p. 702 ff. and 197, p. 534 ff.).

Rzeczypospolitej; województwa i ziemie Obojga Narodów; Rzeczypospolita składa się z dwu prowincji: polskiej i litewskiej [the Commonwealth; the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania; the Province of Lithuania; the Province of the Grand Duchy of Lithuania; the Grand Duchy of Lithuania and the Crown; the Commonwealth of Poland and the Grand Duchy of Lithuania; the Crown and Lithuania; the Crown Province; the states of the Commonwealth; the voivodships and lands of the Two Nations; the Commonwealth consists of two provinces: the Polish and the Lithuanian]. This variety and imprecision are characteristic for the entire Poniatowski era, and the Grodno Sejm contributes nothing new in this respect.

There is no doubt, however, that changes were made in the structure of the central governmental institutions at the last Sejm of the pre-partition Commonwealth. The *Rada Nieustająca* [Permanent Council], which had been abolished by the Four-Year Sejm, was reinstated, with thirteen members from the Crown Province and eleven from the Grand Duchy of Lithuania. The Police Commission and the Military Commission remained joint institutions for the entire state, but seated in two locations, which meant that in matters concerning the Grand Duchy they were to meet in Vilnius.⁶⁷ The Treasury Commission was divided according to the rules from before the Great Sejm into a Crown Commission and a Lithuanian Commission with its seat in Grodno.⁶⁸ The joint Commission of National Education was retained. The so-called Sejm *alternata*, according to which every third ordinary Sejm was to be held in Grodno.⁶⁹ A complete novelty was the replacement of the former three provinces (Lesser Poland, Greater Poland, and Lithuania) with only two: the Crown and Lithuania.⁷⁰

⁶⁷ “Komisja Policji w Wielkim Księstwie Litewskim (...) raz na zawsze w mieście Wilnie utrzymywać się ma” [The Police Commission in the Grand Duchy of Lithuania (...) is to be maintained in the city of Vilnius once and for all] (VL, t. X, s. 187). “Komisja Wojskowa (...) zaś w Koronie w Warszawie, a w Litwie w Wilnie odprawiać się ma” [The Military Commission (...) is to meet in Warsaw in the Crown and in Vilnius in Lithuania] (ibidem, p. 188).

⁶⁸ Ibidem, p. 211.

⁶⁹ Noteworthy are the considerations of the Russian emissary Sievers, concerning the preservation of the Sejm *alternata*, communicated to the Empress before the opening of the Grodno Sejm: As for Grodno (...) there is, on the one hand, the need to reward Lithuania, since Warsaw is the capital of the country, and in Warsaw the Sejm is more influenced by the court and the party; while Lithuania has always been favourable to Russia and is easier to lead; but on the other hand, Grodno being closer to the borders of those provinces which have been annexed by Russia, and therefore the Sejm held there will be a reminder of the residents of those provinces that they once belonged to Poland. D. Iłowajski, *Sejm grodzieński roku 1793. Ostatni sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, transl. M. Iwanowski, Poznań 1872, p. 100-101.

⁷⁰ “Odtąd Rzplita Nasza dwie tylko będzie miała prowincje, to jest Polską i Litewską. Koronna prowincja z dziesięciu województw składać się będzie (...) W. Ks. Lit. z ośmiu województw” [Henceforth, our Commonwealth will have only two provinces, that is, the Polish and Lithuanian. The Crown Province will consist of ten voivodships (...) The Grand Duchy of Lithuania will consist of eight voivodships]. VL, vol. X, p. 309.

Conclusion

To sum up, it may be stated that the thesis that the Grodno Constitutions restored the state dualism abolished at the Great Sejm is closely related to the concept found in older literature of the full unification of the Commonwealth in 1791.⁷¹ More recent research in this area indicates that the federal character of the state was maintained by the Four-Year Sejm, which – as emphasised above – found its particular expression in the resolution adopted on 20 October 1791, the *Zaręczeniu Wzajemnym Obojga Narodów* or Mutual Guarantee of the Two Nations. The legislation of the Sejm of Grodno did not introduce any fundamental changes. The relevant provisions of the Cardinal Laws did not differ significantly from earlier formulations; the dualism of governmental commissions was less pronounced than it had been prior to 1788; the division into two, instead of three, provinces was adopted. Thus, while in terms of the political system 1793 brought a significant regression, the legal character of the Polish-Lithuanian Union underwent only a slight correction, consisting in a partial relaxation of the executive institutions which had been centralised in the previous period. Although the clash between unitary and federal tendencies, which was characteristic of the reign of Stanisław August, resulted in a revival of the aspirations to fuller autonomy for the Lithuanian Province in the period of the Targowica Confederation and the Grodno Sejm, this in practice amounted to ensuring greater independence for Lithuanians in governmental commissions.

The federal character of the Polish-Lithuanian Commonwealth, which began with the Union of Lublin, lasted as long as the Commonwealth itself did,⁷² taking the shape of a closer union only in the second half of the eighteenth

⁷¹ Cf. S. Kutrzeba, *Unia Polski z Litwą*, op. cit., p. 209; idem, *Historia Polski w zarysie*, t. 2: *Litwa*, Lwów 1914, p. 200, 215; O. Halecki, *Dzieje unii jagiellońskiej*, vol. II, Kraków 1919, p. 353; B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788–1792)*, op. cit., p. 249 as well as the above-mentioned W. Uruszczyk (see note 4), who dates the unitary nature of the state to the period after 1569.

⁷² Similar views were expressed by O. Halecki, *L'évolution historique de l'union polono-lithuanienne*, "Le Monde Slave" 1926, nr 5, p. 292; F. I. Leontowicz, *K istorii administratiwnago stroja litowskago gosudarstwa*, Warszawa 1899, pp. 38–39; M. A. Jučas, *Litowskaja szlachta*, p. 409, and A. Sapoka, *Didysis Varsuos reformu lietuviskoji Enciklopedija*, t. 4, Kaunas 1937, p. 686. This view is confirmed in more recent works: J. Malec, *Problem stosunku Polski do Litwy w dobie Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1982, t. 34, nr 1, p. 46 ff.; J. Bardach, *Konstytucja 3 maja a unia polsko-litewska*, op. cit., p. 404 ff.; idem, *Konstytucja 3 maja a Zaręczenie Wzajemne Obojga Narodów 1791 roku*, op. cit., p. 2, p. 24 ff. and idem *Od aktu w Krewie do Zaręczenia Wzajemnego Obojga Narodów (1385–1791)*, [in:] *Unia lubelska i tradycje integracyjne*, op. cit., p. 26 ff.; T. Wasilewski, *Wielkie Księstwo Litewskie w dobie Rzeczypospolitej Obojga Narodów (1569–1795). Federacja dwóch państw i narodów czy państwo jednolite?*, „Lithuania” 1990, nr 1, p. 76; J. Ochmański, *Historia Litwy*, 3rd ed., Warszawa-Wrocław 1990, p. 178, and Z. Szczańska, *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [in:] *Konstytucje polskie. Studia monograficzne (...)*, ed. M. Kallas, vol. I, Warszawa 1990, p. 58, who emphasises that the *Zaręczenie* entered into the order of constitutional law while maintaining the federal character of the Polish-Lithuanian state.

century.⁷³ Although the year 1795 brought the centuries-old union of Poland and Lithuania to an end, it did not erase it from the memory of subsequent generations. The best proof of the irrepressibility of the idea of the union is the fact that – as Mościcki once argued – “unia przetrwała moralnie rozbiory i mimo waśnięcej polityki zaborców, zadokumentowana została silniej od pergaminów i gęstych pieczęci stałym w ciągu okresu porozbiorowego obustronnym ciężeniem ludności, choćby przez sam fakt nieustannego uczestnictwa we wspólnych poczynaniach wyzwolenicznych”⁷⁴ [the union survived the partitions morally and, in spite of the policies of the partitioning powers trying to sow strife, was documented more strongly than with parchments and thick seals by the lasting mutual ties of the population during the post-partition period, if only by the mere fact of their constant participation in common liberation efforts]. Juliusz Bardach goes even further in his assessment, adding that “jeśli naród litewski przetrwał, zachowując świadomość swojej odrębności i tradycję własnej państwowości, by w 1918 roku uzyskać niepodległość, to była w tym i częśćka zasługi tych, którzy na Sejmie Czteroletnim działali skutecznie w imię utrzymania odrębności i praw Wielkiego Księstwa w ramach Rzeczypospolitej Obojga Narodów”⁷⁵ [if the Lithuanian nation survived, retaining the awareness of its distinctiveness and the tradition of its own statehood, to then gain independence in 1918, this was also in part due to the achievements of those who took effective action at the Four-Year Sejm in the name of maintaining the distinctiveness and rights of the Grand Duchy within the framework of the Polish-Lithuanian Commonwealth].

73 Paweł Jasienica also pointed this out, writing “Sejm Czteroletni wcale nie pozbawił państwa charakteru federacji, nadał jej tylko formy ściślejsze, bardziej odpowiadające potrzebom czasów nowych. (...) zapędziwszy się trochę zbyt daleko literą tekstu Konstytucji, Zaręczeniem Wzajemnym obwarował, ułatwił dalsze trwanie poczucia odrębności Wielkiego Księstwa” [The Four-Year Sejm did not deprive the state of the nature of a federation, but merely gave it a stricter form, more suited to the needs of the new times. (...) having gone a little too far with the letter of the text of the Constitution, it made it easier for the sense of separateness of the Grand Duchy to persist by means of the Mutual Guarantee]. He summed it up with the following reflection: “Konstytucja 3 maja wcale nie skasowała odrębności litewskiej. Żaden akt prawny nie może skasować egzystencji stworzonej przez dzieje. Otworzyła jedynie drogę do ściślejszych, doskonalszych form związku” [The Constitution of the Third of May did not erase Lithuanian separateness at all. No legal act can erase an existence created by history. It only opened the way to closer, more perfect forms of union]. P. Jasienica, *Rzeczpospolita Obojga Narodów. Część trzecia: Dzieje agonii*, 3rd ed., Warszawa 1985, p. 295-297, 348.

74 M. Mościcki, *Litwa i Korona w epoce porozbiorowej*, Warszawa 1920, p. 11.

75 J. Bardach, *Konstytucja 3 maja z Zaręczeniem...*, p. 26.

Bibliography

Archives

- Archiwum Główne Akt Dawnych, Arch. Publ. Potockich 98, 99, 313/II.
 Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Sejmu Wielkiego 13, 15, 22.
 B. Czart. Ms. 184, 192, 817.

Other primary sources

- Akta unii Polski z Litwą, 1385–1791*, ed. S. Kutrzeba, W. Semkowicz, Kraków 1932.
 Kołłątaj H., *O ustanowieniu i upadku konstytucji polskiej 3 maja 1971*, Biblioteka Mrówki, vol. 146-151 (n.d.).
Porządek sądenia spraw w Trybunale Wielkiego Księstwa Litewskiego z Konstitutii Sejmowych z Koaquatiej Praw W.X.L. z Koroną Polską i z Statutu W.X.L. zebrany i opisany. Roku 1698, Miesiąca Aprila, 16 dnia.
 Skrzetuski W., *Prawo politycy narodu polskiego*, vol. I, Warszawa 1782.
Volumina Legum, vol. II- IX, Petersburg 1859; vol. X, red. Z. Kaczmarczyk, Poznań 1952.
Zbiór mów i pism niektórych w czasie sejmów stanów skonfederowanych roku 1788, w Wilnie w drukarni JKM przy Akademii, t. III.

Literature

- Abrys domowej nieszczęśliwości i wewnętrznej niesnaski, wojny, Korony Polskiej i Wielkiego Księstwa Litewskiego pro informatione potomnym...wyrażony Anno 1721* (written by Fr. Jan Oleszewski), from the manuscript by F.K. Kulczycki, Kraków 1899.
 Ambroziak T., *Analiza użycia terminu „rzeczpospolita” w litewskich instrukcjach sejmikowych w latach 1587–1648*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. 65, nr 2.
 Bardach J., *Konstytucja 3 maja a unia polsko-litewska*, „Przegląd Historyczny” 1991, t. 82, nr 3-4.
 Bardach J., *Konstytucja 3 maja a Zaręczenie Wzajemne Obojga Narodów 1791 roku*, „Studia Iuridica” 1992, t. 24.
 Bardach J., *O Rzeczpospolitą Obojga Narodów. Dzieje narodu i państwa polskiego*, Warszawa 1998.
 Bardach J., *Prawo litewskie w Koronie Królestwa Polskiego*, [in:] *Kultura Litwy i Polski w dziejach. Tożsamość i współistnienie*, red. J. Wyrozumski, Kraków 2000.
 Błaszczuk G., *Rzeczpospolita w latach 1569–1795. Węzłowe problemy stosunków polsko-litewskich*, „Zapiski Historyczne” 1998, vol. 63.
 Cheliński S., *Organizacja państwa według ustaw sejmów grodzieńskiego z roku 1793*, Warszawa 1918.
 Chodynicki K., *Kilka zagadnień z dziejów wewnętrznych Litwy po Unii Lubelskiej*, Pam. V Powsz. Zjazdu Hist. Pol. w Warszawie, Cz. I: Referaty, Lwów 1930.

- Halecki O., *Dzieje unii jagiellońskiej*, t. 2, Kraków 1919.
- Halecki O., *L'évolution historique de l'union polono-lithuanienne*, "Le Monde Slave" 1926, no. 5.
- Hłowajski D., *Sejm grodzieński roku 1793. Ostatni sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, transl. M. Iwanowski, Poznań 1872.
- Izdebski H., *Historia administracji*, 3rd ed., Warszawa 1996.
- Jasienica P., *Rzeczpospolita Obojga Narodów. Część trzecia: Dzieje agonii*, 3rd ed., Warszawa 1985.
- Jellinek J., *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921.
- Kalinka W., *Sejm Czteroletni*, Lwów 1884.
- Kamieniecki W., *Litwa a Konstytucja 3 maja*, Warszawa 1917.
- Kodeks prawa politycznego*, compiled by S. Starzyński, Lwów 1903.
- Konstytucja 3 maja 1791 r.*, red. J. Kowecki, Warszawa 1981.
- Korzon T., *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1795)*, Kraków – Warszawa 1897, t. 5.
- Kostomarov N., *Poslednije gody Rieczipospolitej*, t. 1, wyd. II, Petersburg 1886.
- Kutrzeba S., *Historia Polski w zarysie*, t. 2: *Litwa*, Lwów 1914.
- Kutrzeba S., *Unia Polski z Litwą*, Lwów 1914.
- Leontowicz F.I., *K istorii administratiwnago stroja litowskago gosudarstwa*, Warszawa 1899.
- Leśnodorski B., *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788–1792)*, Wrocław 1951.
- Leśnodorski B., *Institutions polonaises au siècle des Lumières*, Warszawa 1962.
- Malec J., *Coequatio Iurium Stanów Wielkiego Księstwa Litewskiego z Koroną Polską z 1697 roku*, „Acta Baltico-Slavica” 1979, t. 12.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, 2nd ed., Kraków 2003.
- Malec J., *Problem stosunku Polski do Litwy w dobie Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1982, t. 34, nr 1.
- Malec J., *Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w nowożytnej Europie*, Kraków 2003.
- Michalski J., *Zagadnienie unii polsko-litewskiej w czasach panowania Stanisława Augusta*, „Zapiski Historyczne” 1986, t. 51, nr 1.
- Mościcki M., *Litwa i Korona w epoce porzobiorowej*, Warszawa 1920.
- Niendorf M., *Die Beziehungen zwischen Polen Und Litauen im historischen Wandel. Rechtliche und politische Aspekte in Mittelalter und Früher Neuzeit*, [w:] *Reiche und Territorien in Ostmitteleuropa. Historische Beziehungen und politische Herrschaftslegitimation*, red. D. Willoweit, H. Lemberg, München 2006.
- Nowina-Konopka P., *Od Unii Jagiellońskiej do Unii Europejskiej*, [w:] *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa*, red. J. Purchla, Kraków 2002.
- Ochmański J., *Historia Litwy*, 3rd ed., Warszawa – Wrocław 1990.
- Petrauskas R., *Der litauische Blick auf den polnisch-litauischen Staatsverband – “Verlust der Staatlichkeit” oder Bewahrung der Parität*, „Zeitschrift für Ostmitteleuropa – Forschung” 2004, Bd. 53, Nr. 3.

- Piawski K., *Opozycja litewska pod koniec XVII wieku*, [w:] *Pamiętnik V Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Warszawie*, Lwów 1930.
- Radwański Z., *Prawa kardynalne w Polsce*, Poznań 1952.
- Sapoka A., *Didysis Varsuos reformu lietuviskoji Enciklopedija*, t. 4, Kaunas 1937.
- Schepers S., *Le droit fédéral en Europe. Un essai historique*, Bruxelles 1991.
- Sielski M., *Unia lubelska jako projekt integracji w Europie*, [in:] *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa*, red. J. Purchla, Kraków 2002.
- Słowik G.P., Głuszek J., *Unia czy państwo unitarne? Dylematy twórców Konstytucji 3 Maja wobec relacji Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2021, T. 21A.
- Smoleński W., *Sprawa stosunku Polski do Litwy na Sejmie Wielkim*, [w:] *Księga Pamiątkowa ku czci Bolesława Orzechowicza*, Lwów 1916.
- Szcząska Z., *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polski : studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990.
- Unia lubelska i tradycje integracyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. J. Kłoczowski, P. Kras, H. Łaszkiwicz, Lublin 1999.
- Unie międzypaństwowe – Parlamentaryzm – Samorządność. Studia z dziejów ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów*, red. W. Uruszczaka, Z. Nogi, M. Zwierzykowski, K. Fokta, Warszawa 2020.
- Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, t. 1: 966–1795, 2nd ed., Warszawa 2013.
- Waga K., *Zaręczenie wzajemne obojga narodów*, „Przegląd Wileński” 1926, R. IX, nr 8.
- Wasilewski T., *Walka o zrównanie praw szlachty litewskiej z Koroną od unii lubelskiej do początku XVIII wieku*, „Zapiski Historyczne” 1986, t. 51, nr 1.
- Wasilewski T., *Wielkie Księstwo Litewskie w dobie Rzeczypospolitej Obojga Narodów (1569–1795). Federacja dwóch państw i narodów czy państwo jednolite?*, „Lithuania” 1990, nr 1.
- Wielka Encyklopedia Powszechna Ilustrowana*, Series II, vol. 5-6, Warszawa 1908.
- Wisner H., *Litwa wobec rokoszu (1606–1607)*, „Kwartalnik Historyczny” 1973, t. 79, nr 2.
- Woliński J., *Koekwacja praw na Litwie 1697 r.*, [w:] *O naprawę Rzeczypospolitej XVII–XVIII w.*, Warszawa 1965.
- Zakrzewski A.B., *Paradoksy unifikacji prawa i ustroju Wielkiego Księstwa Litewskiego i Korony XVI–XVIII w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, t. 51, nr 1-2.
- Zakrzewski A.B., *Wielkie Księstwo Litewskie (XVI–XVIII w.). Prawo-ustrój-społeczeństwo*, Warszawa 2013.

SUMMARY**From the Union of Lublin to the Mutual Guarantee of the Two Nations**

The Polish-Lithuanian Union and its historical evolution has been the subject of numerous works over the past two centuries. The Union has been analysed from many different angles and points of view. For a historian of law, evolution of the legal regulations, shaping the nature of the alliance between the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania, is particularly interesting. Subjecting the consecutive Union acts to analysis, one might follow the structural changes that occurred within the legal systems of both countries. They lead to the following conclusions. The Union, concluded in Lublin in 1569, and the legislative acts of the Sejm that followed in the later years, rendered the two legal systems similar, creating an internally dualistic, but externally uniform state, i.e. the Polish-Lithuanian Commonwealth. The so called "coequatio iuris" of 1697 played an important part in the process, leading to a further tightening of the union by equalling the judiciary and the structure of central offices in both parts of the Commonwealth. In the times of King Stanislaw August Poniatowski, first unitarist postulates emerged, and new joint governmental institutions were established, including the Permanent Council and the Commission of National Education. The Constitution of May 3 itself remained silent about the issue of the Polish-Lithuanian Union, but the "Reciprocal Guarantee of Both Nations," adopted on 20 October 1791, safeguarded the rights of Lithuanians in the newly established joint magistratures. The "Guarantee" was given the legal effect tantamount to that of the provisions of the Union of Lublin, and it became part of the Governmental Act. Believed to be the "act of union" of the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania, it constituted a crowning achievement of the legal evolution of the two nations.

Oskar Kanecki

Uniwersytet Pomorski w Słupsku
(Pomeranian University in Słupsk, Poland)
e-mail: oskar.kanecki@upsl.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9025-2970

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.19

Miejsca sakralne w służbie publicznej Wielkiego Księstwa Litewskiego XVII i XVIII w.

ABSTRAKT

Rzeczpospolita Obojga Narodów zmagiała się z problemem braku wystarczającej liczby obiektów służących realizacji zadań państwa, w tym budynków mogących pomieścić stosunkowo liczne szlacheckie zgromadzenia. Artykuł podejmuje zagadnienie podwójnej roli miejsc sakralnych w Wielkim Księstwie Litewskim, które nierzadko były wykorzystywane w celach publicznych. Lektura uniwersałów, dokumentów sejmikowych (zwłaszcza instrukcji poselskich) i źródeł pamiętnikarskich przekonuje, że służyły one jako m.in. miejsca obrad szlacheckich gremiów, szkoły, szpitale, archiwa, stacje, w których zatrzymywali się niekiedy monarchowie, czy też miejsca przechowywania dochodów podatkowych, a także składania przysięg przez lokalnych urzędników. O częstotliwości zjawiska świadczą cyklicznie wypłacane zakonnikom sumy pieniężne, które pokrywały nie tylko koszty eksploatacji udostępnianych szlachcie obiektów, ale również pełniły funkcje odszkodowawcze. W celach publicznych wykorzystywano m.in. kościoły, w tym zakryście, klasztorne cele i refektarze, kaplice, a nawet cmentarze (co przynajmniej w części przypadków budziło wśród szlachty wątpliwości). Zabudowania pojezuickie próbowano przekształcić na siedziby sądów, szkoły i areszty.

Sacral Sites in the Public Service of the Grand Duchy of Lithuania in the 17th and 18th Centuries

ABSTRACT

The Polish-Lithuanian Commonwealth struggled with the problem of an insufficient number of facilities for the performance of state tasks, including buildings which

could accommodate relatively numerous assemblies of nobility. This study addresses the dual role of the sacral places sites in the Grand Duchy of Lithuania, which were often used for public purposes. Reading the universals, the documents of the regional councils (pol. *sejmiks*) – (especially parliamentary instructions) – and diary sources convinces us that they served, among other things, as places of debates for gatherings of the nobility bodies, schools, hospitals, archives, accommodation where monarchs sometimes stayed, or as places where tax revenues were kept and local officials took oaths. The frequency of this phenomenon is evidenced by the sums of money paid to monks on a cyclical basis, which not only covered the costs of operating the facilities which were made available to the nobility, but also had a compensatory function. Among other things, churches, including sacristies, monastic cells and refectories, chapels, and even cemeteries were used for public purposes (which, at least in some cases, raised doubts among the nobility). Attempts were made to convert the post-former Jesuit buildings into court houses, schools and detention centres

Słowa kluczowe: Wielkie Księstwo Litewskie, miejsca sakralne, kościoły, klasztory, sejmiki szlacheckie

Key words: Grand Duchy of Lithuania, sacral sites, churches, monasteries, nobility regional councils (*sejmik*)

Wstęp

Niedostatek miejsc mogących gromadzić stosunkowo liczne szlacheckie gremia Rzeczypospolitej Obojga Narodów prowadził do konieczności adaptowania na cele publiczne różnego rodzaju obiektów, w tym gospód, czy też prywatnych rezydencji, takich jak dwory, pałace i kamienice¹. Problem potęgowały dodatkowo zniszczenia wojenne. Zły stan litewskich zamków powodował, że częściej

¹ I.I. Łappo, *Grodskij sud w Wielikom Kniaźestwie Litowskom w XVI stoletii*, „Żurnal Ministerstwa Narodnago Prosweszczenija” 1908, cz. 13, s. 67, w gospodzie pisarza grodzkiego upickiego zdaniem autora miał obradować sąd grodzki w II poł. XVI w.; zob. także: A. Macuk, *Pawiatowija sojmiki u sacyjalna-palitycznym žycci Wialikaga Kniastwa Litouskaga*, Wilnia 2023, s. 57. W 1744 r. starosta upicki Antoni Puzyna przeniósł obrady sejmikowe z zamku do swojego dworu; O. Kanecki, *Sądy kapturowe Wielkiego Księstwa Litewskiego (1572–1764)*, Sopot 2020, s. 133, 145–146. Zapewne nie przez przypadek ordynacja trybunalska z 1581 r. zabraniała deputatom obradowania w gospodach. W 1669 r. obrady sądu kapturowego generalnego marszałek wielki koronny Jan Sobieski miał wyznaczyć w „gospodzie swojej w rynku”. W 1733 r. siedzibą tej jurysdykcji został pałac marszałka wielkiego koronnego Józefa Mniszcha; W. Witkowski, *Sądownictwo Najwyższe w Rzeczypospolitej szlacheckiej*, [w:] *Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność. Księga jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917–2007*, red. A. Korobowicz, Warszawa 2007, s. 61, autor podaje, że od 1765 roku Trybunał Koronny we Lwowie orzekał najpierw u dominikanów, a później na zamku w „pełnym rozpadlin domu”.

zaczęto się zbierać w miejscach sakralnych². Szlachtę gościły kościoły, klasztory i kaplice. Zdarzały się przypadki obrad na cmentarzu, a nawet w cerkwi.

Zarówno Koronie Królestwa Polskiego, jak i Wielkiemu Księstwu Litewskiemu znana była praktyka organizowania w świątyniach sesji sejmikowych³. Kościół Dominikanów w Uszachu na terenie województwa połockiego opisywano nawet jako „miejsce obradom (...) zwykle”⁴. Jak dowodzi akt konfederacji prowincjonalnej litewskiej z 1764 r., także wtedy popełniano jednak przestępstwa, „świątynom Boskim częstokroć okrwawionym nie przepuszczając”⁵. Ustanawiane lokalnie podatki służyły nie tylko pokryciu kosztów generowanych przez sesje sejmikowe⁶, ale również niejednokrotnie pełniły funkcję odszkodowawczą. Jak się wydaje, najczęściej podczas szlacheckich obrad zniszczeniu ulegały ławy kościelne. Za ich połamanie w kościele Bernardynów w Grodnie mocą postanowień uchwały sejmikowej z 1715 r. zdecydowano o wypłaceniu klasztorowi 300 złotych⁷. Świątynie, jako miejsce obrad sejmikowych w II poł. XVIII w.,

² D. Konieczna, *Ustrój i funkcjonowanie sejmiku brzeskolitewskiego w latach 1565–1763*, Warszawa 2013, s. 35.

³ A. Radaman, *Miejsca obrad sejmików i zjazdów szlacheckich powiatu nowogródzkiego*, „Miscellanea Historico-Iuridica”, 2022, t. 21, z. 1, s. 91; zob. także: A. Macuk, *Powiatowija sojmiki u sacyjalna-palitycznym žycciu...*, s. 54, 58-60; M. Smoliński, *Przestrzeń sakralna – przestrzeń polityczna. Kościoły Warszawy podczas sejmów i sejmików dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] *Polska i Europa w dobie nowożytnej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Juliuszowi A. Chrościńskiemu*, Warszawa 2009, s. 148; J. Sobczak, *Sejmik kobryński 14 II 1792 r.*, „Studia Podlaskie” 1993, t. 4, s. 55.

⁴ Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 879, *Kredens sejmiku połockiego*, Uszacz, 1784 r., k. 171.

⁵ Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 838, *My stany duchowne i świeckie, senatorowie, dygnitarze, urzędnicy...*, Wilno, 1764 r., k. 233; zob. także *Konfederacja prowincjonalna stanów Wielkiego Księstwa Litewskiego*, [w:] *Wielkiego Ks. [i]ęstwa L. [i]tewskiego*, Wilno, 16 IV 1764 r. [oku], [w:] H. Lulewicz, *akta zjazdów stanów Wielkiego Księstwa Litewskiego*, t. 1: *Okresy bezkrólestwa*, Warszawa 2006, s. 385.

⁶ Archiwum Państwowe w Lublinie, rkps, Klasztor Trynitarzy w Lublinie, sygn. 13, *Prośba trynitarzy lubelskich kierowana do lokalnej szlachty o pokrycie wydatków związanych z odbywającymi się w kościele obradami sejmików*, k. 1, problem ten dotyczył zarówno Litwy, jak i Korony. Niekiedy zakonnicy, nie czekając na reakcję sejmiku, sami domagali się zrekompensowania przez szlachtę nakładów związanych z jej zebraniem w miejscach kultu. Występujący z tego rodzaju postulatem trynitarze lubelscy podnieśli konieczność pokrycia wydatków „już w opłaceniu na [leży] tych ludzi do codziennego dzwonięcia, w dawaniu podczas mszy świętych na [i]ntencję [i] [a]śnie [i] w [i]elmożnych] Panów Dobrodziejów aplikowanych (...) światła, już na następne i koniecznie potrzebne posadzki kościelnej ochędostwo [oczyszczenie – O.K.]”. Ponadto, wobec uznania kościoła trynitarzy lubelskich za stałe miejsce zgromadzeń sejmikującej szlachty, zakonnicy traktowali za zasadne, żeby obradujący „na podobne w dalszym czasie nieuchronne wydatki pewny przychód obmyślić raczyli”.

⁷ D. Piramidowicz, *Kościół parafialny p.w. Znalezienia Krzyża Św. i dawny klasztor Bernardynów*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. IV: *Kościół i klasztor rzymskokatolickie dawnego województwa trockiego*, t. 1: *Kościół i klasztor Grodna*, oprac. M. Kałamajska-Saeed, D. Piramidowicz, Kraków 2012, s. 26; przypadków takich było jednak znacznie więcej, zob. M.T. Wójciuk, *Przemoc, presja, przekupstwo i konflikty na sejmikach brzeskim i pińskim w dobie saskiej w świetle pamiętników i korespondencji*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2009, t. 6, s. 123.

bywały otaczane przez wojska rosyjskie. W 1776 r. szlachta słonimska odwoływała się w manifeście do przypadków, „gdy wolność obrad sejmikowych zgwałcona (...) świątynie Pańskie krwią niewinną skalane”⁸. Pośród rzeczonych świątyń organizacji sejmików w zdecydowanej większości służyły wprawdzie kościoły, jednak w 1710 r. Samuel Juriewicz informował kanclerza wielkiego litewskiego Karola Stanisława Radziwiłła o przeprowadzeniu obrad w kobryńskiej cerkwi⁹.

Gromadzące stosunkowo liczną ludność kościoły niejednokrotnie były wykorzystywane jako miejsca służące przekazywaniu informacji publicznych. Szczególnie popularnym zwyczajem pozostawało przybijanie dokumentów do drzwi kościelnych. W 1785 r. król Stanisław August Poniatowski polecił swój uniwersał „rozsyłać od parafii do parafii, z ambon i na drzwiach kościelnych publikować”¹⁰. Taki sposób dotarcia do odbiorców wykorzystano także 7 lat później w repartycji szawelskiej Księstwa Żmudzkiego w celu rozpowszechnienia informacji o możliwości przystępowania do konfederacji. Zawiadamiający o tym uniwersał miano „z ambon publikować i do drzwi kościelnych przybijać”¹¹.

Celebrowane w kościołach msze tradycyjnie poprzedzały ważne wydarzenia państwowe. To w nich szlachta gromadziła się na nabożeństwo przed obradami sejmu walnego. W Warszawie celowi temu służyła kolegiata św. Jana. Z biegiem lat wykształciła się praktyka nawiązywania w wygłaszanych wówczas kazaniach do zagadnień politycznych¹². Na tym jednak w czasie sejmu rola stołecznych świątyń się nie kończyła. Forum służącym wówczas uzgadnianiu stanowisk były sesje prowincjonalne. Te litewskie odbywały się najczęściej w kościele Jezuitów, a wyjątkowo także w kaplicy królewskiej, czy też w innych warszawskich kościołach¹³. Według obliczeń Władysława Czaplińskiego 12 spośród 100 sejmów obradujących w latach 1587–1696 zebrało się poza Warszawą¹⁴. W 1653 r., z powodu panującej w Koronie zarazy, szlachta zjechała do

⁸ Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, Archiwum Warszawskie Radziwiłłów (zespół 354), dział II, nr 3121, *Manifest szlachty słonimskiej*, 1776 r., k. 1-2; zob. także L. Żytkowicz, *Rządy Repnina na Litwie w latach 1794–7*, Wilno 1938, s. 108-109.

⁹ Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, Archiwum Warszawskie Radziwiłłów (zespół 354), dział II, nr 2189, *List Samuela Juriewicza do kanclerza wielkiego litewskiego Karola Stanisława Radziwiłła*, 1710 r., k. 1; zob. także D. Konieczna, op. cit., s. 33.

¹⁰ Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 285, ap. 1, nr 7, *Akt uniwersału względem zapobieżenia mogącej nastąpić karystii przez wywóz zboża za kraj*, Warszawa, 22 listopada 1785 r., k. 15-16v.

¹¹ Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 367, ap. 1, nr 34, *Protokół potoczny repartycji szawelskiej Księstwa Żmudzkiego*, 10 września 1792 r., k. 7.

¹² W. Czapliński, *Sejm w latach 1587–1696*, [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. 1: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 247-248.

¹³ A. Rachuba, *Wielkie Księstwo Litewskie w systemie parlamentarnym Rzeczypospolitej w latach 1569–1763*, Warszawa 2002, s. 182-184.

¹⁴ W. Czapliński, op. cit., s. 239.

Brześcia Litewskiego¹⁵. Nie wydaje się jednak, żeby, jak podaje Marcin Zgliński, stany obradowały wówczas w bernardyńskim kościele św. Jana Chrzciciela i św. Anny¹⁶. Jak bowiem zanotował w swym pamiętniku pod datą 24 marca 1653 r. uczestnik sejmu Albrycht Stanisław Radziwiłł, „król przybył na zamek i tam zaczął się sejm”, a następnie raz jeszcze przy dacie 14 kwietnia 1653 r. pamiętnikarz stwierdził, że „stany Rzeczypospolitej miały publiczną naradę na zamku”¹⁷. Obrady toczyły się zatem na zamku królewskim, przystosowanym do tego celu przez podkomorzego mozyrskiego Teodora Michała Obuchowicza. Przygotowane dla obu izb sale miały być na tyle obszerne, że mieściły nawet obserwatorów¹⁸. Msza inauguracyjna została natomiast odprawiona 24 marca 1653 r. w brzeskim kościele Jezuitów¹⁹. Dopiero w dniu kolejnym „król i królowa byli na nabożeństwie w kościele Bernardynów”²⁰.

Do świątyni rokrocznie przybywali deputaci trybunalscy²¹. Towarzyszące obradom sądowym spory rywalizujących stronnictw wiązały się z pewnym zagrożeniem dla stanu tych obiektów. Pod wpływem sprowadzenia w 1763 r. do Wilna znacznych sił wojskowych oraz śmiałych poczynań wojewody wileńskiego Karola Stanisława Radziwiłła, ówczesny biskup wileński Ignacy Massalski „kazał był kościół zamknąć i nie celebrować zwyczajnych w tej okolicy solenizacji [uroczystości – O.K.]”. Wobec nalegań dążących do zmiany tej decyzji senatorów odpowiedział, że w związku z animozjami zwaśnionych stron, „obawiając się rozlania krwi z profanacją miejsc świętych, nie może pozwolić wejścia do kościoła *furibundis* [wściekłych, rozszalałych – O.K.], którzy na żadne prawo względu nie mają”²². Zdaniem Robertasa Jurgaitisa przynajmniej w latach 1756–1763 do otwierania sesji Trybunału Wielkiego Księstwa

¹⁵ Wstęp, [w:] *Volumina Constitutionum*, vol. 1: 1641–1658, do druku przygotowali S. Grodziski, M. Kwiecień, K. Fokt, Warszawa 2015, s. 281.

¹⁶ M. Zgliński, *Zarys dziejów i urbanistyki Brześcia oraz rysy historyczne jego nieistniejących kościołów i klasztorów rzymskokatolickich*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. V: *Kościół i klasztor rzymskokatolickie dawnego województwa brzeskolitewskiego*, t. 1, red. idem, Kraków 2013, s. 51, w I poł. XVII w. w świątyni tej obradował lokalny sejmik.

¹⁷ A.S. Radziwiłł, *Pamiętnik o dziejach w Polsce*, t. 3: 1647–1656, oprac. A. Przyboś, R. Żelewski, Warszawa 1980, s. 377.

¹⁸ T. Ciesielski, *Sejm brzeski 1653 r.*, Toruń 2004, s. 209; zob. także S. Ochmann-Staniszevska, Z. Staniszevska, *Sejm Rzeczypospolitej za panowania Jana Kazimierza Wazy. Prawo-doktryna-praktyka*, t. 1, Wrocław 2000, s. 146.

¹⁹ Ibidem, s. 133.

²⁰ A.S. Radziwiłł, op. cit., s. 378.

²¹ *Z Mińska d:[nia] 5 marca...*,] „Kuryer Polski” 1756, nr 139, brak paginacji.

²² Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 940a, *Manifestacja*, Wilno, 17 kwietnia 1763 r., k. 285.

Litewskiego, a także ewentualnych rugów i zaprzysięgania deputatów służyła katedra wileńska²³.

Interesująca pozostaje rola spełniana przez kościelne zakrystie. Określająca zasady egzekwowania poboru (nadzwyczajnego podatku) instrukcja grodzieńska z 1648 r. stanowiła, iż zebrana suma miała pozostawać „za kluczami (...) w zakrystii w kościele farskim grodzieńskim”²⁴. Znane są też przypadki wykorzystywania zakrystii w charakterze schronienia, a nawet drogi ucieczki dla uczestniczącej w sejmikach szlachty, która popadła w niełaszkę pozostałych obradujących²⁵.

Pewne znaczenie dla sejmikującej szlachty miały ponadto kaplice. Jak podaje Andrzej Rachuba, organizacja obrad egzulanckiego sejmiku starodubowskiego w jednej z wileńskich kaplic wywołała protesty²⁶. To jednak właśnie w kaplicy wileńskiego kościoła św. Franciszka i św. Bernarda, zdaniem Roberta Jurgaitisa, gromadził się na początku XVIII w. sejmik starodubowski²⁷. Z kolei w 1737 r. w kaplicy św. Kazimierza znajdującej się w katedrze św. Stanisława i św. Władysława w Wilnie naradzało się jedno z uczestniczących w obradach sejmikowych stronnictw²⁸.

Niekiedy w celach publicznych gromadzono się na cmentarzach. W takim właśnie miejscu w 1760 r. na sejmik gromniczny zebrała się szlachta trocka²⁹. Zdaniem Andrzeja Rachuby publiczne obrady na cmentarzach powodowały w Wielkim Księstwie Litewskim protesty i tym samym, w przeciwieństwie do

²³ R. Jurgaitis, *Gdzie odbywały się obrady sejmiku wileńskiego w latach 1717–1795?*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2017, R. XVI, nr 2, s. 255.

²⁴ Biblioteka Narodowa w Warszawie, Biblioteka Ordynacji Zamojskiej, rkps, sygn. 931, *Instrukcja sejmiku grodzieńskiego*, Grodno, 25 czerwca 1648 r., k. 166v.

²⁵ [K. Zawisza], *Pamiętniki Krzysztofa Zawiszy, wojewody mińskiego (1666–1721)*, oprac. J. Bartoszewicz, Warszawa 1862, s. 188; [K. Koźmian], *Pamiętniki Kajetana Koźmiana obejmujące wspomnienia od roku 1780 do roku 1815*, t. 1, Poznań 1858, s. 66–68, także w tym przypadku praktyka litewska nie odbiegała znacząco od koronnej. Jako przykład tego rodzaju sytuacji może służyć relacja Kajetana Koźmiana przedstawiającego w swoich pamiętnikach obszerny opis wydarzeń mających miejsce w Lublinie w 1784 r. Wybór marszałka z grona licznie zebranej wówczas w kościele Dominikanów szlachty wywołał gwałtowny spór, a ten doprowadził do zdobycia szabel przez zwolenników rywalizujących frakcji. Kiedy uczestniczący w zaiscju pijany szlachcic usiłował dotrzeć do ukrytego ponoć pod ławką Kazimierza Sapiehy, ten dla ratunku uciekł „pod kapę i szaty kapłana”. Broniący go przeor miał odnieść dotkliwe rany, a wszystko działo się na stopniach ołtarza. Ostatecznie książę Sapieha opuścił szczęśliwie kościół właśnie przez zakrystię.

²⁶ A. Rachuba, *Miejsca obrad sejmików Wielkiego Księstwa Litewskiego w latach 1569–1794*, [w:] *Parlamentnickija struktury ulady u sistemie derżauanaga kirawannia Wialikaga kniastwa Litouskaga i Reczy Paspalitaj u XV–XVIII stogoddzjach. Materyjały miżnarodnaj nawukowaj konfierenicy (Minsk – Nawagradak, 23–24 listapada 2007 g.)*, red. S.F. Sokał, A.M. Januszkievicz, Minsk 2008, s. 191.

²⁷ R. Jurgaitis, op. cit., s. 251.

²⁸ Ibidem, s. 254.

²⁹ A.B. Zakrzewski, *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. – ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000, s. 31.

Koronie, należały do rzadkości³⁰. Pomimo tego, to właśnie na cmentarzu, po zamknięciu kościoła Bernardynów, zmuszona była obradować szlachta kowieńska w 1786.³¹ Nie były to też jedyne przykłady sesji sejmikowych odbywających się pod gołym niebem. W 1776 r. sejmik wileński miał się zebrać na placu znajdującym się w pobliżu tamtejszej katedry³².

W pochodzącej z 1788 r. instrukcji ludzkiej podniesiono, że z obawy przed skutkami wtargnięcia na tereny państwa obcych wojsk, wielu mieszkańców Wielkiego Księstwa Litewskiego zdecydowało się ulokować posiadane dokumenty, a nawet „księgi publiczne” pośród akt katedry i diecezji wileńskiej. Najprawdopodobniej nie zdołano w ten sposób istotnie zmniejszyć ryzyka ich zniszczenia, gdyż, jak przyznała szlachta, akta „te dotąd w wielkim nieporządku konserwowane (...) na pastwę molom oddane i poświęcone, nieskończenie wielkiej podlegają szkodzie i mnogich procederów stają się przyczyną”. W związku z powstałą sytuacją ludzcy posłowie mieli zabiegać podczas obrad sejmowych o wyznaczenie deputatów, którzy sporządziliby rejestr zdeponowanych w ten sposób dokumentów, a następnie przenieśli je do ksiąg ziemskich³³.

Innymi miejscami sakralnymi, które szczególnie chętnie szlachta wykorzystywała w celach publicznych, były klasztory³⁴. Ich wnętrza pozostawały niekiedy alternatywą dla zniszczonych w wyniku działań wojennych zamków³⁵. W murach klasztornych niejednokrotnie organizowano archiwa służące przechowywaniu ksiąg sądowych³⁶. W 1767 r. szlachta brzeska zdecydowała nawet

³⁰ A. Rachuba, *Miejsca obrad sejmików...*, s. 186; zob. także A. Macuk, *Powiatowyja sojmiki u sacyjalna-palitycznym žycciu...*, s. 6.

³¹ *Kredens dla posłów na sejm ordynaryjny, 21 VIII 1786 r.*, [w:] *Akta sejmiku kowieńskiego z lat 1733–1795*, wyd. M. Jusupović, Warszawa 2019, s. 424–425.

³² R. Jurgaitis, op. cit., s. 256.

³³ *1788 m. rugpjūčio 18 d. Lydos pavieta seimelio instrukcija*, [w:] *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės seimelių instrukcijos (1788–1790)*, red. R. Jurgaitis, A. Stankevič, A. Verbickienė. Vilnius 2015, s. 62; J. Łosowski, *Starania sejmików szlacheckich o należyte gromadzenie, zabezpieczanie, opracowywanie i przechowywanie akt sądów szlacheckich w XVI–XVIII wieku. Główne problemy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2018, nr 145, z. 1, s. 15–17. Lokowanie archiwów sądowych w kościołach było praktyką znaną także w Koronie. Nie wszystkie kościoły stwarzały jednak właściwe warunki do ich składowania. Niekiedy część przechowywanych w ten sposób ksiąg sądowych butwiała.

³⁴ A. Macuk, *Połączając wojawodstwa u XVIII st.: wojawoda, szlachecka elita, sojmiki*, Minsk 2014, s. 111, ich wybór na miejsce obrad szlachta nie zawsze jednak akceptowała. W 1750 r. na organizację sejmiku połockiego w klasztorze Franciszkanów wniesiono protestację.

³⁵ H. Paułouskaja, *Apisannie garadzenskich sojmikau u chronikach biernardzinskaha klasztara*, [w:] „Garadzieski Palimpsest. 2009. Dziaržaunyja ustanowy i palitycznaje žyccio. XV–XX st.”, Garodnia 2009, s. 223.

³⁶ T. Mencil, *Archiwum Akt Nowych w Lublinie (1827–1887)*, „Rocznik Lubelski” 1958, t. 1, s. 8, 10, praktyka ta pozostawała wspólna Litwie i Koronie. W Lublinie dokumenty sądowe Trybunału Koronnego, jak też akta ziemskie i podkomorskie przechowywano w refektarzu u dominikanów. Na początku XIX w. jego sklepienia groziły już jednak zawaleniem, w związku z czym dokumenty przeniesiono do refektarza bernardynów. W Chełmie księgi ziemskie, grodzkie i podkomorskie zdeponowano w klasztorze Pijarów.

w związku z tym o wypłacie wynagrodzenia miejscowemu konwentowi augustianów³⁷. Sejmik żmudzki ustanowił w 1767 r. lokalny podatek w celu pokrycia kosztów wzniesienia archiwum na księgi ziemskie przez dominikanów³⁸. W klasztornych refektarzach odbywały się także zebrania poprzedzające obrady sejmików³⁹, jak również właściwe sesje sejmikowe⁴⁰. W tego rodzaju pomieszczeniach gromadziły się chociażby sejmiki nowogródzki w 1699 r.⁴¹, grodzieński w 1716 r.⁴², piński w latach 1725⁴³, 1727, 1731⁴⁴ oraz od przełomu XVII i XVIII w. – egzulancki sejmik smoleński⁴⁵, który w refektarzu wileńskiego klasztoru Bernardynów zebrał się zarówno w 1699 r.⁴⁶, jak i 74 lata później⁴⁷. Ponadto w refektarzu pińskiego klasztoru Franciszkanów w 1710 r. rozpoczął swoje obrady litewski Trybunał Skarbowy⁴⁸, refektarz bernardyński w Brześciu Litewskim posłużył w 1764 r. za miejsce złożenia przysięgi przez tamtejszych sędziów kapturowych⁴⁹, zaś w konwencie bernardynów grodzieńskich poza sesjami sejmikowymi⁵⁰ organizowano przynajmniej część posiedzeń Komisji Skarbowej w 1765 r.⁵¹ W 1789 r. szlachta żmudzka po przybyciu do Rosieni udała się zgodnie ze zwyczajem do najgodniejszego spośród obecnych na sejmiku urzędników, by jeszcze przed obradami ustalić kandydatów. Z założenia zebranie takie miało ułatwić w późniejszym czasie osiągnięcie porozumienia, a nawet pozwolić osiągnąć jednomysłność. Zgromadzenie

37 A.B. Zakrzewski, *Budowa archiwów szlachty trockiej*, „Miscellanea Historico-Archivistica” 2000, t. 11, s. 114.

38 Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 285, ap. 1, nr 66, *Suplement laudi Ks[ięstw]a Żm[udzkie]go*, Rosienie, 10 lutego 1767 r., k. 167.

39 M. Matuszewicz, *Diariusz życia mego*, t. 1: 1714–1757, oprac. B. Królikowski, Warszawa 1986, s. 229.

40 Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 839, *Diariusz sejmików pińskich antekonwokacyjnych*, 1764 r., k. 44.

41 A. Radaman, op. cit., s. 93.

42 A. Rachuba, *Miejsca obrad sejmików...*, s. 188.

43 M.T. Wójciuk, *Przemoc, presja, przekupstwo i konflikty...*, s. 114–115, sejmik deputacki piński w 1725 r. był rozdwojony. Część szlachty obradowała w refektarzu klasztoru Franciszkanów, a część na zamku.

44 Idem, *Sejmik piński w oczach szlachty w XVIII wieku*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” 2015, t. 43, s. 56.

45 A. Rachuba, *Miejsca obrad sejmików...*, s. 188, 190.

46 D. Wićko, *Kampania przedsejmowa 1699 roku w Wielkim Księstwie Litewskim*, „Zapiski Historyczne” 2014, t. 79, z. 2, s. 35.

47 Archiwum Państwowe w Łodzi, rkps, Archiwum Kossowskich z Głogowy (zespół 571), nr 58, *Instrukcja sejmiku smoleńskiego*, Wilno, 18 marca 1733 r., k. 1.

48 M.T. Wójciuk, *Sejmik piński w oczach szlachty...*, s. 57.

49 M. Matuszewicz, *Diariusz życia mego*, t. 2: 1758–1764, s. 444.

50 H. Paulouskaja, op. cit., s. 224–225.

51 S. Kościółkowski, *Z dziejów Komisji Skarbowej Litewskiej w początkach panowania Stanisława Augusta (1765–1780)*, „Ateneum Wileńskie. Czasopismo naukowe poświęcone badaniom przeszłości ziem W.X. Litewskiego”, r. 2, z. 7–8, Wilno 1924, s. 375.

odbyło się w stacji ciwuna ejragolskiego Jana Odachowskiego, która mieściła się w rosińskim klasztorze Pijarów. Nieco później, już w kościele Pijarów, swoją przysięgę złożyli wobec szlachty wyłonieni przez sejmik deputaci trybunalscy⁵². Co ciekawe, kiedy w kolejnym dniu szlachta wybrała na wakujący urząd chorążego generalnego Adama Górskiego, a na urząd sędziego ziemskiego Adama Rupeykę, ciwun Odachowski rozpoczął w zajmowanej celi klasztornej obrady alternatywnego sejmiku złożonego z przychylnych sobie szlachty⁵³.

Szczególnie krytycznie przedstawiający praktykę sejmikowania Maurycy Franciszek Karp pisał, że uczestnicy obrad „idą z wrzaskiem, naciskiem, szturmem, dokąd że przecie? Do pijarów na przykład. Tam w celkę trzyszątniową⁵⁴ o! cuda! Kilka tysięcy ludzi się napycha, pocą się, gniołają się, duszą się i radzą”⁵⁵. Rzecz jasna niepodobna przekazu tego traktować dosłownie, jednak brak pomieszczeń o wystarczającej kubaturze był poważnym problemem i zarazem jedną z przyczyn częstego obradowania w kościołach. Nawet jeśli relacje wskazujące na gromadzenie przez sejmiki kilkutyśięcznego tłumu⁵⁶ należy uznać za przesadzone, to ulokowanie w jednym miejscu choćby kilkakrotnie mniej licznej szlachty musiało stwarzać problemy.

Pomieszczenia zakonników nierzadko gościły też znakomite osobistości. W klasztorze Jezuitów w Brześciu Litewskim przypadające na czas obrad sejmowych Święta Wielkanocne spędziła w 1653 r. para królewska⁵⁷. Co ciekawe,

⁵² Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 285, ap. 1, nr 73, *Kredens*, Rosienie, 9 lutego 1789 r., k. 754-755.

⁵³ Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 879, *Manifestacja*, 11 lutego 1789 r., k. 599-600, rezultatem zgromadzenia było powtórne ogłoszenie wyboru Adama Rupeyki na sęstwo ziemskie oraz wskazanie na urząd chorążego generalnego Ignacego Przepiszewskiego, który nie został wyłoniony przez pierwszy z sejmików, a nawet, jeśli wierzyć treści wniesionej przeciwko temu wyborowi manifestacji, nie posiadał dóbr w Księstwie Żmudzkiem; Jerzy Szymon z Lipnicy Billewicz, [w:] *Urzędnicy Wielkiego Księstwa Litewskiego. Spisy*, t. 3: *Księstwo Żmudzkie XV-XVIII wiek*, red. A. Rachuba, Warszawa 2015, s. 83. Pomimo tych zarzutów Trybunał Wielkiego Księstwa Litewskiego stwierdził legalność elekcji Ignacego Przepiszewskiego, a za nieprawny uznał wybór Adama Górskiego.

⁵⁴ *Sążeń*, [w:] Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, Warszawa 1978, s. 206, sążeń (zwany wcześniej siągiem) był miarą długości pierwotnie równą zasięgowi rozłożonych poziomo rąk przeciętnego mężczyzny.

⁵⁵ M.F. Karp, *Obraz seymikow. Czyli, co są Seymiki teraznieysze Nasze? Czym są i bydź maię z Natury Ustawy swoiey? Czy w ten Ustawy ich Zamiar trafia Proiekt podany od Deputacyi rządowej? Jaki sposób albo iaka może bydź in dana forma, aby były tym czym bydź powinny?*, Warszawa 1791, s. 10.

⁵⁶ *Z Nowogródka d.[nia] 22 martii...*, „Kuryer Polski” 1733, nr 172, s. 352, w obradach sejmiku nowogródzkiego w 1733 r. miały wziąć udział 4 tysiące szlachty.

⁵⁷ T. Ciesielski, op. cit., s. 208; zob. także M. Orłowicz, *Przewodnik ilustrowany po województwie białostockim z ilustracjami, planami i mapami*, Białystok 1937, s. 234, 249. Grodzieński konwent jezuitów w 1708 r. podejmował króla szwedzkiego Karola XII, który zatrzymał się w miejscowym kolegium. Przedstawieniem zakonnicy witali w klasztornych zabudowaniach Augusta II Wettyna oraz Piotra I. W jezuickim kolegium w Grodnie nocował Stanisław Leszczyński; M. Kałamajska-Saeed, *Kościół p.w. św. Józefa Kalasantego i klasztor pijarów w Lidzie*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na*

te same miejsca wykorzystywali jako schronienie również występni. Jeśli wierzyć relacji pamiętnikarskiej Marcina Matuszewicza, to właśnie w wileńskich konwentach mieli się w 1755 r. ukrywać sprawcy napaści na Józefa Wołodkowicza podczas walki o obsadę funkcji marszałka Trybunału Skarbowego. Skazany przez Trybunał na karę śmierci organizator zajścia podstarości piński Piotr Tadeusz Frąckiewicz jednak „po niejakiem czasie uciekł od franciszkanów i przebrał się do Wołczyna”⁵⁸.

Przybyła we wrześniu 1773 r. do Warszawy informacja o kasacie zakonu jezuitów stała się wśród szlachty przyczyną powszechnego żalu i utyskiwań⁵⁹. Trudno się temu dziwić, skoro była ona częstym gościem zakonników. W jednej z instrukcji szlachta rzeczycka wspominała, że „większa część narodu od zakonu niegdyś jezuickiego bogobojną i pełną dobrych obyczajów wzięła edukacją”. Tymi słowami uzasadniano także potrzebę wskrzeszenia zakonu jezuickiego⁶⁰. Pamiętnikarz Stanisław Niezabitowski wspominał z kolei, jak „po solenizacyjnej błogosławionego Stanisława Kostki i pamiętki księży jezuiti prosili nas sędziów kapturowych [nowogródzkich – O.K.] do siebie i solenniter [uroczyście⁶¹] traktowali do późna”⁶². „Kurier Polski” informował w 1756 r., że obrady Trybunału Wielkiego Księstwa Litewskiego zostały zakończone w zwyczajny sposób, czyli m.in. przez odśpiewanie w kościele Jezuitów hymnu modlitewnego *Te Deum laudamus*⁶³. Niezależnie od relacji łączących szlachtę z jezuitami kasata zakonu doprowadziła do konieczności zagospodarowania pozostałych po nim dóbr. *Instrument na lustrację dóbr Ichmości Księży Jezuitów* stanowił, że stała się ona „okazją stanom Rz[ecz]yp[ospo]litez Polskiej na sejm (...) zgromadzonym wydać wyrok swój, iż dobra jezuitów w Polsce będących do dyspozycji i rozrządzenia R[ze]czyp[ospo]litez (...) przychodzą i ona niemi, jako udzielna Pani praw i dóbr swoich rozrządzać powinna”⁶⁴. Tak też się stało i pod koniec XVIII w.

ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej, cz. III: Kościoły i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa wileńskiego, t. 2, red. eadem, Kraków 2008, s. 142. Monarchowie zatrzymywali się w litewskich klasztorach także po upadku Rzeczypospolitej. W lidzkim konwencie pijarów nocował w 1797 r. cesarz Paweł I, a 5 lat później gościł w nim jego następca – Aleksander I.

58 M. Matuszewicz, *Diariusz życia mego*, t. 1..., s. 567-568; zob. także: O. Kanecki, *Eskalacja naruszeń porządku i prawa podczas obrad Trybunału Wielkiego Księstwa Litewskiego w XVIII wieku*, „Prawo i Więź” 2021, nr 2(36), s. 192-193.

59 R. Dutkova, *Komisja Edukacji Narodowej. Zarys działalności. Wybór materiałów źródłowych*, Wrocław 1973, s. 14.

60 1790 m. lapkričio 19 d. Rečycos pavieta seimelioinstrukcija, [w:] *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės...*, s. 363.

61 Wyjaśnienie znajdujące się w opracowaniu.

62 S. Niezabitowski, *Dzienniki 1695–1700*, oprac. A. Sajkowski, Poznań 1998, s. 132-133, innym razem to samo grono bawiło się na zorganizowanej u dominikanów sztuce teatralnej.

63 *Z Mińska d:[nia] 5 marca...*, „Kurier Polski” 1756, nr 139, brak paginacji.

64 Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 352, ap. 1, nr 26, *Instrument na lustrację dóbr Ichmości Xięży Jezuitów*, Warszawa, 25 października 1773 r., k. 876.

usiłowano zagospodarowywać na cele publiczne pojezuickie nieruchomości. W 1790 r. szlachta rzeczycka postanowiła wykorzystać zachowane zabudowania klasztorne do umiejscowienia w nich siedziby sądów ziemskiego i grodzkiego oraz ich archiwów. Podjętą decyzję uzasadniano tym, że „sądy (...) oraz archiwa ziemskie i grodzkie pow.[iatu] rzeczyckiego (...) dotąd ani wygodnego, ani bezpiecznego w mieście Bobrujsku nie mają miejsca, klasztor zaś obszerny, niegdyś księży jezuitów, na dwa piętra murowany, a od kilku tylko osób zamieszkaany”. Stąd rzeczyccy posłowie, po wyjednaniu dla tego pomysłu poparcia Komisji Edukacji Narodowej, mieli go następnie przedstawić do akceptacji sejmu. Według założeń lokalnej szlachty górna kondygnacja została przeznaczona dla prorektora, profesorów i duchownych, natomiast pomieszczenia na parterze posłużyłyby za izbę sądową, kancelarię i archiwa. Klasztorne oficyny miano przekształcić w magazyn⁶⁵. Podobnej treści instrukcję wręczył swym posłom w 1790 r. sejmik słonimski. Zabiegał on o odstąpienie przez Komisję Edukacji Narodowej pojezuickich kościoła i placu wraz z zabudowaniami oraz ich przeznaczenia na izby sejmikowe, sądowe i kancelarie⁶⁶. Zabudowania należące przed 1773 r. do zakonu jezuitów w Grodnie Komisja Rozdawnicza przekształciła m.in. w siedziby sądów i areszt⁶⁷. W przejętych od jezuitów przez Komisję Edukacji Narodowej zabudowaniach w Nowogrodzku zorganizowano szkołę wydziałową⁶⁸. W pojezuickich kościołach obradowały w 1792 r. sejmik deputacki brzeski⁶⁹ i gospodarski rzeczycki⁷⁰. W 1792 r., po odprawionej mszy, szlachta nowogrodzka złożyła natomiast w pojezuickiej świątyni przysięgę na wierność

⁶⁵ 1790 m. lapkričio 19 d. Rečycos pavieto seimelio instrukcija, [w:] *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės...*, s. 363; T. Mencil, op. cit., s. 11, na terenie Korony rolę archiwum mieszczącego m.in. akta ziemskie i grodzkie spełniał chociażby klasztor pojezuicki w Krasnymstawie.

⁶⁶ Biblioteka Litewskiej Akademii Nauk im. Wróblewskich w Wilnie, mszps, f. 233, nr 126, *Instrukcja sejmiku słonimskiego*, Słonim, 16 listopada 1790 r., k. 193; zob. także 1790 m. lapkričio 16 d. Slanimo pavieto seimelio instrukcija, [w:] *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės...*, s. 246.

⁶⁷ M. Kałamajska-Saeed, *Katedra (kościół pojezuicki) p.w. św. Franciszka Ksawerego i dawne kolegium jezuitów w Grodnie*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. IV: *Kościół i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa trockiego*, t. 2: *Katedra w Grodnie*, oprac. eadem, Kraków 2015, s. 21.

⁶⁸ J. Łukaszewicz, *Historia szkół w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim od najdawniejszych czasów aż do 1794*, t. 4, Poznań 1851, s. 123; zob. także K. Mączewska, *Kościół p.w. Niepokalanego Poczęcia Najśw. Marii Panny i św. Stanisława Kostki oraz kolegium jezuitów*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. II: *Kościół i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa nowogrodzkiego*, t. 5: *Kościół Nowogrodzka*, red. M. Kałamajska-Saeed, Kraków 2017, s. 153.

⁶⁹ Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 886, *Laudum sejmiku elekcyjnego*, Brześć Litewski, 14 lutego 1792 r., k. 619.

⁷⁰ Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 886, *Instrukcja sejmiku rzeczyckiego*, Bobrujsk, 15 lutego 1792 r., k. 667.

postanowieniom Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r., po czym udała się na obrady do izby sejmikowej⁷¹.

Nie tylko jezuitów szlachta darzyła wdzięcznością za działalność edukacyjną. W 1765 r. sejmik gospodarski wiłkomierski uchwalił lokalny podatek, „widząc *collegium* ichm[os]ciów księży pi[j]arów wiłkom[ierskich] szczupłe na substancyję [utrzymanie – O.K.] dochody, a znając potrzebę i pożytek tegoż *collegium* w tymże powiecie dla edukacji szlachetnej młodzi”⁷². Wyrazem wdzięczności wobec wiłkomierskich zakonników za prowadzoną przez nich działalność były przekazywane na ich rzecz darowizny oraz zapisy testamentowe. Tylko od jednej z donatorek rektor Kolegium Pijarów w Wiłkomierzu ksiądz Erazm Izdebski otrzymał w 1763 r. kwotę 400 talarów, a po jej śmierci kolejne 600 talarów⁷³. Pochodząca z 1780 r. instrukcja sejmiku trockiego zobowiązywała posłów kierowanych na sejm walny do podjęcia starań o przyznanie wynagrodzenia kształcącym młodzież dominikanom „dla zachęcenia tychże i innych XX [księży – O.K.] edukujących”⁷⁴. Niespełna dwa lata później posłowie troccy mieli zabiegać w Warszawie o zgodę oraz fundusze niezbędne do otwarcia szkoły z internatem, którą prowadziliby bazylianie⁷⁵. W 1788 r. sejmik żmudzki wystąpił do Komisji Edukacji Narodowej o wyrażenie zgody na utrzymanie szkół prowadzonych przez bazylianów, licząc jednocześnie, że ta „miasto Poszawsz raczy uznać za miejsce ku lokacji szkołom bazylianów wolne”. Wyraźnie widać w działaniach szlachty żmudzkiej chęć przywrócenia *status quo ante*, jako że we wskazanej w laudum miejscowości znajdowały się wcześniej szkoły jezuickie, które, jak przyznali zebrani w Rosieniach, były „dosyć wygodne”⁷⁶. Zdarzały się także przypadki przekształcania prowadzonych przez duchownych budynków szkolnych w izby sądowe. Do sytuacji takiej doszło w 1794 r. w Lidzie. Tamtejszy sąd ziemski obradował wcześniej w domu mieszczącym kancelarię grodzką lidzką oraz w budynku plebanii, jednak oba obiekty uległy w II poł. XVIII w.

71 Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 886, *Laudum sejmiku nowogródzkiego*, Nowogródek, 14 lutego 1792 r., k. 723-724; Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps, sygn. 886, *Laudum sejmiku kowieńskiego*, Kowno, 1792 r., k. 748, szlachta kowieńska Konstytucję 3 Maja zaprzysięgła w „miejscu sejmikowym w kościele farnym”.

72 Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 80, ap. 1, nr 17, *Laudum powiatu wiłkomierskiego*, Wiłkomierz, 5 lutego 1765 r., k. 27.

73 Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 80, ap. 1, nr 18, *Zapis kwitacyjny wydany przez rektora kolegium jezuickiego w Wiłkomierzu księdza Kazimierza Jabłońskiego*, k. 142.

74 Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 345, ap. 1, nr 3, *Instrukcja sejmiku trockiego*, Troki, 21 sierpnia 1780 r., k. 527v-528.

75 Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 345, ap. 1, nr 3, *Instrukcja sejmiku trockiego*, Troki, 19 sierpnia 1782 r., k. 965.

76 Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie, rkps, f. 285, ap. 1, nr 73, *Laudum sejmiku żmudzkiego*, Rosienie, 4 lutego 1788 roku, k. 160.

poważnym zniszczeniom. Lokalna szlachta zdecydowała wobec tego przenieść siedzibę ziemstwa do „miejsca na te sądy w tym czasie najwygodniejszego”, czyli do izby mieszczącej się w szkole prowadzonej przez pijarów, na co zakonnicy mieli wyrazić zgodę⁷⁷.

Doniosłą usługą świadczoną przez duchownych na rzecz społeczeństwa było prowadzenie szpitali. W Wilnie prym wiedli w tym zakresie ojcowie bonifratrzy. Prowadzony przez nich szpital stał się m.in. w 1689 r. miejscem leczenia chorych członków cechu szewców wileńskich. O uznaniu miejscowej ludności wobec tej działalności świadczyły dokonywane na rzecz konwentu donacje⁷⁸. Nie była to bynajmniej jedyna tego rodzaju inicjatywa na terenie Wielkiego Księstwa Litewskiego. Szpital dla osób ubogich własnym sumptem wzniesli franciszkanie w Pińsku, a podobne placówki prowadzili w tym mieście jeszcze jezuici, dominikanie i bernardyni⁷⁹.

Miejsca sakralne wykorzystywano w czasach Rzeczypospolitej Obojga Narodów na różne sposoby. W kościołach, kaplicach, klasztornych refektarzach, a czasami nawet na cmentarzach organizowano sesje sejmikowe. Celebrowane w świątyniach nabożeństwa poprzedzały obrady sejmików i sejmów, a także sesje litewskiego Sądu Głównego. To w przestrzeni sakralnej przysięgi składali niekiedy deputaci trybunalscy, sędziowie kapturowi, czy też cała powiatowa szlachta. Ponadto klasztorne zabudowania mieściły szpitale i szkoły, a w razie potrzeby służyły nawet zatrzymującym się w nich monarchom. Pojezuickie zabudowania usiłowano po kasacie zakonu przekształcić m.in. w siedziby sądów oraz archiwa ziemskie i grodzkie.

77 Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, rkps, Tzw. Metryka litewska (zespół 10), dział IX, sygn. 82, *Ekscerpt decyzji w obraniu domu na sądy*, 1794 r., k. 471.

78 S. Rosiak, *Bonifratrzy w Wilnie (1635–1843–1924). Szkic z dziejów opieki społecznej w Wilnie*, Wilno 1928, s. 31, 38-39.

79 A. Oleńska, D. Piramidowicz, *Kościół katedralny pw. Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny i dawny klasztor franciszkanów w Pińsku*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. V: *Kościół i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa brzeskolitewskiego*, t. 4: *Kościół katedralny w Pińsku*, red. A. Oleńska, D. Piramidowicz, Kraków 2019, s. 28.

Bibliografia

Źródła rękopiśmienne

- Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie: Archiwum Warszawskie Radziwiłłów (zespół 354), dział II, nr 2189, 3121; Tzw. Metryka litewska (zespół 10), dział IX, sygn. 82.
- Archiwum Historyczne Państwa Litewskiego w Wilnie: f. 80, ap. 1, nr 17, 18; f. 285, ap. 1, nr 7, 66, 73; f. 345, ap. 1, nr 3; f. 352, ap. 1, nr 26; f. 367, ap. 1, nr 34.
- Archiwum Państwowe w Lublinie:
- Klasztor Trynitarzy w Lublinie: sygn. 13.
- Archiwum Państwowe w Łodzi: Archiwum Kossowskich z Głogowy (zespół 571): sygn. 58.
- Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie: sygn. 838, 839, 879, 886, 940a.
- Biblioteka Litewskiej Akademii Nauk im. Wróblewskich w Wilnie: f. 233, nr 126.
- Biblioteka Narodowa w Warszawie: Biblioteka Ordynacji Zamojskiej: sygn. 931.

Źródła wydane

- Akta sejmiku kowieńskiego z lat 1733–1795*, wyd. M. Jusupović, Warszawa 2019.
- Karp M.F., *Obraz seymikow. Czyli, co są Seymiki teraznieysze Nasze? Czym są i bydź mają z Natury Ustawy swoiey? Czy w ten Ustawy ich Zamiar trafia Proiekt podany od Deputacyi rządowej? Jaki sposób albo iaka może bydź in dana forma, aby były tym czym bydź powinny?*, Warszawa 1791.
- [Kozmian K.], *Pamiętniki Kajetana Kozmiana obejmujące wspomnienia od r. 1780 do r. 1815*, t. 1, Poznań 1858.
- Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės seimelių instrukcijos (1788–1790)*, red. R. Jurgaitis, A. Stankevič, A. Verbickienė. Vilnius 2015.
- Lulewicz H., *Akta zjazdów stanów Wielkiego Księstwa Litewskiego*, t. 1: *Okresy bezkrólestwa*, Warszawa 2006.
- Matuszowicz M., *Diariusz życia mego*, t. 1: 1714–1757, oprac. B. Królikowski, Warszawa 1986; t. 2: 1758–1764, oprac. B. Królikowski, Warszawa 1986.
- Niezabitowski S., *Dzienniki 1695–1700*, oprac. A. Sajkowski, Poznań 1998.
- Radziwiłł A.S., *Pamiętnik o dziejach w Polsce*, t. 3: 1647–1656, oprac. A. Przyboś, R. Żelewski, Warszawa 1980/
- Volumina Constitutionum*, vol. 1: 1641–1658, do druku przygotowali S. Grodziski, M. Kwiecień, K. Fokt, Warszawa 2015.
- [Zawisza K.], *Pamiętniki Krzysztofa Zawiszy, wojewody mińskiego (1666–1721)*, oprac. J. Bartoszewicz, Warszawa 1862.

Prasa

- „Kuryer Polski” 1733, nr 172.
- „Kuryer Polski” 1756, nr 139.

Opracowania

- Ciesielski T., *Sejm brzeski 1653 r.*, Toruń 2004.
- Czapliński W., *Sejm w latach 1587–1696*, [w:] *Historia sejmku polskiego*, t. 1: *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. J. Michalski, Warszawa 1984.
- Dutkova R., *Komisja Edukacji Narodowej. Zarys działalności. Wybór materiałów źródłowych*, Wrocław 1973.
- Gloger Z., *Encyklopedia staropolska ilustrowana*, Warszawa 1978.
- Jurgaitis R., *Gdzie odbywały się obrady sejmiku wileńskiego w latach 1717–1795?*, „Przeгляд Nauk Historycznych” 2017, R. XVI, nr 2.
- Kałamajska-Saeed M., *Katedra (kościół pojezuicki) p.w. św. Franciszka Ksawerego i dawne kolegium jezuitów w Grodnie*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. IV: *Kościół i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa trockiego*, t. 2: *Katedra w Grodnie*, oprac. eadem, Kraków 2015.
- Kałamajska-Saeed M., *Kościół p.w. św. Józefa Kalasantego i klasztor pijarów w Lidzie*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. III: *Kościół i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa wileńskiego*, t. 2, red. eadem, Kraków 2008.
- Kanecki O., *Eskalacja naruszeń porządku i prawa podczas obrad Trybunału Wielkiego Księstwa Litewskiego w XVIII wieku*,] „Prawo i Więź” 2021, nr 2 (36).
- Kanecki O., *Sądy kapturowe Wielkiego Księstwa Litewskiego (1572–1764)*, Sopot 2020.
- Konieczna D., *Ustrój i funkcjonowanie sejmiku brzeskolitewskiego w latach 1565–1763*, Warszawa 2013.
- Kościałkowski S., *Z dziejów Komisji Skarbowej Litewskiej w początkach panowania Stanisława Augusta (1765–1780)*, :] „Ateneum Wileńskie. Czasopismo naukowe poświęcone badaniom przeszłości ziem W.X. Litewskiego”, R. 2, z. 7-8, Wilno 1924.
- Łappo I.I., *Grodskij sud w Wielikom Kniażestwie Litowskom w XVI stoletii*, „Żurnal Ministerstwa Narodnago Prosweszczenija” 1908, cz. 13.
- Łosowski J., *Starania sejmików szlacheckich o należyte gromadzenie, zabezpieczenie, opracowywanie i przechowywanie akt sądów szlacheckich w XVI–XVIII wieku. Główne problemy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 2018, nr 145, z. 1.
- Łukaszewicz J., *Historia szkół w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim od najdawniejszych czasów aż do 1794*, t. 4, Poznań 1851.
- Macuk A., *Pawiatowyja sojmiki u sacyjalna-palitycznym życcy Wialikaga Kniastwa Litouskaga*, Wilnia 2023.
- Macuk A., *Połackaje wajawodstwa u XVIII st.: wajawoda, szliacheckaja elita, sojmiki*, Minsk 2014.
- Mączewska K., *Kościół p.w. Niepokalanego Poczęcia Najśw. Marii Panny i św. Stanisława Kostki oraz kolegium jezuitów*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. II: *Kościół i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa nowogródzkiego*, t. 5: *Kościół Nowogródka*, red. M. Kałamajska-Saeed, Kraków 2017.

- Mencel T., *Archiwum Akt Nowych w Lublinie (1827–1887)*, „Rocznik Lubelski” 1958, t. 1.
- Ochmann-Staniszevska S., Staniszevski Z., *Sejm Rzeczypospolitej za panowania Jana Kazimierza Wazy. Prawo-doktryna-praktyka*, t. 1, Wrocław 2000.
- Oleńska A., Piramidowicz D., *Kościół katedralny pw. Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny i dawny klasztor franciszkanów w Pińsku*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. V: *Kościóły i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa brzeskolitewskiego*, t. 4: *Kościół katedralny w Pińsku*, red. A. Oleńska, D. Piramidowicz, Kraków 2019.
- Orłowicz M., *Przewodnik ilustrowany po województwie białostockim z ilustracjami, planami i mapami*, Białystok 1937.
- Paulouskaja H., *Apisannie garadzenskich sojmikau u chronikach biernardzinskaha klasz-tara*, [w:] „Garadzinski Palimpsest. 2009. Dziażraunija ustanowy i palitycz-naje życio XV–XX st.”, Garodnia 2009.
- Piramidowicz D., *Kościół parafialny p.w. Znalezienia Krzyża Św. i dawny klasztor Bernardynów*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. IV: *Kościóły i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa trockiego*, t. 1: *Kościóły i klasztory Grodna*, oprac. M. Kał-majska-Saeed, D. Piramidowicz, Kraków 2012.
- Rachuba A., *Miejsca obrad sejmików Wielkiego Księstwa Litewskiego w latach 1569–1794*, [w:] *Parlamienczkija struktury ulady u sistemie derżaunaga kirawannia Wia-likaga kniastwa Litouskaga i Reczy Paspalitaj u XV–XVIII stagoddziach. Ma-teryjały miżnarodnaj nawukowaj konfierencyi (Minsk – Nawagradak, 23–24 listapada 2007 g.)*, red. S.F. Sokał, A.M. Januszkiewicz, Minsk 2008.
- Rachuba A., *Wielkie Księstwo Litewskie w systemie parlamentarnym Rzeczypospolitej w latach 1569–1763*, Warszawa 2002.
- Radaman A., *Miejsca obrad sejmików i zjazdów szlacheckich powiatu nowogródzkiego*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2022, t. 21, z. 1.
- Rosiak S., *Bonifratrzy w Wilnie (1635–1843–1924). Szkic z dziejów opieki społecznej w Wilnie*, Wilno 1928.
- Smoliński M., *Przestrzeń sakralna – przestrzeń polityczna. Kościóły Warszawy podczas sejmów i sejmików dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] *Polska i Europa w dobie nowożytniej. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Juliuszowi A. Chrościń-skemu*, Warszawa 2009.
- Sobczak J., *Sejmik kobryński 14 II 1792 r.*, „Studia Podlaskie” 1993, t. 4.
- Urzędnicy Wielkiego Księstwa Litewskiego. Spisy*, t. III: *Księstwo Żmudzkie XV–XVIII wiek*, red. A. Rachuba, Warszawa 2015.
- Wićko D., *Kampania przedsejmowa 1699 r. w Wielkim Księstwie Litewskim*, „Zapiski Historyczne” 2014, t. 79, z. 2.
- Witkowski W., *Sądownictwo Najwyższe w Rzeczypospolitej szlacheckiej*, [w:] *Sąd Naj-wyższy Rzeczypospolitej Polskiej. Historia i współczesność. Księga jubileuszowa 90-lecia Sądu Najwyższego 1917–2007*, red. A. Korobowicz, Warszawa 2007.
- Wójciuk M.T., *Przemoc, presja, zakupstwo i konflikty na sejmikach brzeskim i pińskim w dobie saskiej w świetle pamiętników i korespondencji*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2015, t. 6.

- Wójciuk M.T., *Sejmik piński w oczach szlachty w XVIII wieku*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne” 2015, t. 43.
- Zakrzewski A.B., *Budowa archiwów szlachty trockiej*, „Miscellanea Historico-Archivistica” 2000, t. 11.
- Zakrzewski A.B., *Sejmiki Wielkiego Księstwa Litewskiego XVI–XVIII w. – ustrój i funkcjonowanie: sejmik trocki*, Warszawa 2000.
- Zgliński M., *Zarys dziejów i urbanistyki Brześcia oraz rysy historyczne jego nieistniejących kościołów i klasztorów rzymskokatolickich*, [w:] *Materiały do dziejów sztuki sakralnej na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej*, cz. V: *Kościół i klasztory rzymskokatolickie dawnego województwa brzeskolitewskiego*, t. 1, red. idem, Kraków 2013.
- Żytkowicz L., *Rządy Repnina na Litwie w latach 1794-7*, Wilno 1938.

STRESZCZENIE

Miejsca sakralne w służbie publicznej Wielkiego Księstwa Litewskiego XVII i XVIII w.

Miejsca sakralne w Rzeczypospolitej Obojga Narodów wielokrotnie wykorzystywano w celach publicznych. W warszawskich kościołach i kaplicach litewska szlachta gromadziła się na sejmowych sesjach prowincjonalnych. Odprawiane w świątyniach msze poprzedzały obrady sejmu i litewskiego Trybunału. W kościołach i klasztorach odbywały się posiedzenia sejmików szlacheckich, czy też uroczystości zaprzysiężenia deputatów trybunalskich i sędziów kapturowych. Rzadziej obradowano na cmentarzach. W zakrystiach przechowywano niekiedy sumy stanowiące dochody podatkowe, a także ukrywano uciekającą przed zemstą szlachtę. Na terenie klasztorów organizowano archiwa w celu przechowywania ksiąg sądowych oraz stancje na czas obrad sejmików szlacheckich, w których się naradzano. Niekiedy zakonnicy podejmowali też na nocleg władców. Część pozyskanych w rezultacie kasaty zakonu jezuitów nieruchomości przekształcono w siedziby sądów i ich archiwa.

SUMMARY

Sacral Sites in the Public Service of the Grand Duchy of Lithuania in the 17th and 18th Centuries

In the Polish-Lithuanian Commonwealth sacral sites were commonly used for public purposes. Lithuanian nobility gathered in Warsaw's churches and chapels for provincial sessions of the Sejm. The Masses celebrated in the churches preceded the sessions of the Sejm and the Lithuanian Tribunal. Regional councils (pol. *sejmik*) of the nobility, swearing in of tribunal deputies and judges in the times of interregnum (pol. *sądy kapturowe*) took place in churches and monasteries. The meetings were

held less frequently at cemeteries. The sacristies were sometimes used to store money from tax revenues and to hide noblemen fleeing from revenge. Archives were organized in monasteries to keep court files and to provide lodgings when the nobility gathered for local assemblies (pol. sejmik). Sometimes the monks also offered overnight accommodation for the sovereign. Some of the estates acquired as a result of the suppression of the Jesuit order were turned into courthouses and court archives.

Piotr Z. Pomianowski

Uniwersytet Warszawski
(University of Warsaw, Poland)
e-mail: p.pomianowski@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0003-3325-0930

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.20

Orzecznictwo Sądu Pokoju w Śremie – próba opracowania statystycznego¹

ABSTRAKT

Celem artykułu jest wskazanie czym zajmował się Sąd Pokoju w Śremie w okresie Księstwa Warszawskiego, i jakie problemy były istotne dla społeczeństwa wielkopolskiego początku XIX w., we wstępnej fazie epoki przechodzenia od feudalizmu do kapitalizmu. W badaniach zastosowano metodę statystyczną. Wybór Sądu Pokoju w Śremie podyktowany jest okolicznością, że jego akta zachowały się do naszych czasów we względnie najpełniejszym stopniu. Spuścizny sądów tego szczebla z reguły zostały całkowicie utracone lub zachowały się w stopniu szczątkowym. Ponadto autor pragnie udzielić odpowiedzi na pytanie na ile sędziowie ze Śremu stosowali się do litery ustaw obowiązujących w Księstwie Warszawskim, a w jakim stopniu orzekali w oparciu o własne poczucie sprawiedliwości. Istotne jest przy tym to, że w Księstwie Warszawskim równoległe pozostawały w mocy Kodeks Napoleona (KN) i *Landrecht Pruski* z 1794 r., co musiało stawić przed sędziami liczne wyzwania. Kodeks Napoleona jest ustawą o czysto kapitalistycznym charakterze, podczas gdy *Landrecht* jest kodyfikacją epoki przejściowej o pierwiastkach zarówno feudalnych, jak i kapitalistycznych. Autor stara się ocenić na ile poprawnie radzili oni sobie z tym problemem.

¹ Tekst przygotowany w ramach projektu „Uregulowania prawne relacji pomiędzy dziedzicami a chłopami na centralnych ziemiach polskich w okresie od zniesienia poddaństwa do uwłaszczenia” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2018/31/B/HS5/00315).

ABSTRACT

**Jurisprudence of the Court of the Peace in Śrem
– an Attempt of Statistical Elaboration**

The aim of the article is to indicate what the court of the peace in Śrem dealt with during the period of the Duchy of Warsaw, and thus what problems were important for the society of Greater Poland at the beginning of the 19th century, in the initial phase of the transition from feudalism to capitalism. The statistical method was used in the research. The choice of the court in Śrem is dictated by the fact that its files have been preserved to our times in a relatively complete way. The records of courts of this level have usually been completely lost or have been poorly preserved. In addition, the author wishes to answer the question to what extent the judges from Śrem complied with the letter of the laws in force in the Duchy of Warsaw, and to what extent they ruled based on their own sense of justice. It is important that the Napoleonic Code and the Prussian Landrecht of 1794 were in force in the Duchy of Warsaw at the same time, which must have posed numerous challenges to the judges. The Napoleonic Code is a purely capitalist law, while the Landrecht is a transitional era codification with both feudal and capitalist elements. The author tries to assess how well they dealt with this issue.

Słowa kluczowe: Kodeks Napoleona, *Landrecht* z 1794 r., sąd pokoju, Księstwo Warszawskie

Key words: Napoleonic code, Landrecht, court of the peace, Duchy of Warsaw

W okresie Księstwa Warszawskiego na centralnych ziemiach polskich po raz pierwszy zorganizowano sądy powszechne: sądy pokoju, trybunały cywilne, kryminalne sądy podsędkowskie, sądy sprawiedliwości kryminalnej oraz sąd apelacyjny i sąd kasacyjny. Każdy z sądów pokoju składał się z trzech wydziałów: pojednawczego, spornego i policyjnego. Tylko w ramach wydziału pojednawczego jurysdykcję sprawował sędzia pokoju. W jego kompetencjach znalazło się jednanie w sprawach, które w pierwszej instancji należały do właściwości trybunału cywilnego, i sprawy opiekuńcze. W dwóch pozostałych wydziałach – spornym i policyjnym – sądził podsędek. Do właściwości wydziału spornego należały sprawy o roszczenia do wartości 100 franków (ok. 160 złotych²), a bez względu na wartość przedmiotu sporu m.in. sprawy o szkody polne, sprawy posesoryjne i sprawy związane ze stosunkiem służby³. Wreszcie wydział policji

² Badania Tomasza Opalińskiego sugerują, że granica ta nie zawsze była przestrzegana, T. Opaliński, *Stan chłopski w Księstwie Warszawskim*, Warszawa 2020, s. 72.

³ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 244.

prostej sędził wykroczenia (maksymalne kary, które mógł orzec, to 6 miesięcy pozbawienia wolności lub 100 batów)⁴.

Funkcjonujące w Księstwie i w Królestwie sądy wytworzyły rzecz jasna bogaty materiał aktowy. Niestety do czasu II wojny światowej zasadniczo nie wzbudzał on zainteresowania badaczy⁵, a wojna doprowadziła do niemal całkowitego zniszczenia tego zasobu. Obecnie istnieją zaledwie 2 względnie kompletne zbiory akt spraw wytworzonych przez działające w Księstwie Warszawskim i Królestwie Kongresowym przed ich rusyfikacją sądy cywilne: po Trybunale Cywilnym Pierwszej Instancji w Kaliszu⁶ i po Sądzie Pokoju w Śremie⁷. Jeszcze skromniej wygląda stan zachowania, jeśli idzie o sprawy karne. Tu najkompletniejsze wydają się akta Sądu Policji Prostej Okręgu Zgierskiego⁸. Wprawdzie w portalu „Szukaj w Archiwach” da się znaleźć sporo zespołów, których nazwy mogą wskazywać na spuścizny sądowe – z reguły są to jednak szczątki⁹.

Spśród wymienionych 3 zespołów największym zainteresowaniem badaczy cieszył się jak dotąd Sąd Pokoju w Śremie. W przygotowanej w 1985 r. rozprawie doktorskiej Anna Rosner poświęciła 8 stron orzecznictwu wydziału spornego¹⁰. W ostatnich latach ze śremskiego zespołu korzystali Tomasz Królasik¹¹ i Tomasz Opaliński¹². O ile w pracy pierwszego z wymienionych autorów materiały ze Śremu pełnią funkcję pomocniczą, o tyle dla drugiego z nich stanowiły źródło podstawowe.

Żaden z przywołanych autorów natomiast nie dokonał pełnego opracowania statystycznego śremskich wyroków z uwzględnieniem przedmiotu sporu.

4 Ibidem, s. 282–283.

5 Ibidem, s. 45–46.

6 Archiwum Główne Akt Dawnych, *Trybunał Cywilny Kaliski*.

7 Archiwum Państwowe w Poznaniu, *Sąd Pokoju w Śremie* (dalej: SPŚ).

8 Archiwum Państwowe w Łodzi, *Sąd Policji Prostej Okręgu Zgierskiego*.

9 Swego rodzaju iluzji uległ O. Kanecki w tekście: *O potrzebie studiów nad historią prawa – przemyslenia na tle rozważań Tomasza Opalińskiego zawartych w monografii „Stan chłopski w Księstwie Warszawskim w świetle akt sądowych”*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2022, t. 21, z. 2, s. 435. Kanecki wymienia w nim liczne zespoły archiwalne, które – jego zdaniem – Opaliński powinien był wykorzystać w swojej pracy. Jednak zapoznanie się z tymi dokumentami (a nie tylko opisami w witrynie Archiwów Państwowych) prowadzi do wniosku, że nie wniosłby one wiele do pracy Opalińskiego. Przeważnie są to szczątki. Najlepiej zachowany zespół po Sądzie Policji Prostej Okręgu Zgierskiego dotyczy okresu Królestwa Kongresowego, którym Opaliński nie zajmował się. Ponadto, inaczej niż w przypadku Śremu, ze Zgierza zachowały się sprawy karne.

10 Autorka podaje, że wśród 340 przeanalizowanych spraw (niestety nie wiadomo, za jaki okres) – 172 były to sprawy o długi, 108 o zniesławienie, 51 o kradzież i 8 innych (A. Rosner, *Sądy pokoju w Księstwie Warszawskim. Kształt prawny, funkcjonowanie, sędziowie i urzędnicy*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1985, s. 97).

11 T. Królasik, *Francuski model postępowania egzekucyjnego w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim w latach 1808–1823*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018.

12 T. Opaliński, op. cit. Zarówno T. Królasik, jak i T. Opaliński udostępni mi wykonane przez siebie zdjęcia śremskiego zespołu, za co jestem niezmiernie wdzięczny.

Skłoniło mnie to dokonania pełnej kwerendy w księgach wydziału spornego i poczynienia własnych obliczeń. Ogólnie zachowały się 54 posyty zawierające protokoły rozpraw za lata 1810–1817. Zapewne liczba protokołów wytworzonych przez wydział sporny była większa, ale niestety istnieją pewne braki (ostatni kwartał 1810 r., czerwiec–październik 1811 r.). Wygląda też na to, że jedynie częściowo zachowały się akta śremskiego wydziału policji prostej. Sugerować to może wzmianka w protokole z 22 czerwca 1813 r.: „Ponieważ Sąd dla natłoku spraw kryminalnych nie mógł w dniu dzisiejszym do wyinstruowania niniejszej sprawy przystąpić przeto odracza termin ten do dnia 7 lipca r.b.”¹³. Wypada zaznaczyć, że zacytowany protokół jest jedynym zachowanym z tej daty. Może to oznaczać, że podsędek tego dnia rozpoznawał inne sprawy w ramach wydziału policyjnego. Zdarza się też, że sąd nie tytułuje się wydziałem spornym, lecz wydziałem policji¹⁴. Można się zatem domyślać, że protokoły rozpraw odbywających się w ramach sądu policji prostej były zszywane w osobne posyty, które się nie zachowały¹⁵.

Łącznie analizie poddałem 2334 protokoły. Niektóre spory sądowe – stanowiące mniejszość – rozpoznawano na kilku rozprawach, stąd też pozostało po nich kilka protokołów. Trzeba więc podkreślić, że w statystyce uwzględniam protokoły, a nie spory sądowe. Rozwiązanie odmienne wiązałoby się z dodatkową czasochłonną kwerendą, a w wielu przypadkach stwierdzenie z całą pewnością, czy chodzi o kontynuację poprzedniej sprawy między tymi samymi stronami, czy o sprawę nową, byłoby szalenie trudne – liczne protokoły są bardzo lakoniczne¹⁶. Każdy protokół w obliczeniach traktuję jako jednostkę. Jeśli sprawa dotyczyła dwóch roszczeń, to do każdej z kategorii zaliczam ułamek 0,5. Tym niemniej, dla klarowności wywodu, liczby protokołów podane w tekście zostały zaokrąglone do pełnych jednostek (w dół).

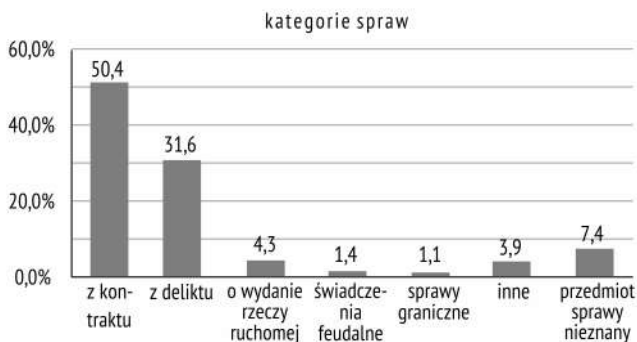
Z moich wyliczeń wynika, że 1176 protokołów dotyczyło sporów *ex contractu* (50,4%), 737 *ex delicto* (31,6%), 99 wydania rzeczy ruchomej (4,3%), 32 świadczeń feudalnych (1,4%), 25 sporów granicznych (1,1%), a 91 protokołów dotyczy innych roszczeń (3,9%) – pozostałych 172 nie udało się zakwalifikować do żadnej z kategorii (7,4%).

¹³ SPŚ, t. 31, sprawa nr 120.

¹⁴ SPŚ, t. 21, sprawa nr 394; t. 35, sprawa nr 206; t. 36, sprawa nr 225[a]. Zauważyć też wypada, że w sprawach o defraudacje leśne podsędek konsekwentnie podaje, że działa jako wydział sporny, a nie wydział policyjny, co budzi wątpliwości w świetle ówczesnego stanu prawnego – por. W. Sobociński, op. cit., przypis 37 na s. 283.

¹⁵ Wyraźnie odróżniano protokoły wydziału spornego od protokołów sądu policji prostej w Krakowie: Archiwum Narodowe w Krakowie, *Sądy Księstwa Warszawskiego – zbiór szczątków zespołów*. Tu funkcjonuje nazwa Sąd Policji Prostej.

¹⁶ Zwracali na to uwagę: A. Rosner, op. cit., s. 97 i T. Opaliński, op. cit., s. 65.



Źródło: opracowanie własne.

Zaproponowana przeze mnie klasyfikacja nie jest rzecz jasna pozbawiona wad. Zwłaszcza część protokołów zaliczonych do spraw o wydanie rzeczy ruchomej mogłaby zostać zaklasyfikowana do spraw kontraktowych lub deliktowych.

Z takiej klasyfikacji wynika, że nieco ponad połowa spraw miała swoje źródło w umowach (1176 protokołów). Podział tego zbioru na dalsze kategorie jest niezwykle trudny. Wyodrębnić można sprawy związane z najmem – przede wszystkim dotyczące zapłaty czynszu (92 protokoły) i wynikające ze stosunku służby (81 protokołów). Wśród tych ostatnich najliczniejsze są roszczenia o wynagrodzenie („o zasługi”). Często powodami są pracownicy fizyczni. Nie brakuje też osób lepiej wykształconych takich jak: organista¹⁷, biuralista¹⁸, administrator dóbr¹⁹, ekonom²⁰, pisarz prowentowy²¹, kamerdyner²², czeladnik²³. Jedna ze spraw dotyczyła mamki²⁴. Zdarzają się też roszczenia panów (dziś należałoby raczej powiedzieć: pracodawców) względem osób, które zobowiązały się do służby²⁵.

O pozostałych 1002 protokołach spraw *ex contractu* można w wysokim stopniu ogólności powiedzieć, że dotyczą roszczeń o zapłatę. Jednak w wielu przypadkach – zwłaszcza w sprawach zakończonych ugodowo – protokoły są bardzo lakoniczne i trudno na ich podstawie powiedzieć o roszczeniu coś

¹⁷ SPŚ, t. 14, sprawa nr 4.

¹⁸ SPŚ, t. 21, sprawa nr 348.

¹⁹ SPŚ, t. 14, sprawa nr 12.

²⁰ SPŚ, t. 51, sprawa nr 59.

²¹ SPŚ, t. 48, sprawa nr 201.

²² SPŚ, t. 23, sprawa nr 479; t. 52, sprawa nr 129.

²³ SPŚ, t. 35, sprawa nr 208.

²⁴ SPŚ, t. 18, sprawa nr 245.

²⁵ SPŚ, t. 13, sprawa nr 42; t. 51, sprawa nr 75 (o złożenie rachunków ze służby); t. 56, sprawa nr 32.

więcej niż to, że ma charakter pieniężny. W tego rodzaju sprawach można mieć wątpliwości, czy dotyczą deliktów, czy kontraktów (stąd też 172 protokoły nie zostały zakwalifikowane do żadnej kategorii); jeśli jedna osoba równocześnie pozywała kilka osób o zapłatę, to przyjmowałem jako wysoce prawdopodobne, że sprawy nie dotyczą deliktów, lecz kontraktów²⁶. Większość z 1002 protokołów z omawianej kategorii dotyczy zwrotu wierzytelności²⁷. Niemniej jednak ze względu na wskazane przed chwilą ograniczenia nie jest możliwe precyzyjne podanie, przedmiotem ilu spraw był zwrot pożyczki (jeśli w protokole jest wzmianka o rewersie, czyli wekslu, to kwestia jest oczywista, ale takie wzmianki są tylko w niektórych sprawach), ilu zapłata za towary (np. konia²⁸, wieprze²⁹, woły³⁰, barany³¹, drewno³², skóry³³, sukno³⁴, wełnę³⁵, klej³⁶, szynki³⁷, wódkę³⁸, wino³⁹, lekarstwa⁴⁰, mąkę⁴¹, sól⁴², groch⁴³, mięso⁴⁴, skrzypce⁴⁵), a ilu za usługi (np. podkucie koni⁴⁶, robotę krawiecką⁴⁷, farbowanie sukna⁴⁸, wykonanie mebli⁴⁹, wykonanie sanek⁵⁰, wykonanie beczek⁵¹, wykonanie wozów⁵², kurację⁵³). Wśród innych sporów kontraktowych można wymienić roszczenia o odsetki od kapitału⁵⁴ czy problemy związane z wadami nabytego konia⁵⁵.

²⁶ Np. SPŚ, t. 63, sprawy nr 251-255.

²⁷ Wysokość roszczeń szczegółowo przeanalizował T. Opaliński.

²⁸ SPŚ, t. 14, sprawa nr 16.

²⁹ SPŚ, t. 13, sprawa nr 97.

³⁰ SPŚ, t. 34, sprawa nr 184.

³¹ SPŚ, t. 63, sprawa nr 155.

³² SPŚ, t. 16, sprawa nr 145.

³³ SPŚ, t. 11, sprawa nr 117.

³⁴ SPŚ, t. 17, sprawa nr 176[a].

³⁵ SPŚ, t. 15, sprawa nr 76.

³⁶ SPŚ, t. 24, sprawa nr 506.

³⁷ SPŚ, t. 54, sprawa nr 216.

³⁸ SPŚ, t. 13, sprawa nr 110.

³⁹ SPŚ, t. 50, sprawa nr 5.

⁴⁰ SPŚ, t. 52, sprawa nr 119.

⁴¹ SPŚ, t. 64, sprawa nr 623.

⁴² SPŚ, t. 52, sprawa nr 116.

⁴³ SPŚ, t. 57, sprawa nr 109.

⁴⁴ SPŚ, t. 63, sprawa nr 153.

⁴⁵ SPŚ, t. 52, sprawa nr 115.

⁴⁶ SPŚ, t. 11, sprawa nr 156.

⁴⁷ SPŚ, t. 16, sprawa nr 150.

⁴⁸ SPŚ, t. 23, sprawa nr 468.

⁴⁹ SPŚ, t. 56, sprawa nr 22.

⁵⁰ SPŚ, t. 54, sprawa nr 223.

⁵¹ SPŚ, t. 53, sprawa nr 202.

⁵² SPŚ, t. 53, sprawa nr 203.

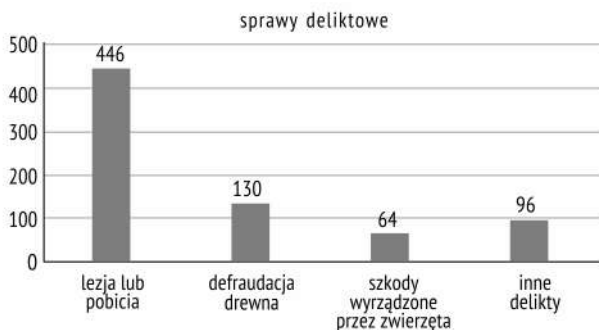
⁵³ SPŚ, t. 39, sprawa nr 40.

⁵⁴ Np. SPŚ, t. 10, sprawa nr 3.

⁵⁵ SPŚ, t. 13, sprawa nr 105.

Wśród 737 protokołów spraw deliktowych 446 dotyczyło zniewagi („leżji”) lub pobicia, 130 defraudacji drewna, 64 szkód wyrządzonych przez zwierzęta, a 96 innych deliktów. Z tego 90 spraw miało jednoznacznie charakter karny (tzn. żądano orzeczenia kary publicznej). Były to z reguły sprawy o leżję albo pobicie, w których orzekano (bądź przynajmniej domagano się orzeczenia) kar na podstawie *Landrechtu* z 1794 r.⁵⁶ Przykładowo: w sprawie wytoczonej przez ks. Franciszka Poleyna, proboszcza z Dolska, młynarzowi Marcinowi Gładkiewiczowi, w której zarzut dotyczył nazwania proboszcza „huncwotem”, „szelmą” i „psią juchą”, sąd zastosował paragrafy 509, 538, 595, 596, 597, 605, 666 tytułu XX części drugiej *Landrechtu* oraz pruską ustawę *Von Verhütung der Tumulte und Bestrafung der Urheber und Theilnehmer*⁵⁷ i ukarał młynarza 4 dniami aresztu w więzieniu cywilnym oraz nakazał przeprosiny⁵⁸.

Wzmiankowane 90 spraw karnych to mniej niż 4% ogółu protokołów. Jest to istotnie inny wynik od zaproponowanego przez Tomasza Opalińskiego, który wyliczył, że wśród spraw z udziałem chłopów aż 34,5% stanowiły sprawy karne⁵⁹. Sądzę, że badacz wszystkie delikty potraktował jako karne, podczas gdy większość spraw tego rodzaju miała w istocie raczej charakter cywilny.



Źródło: opracowanie własne.

Z ogółu protokołów ze Śremu 446 (19,1%) dotyczy leżji lub pobicia (często jednego i drugiego, nierzadko też tylko obrazy słownej albo tylko naruszenia nietykalności cielesnej). Wśród tych protokołów co najmniej 24 dotyczą karcenia

⁵⁶ *Powszechnie prawo krajowe dla państw pruskich*, Poznań 1826.

⁵⁷ Publikowana m.in. w: *Neue Sammlung aller in dem souverainen Herzogthum Schlesien und der demselben incorporirten Grafschaft Glatz in Finanz-, Polizey-Sachen etc. ergangenen und publicirten Verordnungen, Edicte, Mandate, Rescripte etc.*, Breslau 1802.

⁵⁸ SPŚ, t. 34, sprawa nr 180.

⁵⁹ T. Opaliński, op. cit., s. 55. Autor na s. 59 traktuje zwrot długu jako sankcję karną, co z punktu widzenia obowiązujących wówczas aktów prawnych budzi wątpliwości („W sprawach cywilnych (...) sankcją był zwrot długu” – stwierdzenie to znajduje się w podrozdziale zatytułowanym *Kary*).

domowego (*ius castigandi*). Stosowanie tej instytucji w Księstwie Warszawskim budzi pewne wątpliwości. W epoce feudalnej była ona rozpowszechniona w całej Europie i miała różne odmiany: mogła być stosowana przez pana domu względem wszystkich domowników (czyli względem żony, dzieci, służby), przez właściciela ziemskiego względem zamieszkujących jego dobra chłopów czy przez właściciela warsztatu rzemieślniczego względem czeladników.

Prawo rewolucyjnej Francji zasadniczo nie znało tej feudalnej instytucji (choć pod koniec XVIII w. karcenie małoletnich było tam powszechne i uchodziło za dozwolone); Kodeks Napoleona (KN) dopuszczał areszt dziecka na żądanie ojca (art. 375 i n.), lecz nie wspominają o niej niezwykle lakoniczne przepisy dotyczące stosunku służby (art. 1780–1781 KN). Z kolei *Landrecht* szczegółowo regulował karcenie służących⁶⁰ i chłopów⁶¹. Chodziło głównie o chłostę. W grę wchodzić może również krótkoterminowe pozbawienie wolności (na ogół do 48 godzin). Podstawą wymierzenia kary była niesprecyzowana niesubordynacja poddanych. Przełożony miał więc dużą swobodę w korzystaniu z tej instytucji. Głównym ograniczeniem było to, że kary cielesne nie mogły spowodować trwałego uszczerbku na zdrowiu. Wypada odnotować, że opieranie się karze fizycznej było zabronione⁶².

Po powstaniu Księstwa Warszawskiego przepisy *Landrechtu* w zakresie prawa cywilnego zostały zastąpione przez Kodeks Napoleona. Dokonano również reformy sądownictwa na wzór francuski i zniesiono jurysdykcję dominialną. Poza miastami, w których znajdowały się sądy pokoju, rozpatrywanie drobnych spraw karnych (wykroczeń) powierzano burmistrzom i wójtom (wójtem był z reguły właściciel ziemski). Sądzili oni przestępstwa zagrożone karą grzywny, aresztem do 5 dni i chłostą⁶³. Nie jest jasne, czy w nowym porządku prawnym prawo karcenia domowego powinno być traktowane jako element prawa karnego⁶⁴. Alternatywnie tę instytucję można uznać za należącą do prawa administracyjnego – stosowaną jak dotychczas. Praktyka poszła raczej w drugim kierunku⁶⁵.

Z orzecznictwa Sądu Pokoju w Śremie jednoznacznie wynika, że wymierzenie przez przełożonego kilku plag podległej mu osobie traktowano jako

⁶⁰ Cz. II, tyt. V, § 73 i n.

⁶¹ Cz. II, tyt. VII, § 227 i n.

⁶² I. Malinowska, *Tak zwane prawo karcenia chłopów poddanych i czeladzi według kodyfikacji pruskiej z 1794 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1953, t. 5, s. 124–145. Cz. II, tyt. 5, § 77–79 i cz. II, tyt. 7, § 227–238.

⁶³ Art. 16, 20 i 21 dekrety z 26 VII 1810 r. o organizacji sądów kryminalnych w b. Galicji, *Dziennik Praw*, t. 2, s. 291 i n.

⁶⁴ Wówczas należałoby uznać, że mogą je stosować wójtowie, ale już nie pomniejsi dzierżawcy czy właściciele warsztatów rzemieślniczych; por. SPŚ, t. 20, sprawa nr 321.

⁶⁵ Praktyki takie spotykały się z krytyką ze strony władz centralnych. Zob. pismo Rządu Gubernialnego Augustowskiego z dnia 18/30 stycznia 1847 r. Archiwum Państwowe w Suwałkach, *akta miasta Suwałk*, sygn. 484, Akta kar policyjnych, k. 50–51v.

czynność w pełni legalną⁶⁶. Zdarzały się jednak przypadki przekroczenia dozwolonych granic karcenia domowego. Kilka tego rodzaju spraw zakończyło się ugodą, mocą której pokrzywdzony uzyskał odszkodowanie⁶⁷. Bywało i tak, że sąd stwierdzał nieprawidłowości w karceniu. Na przykład w sprawie, w której 2 chłopów zostało oskarżonych o wypas bydła na gruntach dworskich, a urzędnik dworski nakazał ich wychłostać, sąd ukarał tego oficjalistę 6 godzinami aresztu i obciążył kosztami procesu⁶⁸.

Wśród spraw dotyczących zniewag warto też wskazać na spory między Żydami, zwłaszcza że w literaturze funkcjonuje pogląd, zgodnie z którym byli oni raczej skłonni swoje konflikty załatwiać w ramach własnej społeczności⁶⁹. Przykładowo: starozakonny zegarmistrz Silbersztejn pozwał współwyznawcę kupca Jakuba Gotszalka o to, że „przed starszymi synagogi i kontrolerem konsumpcyjnym obgadał jakoby towary kontrabandowe u siebie przechowywał”⁷⁰. Z kolei kupiec Leyzer Jakub Mytwoch pozwał kupca Jonasza Bornstaina o to „iż w dniu 27 lub 8 mca listopada podczas święta Kiermasz zwanego wstąpił jako starszy bożnicy na pulpit w środku bożnicy będący (...) pozwany widząc go na tymże pulpicie stojącego zaczął publicznie w przytomności licznego ludu na nabożeństwo zgromadzonego na niego właśnie odbywanie tego obrządku religijnego tymi obelżywymi wołać słowy: za łeb Cię wezmę i z bożnicy wyprowadzę”⁷¹.

Drugą co do liczebności (130 protokołów) kategorią spraw deliktowych były spory dotyczące „defraudacji” (kradzieży) drewna. Prawdopodobnie jedną z przyczyn popularności tych deliktów była okoliczność, że chłopci często czuli się uprawnieni do wycinania drzew w lasach dworskich⁷². Drewno zresztą rabowali nie tylko chłopci, ale i mieszczanie. Sprawy te z reguły kończyły się ugodą lub zasądzeniem odszkodowania za skradzione drewno według taksy leśnej ministra spraw wewnętrznych z 15 września 1809 r.⁷³

Szkód wyrządzonych przez zwierzęta dotyczą 64 protokoły. Z reguły związane są one z wejściem zwierząt gospodarskich na cudze pastwisko czy do

66 Np. SPŚ, t. 12, sprawa nr 305; t. 22, sprawy nr 422–424.

67 Np. SPŚ, t. 13, sprawa nr 28; t. 22, sprawa nr 397; t. 25, sprawa nr 563.

68 SPŚ, t. 12, sprawy nr 256 i 257; t. 63, sprawa nr 243 (dziedzic umieścił w kunie fabrykanta cykorii), t. 64, sprawa nr 566. Por. T. Opaliński, op. cit., s. 128-132. W kontekście stosowania *ius castigandi* niezmiernie interesujący jest też *casus* Antoniny Budzyńskiej. Archiwum Państwowe w Łodzi, Akta w przedmiocie organizacji i zażeń na wójtów gmin powiatu rawskiego, zespół: Rząd Gubernialny Piotrkowski, Anteriora, sygn. 1597, s. 234-288.

69 A. Oniszczyk, *Pod presją nowoczesności. Władze Księstwa Warszawskiego wobec Żydów*, Warszawa 2021, s. 399.

70 SPŚ, t. 18, sprawa nr 225.

71 SPŚ, t. 26, sprawa nr 4.

72 H. Łowiński, *Szkodnictwo i defraudacje leśne na tle stosunków społecznych*, „Sylwan” 1967, s. 66; T. Opaliński, op. cit., s. 90.

73 J. Miłobędzki, *Gospodarka leśna i Lasy Narodowe Księstwa Warszawskiego*, „Sylwan” 1959, s. 13.

cudzego lasu. Odszkodowania bywały określane na podstawie ustawy pruskiej z 18 maja 1804 r.⁷⁴, a w przypadku wypasu w lesie na podstawie taksy leśnej z 15 września 1809 r.⁷⁵ Kilka protokołów dotyczy kontrowersji związanych z fantowaniem zwierząt, które weszły w szkodę⁷⁶. Zdarzyła się też sprawa o zagryzienie świni przez psa⁷⁷. W innej sprawie to powód został pogryziony przez psy pozwanego⁷⁸.

Na osobne potraktowanie zasługują sprawy dotyczące stosunków feudalnych. Ich odróżnienie od kapitalistycznych stosunków zobowiązaniowych bywa trudne. W razie wątpliwości kwalifikowałem poszczególne protokoły raczej do kategorii *ex contractu* (np. czynsz za młyn należny dziedzicowi dóbr). Tym niemniej 32 protokoły zaliczyłem do kategorii stosunków feudalnych (1,4% ogółu). W tej grupie znalazły się opłaty i monopole propinacyjne⁷⁹, meszne⁸⁰, monopol na oprawianie skór martwych zwierząt (co było wyłącznym uprawnieniem kata)⁸¹, monopol na rzeźnię⁸², monopol na wyrób mydła⁸³, roszczenie o zapłatę wкупnego do cechu⁸⁴ oraz problemy związane z odrabianiem pańszczyzny⁸⁵.

Wśród spraw tej kategorii najliczniejsze były spory o meszne, lecz na szczególną uwagę zasługują procesy dotyczące pańszczyzny. W Księstwie Warszawskim i Królestwie Kongresowym (przed uwłaszczeniem) zdecydowana większość chłopów była zobowiązana do pracy na rzecz dworu. Z reguły był to podstawowy obowiązek chłopów na rzecz dziedzica, choć (zwłaszcza na zachodzie Księstwa) liczne były gospodarstwa chłopskie, których podstawowym obowiązkiem na rzecz dworu było opłacanie czynszu. Jednak także chłopci płacący czynsz byli zazwyczaj zobowiązani do pracy na rzecz dziedzica – ale w znacznie mniejszym wymiarze niż większość chłopów.

Kodeks Napoleona miał kapitalistyczny charakter. Nie znał ani własności podzielonej, ani dożywotniej niepłatnej pracy chłopów. Jego wprowadzenie do Księstwa Warszawskiego nie zmieniło jednak istotnie relacji między chłopami a szlachtą. Na wsi nadal dominowały stosunki feudalne, choć powoli posze-

⁷⁴ *Urządzenie dla Prus Południowych obostrzające, aby nie wypuszczano na paszę bydła bez pasterzy, i względem opłaty wykupnej dla uszkodzonych*, Warszawa [1804].

⁷⁵ SPŚ, t. 20, sprawa nr 319.

⁷⁶ SPŚ, t. 63, sprawa nr 264.

⁷⁷ SPŚ, t. 15, sprawa nr 75.

⁷⁸ SPŚ, t. 49, sprawa nr 220.

⁷⁹ Np. SPŚ, t. 11, sprawa nr 130; t. 57, sprawa nr 54.

⁸⁰ Np. SPŚ, t. 12, sprawa nr 317.

⁸¹ SPŚ, t. 55, sprawa nr 240.

⁸² SPŚ, t. 63, sprawa nr 182.

⁸³ SPŚ, t. 64, sprawa nr 537.

⁸⁴ SPŚ, t. 64, sprawa nr 605.

⁸⁵ Np. SPŚ, t. 13, sprawa nr 34; t. 51, sprawa nr 80; t. 58, sprawy nr 166-169.

rzał się zakres gospodarki kapitalistycznej – opartej na pracy najemnej, a nie na pańszczyźnie⁸⁶.

W sprawach dotyczących pańszczyzny podsędek ze Śremu zasadniczo nakazywał wykonywanie robocizny bez wdawania się w szersze rozważania prawne⁸⁷. W tym kontekście interesujące są 4 sprawy wytoczone przez posesora dóbr Łęg przeciwko 3 chłopom i karczmarzowi. We wszystkich sprawach pozwani argumentowali, że w ich przywilejach nie ma mowy o robociznie, ale przyznawali, że do tej pory ją wykonywali. Należy przy tym odnotować, że powód nie domagał się robocizny, ale jej równowartości pieniężnej. We wszystkich 4 sprawach sąd przyznał rację posesorowi dóbr. Warto przypomnieć, że zgodnie z *Landrechem*: „W razie sporu o posługi, poddani są obowiązani tę pańszczyzną wypełniać aż do prawomocnego sprawy rozsądzenia, którą w ostatnim roku przed wszczęciem się sporu, na rozkaz Państwa, bez piśmiennego zastrzeżenia, odrabiali”⁸⁸. Przywołanie tego artykułu sugeruje, że sąd nie traktował relacji między dworem a chłopami jako należących do sfery prawa cywilnego.

Podsumowując: kwerenda w protokołach Sądu Pokoju w Śremie, choć nie pierwsza, przyniosła nowe interesujące ustalenia. Udało się wykazać, że materiały są niekompletne (zasadniczo brakuje protokołów wydziału policyjnego). Pracujący w Śremie podsędkowie (pierwszy nazwiskiem Szulc, drugi Łatkowski) znali obowiązujące prawo⁸⁹ i powoływali się na odpowiednie przepisy, kiedy uznawali to za stosowne (w cytacjach zdarzały się błędy, ale nie było to regułą). Niemniej jednak świeżo zaprowadzone prawo francuskie (w szczególności Kodeks Napoleona) często nie współgrało z feudalnymi i na wespół feudalnymi realiami Śremu i okolic. Jednocześnie sposób, w który dokonano recepcji – wprowadzenie francuskich kodeksów cywilnego, handlowego i procedury cywilnej bez wyraźnego wskazania, które tytuły *Landrechtu* ulegają derogacji – w wielu przypadkach dyskrecjonalnej władzy sądu pozostawiał kluczową decyzję: przepisy której ustawy mają znaleźć zastosowanie. Nie było to oczywiste szczególnie w przypadku prawa karcenia domowego (które można było traktować jako należące do prawa karnego lub prawa administracyjnego)

⁸⁶ H. Grynwaser, *Kodeks Napoleona w Polsce*, [w:] *Pisma*, t. 1, Wrocław 1951; idem, *Kwestia agrarna i ruch włościan w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku*, [w:] idem, *Pisma*, t. 2, Wrocław 1951; J. Kochanowicz, *Pańszczyzniane gospodarstwo chłopskie w Królestwie Polskim w I połowie XIX wieku*, Warszawa 1981, s. 178-181.

⁸⁷ SPŚ, t. 11, sprawa nr 212; t. 34, sprawa nr 176; t. 38, sprawy nr 23-24; T. Opaliński, op. cit., s. 64-65. Por. P.Z. Pomianowski, *Spory pomiędzy posesorami a chłopami dóbr Cieni i Michałowa w czasach Księstwa Warszawskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, t. 72, z. 2, s. 63-72.

⁸⁸ Cz. II, tyt. VII, § 463. Przepis ten sąd przywołał w sprawie nr 34 z t. 13.

⁸⁹ Choć zdarzały się wyroki *contra legem* jak dopuszczenie do przysięgi pracownicy w sporze z pracodawcami wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 1781 KN; SPŚ, t. 28, sprawa nr 53.

czy relacji między pracodawcami a służącymi tudzież dworami a chłopami (które można było zaliczać albo do domeny prawa cywilnego, albo administracyjnego). W śremskim orzecznictwie można zauważyć tendencję do stosowania przepisów *Landrechtu* nawet w sytuacjach, w których raczej wypadało zastosować Kodeks Napoleona⁹⁰. W wielu przypadkach to prawo pruskie lepiej odpowiadało ówczesnym realiom polskiej prowincji niż prawo francuskie. Problematyka recepcji obu kodyfikacji na ziemiach polskich wymaga jednak dalszych badań.

Bibliografia

Materiały archiwalne

Archiwum Główne Akt Dawnych, Trybunał Cywilny Kaliski.

Archiwum Narodowe w Krakowie, Sądy Księstwa Warszawskiego – zbiór szczątków zespołów.

Archiwum Państwowe w Łodzi, Sąd Policji Prostej Okręgu Zgierskiego.

Archiwum Państwowe w Łodzi, Rząd Gubernialny Piotrkowski – Anteriora, sygn. 1597.

Archiwum Państwowe w Poznaniu, Sąd Pokoju w Śremie.

Archiwum Państwowe w Suwałkach, Akta miasta Suwałk, sygn. 484, Akta kar policyjnych, dekret z 26 VII 1810 r. o organizacji sądów kryminalnych w b. Galicji, *Dziennik Praw*, t. II.

Powszechnie prawo krajowe dla państw pruskich, Poznań 1826.

Urządzenie dla Prus Południowych obostrzające, aby nie wypuszczano na paszę bydła bez pasterzy, i względem opłaty wykupnej dla uszkodzonych, Warszawa [1804].

Literatura

Grynwaser H., *Kodeks Napoleona w Polsce*, [w:] *Pisma*, t. 1, Wrocław 1951.

Grynwaser H., *Kwestia agrarna i ruch włościan w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku*, [w:] *Pisma*, t. 1, Wrocław 1951.

Kanecki O., *O potrzebie studiów nad historią prawa – przemyślenia na tle rozważań Tomasza Opalińskiego zawartych w monografii „Stan chłopski w Księstwie Warszawskim w świetle akt sądowych”*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2022, t. 21, z. 2.

Kochanowicz J., *Pańszczyźniane gospodarstwo chłopskie w Królestwie Polskim w I połowie XIX wieku*, Warszawa 1981.

⁹⁰ SPŚ, t. 13, sprawa nr 42.

- Królasik T., *Francuski model postępowania egzekucyjnego w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim w latach 1808–1823*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2018.
- Łowiński H., *Szkodnictwo i defraudacje leśne na tle stosunków społecznych*, „Sylwan” 1967.
- Malinowska I., *Tak zwane prawo karcenia chłopów poddanych i czeladzi według kodyfikacji pruskiej z 1794 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1953, t. 5.
- Miłobędzki J., *Gospodarka leśna i Lasy Narodowe Księstwa Warszawskiego*, „Sylwan” 1959.
- Neue Sammlung aller in dem souverainen Herzogthum Schlesien und der demselben incorporirten Grafschaft Glatz in Finanz-, Polizey-Sachen etc. ergangenen und publicirten Verordnungen, Edicte, Mandate, Rescripte etc.*, Breslau 1802.
- Oniszczyk A., *Pod presją nowoczesności. Władze Księstwa Warszawskiego wobec Żydów*, Warszawa 2021.
- Opaliński T., *Stan chłopski w Księstwie Warszawskim*, Warszawa 2020.
- Pomianowski P.Z., *Spory pomiędzy posesorami a chłopami dóbr Cieni i Michałowa w czasach Księstwa Warszawskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, t. 72, z. 2.
- Rosner A., *Sądy pokoju w Księstwie Warszawskim. Kształt prawny, funkcjonowanie, sędziowie i urzędnicy*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1985.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 244.

STRESZCZENIE

Orzecznictwo Sądu Pokoju w Śremie – próba opracowania statystycznego

Do naszych czasów dotrwały bardzo nieliczne materiały po funkcjonujących w latach 1808–1876 w Księstwie Warszawskim, a następnie w Królestwie Polskim sądach pokoju. Najlepiej zachowały się akta Sądu Pokoju w Śremie. Na potrzeby niniejszej publikacji poddałem szczegółowej analizie statystycznej, której wyniki są zdecydowanie odmienne od funkcjonujących w literaturze przedmiotu (Anna Rosner, Tomasz Opaliński). Łącznie analizie poddałem 2334 protokoły. Z moich wyliczeń wynika, że 50,4% dotyczyło sporów *ex contractu*, 31,6% *ex delicto*, 4,3% wydania rzeczy ruchomej, 1,4% świadczeń feudalnych, a 1,1% sporów granicznych. 3,9% dotyczy innych roszczeń, a 7,4% nie udało mi się zakwalifikować do żadnej z kategorii. Podział najliczniejszej kategorii (spraw wynikających z umów) na dalsze podkategorie jest niezwykle trudny. Wyodrębnić można sprawy związane z najmem (92 protokoły) i wynikające ze stosunku służby (81 protokołów). Wśród 737 protokołów spraw deliktowych 446 dotyczyło zniewagi lub pobicia, 130 defraudacji drewna, 64 szkód wyrządzonych przez zwierzęta, a 96 innych deliktów. Z tego 90 spraw miało jednoznacznie charakter karny (tzn. żądano orzeczenia kary publicznej). Pracujący

w Śremie podsędkowie znali obowiązujące prawo i powoływali się na odpowiednie przepisy, kiedy uznawali to za stosowne. Niemniej jednak świeżo zaprowadzone prawo francuskie często nie współgrało z feudalnymi i na wespół feudalnymi realiami Śremu i okolic. Jednocześnie sposób, w który dokonano recepcji – wprowadzenie francuskich kodeksów cywilnego, handlowego i procedury cywilnej bez wyraźnego wskazania, które tytuły *Landrechtu* ulegają derogacji – w wielu przypadkach dyskrecjonalnej władzy sądu pozostawiał kluczową decyzję, przepisy której ustawy mają znaleźć zastosowanie. Szczególnie trudne było ustalenie czy i która ustawa ma znaleźć zastosowanie odnośnie do karcenia domowego (które można było traktować jako należące do prawa karnego lub prawa administracyjnego) czy relacji między pracodawcami a służącymi tudzież dworami a chłopami (które można było zaliczać albo do domeny prawa cywilnego, albo administracyjnego). W śremskim orzecznictwie można zauważyć tendencję do stosowania przepisów *Landrechtu* nawet w sytuacjach, w których raczej wypadało zastosować Kodeks Napoleona. W wielu przypadkach to prawo pruskie lepiej odpowiadało ówczesnym realiom polskiej prowincji niż prawo francuskie.

SUMMARY

Jurisprudence of the Court of the Peace in Śrem – an Attempt of Statistical Elaboration

When it comes to the records of the courts of the peace operating in the Duchy of Warsaw and in the Kingdom of Poland in the years 1808-1876, few of them survived to our times. The files of the Court of Peace in Śrem are the best preserved. For the purposes of this publication, they were subjected to a detailed statistical analysis. What is crucial, the results are different from those found in literature (Anna Rosner, Tomasz Opaliński). 2334 protocols were studied and calculations based on this research show that 50.4% of them concerned disputes *ex contractu*, 31.6% *ex delicto*, 4.3% return of movables, 1.4% feudal performances, 1.1% border disputes, 3.9% other claims, and 7.4% do not fit into any of the categories. Dividing the largest category (cases arising from contracts) into further subcategories is extremely difficult, however it is possible to distinguish matters related to leases (92.5 protocols) and those connected with labor (81.5 protocols). Among the 737.5 (31.6%) records of tort cases, 446.5 concerned insults or beatings, 130 wood theft, 64.5 damages caused by animals, and 96.5 other torts. 90 cases were clearly criminal in nature (public penalty was requested). The judges of Śrem were familiar with the binding law and referred to the relevant provisions when they considered it appropriate. Nevertheless, the newly introduced French law often did not harmonize with the feudal and semi-feudal realities of Śrem and the area. While introducing the Napoleonic Code, it was not made clear which *Landrecht* titles were to be derogated. Thus, in many cases it was up to the court which law would be applied. What is more, it was particularly difficult to determine which law (if any at all) would apply to domestic discipline.

This institution could be treated either as belonging to criminal law or administrative law. Similar problems arose with relations between employers and servants as well as between manors and peasants (which could be included either in the domain of civil or administrative law). In the jurisprudence of the court in Śrem, one can notice that there was a tendency to apply the provisions of Landrecht even in situations where the Napoleonic Code should have been applied. Undoubtedly, in many cases, it was the Prussian code that corresponded better to the realities of the Polish province than the French law.

Daniel Haman

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
(Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Croatia)
e-mail: daniel.haman@fazos.hr

ORCID: 0000-0002-0266-376X

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.21

Election of the Local Court Members in the 19th Century City of Osijek

ABSTRACT

During the reign of Croatian Ban (Viceroy) Ivan Mažuranić (1873–1880), numerous reforms were implemented in the administration, the school system and the judiciary, since the political programme of his rule was based on building a modern legal infrastructure of Croatian autonomy. Already during the first year of his rule, Ban Ivan Mažuranić proposed to the Parliament the Act on Judicial Authority (*Zakon o vlasti sudačkoj*), which was adopted already next year, in 1874, to be considered one of the fundamental acts of the Croatian autonomous legal system. Aiming to disburden the judiciary in the first instance, in 1876, Ban Mažuranić followed the Act on Local Courts and Procedures (*Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima*) to establish a court in each municipality authorised to deal with disputes over small sums of money. Although these were lay courts with features of administrative authority, this did not in any way threaten their position as a judicial authority. In practice, local courts acted as an effective and almost free system of the laity that disburdened greatly the judiciary and opened the way to modernisation of the Triune Kingdom of Croatia, Slavonia and Dalmatia according to European standards of a modern civil state.

Key words: local court, judiciary, judges, jurors, Osijek, 19th century

Introduction

While ruling as a Croatian Ban from 1873–1880, Ivan Mažuranić¹ divided the judiciary and administration in Croatia in 1874. The reform was one of his fundamental undertakings aimed at building a modern legal system of Croatian autonomy and reintegration of the Military Frontier into the motherland.² In his inaugural speech delivered in the Croatian Parliament on 30th September 1873, Mažuranić talked about his previous achievements and presented the planned work programme, which he followed later on persistently. As an experienced politician, he was skilled in predicting the most important Croatian interests, yet he never promised more than he could deliver in realistic circumstances. In this sense, he was acting as a responsible politician and statesman. While addressing representatives of the Croatian Parliament on the occasion of his inauguration, he said: “...Gentlemen, as far as the steps, which should be undertaken in our country, are concerned, they are well outlined by Mr. President. We need reform in the judiciary, we need reform in education, we need reform in administration, legislation, in every profession. Gentlemen, my greatest concern will be to do what can be done in all these professions, and what my strength may not be able to do, gentlemen, I believe you will support me with your advice and voice; I believe that you will, in every place, both among the people and in the Parliament, support what you think would be beneficial for our country. You, gentlemen, will always find me on the path of the law...”³ These words supported the fact that reforms in the judiciary were necessary in the first place, since they were understood as the most important step in the modernisation of the country, as well as in the implementation of the planned work programme. As promised, right after rising to power, Ban Mažuranić adopted appropriate judiciary and administration acts. The key reform was the division of judiciary and administration, so Mažuranić and other Parliament members addressed this reform with the first proposals of legal acts. The Act on Judicial Authority (original Croatian title *Zakon o vlasti sudačkoj*) was personally proposed by Mažuranić to the Parliament on 23rd December 1873.⁴

¹ In their chronicle, the Osijek monks entered a record about the visit of Ban Mažuranić to Osijek on 20th March 1876: „Mažuranić, the Ban of three kingdoms, came for a visit. On the next day, citizens and the clergy paid respects to him.“ S. Sršan, *Osječki ljetopisi*, Osijek 1993, p. 206.

² D. Čepulo, *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. Godin*, „Hrvatska javna uprava“ 1999, No. 2, p. 227.

³ A. Milušić, *Mažuranićeve reforme u hrvatskom sudstvu i modernizacija sudskog procesnog prava*, „Pravni vjesnik“ 1994, 10 (1-4), pp. 44-45.

⁴ D. Čepulo, *Dioba...*, op. cit., p. 241.

The importance of the Act on Judicial Authority was comparable to the Austrian Constitutional Act on Judicial Authority from 1873 and it was used as a role model for Mažuranić's Act.⁵ Considering its purpose and fundamental provisions, the Act on Judicial Authority was in the spotlight of autonomous government in Croatia. As Croatia retained the constitutional relics *sui generis* even after the Settlement, the mentioned Act on Judicial Authority was treated as a constitutional law by the Croatian legal system.⁶

Reforms of the First Instance Judiciary

Further reforms undertaken by Mažuranić disburdened the first instance judiciary and established local courts that were authorised to deal with disputes over small sums of money.

Local courts were established on the basis of the Act on Local Courts and Procedures (original Croatian title *Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima*)⁷ adopted on 3rd October 1876.⁸ Although there were several minor amendments to the Act in 1881, 1882 and 1907, they did not affect the concept of the judicial apparatus. Those amendments regulated the distribution of courts and the scope of their judicial powers. Such organisation of the first instance civil judiciary survived the Austrian-Hungarian Empire and was in force until 1929.⁹

The Act on Local Courts and Procedures comprised elements of both judiciary and administrative authority. Specific provisions of that Act referring to judges and trials were in conflict with provisions of the Act on Judicial Authority, by which courts were separated from the administration as of the

5 Čepulo D., *Mjesni sud na hrvatsko-slavonskom području između sudske i upravne vlasti*, "Liber Amicorum Mihajlo Dika - Zbornik radova u čast 70. Rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike" Zagreb 2013, p. 78.

6 Ibidem, pp. 253-254.

7 *Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima* (translated in English: *Act on Local Courts and Procedures*), "Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju" 1976, No. 87, vol. 32.

8 According to the articles 1, 2, 21 and 82 of the Act on Local Courts and Procedures adopted on 3rd October 1876, the order No. 564 dated 6th February 1877 issued by the Royal Croatian-Slavonian-Dalmatian Provincial Government, the Department of Internal Affairs and Justice, requested the establishment of 168 local courts for the old provincial area of the Kingdom of Croatia and Slavonia, and the order No. 11.351 dated 27th August 1883, issued by the Ban of the Kingdom of Croatia, Slavonia and Dalmatia, being a royal commissioner for the embodiment of the Military Frontier, requested the establishment of 157 local courts for the area of former Croatian-Slavonian Frontier. M. Smrekar, *Priručnik za političku upravnu službu*, Zagreb 1899, p. 621.

9 Until enforcement of the Act on the organisation of regular courts for the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (original Croatian title *Zakon o uređenju redovnih sudova za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca*, dated 18th January 1929. Official Journal of the Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes dated 25th January 1929, No. 20-X.

articles stating that judiciary was independent, that judicial bodies, internal organisation and rules of procedure could be established and abolished only by legal regulations, that judges were appointed by the king for life and entitled to compensation. The Act on Local Courts and Procedures did not guarantee any of that nor did it protect judges from being moved against their will. Therefore, as of the provisions of the Act on Judicial Authority, local court judges and jurors could not be treated as judges, and local courts were not treated as courts.¹⁰

There was no direct influence of the administrative bodies on local courts, yet the trial at the local court had the functional elements of a judicial system, which made the procedure similar to civil lawsuits.¹¹

Although the local court had some characteristics of administrative authority, this did not jeopardise its position as a judicial authority. The local court had the judicial authority, but due to its unclear position in practice, administrative authorities treated it as a part of the administration, which was cleared only after the interventions of the Croatian Government.¹²

Considering such dual position of the local court, it is best described as a special laity court included in the judicial system and such standpoint is also taken by the Croatian doctrine.

However, if considering its pronounced administrative elements, especially the elements of organic bonding with the administration, it must be concluded that there was a certain level of mixing between the administration and the judiciary, and even self-government, because the local court was derived from municipal bodies.¹³

As a rule, local courts were established in each municipality (city, commercial, political).¹⁴ These courts were in charge of resolving civil legal disputes over sums of money that did not exceed a certain amount (in the case of Osijek, it was 100 forints¹⁵), and in disputes about other cases (movable property and personal deeds) if the requestor was willing to accept a certain sum of money instead of movable property or deeds. Other local courts were also authorised to deal with same disputes, but of less financial value (from 30 forints to 60 forints, depending on the population of a town). In later amendments, local

¹⁰ D. Čepulo, *Dioba...*, op. cit., p. 256.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, p. 257.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Exceptionally, a joint local court could be established for two or more municipalities, but this was relatively rare. Compared with *Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima – Act on Local Courts and Procedures*, §. 1.

¹⁵ Beside the Local Court of Osijek, local courts were established in Zagreb, Varaždin, Karlovac, Koprivnica, Požega, Križevci, Senj, Bjelovar, Sisak and Bakar. Those courts were authorised to deal with disputes related to amounts of up to 100 forints, Compared with *Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima – Act on Local Courts and Procedures*, §. 21.

courts could deal with cases with value up to 500 forints, if the parties agreed accordingly.¹⁶

There were 15 local courts in the area of the royal district court in Osijek, as follows: 1. Aljmaš, for the administrative municipality of Aljmaš, jurisdiction for cases of up to 30 forints, eight jurors; 2. Bijelo Brdo, for the administrative municipality of Bijelo Brdo, jurisdiction for cases of up to 30 forints, twelve jurors; 3. Bizovac, for the administrative municipality of Bizovac, jurisdiction for cases of up to 30 forints, twelve jurors; 4. Čepin, for the administrative municipality of Čepin, jurisdiction for cases of up to 30 forints, eighteen jurors; 5. Dalj, for the administrative municipality of Dalj, jurisdiction for cases of up to 60 forints, eighteen jurors; 6. Erdut, for the administrative municipality of Erdut, jurisdiction for cases of up to 30 forints, twelve jurors; 7. Ernestinovo, for the administrative municipality of Ernestinovo, jurisdiction for cases of up to 30 forints, eight jurors; 8. Hrastin, for the administrative municipality of Hrastin, jurisdiction for cases of up to 30 forints, twelve jurors; 9. Osijek, jurisdiction for cases of up to 100 forints, two hundred jurors; 10. Petrijevci, for the administrative municipality of Petrijevci, jurisdiction for cases of up to 30 forints, twelve jurors; 11. Retfala, for the administrative municipality of Retfala, jurisdiction for cases of up to 30 forints, eight jurors; 12. Sarvaš, for the administrative municipality of Sarvaš, jurisdiction for cases of up to 30 forints, eighteen jurors; 13. Tenja, for the administrative municipality of Tenja, jurisdiction for cases of up to 30 forints, eight jurors; 14. Valpovo, for the administrative municipality of the market town of Valpovo, jurisdiction for cases of up to 60 forints, eight jurors; 15. Valpovo, for the administrative municipality of the Valpovo outskirts, jurisdiction for cases of up to 30 forints, eight jurors.¹⁷

In the city of Osijek, there were two divisions of the local court, one for the Upper Town and the other for the Lower Town.¹⁸ Each division disposed of

¹⁶ I. Beuc, *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Zagreb 1985, p. 309.

¹⁷ M. Smrekar, op. cit., p. 633.

¹⁸ In larger cities, the local court could have several divisions assigned to specific parts of the city, as determined by the city administration. Divisions of the local court were marked with Roman numerals I, II, III, etc. depending on the number of divisions. Each division of the local court disposed of necessary clerks and support staff, as well as of appropriate office premises in the part of the city for which the local court division was in charge. Each local court division had to keep a separate book of records and statements, and had its seal designated with a specific division numeral. Out of the total number of jurors, each local court division was assigned a specific number of jurors according to their residence and the population size. They were obliged to participate in court sessions. In order to facilitate proper functioning of each division, the city administration had to appoint an appropriate number of local judge deputies. The local judge supervised the local court divisions and authorised his deputies to preside over sessions and to manage specific divisions. The conclusions of the city administration, i.e. of the Osijek City Council referring to the functioning of the local court had to be submitted to the provincial government for further approval. M. Smrekar, op. cit., p. 606.

one hundred jurors, meaning that there were two hundred jurors for the Local Court of Osijek.¹⁹

The selection of judges, deputies and jurors was regulated by the Act on Local Courts and Procedures.

Local Court

Local courts consisted of a judge, a deputy, several jurors and the necessary number of clerks and other support staff. The number of jurors for the local court was determined by the Ban, who decided on it by taking into account the size and intelligence of population, as well as other circumstances.²⁰ The smallest number of jurors was eight, which was determined for small municipalities, i.e. villages, while the largest number of jurors could be two hundred, like it was determined for the local court of the city of Osijek.

Local court judges, their deputies and jurors were elected by municipal representatives²¹ for a term of one year (from 1881 on, the term lasted for three years) by a majority of votes of at least two thirds of the representatives present at the elective session.²²

When two or more municipalities had a joint local court, judge, deputy and jurors were elected at a joint session of delegates of respective municipalities. At those session, the delegates decided on the contribution of each municipality for the maintenance of the local court.²³

Only a local municipal representative could be elected judge, deputy or juror of the local court. There were three main conditions – the candidate had to have a permanent residence in respective municipality, he had to be at least 30 years old and had to be literate.²⁴

The duty of a local court judge, his deputy or jurors could not be performed by convicts or persons who were being sued for any crime, offense or delicts arising from expedience or violation of public order or morals, or by bankrupt or insolvent persons.²⁵

Locals that served in state and church institutions were also not suitable to be elected to the positions of judges and jurors. The Ban, heads of royal governmental departments, serving royal judges and court clerks, priests,

¹⁹ M. Smrekar, loc. cit., p. 633.

²⁰ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 2.

²¹ For the city of Osijek – City Council.

²² Amendment of the Act of 6th April 1881 modified the article 6 of the *Act on Local Courts and Procedures* from 1876, which extended the terms of local judges, deputies and jurors to three years.

²³ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 6.

²⁴ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 8.

²⁵ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 9.

serving public teachers, as well as royal soldiers could not be elected as local court officials.²⁶

Residents who met the conditions for election to the local court could be eliminated if for some reason they were unable to perform one of the required functions. Persons older than 65, representatives in the national assembly, lawyers, doctors, pharmacists who did not have an assistant, persons who performed the duty of a judge, deputy or juror during a run-out term, persons who worked in the communications institute and persons who proved not to be able to cover the costs of the service.²⁷

Every year, one month before the elections, the municipality authorities compiled a list of municipal officials who could be elected as local judges, deputies or jurors. The list was publicly announced and displayed for 8 days. Objections could be submitted to the municipal authorities within the same deadline. Political districts, in cities these were city councils, decided on each objection irrevocably. If the objection was justified, the list was corrected.²⁸

Local court jurors, as well as judges and their deputies performed their duty for free²⁹, while clerks and other services were paid from municipal income.³⁰

The local court had also its seal with the coat of arms of the Kingdom of Croatia, Slavonia and Dalmatia and the sign “*Local court for the municipality of (name of the municipality)*”³¹

Members of the local court were not allowed to participate in discussions that concerned them, their spouses, or spouses’ relatives in horizontal or vertical line, including uncles, nephews, aunts and nieces.³²

The local court was obliged to hold at least one session every week. Session days were determined in advance at the beginning of each year. In urgent cases, the judge (or his deputy) could convene a session immediately, or the next day at the latest.³³

Clerks and other court employees were appointed by the mayor (in cities), while in other municipalities, they were hired by municipal notaries, free of charge in his capacity as a clerk of the local court. Other municipality staff were at the disposal of local courts for administrative tasks.³⁴

²⁶ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 10.

²⁷ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 11.

²⁸ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 13.

²⁹ Exceptionally, larger municipalities could grant a local judge some kind of reward, compared with the *Act*, §. 3. Likewise, judges, deputies and jurors could get travel costs reimbursed. M. Smrekar, *op. cit.*, p. 598.

³⁰ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 5.

³¹ Although Osijek had a status of a city (*Staat*), the seal stated the name of the local court of particular municipality, which also referred to the city of Osijek. *Act on Local Courts and Procedures*, §. 4.

³² *Act on Local Courts and Procedures*, §. 16.

³³ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 17.

³⁴ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 18.

Each local court hired a local judge (or his deputy) as a president and two jurors. The local court would issue verdicts on behalf of His Imperial and Royal Apostolic Majesty.³⁵ The local court judge summoned the jurors to the sessions in alphabetical order.³⁶

When a local court judge was prevented from performing his duty, he should have informed his deputy about it, in which case the deputy was then authorised to preside over the court. Local court judges who could not justify their absence from the sessions and failed to inform their deputies about their absence were punished by the district court with a fine of 10 forints.

When prevented from attending sessions they were invited to, jurors also had to inform the local judge or his deputy about their absence at least one day before the session. In case the invited juror did not justify his absence well in advance, the local court judge fined him 5 forints. The juror had the right to appeal against the judge's decision to the royal district court within 8 days, which would then make an irrevocable decision about the juror's fine.

In case of the unjustified absence of judges, deputies or jurors from the local court sessions, due to which the session could not be held, the royal district court could compensate the costs caused by the cancelling of sessions upon the parties' request. An appeal against the decision of the royal district court could be made to the royal ban table, which made irrevocable decisions on such appeals.

Jurors failing to attend sessions to which they were invited could be invited again out of the alphabetical order to participate in next sessions.³⁷

Local courts held their sessions regularly in their premises or in the municipal office, if they did not dispose of their own premises.³⁸

Local Court in Osijek

The local court was comprised of a judge, a deputy judge, and a certain number of jurors and clerks. The Local Court of Osijek disposed of two hundred jurors, who were appointed by the Ban upon proposal of the local authorities.³⁹ The number of jurors varied depending on the municipality and the number of inhabitants. The smallest number of jurors was eight, followed by twelve, up to the maximum two hundred.

³⁵ For Croatia-Slavonia, the Apostolic King Franz Joseph I.

³⁶ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 19.

³⁷ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 20.

³⁸ M. Smrekar, loc. cit., p. 606.

³⁹ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 2.

Members of the Local Court of Osijek were elected by the Osijek City Council.⁴⁰ Candidates were elected if winning a majority of votes of at least two-thirds of all city councillors⁴¹ who were present at the elective session. Members of the Local Court of Osijek were first elected for a one-year term, and since 1881 for a three-year term. A three-year term was established for all local court officials in Croatia and Slavonia, at the end of which a new list of local court candidates was drafted. The first day of July was taken as a starting date of regular three-year terms (for example, 1890, and every third following year, i.e. 1893, 1896, etc.).⁴²

The local court sat as a panel composed of a judge or his deputy as a president and two jurors. The local court judge (or deputy) invited two jurors to attend each court session. Jurors were invited following the alphabetical order entered in the directory. The order of inviting jurors to court sessions could be changed only if invited juror could not attend the session for justified reasons or for reasons established by the Act.⁴³

The first election of members for the Local Court of Osijek took place on 28th March 1877, at the general assembly of the Osijek City Council, under number 2778.

“This City Authority proposes, according to §. 8 to 12 of the Act on Local Courts and Procedures of 3rd October 1876 and concluded list of municipal officials, who can be elected as local court judge, his deputy and jurors for the year 1877 in the city of Osijek, to perform the election of the local court judge and his deputy based on the writing of the Department of Internal Affairs and Justice of the High Government of the Kingdom of Dalmatia, Croatia and Slavonia, issued in Zagreb on 6th February 1877 under the item No. 719, and to elect 200 jurors according to the order of the Governmental Department of Justice issued on 6th February 1877 under the item No. 564.”

“According to the writing of the Governmental Department of Justice in Zagreb of the Kingdom of Dalmatia, Croatia and Slavonia issued on 22nd this month under the item No. 1632, larger cities are allowed to establish local courts according to their needs and to designate them with numerals I, II, III corresponding to the divisions that will be authorised for specific city territory as approved by the High Government; therefore, the general assembly, bearing

⁴⁰ Municipal representation, but in the case of Osijek – the City Council.

⁴¹ Amendment of the Act of 6th April 1881 (§. 1) modified the article 6 of the Act on Local Courts and Procedures from 1876, which extended the terms of local judges, deputies and jurors to three years.

⁴² M. Smrekar, op. cit., pp. 600-601.

⁴³ Ibidem, p. 607.

in mind the local circumstances of the city of Osijek, decided to establish two divisions for the local court of Osijek, as follows: I. for the upper and inner town with the seat in the upper town, and II. for the lower and new town with the seat in the lower town, and to exercise its right to unanimously elect candidates for the local courts from the proposed lists for the current year”⁴⁴

The above citations describe the procedure of local court members election and the authorised bodies to perform such election. The Local Court of Osijek had two divisions – I. for the Upper Town and for Inner Town, i.e. for the Fortress (Tvrđa) with one hundred jurors, and II. for the Lower Town and the New Town, with one hundred jurors as well (thus making a maximum of two hundred jurors for the whole city).

The same situation was repeated the following year, on 1st June 1878, as of the general assembly record No. 4732.⁴⁵ In the next two years, local court members were elected every year. At the assembly held on 30th May 1879, under the record No. 5838, the Osijek City Council confirmed a new list of jurors, along with the new/old judge and deputies⁴⁶, and one year later, on 21st May 1880, under the record No. 5253, it issued again a new list of jurors, confirming again the new/old judge and deputies.⁴⁷

In 1881, the Act on Local Courts and Procedures was amended after the authorities realised that it was not necessary to re-elect more or less the same people every year. The amendment to the Act was adopted on 6th April 1881, by altering the paragraph six to extend the mandate of local court judges, deputies and jurors to three years. The session held on 7th June 1881 was the last one at which the members of the local court were elected for a one-year term, as it was recorded under No. 5932.⁴⁸

Osijek City Council held the next session that discussed local courts on 13th August 1881, upon having received the news about the amendment to the Act and its applicability to the already elected members of the local court to extend their mandate from one to three years. The record was labelled with the No. 7294:

„Referring to the writing of the Governmental Department of Justice in Zagreb of the Kingdom of Dalmatia, Croatia and Slavonia issued on 15th June 1881 under the No. 4483, this municipal authority concluded on 7th June 1881 under the item No. 5932 that the election of the judge and his deputy for the local court of Osijek for the term starting on 1st July 1881 and ending in June 1884, which was performed by the city councillors at the session held on 7th

44 S. Sršan, *Zapisnici grada Osijeka 1876–1886*, Osijek 2006, pp. 63-66.

45 Ibidem, pp. 121-124.

46 Ibidem, pp. 151-154.

47 Ibidem, pp. 187-190.

48 Ibidem, pp. 247-249.

June 1881, cannot be confirmed because article 6 of the Act on Local Courts and Procedures adopted on 3rd October 1876 determines that elective sessions shall be attended by at least two-thirds of the councillors, and the mentioned session held on 7th June was attended by only 21 councillors, i.e. only one more than a half, so there is a need to perform a new selection of staff for the local court of Osijek as soon as possible, exactly according article 6 of the mentioned Act.

As the General Assembly met today with a sufficient number of its members, it considers the High writing and unanimously adopts the Assembly's conclusion dated June 1881, No. 5932, by which elected judge for the local court of the city of Osijek for the period from 1st July 1881 to the end of June 1884 is again the city senator Mr. Vaso Atanasijević, his deputies are again the city captain Mr. Petar Modesti and the city grand notary, Mr. Ante Ioannović, and the jurors are persons as listed there and announced.

The city authority is instructed to submit this conclusion in a certified copy to the Governmental Department of Justice of the Kingdom of Dalmatia, Croatia and Slavonia for the purpose of obtaining a confirmation of the re-elected local judge and his deputy from His Highness Mr. Ban, according to article 6 of the Act on Local Courts and Procedures of 3rd October 1876.”⁴⁹

Three years later, the General Assembly of the city of Osijek adopted again a new list of members for the local court of Osijek. The issue was discussed at the session held on 11th June 1884, under the agenda item No. 7282.⁵⁰ The next election was held in 1887, the records of which are found in the minutes of the session held on 12th July 1887, under the agenda item No. 54 – number 6770-1887.⁵¹

The following election of the local court members encountered a problem due to the insufficient number of city councillors. Since the Act required the presence of 2/3 of the representatives⁵² at the elective session, new election of the local court members was postponed during the whole year. The first lack of quorum occurred on 20th January 1891, as the issue was presented on the agenda item No. 1 – number: 10439 ex 1890:

“Election of the local court judge, his deputy and jurors for the new three-year period.

The Chairman removes that issue from the agenda due to the lack of presence of the necessary 2/3 of the city councillors.

As proposed by the city councillor Mr. Vašo Gjurgjević, the city council unanimously concludes that they will not elect any of the city officials for the

⁴⁹ Ibidem, pp. 261-262.

⁵⁰ Ibidem, pp. 420-423.

⁵¹ S. Sršan, *Zapisnici grada Osijeka 1887-1895*, Osijek 2007, pp. 46-49.

⁵² *Act on Local Courts and Procedures*, §. 6.

local court judge, because they are already burdened with city affairs. For the purpose of making a specific proposal, it forms a committee consisting of councillors Vaso Gjurgjević, Dragutin Bartolović and Mato Gršković, who shall submit their proposal to the city council.”⁵³

The next lack of quorum occurred again on 23rd May 1891, as the issue was again on the agenda item No. 53 – number: 10439 ex 1890 and 806:

“Election of the local court judge, his deputy and jurors.

The Honourable Mr. Chairman removes this issue from the agenda because there is no necessary presence of 2/3 of the councillors.”⁵⁴

The lack of quorum happened again on 10th August the same year, when the issue was to be discussed under the agenda item No. 83 – number: 10439:

“Election of the local court judge, his deputy and jurors.

The Chairman removes this item from the agenda because there is no necessary presence of 2/3 of the councillors.”⁵⁵

The following record referring to the election of the local court members was the shortest one among the minutes of the sessions held by the Osijek City Council, which indicated that the election could not be performed again due to the lack of quorum. On 5th December 1891, record with the ordinal number 119 – number: 10439 and 806 stated just one sentence:

“Election of the local court judge, his deputy and jurors.”⁵⁶

Another record available in the archives dates back to 27th January 1892 when the session of the Osijek City Council was finally held after more than a year of failing to elect new members of the Osijek local court. On that occasion, the new list of local court members was confirmed, as of the record No. 1 – number: 10439 and 806.⁵⁷

The penultimate record concerning the election of local court members dates to 13th October 1896, when the Osijek City Council held a session chaired by Count Teodor Pejačević, Grand Prefect of the Virovitica County. That session was held after more than four years since the last election of the Osijek local court members. The record was archived with No. 265, number 14.356.⁵⁸

The last record concerning the election of the Osijek local court members available in the archives refers to a session of the Osijek City Council chaired again by the Count Teodor Pejačević, Grand Prefect of the Virovitica County.

⁵³ S. Sršan, *Zapisnici grada Osijeka 1887–1895*, op. cit., pp. 323.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 353.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 366.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 389.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 399–402.

⁵⁸ S. Sršan, *Zapisnici grada Osijeka 1896–1901*, Osijek, 2008, pp. 114–116.

The session was held on 13th September 1899, almost three years after the previous appointment of the judge. The record was archived with No. 163, number 16.403.⁵⁹

At the session held on 27th October 1899, city councillor Mr. Novak reported that the provincial government confirmed the election of Ante Joanović as a local court judge, and Nikola Virovac and Otokar Novak as his deputies. The Osijek City Council acknowledged the confirmation unanimously.⁶⁰

As stated in the conclusion referring to the election of local court members, the election had to be confirmed by the Ban.⁶¹ However, prior to the Ban's approval, royal grand prefect of the respective county had to issue a confirmation for the election list. If he had no objections, then the list could be forwarded to the Ban for his approval.⁶²

After the Ban approved the proposal and bestowed the honours on local judges, deputies or jurors, they were obliged to accept the appointment. If they refused, they were penalised with fines from 25 to 50 forints. The penalty was determined by political authorities, or by city governments.⁶³

Once the Ban confirmed the election of local judges, deputies and jurors, political authorities were obliged to communicate the appointment to the district courts, as the local courts were under their jurisdiction. Upon receiving the confirmed list of newly elected local court members, the presiding judge of the authorised district court had to organise oathtaking according to article 15 of the Act on Local Courts and Procedures of 3rd October 1876. Newly elected local court members took oath at the premises of the respective district court. President of the district court gathered newly elected local court members, as well as members of the current representation.⁶⁴

The oath was read aloud by the district court president:

“You will swear to the almighty and all-knowing God that you will be faithful and loyal to His Majesty the Emperor of Austria, the Apostolic King of Hungary, Dalmatia, Croatia and Slavonia, as well as to the state and province constitution, and that you will perform the duties of local judge, deputy, jurors and vote on court's behalf to the best of your knowledge and conscience.”

Each elected member of the local court would swear by saying:

“I swear, so help me God!”⁶⁵

⁵⁹ Ibidem, pp. 450-452.

⁶⁰ Ibidem, p. 462.

⁶¹ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 7.

⁶² M. Smrekar, op. cit., p. 602.

⁶³ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 14.

⁶⁴ M. Smrekar, op. cit., p. 605.

⁶⁵ *Act on Local Courts and Procedures*, §. 15.

Conclusion

Most of legal acts adopted during the reign of Ban Ivan Mažuranić referred to the reforms of the judicial system. While considering these reforms, the quantitative aspect is usually stressed as there were many new laws enforced to regulate the new judicial system and the organisation of judicial authority in the Kingdom of Croatia, Slavonia and Dalmatia. However, the quantity of these laws emphasises the scope of legislative work in the mentioned area, which was completed in a relatively short time.

The Act on Judicial Authority was among the fundamental laws of the Croatian autonomous legal system adopted by the Croatian Parliament as part of Mažuranić's reforms. The Act itself was created mainly based on the Austrian Constitutional Act on Judicial Authority from 1873, although the Austrian Act did not recognize the legal jurisdiction of the local courts, but considered them as reconciliation courts. Considering its purpose and fundamental provisions, the Act on Judicial Authority was in the spotlight of autonomous government in Croatia. Furthermore, the Act on Local Courts and Procedures contributed to significant disburdening of the first instance courts, as the matter of financial disputes was taken over by local courts. As local courts were established in almost every town and municipality, and staffed by local laity who served for free, such a reform saved a lot of time and money for the Triune Kingdom of Croatia, Slavonia and Dalmatia.

As a modern state requires a modern judiciary, successful reforms and enforcement of new laws created a path for the modernisation of the Croatian state according to the European standards of a modern civil state.

Bibliography

Literature

- Beuc I., *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527–1945)*, Zagreb 1969.
- Beuc I., *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Zagreb 1985.
- Čepulo D., *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine*, "Hrvatska javna uprava" 1999, No. 2.
- Čepulo D., *Mjesni sud na hrvatsko-slavonskom području između sudske i upravne vlasti*, "Liber Amicorum Mihajlo Dika - Zbornik radova u čast 70. Rođendana prof. dr. sc. Mihajla Dike" Zagreb 2013.
- Milušić A., *Mažuranićeve reforme u hrvatskom sudstvu i modernizacija sudskog procesnog prava*, "Pravni vjesnik" 1994, 10 (1-4).

Smrekar M., *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*, Zagreb 1899.

Sršan S., *Osječki ljetopisi 1686–1945*, Osijek 1993.

Sršan S., *Zapisnici grada Osijeka 1876–1886*, Osijek 2006.

Sršan S., *Zapisnici grada Osijeka 1887–1895*, Osijek 2007.

Sršan S., *Zapisnici grada Osijeka 1896–1901*, Osijek 2008.

Legal sources

Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima, Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, No. 87, vol. 32, 1876.

Zakon o uređenju redovnih sudova za Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca, Official Journal of the Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes dated 25th January 1929, No. 20-X

Zakon o vlasti sudačkoj, „Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju” 1874, No. 15, vol. 8.

SUMMARY

Election of the Local Court Members in the 19th Century City of Osijek

With the election of Ivan Mažuranić as Ban of Triune Kingdom of Croatia, Slavonia and Dalmatia in 1873, numerous reforms were implemented in the administration and the judiciary. In the beginning of his term, he proposed to the Parliament the Act on Judicial Authority (*Zakon o vlasti sudačkoj*), which was adopted already next year, in 1874, to be considered one of the fundamental acts of the Croatian autonomous legal system. In order to disburden the judiciary in the first instance, in 1876, Ban Mažuranić followed the Act on Local Courts and Procedures (*Zakon o mjesnim sudovima i postupku pred njima*) to establish a court in each municipality authorised to deal with disputes over small sums of money. Local courts consisted of a judge, a deputy, several jurors and the necessary number of clerks and other support staff. The number of jurors for the local court was determined by the Ban, who decided on it by taking into account the size and intelligence of the population, as well as other circumstances. The smallest number of jurors was eight, for small municipalities, i.e. villages, while the largest number of jurors could be two hundred, like in the case of the local court of the city of Osijek. Local court judges, their deputies and jurors were elected by municipal representatives for a term of one year (from 1881 on, the term lasted for three years) by a majority of votes of at least two thirds of the representatives present at the election session. In the city of Osijek, there were two divisions of the local court, one for the Upper Town and the other for the Lower Town. Each division disposed of one hundred jurors, meaning that there were two hundred jurors for the Local Court of Osijek.

Sanja Savić

Универзитет у Источном Сарајеву
(University of East Sarajevo, Bosnia and Herzegovina)
e-mail: sanja.savic@pravni.ues.rs.ba

ORCID: 0000-0002-8109-7830

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.22

Constitution of the Kingdom of Serbia from 1888

ABSTRACT

In the paper, the author analyzes the adoption procedure, characteristics and significance of the Constitution of the Kingdom of Serbia from 1888. After the Kingdom of Serbia acquired the status of an independent and sovereign state by the decision of the Congress of Berlin, all restrictions regarding its constitutional arrangement disappeared. Emphasizing that the constitution of 1869 was passed illegally during his childhood, and that it gave the people too much freedom, King Milan Obrenović initiated the adoption of a new constitution. Created as a result of a political agreement between King Milan and the Radical Party, the constitution was supposed to secure the interests of both parties, i.e. the survival of the ruling dynasty on the throne and the introduction of a parliamentary system. The constitution was intended to establish a balance between the rights of the people, the ruler and the assembly. By arranging the political system of the state on the principles of parliamentarism and democracy, which sought to satisfy the interests of different layers of the Serbian citizenry, and by providing favorable conditions for further democratization of political life, the constitution of 1888 represented one of the most advanced constitutions in Europe at that time. However, practice has shown that parliamentary democracy requires a more developed social environment than the one that existed in the Kingdom of Serbia at the end of the 19th century.

Key words: constitution, king, National Assembly, civil rights, parliamentarism

Work on the adoption of the Constitution

The period between 1880–1888. was marked by the struggle for the adoption of a new constitution. In the beginning, the fight was between the Radical and Progressive parties, and over time it turned into a fight between King Milan Obrenović and the Radicals. In that fight, King Milan, according to the Constitution of 1869, had the possibility to form a government regardless of the parliamentary majority. It was for this reason that the king was not in favor of the idea of changing the constitution. On the other hand, the Radicals wanted to limit the monarch and give all the power to the National Assembly.

As early as 1883, both the Progressives and the Radicals presented their proposals for a new constitution. The draft constitution drawn up by the Progressive Party envisioned a parliamentary monarchy in which the ruler and the people's representatives would be equal in legislation, and the ministers would be accountable to the parliament. According to the constitutional project of the Radical Party, the National Assembly would hold supreme power, while the monarch would have almost no important role.

The events that followed in the following years, which called into question the reputation of the Obrenović dynasty (Austrophile policy, defeat in the war with Bulgaria, divorce from Queen Natalia...), led King Milan to change his position regarding the adoption of a new constitution. The initiative to change the Constitution of 1869, which the king had the right to do according to Article 131, came directly from King Milan, who pointed out that the Constitution had been adopted during his minor years.¹

By the King's proclamation of October 14, 1888, elections to the Great National Assembly were announced, and the very next day, a constitutional committee was formed to draft the constitution.² The committee included representatives of all three political parties (liberal, progressive and radical). The king was the head of the board, while the vice presidents were the party leaders: Jovan Ristić, Milutin Garašanin and Sava Grujić.³ The intention of King Milan was to personally participate in the drafting of the new constitution and to pass the constitution in agreement with all parties. Given that apart from them, 82 other members and 15 secretaries were involved in the work of the board, it represented an extremely large body. The first session of the Constitutional Committee was held on October 22, and some previous issues were resolved on

¹ The king initiated the change of the constitution in 1887, but the work on the new constitution did not start until October 1888. M. Jovičić, *Leksikon srpske ustavnosti*, Beograd 1999, 306. See also: Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije u drugoj polovini XIX veka (knjiga druga)*, Beograd 1924, 66.

² D. Jevtić, D. Popović, *Pravna istorija jugoslovenskih naroda*, Beograd 1994, 152-153. The elections for the Grand National Assembly held on November 20 were annulled by royal decree due to the interference of the police authorities. In the new elections, held on December 4, the radicals won.

that occasion. It was decided that the meetings of the board would be secret, that a completely new constitution would be drawn up, and that a narrow board of twelve members would be formed.⁴ Its included the president and vice-presidents of the constitutional committee and three representatives of each political party.⁵ During the work, the king repeated several times that the constitution is a “*bilateral contract between the Crown and the people*”, by which he wanted to let the radicals know that they cannot impose their views on the Crown and that the new constitution will only be reached through compromise.⁶

In addition to the basic notions about the nature of the constitution, King Milan felt the inevitability of parliamentary rule, which should be based on the new constitution. The idea of the necessity of a parliamentary government was shaped by liberals in the period 1858–1870 and then continued through radical ideology during the eighties.

During the work on the new constitution, the issues of the organization of the National Assembly (unicameral or bicameral), the abolition of the death penalty for political criminals and the method of voting caused the most discussion.⁷

The progressives justified their demand for a bicameral assembly by the need to include the intelligentsia in legislative work.⁸ In contrast to them, the radicals were proponents of the unicameral system, and King Milan shared their opinion. Gligoriје Gerišić gave the following reasons in support of that system:

1. in the past, the Serbian people always had one home; the old council and the National Assembly were never in the relationship of two chambers; therefore, the upper house has no tradition in Serbia;
2. in western countries, the upper house has its historical origin, it is an aristocratic institution;
3. rashness of one house can be prevented in another way, and not by the institution of the upper house, which means introducing the germ of conflict into state life, since in our country the upper house would not be able to resist the decisions of the lower house for a long time;
4. the bicameral system would further distance the intelligentsia from the people;
5. in small states it is difficult to find elements that should come to the upper house;

3 T. Podgorac, *Tvorci ustava Kneževine i Kraljevine Srbije 1835-1903*, „Anali Pravnog fakulteta u Beogradu“ 1989, knjiga 5, 575; V. Čubrilović, V. Ćorović, *Srbija od 1858 do 1903*, Beograd 1938, 148.

4 D. Janković, M. Mirković, *Državnopravna istorija Jugoslavije*, Beograd 1997, 126.

5 D. Jevtić, D. Popović, op. cit., 153.

6 M. Popović, op. cit., 85-87.

7 D. Janković, M. Mirković, op. cit., 127.

8 L. Krkljuš, *Pravna istorija srpskog naroda*, Novi Sad 2004, 259.

6. The State Council, which will examine each legislative proposal before it comes before the National Assembly, will be a surrogate of the upper house; that is why there is no need for an upper house.”⁹

The issue of abolishing the death penalty for political criminals was raised by liberal Sima Nestorović, justifying his proposal by the fact that it has been abolished in most countries. The proposal was mostly supported by the radicals, among whom the explanation given by Gligorije Gerišić stood out.

Emphasizing scientific arguments and referring to the French statesman Guizot, Gerišić justified his request with the fact that it is an immutable punishment: “*The death penalty is absolute, inextensible, indivisible and can neither be reduced nor increased, and political crimes are changeable.*”¹⁰ In contrast to him, Pera Todorović represented the advocates of the death penalty. Himself sentenced to death for political reasons, Todorović observed two types of people among the revolutionaries. The first group was represented by real revolutionaries, idealists, who did not even want to live in case their struggle failed. The second group consisted of those who only wanted to benefit themselves in such revolutionary struggles, and therefore did not deserve any mercy.

Emphasizing that it is about the glorification of the Timočka Rebellion, King Milan expressly refused such a request. Although the proposal to abolish the death penalty for purely political criminals was also rejected by the constitutional committee, this provision was later included in the constitution.¹¹

A lively discussion also took place when it came to the question of the voting method. The biggest proponents of public voting were the radicals. Their member Ranko Tajsic pointed out that: “Secret voting means killing the pride of a Serb, who until now has spoken his opinion to everyone’s face, who proudly passed through the ranks of gendarmes and public security guards and voted publicly for whomever he wanted”.¹² Unlike S. Grujić, who fully supported the public vote, G. Gerišić believed that secret voting was still a better solution.¹³ Citing as the main reason the pressures voters would be exposed to, King Milan supported the secret ballot.¹⁴

In a speech given after the work of the constitutional committee, the king called on the Grand National Assembly to adopt the draft constitution as it is

⁹ M. Popović, op. cit., 98.

¹⁰ J. Prodanović, *Ustavni razvitak i ustavne borbe u Srbiji*, Beograd 1936, 287.

¹¹ M. Popović, op. cit., 90-93.

¹² Ibidem, 104.

¹³ „Voting publicly is a virtue, and the public is a strong factor for morality, because without public criticism there would be many ugly things in society. But still, due to pressure from above, secret voting should be introduced as a necessary evil, a necessary need.” J. Prodanović, op. cit., 293.

¹⁴ M. Popović, op. cit., 106.

or to reject it completely.¹⁵ In accordance with the king's message, the Great National Assembly voted for the constitution on December 21, 1888 without much discussion, and the very next day it was ceremonially confirmed by the king.¹⁶ By adopting the "most free-minded constitution in Europe",¹⁷ Serbia joined the ranks of modern parliamentary monarchies. The Constitution of 1888 is also known in science as the „Radical Constitution”.

According to S. Jovanović: "The Constitution of 1888 was a joint work of King Milan and the radicals, which he and they joined after one of their defeats, he after Slivnica, they after the Timočka Rebellion. Neither he nor they were ready to fight; both he and they felt the need for peace and recovery, – and they made a bargain between themselves in which both he and they gained something and lost something".¹⁸

Characteristics and importance of the Constitution

The radical constitution had 204 articles, divided into 15 parts.¹⁹ The first part of the constitution related to the form of government, state religion and geographical layout of the state. When it comes to the form of government, the Kingdom of Serbia is a hereditary monarchy with popular representation. The coat of arms of the Kingdom is a double-headed white eagle on a red shield with a royal crown. The state religion in Serbia is Eastern Orthodox Christianity and the Serbian Orthodox Church is autocephalous.

When it comes to the states geography, the Kingdom of Serbia is constitutionally divided into 15 districts. Districts were divided into regions, and regions into municipalities. The state territory could neither be alienated nor separated.

¹⁵ "The Grand National Assembly will either accept this constitution as it is, cover to cover, or it will not, in which case... I am quite clear what I will do then." Listed according to: D. Janković, M. Mirković, op. cit., 127.

Although this behavior was presented as „evidence of the tyrannical behavior of King Milan”, according to the 1869 constitution „he had the right to demand that the constitutional draft be decided as a whole that must not be changed, but must either be completely accepted or completely rejected.” S. Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića (knjiga druga 1878-1889)*, Beograd 1927, 357.

However, one change was made, and it is about Art. 200. That amendment provided that the Serbian army could not be placed in the service of another country without the approval of the National Assembly. As an explanation for that change, which the king otherwise opposed, Stojan Protić stated that it was made keeping in mind the provisions of the Secret Convention. V. Ćorović, op. cit., 668.

¹⁶ 498 deputies voted for the constitution, 75 were against, and 3 deputies abstained. D. Janković, M. Mirković, op. cit., 127.

¹⁷ Ž. Živanović, op. cit., 385.

¹⁸ S. Jovanović, op. cit., 360.

¹⁹ The analysis of the constitutional provisions was carried out on the basis of the text of the constitution given in: L. Krkljuš, *Odabrani izvori iz pravne istorije srpskog naroda*, Novi Sad 2003.

The second part talks about the constitutional rights of Serbian citizens, which were organized according to the model of developed European countries.²⁰ Equality before the law, personal freedom, prohibition of exile from the country, inviolability of residence, inviolability of property, prohibition of property confiscation are guaranteed. In connection with the protection of personal freedom, Art. 9 stipulated that no one could be detained without a written and reasoned decision of the investigating judge. That decision had to be communicated to the person being detained during the very hour of detention. The exception was the case when the culprit was caught in the act. He could then be detained immediately, but the decision had to be communicated to him within 24 hours of the detention. An appeal against the decision on custody could be lodged with the court of first instance. If the appeal was not filed within three days of the announcement of the detention decision, the investigating judge had to send the case to the court within 24 hours and without appeal. The court had to confirm or reject the decision of the investigating judge within 24 hours. This court decision was enforceable.

The issue that caused numerous controversies during the adoption of the constitution is the death penalty for political criminals. At the insistence of the radicals, the death penalty was abolished for purely political crimes. However, there were two exceptions:

1. assassination or attempted assassination of the ruler or members of his household, for which the death penalty is provided for in the Criminal Code,
2. cases in which, in addition to purely political crimes, another punishable act was committed, for which the Criminal Code provides for the death penalty, as well as cases in which the death penalty is provided for by military laws.

In addition to personal, the constitution also provides for political rights: freedom of expression, press, association.

The constitution divides power into legislative, executive and judicial. However, the fact that legislative power is exercised by the king and the National Assembly together, indicates that this division was not consistently implemented. The right to propose laws belonged to both parties. Also, each law required the consent of both the king and the National Assembly.²¹

²⁰ M. Jovičić, *Ustav i ustavnost*, Beograd 2006, 685.

²¹ The State Council also had some jurisdiction in the field of legislation. Namely, according to the constitutional provisions, the National Assembly could not decide on any legal proposal without the opinion of the State Council. M. Kulauzov, *Dvodomni sistem kao jemstvo pravne države u srpskoj ustavnoj istoriji*, [in:] *Zbornik radova Vladavina prava i pravna država u regionu*, ed. Goran Marković, Istočno Sarajevo 2014, 796.

The king is the head of state and his person is inviolable. He represents the country in relations with foreign countries, declares war and concludes peace, confirms and promulgates laws, appoints state officials, has the right to amnesty and pardon. Also, the king convenes the National Assembly in regular or extraordinary convocation, and opens and closes its sessions with a speech. He had the right to postpone the session, but that postponement could not be longer than two months, nor could it be repeated in the same convocation without the consent of the National Assembly. Apart from postponement, he also had the right to dissolve the National Assembly. In that case, the act of dissolution had to contain an order for new elections within two months at the latest, as well as an order for convening the National Assembly within three months from the date of dissolution at the latest. All ministers were required to re-sign the decree on the dissolution of the assembly. In this regard, every act of the king related to state affairs had to be countersigned by the competent minister, who is therefore responsible for it.

In the event that the heir to the throne is a minor at the time of the king's death, until he comes of age, power will be exercised by the Viceroyalty, composed of three persons. According to Art. 68, no changes in the constitution could be made during the king's minority.

The second legislative body was the National Assembly. A distinction was made between the "ordinary" and the Great National Assembly.

The National Assembly consisted of deputies elected by the people. Deputies were elected directly by the people, and voting was secret. In each district, one deputy was elected for every 4,500 tax heads. If the surplus of tax heads in one district exceeded 3,000, one more deputy was elected in that district.

Every Serb who had turned 21 and paid taxes had the right to vote. Cooperative members who turned 21 had the right to vote regardless of how much tax they paid. Officers and soldiers during their service did not have the right to vote. Therefore, the constitution of 1888 did not provide for universal suffrage.

In order for someone to be elected as a deputy, he had to meet certain conditions: active voting rights, being a Serb, enjoying all civil and political rights, living in Serbia, being over 30 years old, and paying at least 30 dinars in taxes. Police officers could not be elected as deputies.

In addition to "ordinary" deputies, two persons had to be elected in each district who, in addition to the general requirements, also met a special one: that they had graduated from a university in the country or abroad, that is, a higher vocational school that is on par with a university.²² They were considered to meet

²² During the drafting of the constitution, there was a controversy over the number of these deputies. Representatives of the Liberal and Progressive parties believed that such representatives should be a third or a quarter of the total number, representatives of the Radical Party did not agree that their share in the total number should be greater than a fifth.

this requirement, and if they had not completed college or higher education, all those who were:

1. presidents or vice-presidents of the National Assembly,
2. ministers or diplomats,
3. the president, vice president and members of the State Council,
4. retired generals and colonels.²³

These two deputies were elected on the same day and in the same way as the other deputies, but separately from them. In this way, it was possible to include the intelligentsia in the work of the National Assembly.

Twice as many deputies were elected to the Great National Assembly than to the Ordinary. It was convened in cases when it was necessary to make decisions about the throne, election of viceroys, changes to the constitution, reduction or exchange of a part of the state territory, as well as in cases when the king considered it necessary to convene it.

The Constitution also provides that a deputy held no responsibility for the vote he cast, while the deputy could be held accountable for his speech only by of the Assembly. The responsibility of the deputy consisted in the fact that he could be punished at the suggestion of the president in accordance with the regulations governing the work of the National Assembly. Except in cases where they were caught in the act, without the authorization of the National Assembly, deputies could not be questioned or detained for the duration of their parliamentary mandate.

When it comes to the distribution of mandates, a proportional system was applied. Namely, Art. 93 stipulates the following: "The total number of voters who voted, divided by the number of deputies to be elected by the electoral body in question, will give the quotient of votes according to which each list is awarded a proportional number of parliamentary seats." Each list will get as many parliamentary seats as the number of times the quotient is contained in the votes it received.

With the radical constitution, the National Assembly acquired legislative power in full capacity for the first time.²⁴ The Assembly exercised legislative power together with the king. Namely, it is stipulated that "no law can be issued, repealed, amended or interpreted without the consent of the National Assembly." With the exception of the budget and laws that are directly related to the budget, the Assembly could not consider legislative proposals until they had been studied by the State council, which gave its opinion on them. Also, every legislative proposal, including the budget, had to be submitted for study

²³ The stated condition is stipulated in Art. 100. However, it did not apply when it comes to the election of members of the Grand National Assembly.

²⁴ V. Petrov, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010, 39.

to a special parliamentary committee. The government could withdraw the legal proposal until the Parliament made a final decision on it. If the Assembly rejected a legal proposal, it could no longer be submitted to it during the same convocation.

Every year, the Assembly approved the budget, which was worth one year. The budget was submitted to the National Assembly at the beginning of its work. In addition to the budget, the previous year's final account was also submitted to the Assembly. All state revenues and expenditures had to be contained in the budget and in the final account. The review of the accounts was carried out by the Main Control, which consisted of the president and four members. They were appointed by the National Assembly from among those proposed by the State Council. The proposed list had to have twice as many candidates as the number of vacancies. In this way, the National Assembly got the opportunity to use the budgetary right against every government, i.e. to "rule the government and have the last word in a conflict."²⁵

Executive power belonged to the king, who exercised it through responsible ministers. Ministers were appointed and dismissed by the king. They had the right of access to the National Assembly, which had to listen to them whenever they requested. However, they had the right to vote only if they were also its members. On the other hand, the Assembly also had the right to demand that ministers be present at its sessions.

The Constitution of 1888 also introduced the principle of political responsibility of the government before the parliament.²⁶ For their official acts, the ministers were responsible to the king and the National Assembly.²⁷ Both the king and the National Assembly had the right to accuse the minister in the following cases:

1. for betraying the country and the ruler,
2. for violating the Constitution and the constitutional rights of Serbian citizens,
3. for accepting bribes,
4. for damaging the state out of self-interest,
5. for violation of the law in cases provided for by a special law on ministerial responsibility.

The term in which the ministers could be accused was 4 years, starting from the moment when the criminal act had been committed. The king's order

²⁵ Đ. Tasić, *Pravni karakter pravila parlamentarnog režima*, [in:] *Arhiv za pravne i društvene nauke, knjiga 30*, Beograd 1926, 6.

²⁶ D. Jevtić, *Povodom stogodišnjice donošenja ustava Kraljevine Srbije od 22.XII 1888. godine*, „Anali pravnog fakulteta u Beogradu“ 1989, br. 5, 577-580.

²⁷ The Constitution did not provide the possibility of a vote of no confidence in the government. See more about it: M. Jovičić, *Ustavi...*, 756.

could not in any case shield the ministers from responsibility. The proposal to impeach the minister had to be submitted in writing, contain all the accusations and be signed by at least twenty deputies. In order for the minister to be tried, the consent of two-thirds of the members of the National Assembly present was required. The accused minister was tried by the State Court, composed of members of the State Council and the Court of Cassation. The king could neither pardon nor reduce the sentence of the convicted minister without the consent of the National Assembly.

Judicial power is exercised by the courts. The principle of judicial independence is proclaimed in Art. 147, where it is said: "Courts are independent." In the administration of justice, they do not stand under any authority, but judge and decide only according to the law. No state authority, neither legislative nor administrative, can exercise judicial functions, nor can courts exercise legislative or administrative authority."

The judiciary was multi-level: Court of First Instance, Court of Appeal and Court of Cassation. The trial was public, except in cases where the public had to be excluded due to the need to protect order and morals. Judges were appointed by the king. The presidents of the first-instance courts were appointed from two lists, one of which was proposed by the Court of Cassation and the other by the Court of Appeal. When appointing the president and members of the Court of Cassation and Appeal, one list was proposed by the State Council, and the other by the Court of Cassation. The proposed lists had to have twice as many candidates as the number of vacancies.

Judges could not be deprived of their title or removed from office without a judgment of the regular courts or a disciplinary judgment of the Court of Cassation. Also, a judge could not be sued without the approval of the Court of Cassation, transferred without his written consent, nor retired against his will, except when he reached 60 years of age or 40 years of civil service.

The State Council consisted of 16 advisers, 8 of whom were appointed by the King, and 8 elected by the National Assembly. The King proposed to the Assembly a list of sixteen candidates, from which it chose eight who were appointed by the King as advisers. On the other hand, the National Assembly proposed its list of sixteen candidates to the king, from among whom he appointed eight as advisers. Vacancies in the Council were filled in the same way. Advisors are appointed for life. The president and vice president of the State Council were appointed by the king from among the councilors for a period of three years.

In order for someone to be appointed as a state adviser, he had to meet certain conditions: he was a Serbian citizen, he was at least 35 years old, he had graduated from university, and he had spent at least 10 years in the civil service.

Counselors were permanent in their profession. This is clearly shown by Art. 142 in which it was said that councilors cannot be removed from their positions or retired against their will, unless they have completed 40 years of civil service or 65 years of age, or if they are unable to perform their duties due to illness.

The competences of the State Council included the following tasks: at the invitation of the government, it prepares legal proposals and drafts of administrative orders of general importance, gives the government its opinion on the cases that it would submit to it, study the legal proposals that the government submits to the Assembly, or that originate from the parliamentary initiatives and give its opinion on them, judge state officials as a disciplinary court, resolve conflicts between administrative authorities, etc.

In the last part, the manner in which changes are to be made in the constitution is provided. In this regard, M. Jovičić noted well that the constitution does not foresee the possibility of adopting a new constitution, but only talks about changes and additions to the existing one.²⁸ Namely, a proposal to amend, supplement or interpret something in the constitution could be made by the king or the National Assembly. If the proposal came from the king, it was communicated to both national assemblies. After that, the Ordinary People's Assembly was dissolved, and the Grand People's Assembly had to be convened within four months. However, if the proposal was submitted by the National Assembly, it had to vote on it two times, with a gap of five days between the two votes. In order to resolve that proposal, at least three-quarters of the deputies had to be present in the assembly, and the proposal was considered adopted if at least two-thirds of the deputies present voted for it. After the proposal was adopted in both assemblies, the Ordinary one was dissolved, and the Great one was convened within four months. Regardless of whether the proposal was submitted by the king or the National Assembly, the Grand National Assembly could only decide on those amendments and additions contained in the proposal on the basis of which it was convened.

Regarding evaluation of the constitution from 1888, experts in the constitutional field expressed a number of praises. Starting from the fact that: "... in our science and the public there is a generally accepted assessment that it is the best Serbian constitution...", it was also presented as "one of the most advanced civil constitutions in Europe at that time" and "a huge step forward in the democratization of political life in Serbia". The Radical Constitution deserves these praises for several reasons: a number of civil rights were proclaimed,

²⁸ M. Jovičić, *Leksikon...*, 311.

the National Assembly received the right of legislative initiative and full budgetary rights, i.e. a parliamentary system was introduced...

Thanks to liberal and democratic provisions, the Constitution of 1888 marked the end of the absolutist rule of the Obrenović dynasty. Unfortunately, the words of King Milan that it was impossible to rule according to this constitution, proved to be visionary in the case of the young heir to the throne, Alexander. With the coup d'état in 1894, he abolished the "Radical Constitution" and reinstated the Constitution of 1869. However, according to M. Jovicic: "the understanding of his qualities was strong and his 'second life' in the form of the Constitution from 1903, in fact, extended practically until 1921, when the Constitution of the Kingdom of SHS was adopted".

Bibliography

- Čubrilović V., Ćorović V., *Srbija od 1858 do 1903*, Beograd 1938.
- Ćorović V., *Istorija Srba*, Beograd 2002.
- Janković D., Mirković M., *Državnopravna istorija Jugoslavije*, Beograd 1997.
- Jevtić D., *Povodom stogodišnjice donošenja ustava Kraljevine Srbije od 22 XII 1888. godine*, „Anali pravnog fakulteta u Beogradu“ 1989, knjiga 5.
- Jevtić D., Popović D., *Pravna istorija jugoslovenskih naroda*, Beograd 1994.
- Jovanović S., *Vlada Milana Obraničića (knjiga druga 1878–1889)*, Beograd 1927.
- Jovičić M., *Leksikon srpske ustavnosti*, Beograd 1999.
- Jovičić M., *Ustavi i ustavnost*, Beograd 2006.
- Krkljuš Lj., *Odabrani izvori iz pravne istorije srpskog naroda*, Novi Sad 2003.
- Krkljuš Lj., *Pravna istorija srpskog naroda*, Novi Sad 2004.
- Kulauzov M., *Dvodomni sistem kao jamstvo pravne države u srpskoj ustavnoj istoriji*, [in:] *Zbornik radova Vladavina prava i pravna država u regionu*, ed. G. Marković, Istočno Sarajevo 2014.
- Podgorac T., *Tvorci ustava Kneževine i Kraljevine Srbije 1835–1903*, „Anali Pravnog fakulteta u Beogradu“ 1989, knjiga 5.
- Popović M., *Poreklo i postanak ustava od 1888. Godine*, Beograd 1939.
- Petrov V., *Parlamentarno pravo*, Beograd 2010.
- Prodanović J., *Ustavni razvitak i ustavne borbe u Srbiji*, Beograd 1936.
- Sučeska A., *Istorija države i prava naroda SFRJ*, Sarajevo 1971.
- Tasić Đ., *Pravni karakter pravila parlamentarnog režima*, [in:] *Arhiv za pravne i društvene nauke*, knjiga 30, Beograd 1926
- Vojinović N., *Istorija države i prava naroda Jugoslavije*, Nikšić 1993.
- Živanović Ž., *Politička istorija Srbije u drugoj polovini XIX veka*, Beograd 1924.

SUMMARY

Constitution of the Kingdom of Serbia from 1888

The Constitution of 1888 represented a major turning point in the development of Serbian constitutionalism. In Serbian constitutional history, this constitution is significant not only for its content, but also for the manner in which it was created. This is one of the best examples of the ruler's intervention in constitutional issues and inter-party relations. The procedure for adopting the constitution involved two stages. The first was carried out in the Constitutional Committee, and the second in the Grand National Assembly. The Constitutional Committee was an extra-constitutional body created by King Milan, which essentially replaced both the government and the Grand National Assembly. Although it was created as a result of party compromise, the Constitution essentially represented a victory for the Radical Party, which succeeded in two purposes: to limit the ruler and to introduce majority rule. The Radical Party represented the main political force in the struggle for the new constitution. The Constitution introduced a number of novelties in relation to previous political life. Certainly the most significant was the introduction of parliamentarism. For the first time in history, the National Assembly became a real political factor. She gets the right of legislative initiative, full budgetary right, as well as the right to accuse ministers. Unlike the previous constitution, according to which the ministers were responsible to the prince and the National Assembly, but in practice only the ruler had the possibility to change the composition of the government, now the political and criminal responsibility of the ministers had been significantly tightened. In this way, the control of the government by the National Assembly was strengthened. The radical constitution also introduced direct elections, secret voting, guaranteed personal and political rights, judicial independence, freedom of the press, assembly and association. By introducing the system of proportional representation and free parliamentary mandate, the constitution of 1888 promoted two major constitutional achievements in the field of representation of the people. The fact that the constitution deprived the king, in favor of the Great National Assembly, of the right to introduce a state of emergency and suspend civil rights and freedoms in case of external or internal danger was also a novelty. In addition, the proclaimed rights have almost no reference to further legislation, which was a guaranteed path to their narrowing. In the area of political rights and freedoms, the constitutional provisions provided the possibility of more active participation of citizens in political decision-making, which led to the democratization of political life in Serbia. The ideological origin of the Constitution of 1888 comes from the liberals, who since 1858 stood for the ideas of democracy and parliamentarism, for which the bourgeoisie fought in the West. In its form, this constitution was similar to the Belgian constitution, while in its essence it corresponded to English parliamentarism. However, the parliamentarism of this constitution in the period 1903–1918. showed the characteristics of English and French parliamentarism. Namely,

by its monarchical form and by the frequent use of the right to dissolve the National Assembly, it resembled English parliamentarism, while by the frequent changes of ministerial cabinets and the influence of clubs on the government, it approached French parliamentarism. Visibly more progressive and free-minded compared to the Constitution of 1869, the Radical Constitution marked the end of the absolutism of the Obrenović dynasty and a major step towards further democratization of society. However, despite the fact that, in terms of its proclaimed ideas, the constitution was exceptional, it must be noted that the standards it set did not correspond to the circumstances of the time.

Michał Dąbrowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
(University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland)
e-mail: m.dabrowski@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0001-7105-4012

Adam Piotr Obrycki

Izba Administracji Skarbowej w Białymstoku
(Tax Administration Chamber in Białystok, Poland)
e-mail: apobrycki@op.pl

ORCID: 0000-0002-6166-0630

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.23

Proces formowania administracji skarbowej w województwie białostockim w okresie międzywojennym

ABSTRAKT

Celem artykułu jest przedstawienie procesu kształtowania administracji skarbowej w II Rzeczypospolitej na przykładzie województwa białostockiego. Praca badawcza skupia się na analizie aktów prawnych, których zadaniem było utworzenie sprawnych i nowoczesnych organów systemu podatkowego. Zdaniem autorów, należy wyróżnić trzy etapy omawianego procesu. Pierwszy, zakończony w 1922 r., to okres narodzin administracji oraz unifikacji dotąd funkcjonujących urzędów. Drugi, mający miejsce w latach 20. ubiegłego stulecia był definiowany przez stałą potrzebę reorganizacji struktur oraz chęcią pełnego wdrożenia założeń twórców pierwszych regulacji. Trzeci, przerwany wybuchem II wojny światowej, charakteryzował się dążeniami prowadzącymi do poprawy efektywności funkcjonowania systemu podatkowego. Cel badawczy zrealizowano dzięki zastosowaniu metody historyczno-prawnej. Dokonano krytycznej analizy materiałów archiwalnych znajdujących się w Archiwum Państwowym w Białymstoku: Zespół akt 4/53/0 Izba Skarbowa

w Białymstoku 1921-1939, Zespół akt 4/56/0 Urząd Skarbowy w Grodnie 1935–1939 oraz Zespół Akt 4/55/0 Urząd Skarbowy w Sokółce 1924–1939. Ponadto korzystano z takich publikacji jak: Dziennik Ustaw, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu oraz Monitor Polski. Analiza literatury przedmiotu, oraz przegląd czasopism fachowych, takich jak: „Czasopismo Skarbowe”, „Kalendarz Skarbowy” oraz prasy ogólnopolskiej i lokalnej – m.in.: „Ilustrowany Kurier Codzienny”, „Dziennik Białostocki”, „Przegląd Ostrołęcki”, „Głos Ziemi Grodzieńskiej”, „Wspólna Praca” pozwoliły na zrozumienie procesu historycznych uwarunkowań powstania administracji skarbowej, jako jednej z najważniejszych instytucji odradzającego się państwa polskiego.

The Beginnings of the Tax Administration in Białystok Province during the Years between the Two World Wars

ABSTRACT

The purpose of this article is to show the beginnings of the tax administration during the years between the two World Wars, using the Białystok Province as an example. The research work focuses on an analysis of the legislative process designed to create effective and modern tax administration. According to the authors, the process consists of three stages. The first stage, which ended in 1922, was the commencement of the administration and unification of the existing bodies. The second stage, which took place in the 1920s, was defined by the constant reorganization of the legal structures with the aim to fully implement the plans proposed by the authors of the legislative process. The third stage, interrupted by the outbreak of World War II, was characterized by efforts to improve the efficiency of the newly developed tax system. The historical-legal method was used to critically analyse archival sources, such as: Archive fonds 4/53/0 Izba Skarbowa w Białymstoku 1921–1939, Archive fonds 4/56/0 Urząd Skarbowy w Grodnie 1935–1939 and Archive fonds 4/55/0 Urząd Skarbowy w Sokółce 1924–1939 from the archive register of the State Archive in Białystok. Additionally, the following publications were used for analysis: Dziennik Ustaw, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Skarbu, Monitor Polski. In contrast, an analysis of the literature on the subject, and a review of professional journals, such as “Czasopismo Skarbowe”, “Kalendarz Skarbowy” and national and local press, including “Ilustrowany Kurier Codzienny”, “Dziennik Białostocki”, “Przegląd Ostrołęcki”, “Głos Ziemi Grodzieńskiej”, “Wspólna Praca”, allowed for understanding of the historical determinants of the creation of the tax administration, one of the most important institutions of the reborn Polish state.

Słowa kluczowe: administracja skarbowa, izba skarbowa, urząd skarbowy, kontrola skarbowa

Key words: tax administration, revenue administration regional office, tax office, tax control

Wstęp

Po odzyskaniu niepodległości sytuacja ekonomiczno-społeczno-polityczna odradzającej się Rzeczypospolitej była bardzo trudna. Wpływ na taki stan spraw miały przede wszystkim: wieloletnia rabunkowa polityka państw zaborczych, koszty I wojny światowej ponoszone przez społeczeństwo oraz konflikty polityczne i zbrojne toczone przez polskie władze w latach 1918–1921. Powyższa ocena powodowała, że obserwatorzy ówczesnej rzeczywistości byli skłonni kreślić wybitnie negatywne prognozy odnoszące się do państwa powracającego na mapę polityczną Europy. David Lloyd George, ówczesny premier Wielkiej Brytanii, mówił o „defekcie historii” w kontekście odzyskania przez Polskę niepodległości. Wielki ekonomista tamtej epoki, John Maynard Keynes, uważał Polskę za „ekonomiczną niemożliwość”¹.

Niejako na przekór tej sytuacji polskie władze przystąpiły do formowania nowoczesnych struktur państwowych. Utworzenie efektywnej administracji skarbowej było jednym z priorytetów tamtego okresu. Bez zapewnienia dochodów budżetowych na odpowiednim poziomie, trudno mówić o jakichkolwiek szansach na stworzenie wydolnego państwa.

Autorzy stwierdzili w literaturze przedmiotu brak publikacji na temat kształtowania się administracji skarbowej w województwie podlaskim. Luki w wiedzy dotyczące formowania organów podatkowych są również przeszkodą w rozumieniu ich współczesnej roli. Celem artykułu jest przedstawienie procesu tworzenia się administracji skarbowej w II Rzeczypospolitej w województwie białostockim. Ponadto analizie poddano zmiany w strukturze organizacyjnej, których celem był wzrost efektywności opisywanych instytucji. Do odpowiedzi na postawione problemy badawcze wykorzystano metodologię historyczno-prawną.

Początki administracji skarbowej w II Rzeczypospolitej

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę, potrzeba zapewnienia dochodów budżetowych państwa była tak pilna, że brakowało możliwości oraz czasu na tworzenie własnej, spójnej administracji skarbowej. W teorii, państwo powinno najpierw stworzyć własny system podatkowy, a następnie organy odpowiedzialne za pobieranie danin. Brak środków w skarbie państwa spowodował, że zdecydowano o powołaniu władz, które tymczasowo oparły pobieranie podatków na przepisach państw zaborczych². W zakresie administracji skarbowej, łącznie z organizacją kontroli, wzorowano się na modelu rosyjskim. W carskiej

¹ Por. N. Davies, *Boże Igrzysko. Historia Polski*, Kraków 2005, s. 861-862.

² Por. D. Łaska, *Polska administracja skarbowa w latach 1918-2008. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 2017, s. 36.

Rosji centralną władzą skarbową był Minister Finansów, zaś organami na obszarze państwa: Izby Skarbowe z podległymi im kasami, zarządy akcyz i skarbowej sprzedaży trunków oraz zarządy celne wraz ze strażą celną³.

Na mocy dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, utworzono Ministerstwo Skarbu. Proces tworzenia polskiego aparatu skarbowego odbywał się stopniowo, aż do marca 1922 r. W II poł. września 1918 r. w ministerstwie została utworzona komisja, której zadaniem było przejście administracji skarbowej od zaborców oraz nabór kadr. 5 listopada dokonano przejścia urzędów i kas skarbowych w byłej okupacji austriackiej, natomiast 11 listopada 1918 r., na terenie byłej okupacji niemieckiej.

W tym czasie rozpoczęło również działalność 12 delegacji Ministerstwa Skarbu na obszar byłego Królestwa Kongresowego, utworzonych m.in. dla okręgów łomżyńskiego i suwalskiego⁴. Prezesem delegacji okręgu łomżyńskiego został dr Karol Góra⁵. W jej skład wchodził także:

- 1) sekretarz,
- 2) młodszy urzędnik,
- 3) trzech członków odpowiedzialnych odpowiednio za sprawy podatków bezpośrednich, podatków pośrednich i kasowości.

Podstawowym zadaniem wyżej wymienionego zespołu było sprawne przejście administracji skarbowej od władz okupacyjnych, opracowanie planów lokalizacji urzędów, a także określenie ilości etatów i zapewnienie składu osobowego urzędów. Dodatkowo miał zapewnić „odpowiednie lokale, urządzenia biurowe, materiały piśmienne, światło, opał, służbę pomocniczą itp.”⁶. Mimo wielkich trudności do 1 grudnia zostały uruchomione urzędy i kasy skarbowe na obszarach przejętych spod okupacji niemieckiej⁷.

Odmienne wyglądała sytuacja miasta Białegostoku i jego najbliższych okolic, okupowanych przez wojska niemieckie w początkach 1919 r. Tutaj okupacja przedłużała się ze względu na utrzymującą się niemiecką kontrolę nad węzłem i trasą kolejową ze wschodu do Prus Wschodnich. Mimo takiego stanu rzeczy, już 7 stycznia na obszar ten, dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, rozciągnięto moc obowiązywania polskich przepisów skarbowych. Choć przygotowywano się do tego odpowiednio wcześniej, polska administracja przejęła władzę w Białymstoku dopiero 19 lutego 1919 r. W bardzo krótkim

3 Por. B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931, s. 52-54.

4 H. Wiesenberg, *Wspomnienia z 1917-18 roku*, [w:] *Odrodzona skarbowość polska: zarys historyczny*, Warszawa 1931, s. 37-44; B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce...*, s. 74-75; Idem, *Organizacja władz skarbowych*, [w:] *Odrodzona skarbowość polska...*, s. 51.

5 „Głos Białostocki” z 25 marca 1920 r., s. 3.

6 H. Wiesenberg, op. cit., s. 38-39.

7 Ibidem, s. 45.

czasie, bo już pod koniec lutego 1919 r., rozpoczął działalność Urząd Skarbowy w Białymstoku. Borykał się on z problemami organizacyjnymi. Jednym z nich był brak archiwów, akt i ksiąg skarbowych, które zostały wywiezione przez władze carskie i niemieckie⁸.

Pierwsza ustawa skarbowa z 1919 r.

W początkach 1919 r. zdawano sobie sprawę, że tymczasowa organizacja władz skarbowych, oparta na różnych formach organizacyjnych, nie może być efektywna. W związku z tym, jednym z najpilniejszych zadań, było stworzenie jednolitego systemu. Dlatego powołano komisję, która rozpoczęła pracę nad przygotowaniem ustawy o organizacji władz skarbowych. Ze względu na różnorodność ustawodawstwa skarbowego w poszczególnych dzielnicach postanowiono przygotować ustawę o charakterze ogólnym, która w przyszłości, wobec planowanych reform, mogła być modyfikowana za pomocą rozporządzeń. Jak opisuje Bolesław Markowski, członek kierownictwa Ministerstwa Skarbu i jeden z twórców ustawy, przyjęto następujące wytyczne: „Po pierwsze, oddzielenie administracji skarbowej od politycznej. Po drugie, utworzenie trzystopniowego ustroju władz: ministerstwo stanowi instancję III-cią, izby skarbowe w liczbie 12-14 są instancją II-gą; podległe izbie skarbowej, lecz ze względów praktycznych i rzeczowych odrębne od siebie urzędy miejscowe – do spraw podatków bezpośrednich i opłat, do spraw akcyzowych i monopolowych i kasy skarbowe działają jako organy instancji I-ej. Po trzecie, administracja ceł jest wyodrębniona i niepodporządkowana izbom skarbowym”⁹. Projektowany ustrój władz i urzędów skarbowych znacząco różnił się od systemu funkcjonującego w byłych państwach zaborczych.

Projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów 30 czerwca i przekazany do Sejmu Ustawodawczego 6 lipca. Ustawa o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych została jednogłośnie uchwalona przez Sejm 31 lipca 1919 r.¹⁰ W wyniku przyjętej ustawy oraz rozporządzeń do niej wydanych określono strukturę organizacyjną i zadania organów skarbowych. Ustawa tworzyła izby skarbowe, urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych, urzędy skarbowe akcyz i monopolów państwowych oraz kasy skarbowe. Przepisy ustawy wyodrębniły urzędy celne, których organizację miały określać osobne przepisy¹¹. Do zadań izb skarbowych należało w szczególności:

⁸ B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce...*, s. 75.; Idem, *Organizacja władz skarbowych...*, s. 47; A. Lubkiewicz (red.), *Białystok Ilustrowany. Zeszyt pamiątkowy pod redakcją Antoniego Lubkiewicza*, Warszawa 1921, s. 51-52.

⁹ B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce...*, s. 87.

¹⁰ Ibidem, s. 89-90.

¹¹ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65, poz. 391; Dz.U. 1920 nr 15, poz. 80 i 81; Monitor Polski 1920 nr 59-64.

- 1) nadzór nad podległymi urzędami skarbowymi,
- 2) weryfikowanie prawidłowości i terminowości, wymiaru, uiszczania i ściągania podatków i opłat oraz przychodów z akcyzy i monopolów państwowych,
- 3) wykonywanie czynności dotyczących realizacji budżetu państwa wyznaczone im przez Ministerstwo Skarbu,
- 4) nadzór bezpośredni, jak też pośredni przez urzędy skarbowe nad czynnościami kas skarbowych,
- 5) orzecznictwo w pierwszej instancji, w sprawach nienależących do zakresu działania urzędów skarbowych i w sprawach niezastrzeżonych Ministerstwu Skarbu, a w drugiej i ostatniej instancji w sprawach należących do zakresu działania podległych im urzędów skarbowych¹².

Ustawodawca, tworząc organy administracji skarbowej, zdecydował o utworzeniu specjalistycznych urzędów, które były odpowiedzialne za podatki i opłaty skarbowe oraz akcyzę i monopole. Dopełnieniem systemu stały się odrębne kasy skarbowe.

Artykuł 9. ustawy określił zadania urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych. Do najważniejszych z nich należało:

- 1) wymiar podatków bezpośrednich i opłat skarbowych,
- 2) kontrola i przymusowe ściąganie podatku i opłat skarbowych,
- 3) czuwanie nad przestrzeganiem ustaw podatkowych i stemplowych oraz wymierzanie kary za ich przekroczenie¹³.

Artykuł 10. wyszczególnił natomiast zadania urzędów akcyz i monopolów państwowych. Te specjalistyczne urzędy zajmowały się:

- 1) bezpośrednim nadzorem nad produkcją, transportem, handlem i składami przedmiotów podlegających opłatom akcyzowym lub stanowiącym monopol państwowy,
- 2) nadzorem prawidłowości obliczania i uiszczania należnych skarbowi państwa przychodów z akcyz i monopolów państwowych,
- 3) pociąganiem do odpowiedzialności winnych za nieprzestrzeganie ustawy akcyzowej¹⁴.

W artykule 11. omawianej ustawy określono obowiązki kas skarbowych. Należały do nich:

- 1) pobór i przekaz pieniędzy oraz innych wartości na rachunek skarbu państwa,
- 2) wypłaty nadpłaconych danin państwowych,
- 3) prowadzenie rachunkowości wpływów i wydatków funduszy państwowych¹⁵.

¹² D. Laska, op. cit., s. 40-41.

¹³ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65, poz. 391.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

Pierwsza ustawa skarbowa miała ogólny charakter. W związku z tym niezbędne było wydanie dalszych, uszczegóławiających aktów prawnych, które w sposób precyzyjny określiłyby funkcjonowanie aparatu skarbowego. Proces kształtowania administracji skarbowej był długotrwały z powodu sytuacji geopolitycznej, warunkującej różnice w poszczególnych rejonach kraju. Etap tworzenia struktur administracji był nierozdzielnie związany z etapem formowania się odrodzonego państwa.

Powstawanie administracji skarbowej w województwie białostockim

Przyjęcie ustawy o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych nie zostało efektywnie powiązane z wydaniem odpowiednich rozporządzeń wykonawczych. Było to spowodowane napiętą sytuacją polityczną, niestabilnością rządów oraz trudną sytuacją gospodarczą. Dopiero powołanie na stanowisko Ministra Skarbu Władysława Grabskiego doprowadziło do przyspieszenia prac nad organizacją lokalnej administracji skarbowej. Kluczowe było wydanie przepisu wprowadzającego oraz rozporządzenia wykonawczego w dniu 30 stycznia 1920 r.¹⁶

Z dniem 1 kwietnia 1920 r., na terenie centralnej Polski, działalność rozpoczęły izby skarbowe, w tym m.in. Izba Skarbowa w Białymstoku. Równocześnie przepis wprowadzający do ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. „O tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych” zakończył działalność Delegacji Ministerstwa Skarbu i podległych im powiatowych inspektorów skarbowych¹⁷. Na czele izby stał dyrektor (prezes od sierpnia 1927 r. do marca 1939 r.) powoływany przez Ministra Skarbu¹⁸.

Pierwszym dyrektorem Izby Skarbowej w Białymstoku był dr Karol Góra, który całą karierę zawodową związał z administracją skarbową i włożył ogrom pracy w jej tworzenie i funkcjonowanie na szczeblu lokalnym i ogólnokrajowym. Urodził się 10 października 1873 r. w Bochni. Lata młodości spędził w Galicji. Ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim (w tej dziedzinie uzyskał później stopień doktora). Po zakończeniu studiów, w 1898 r. związał się z galicyjską administracją skarbową w ramach państwa austro-węgierskiego. Początkowo pracował w Krajowej Dyrekcji Skarbu we Lwowie jako praktykant konceptowy i koncypista skarbowy. Następnie został przeniesiony na stanowisko komisarza skarbu w Starostwie w Sokalu. Po wybuchu I wojny światowej, od marca 1915 r. do listopada 1918 r. pracował jako sekretarz i radca skarbowy przy Komendzie Powiatowej w Jędrzejowie (na terenie okupacji austriackiej).

¹⁶ Dz.U. 1920 nr 15, poz. 80 i poz. 81.

¹⁷ Dz.U. 1920 nr 15, poz. 80.

¹⁸ D. Laska, op. cit., s. 41.

W listopadzie 1918 r. objął stanowisko prezesa delegacji Ministerstwa Skarbu na okrąg łomżyński. Funkcję tę piastował do marca 1920 r., tworząc w tym czasie podwaliny administracji skarbowej na obszarze ówczesnego województwa białostockiego. Z dniem 1 kwietnia tegoż roku został dyrektorem zorganizowanej przez siebie Izby Skarbowej w Białymstoku, którą przez następne lata zarządzał. W związku ze zmianami w administracji skarbowej, 12 grudnia 1925 r. został mianowany prezesem Izby Skarbowej w Białymstoku. Piastował to stanowisko do 23 października 1926 r. Tego dnia został mianowany wiceministrem skarbu¹⁹.



Dr Karol Góra – pierwszy dyrektor Izby Skarbowej w Białymstoku

Źródło: Narodowe Archiwum Cyfrowe.

Siedzibą Izby Skarbowej w Białymstoku była kamienica przy Rynku Kościuszki 7 (obecnie nieistniejąca), należąca do rodziny Horodiszczów. Był to reprezentacyjny, trzypiętrowy budynek, bogato zdobiony charakterystycznymi detalami wykonanymi z żółtej cegły²⁰. Izba zajęła pomieszczenia po byłym hotelu „Belle-Vieu”. Podległe jej instytucje zostały natomiast rozlokowane w różnych częściach miasta²¹.

Od końca 1926 r. do kwietnia 1928 r. pracami administracji skarbowej w województwie białostockim kierował prezes Leopold Petz (zmarł

¹⁹ S. Łoza (red.), *Czy wiesz kto to jest?*, Warszawa 1938, s. 220; „Dziennik Białostocki” z 26 października 1926 r.

²⁰ A. Lechowski, *Historia na sobotę. Biust Marszałka*. „Gazeta Wyborcza Białystok” z 26 listopada 2011 r.

²¹ „Dziennik Białostocki” z 25 marca 1920 r.

17 kwietnia 1928 r.).²² Jego następcą został August Franz, który piastował stanowisko prezesa do 31 grudnia 1930 r.²³ Za czasów jego prezesury, w latach 1928–1930, przy ulicy Mickiewicza 3 wybudowano nową siedzibę Izby Skarbowej. Gmach był projektem inż. W. Kołkowskiego, dyrektora biura konstrukcyjnego przy Dyrekcji Robót Publicznych w Wilnie. Projekt zakładał wzniesienie budynku mieszczącego się w zachowawczym, akademickim nurcie architektury polskiej I poł. lat 20. Obiekt ten był elementem większego założenia urbanistycznego, tzw. kolonią urzędniczą, na którą składały się też kamienice przy ul. Świętojańskiej z mieszkaniami naczelników i pracowników lokalnej administracji skarbowej²⁴. Przed zmianą siedziby Izby, 26 stycznia 1929 r. wybuchł groźny pożar kamienicy przy Rynku Kościuszki 7. W wyniku tego wydarzenia, zniszczeniu uległo trzecie piętro, na którym znajdowało się archiwum²⁵ Izby Skarbowej²⁶. 16 marca 1930 r. odbyło się uroczyste otwarcie nowej siedziby Izby Skarbowej w Białymstoku. Uczestniczyło w nim znamienite grono przedstawicieli władz państwowych, samorządowych oraz kościelnych. Szerokim echem wśród mieszkańców Białegostoku odbiła się rezygnacja z przeprowadzenia okolicznościowego bankietu z okazji otwarcia siedziby. Środki, które pochłonęłaby impreza oraz dobrowolna zbiórka wśród pracowników administracji skarbowej zostały przekazane na cele charytatywne i społeczne (m.in. funkcjonowanie domu starców, budowę kościoła św. Rocha, a także Domu Ludowego im. Marszałka Piłsudskiego)²⁷. Powyższa inicjatywa była inspirowana przez Augusta Franza. Prezes Izby Skarbowej był znanym białostockim społecznikiem, m.in. tworzył i piastował funkcję prezesa Wojewódzkiego Towarzystwa Opieki Społecznej „Przystań”²⁸.

Kolejnym prezesem Izby Skarbowej w Białymstoku był Stefan Bruckner. Zarządzał on administracją skarbową w województwie białostockim od 20 października 1931 r.²⁹ Zmarł nagle 25 czerwca 1932 r. podczas pełnienia obowiązków służbowych w Warszawie. Zasługi Stefana Brucknera w zakresie skarbowości zostały uhonorowane Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski³⁰.

²² „Dziennik Białostocki” z 23 grudnia 1926 r.; „Dziennik Białostocki” z 18 stycznia 1927 r.; „Dziennik Białostocki” z 21 kwietnia 1928 r.

²³ Dz.Urz. MS 1931 nr 3, poz. 43.

²⁴ A. Dobroński (red.), *Historia Białegostoku*, Białystok 2012, s. 347–348.

²⁵ Zachowało się niewiele materiałów archiwalnych z działalności Izby Skarbowej w Białymstoku w okresie międzywojennym. W zbiorach Archiwum Państwowego w Białymstoku znajduje się zaledwie 307 jednostek archiwalnych, z czego 284 dotyczy akt klasyfikacji gruntów do celów podatkowych. Archiwum Państwowe w Białymstoku (dalej APB), Izba Skarbowa w Białymstoku 1921–1939, sygn. 4/53/0/1-307.

²⁶ „Dziennik Białostocki” z 27 stycznia 1929 r.; „Ilustrowany Kurjer Codzienny” z 28 stycznia 1929 r., nr 28.

²⁷ „Jutrzenka Białostocka” 1930, nr 2.

²⁸ „Głos Obywatela” z 30 marca 1930 r., nr 88.

²⁹ „Głos Ziemi Grodzieńskiej” z 18 października 1931 r., nr 113.

³⁰ „Czasopismo Skarbowe” 1932, nr 7, s. 304.



I rząd od lewej: W. Gryka, M. Kamplina, R. Waszchewiczówna, R. Zakrzewski, W. Sokołowski, H. Mizzewski, J. Górski, J. Olszewska, F. L. Światłowski, I. Zakrzewska, J. Kołodziej, Z. Okolowicz, M. Młynowski, M. Jastrzębski, W. Peblan, Z. Nowak, A. Danowski. II rząd od lewej: I. Ralnik, H. Bukowski, P. Hysiel, L. Orzaszko, A. Borkowski, A. Mackiewicz, A. Karas, S. Czapar, P. Leuchner, A. Dąbrowski, I. Zakrzewska, L. Gucza, A. Śliwczak, W. Złotowski, A. Curygierówna, Z. Arciszewska, S. Makosińska, C. Tropie, W. Bukłowski, I. Pietras. III, IV i V rząd od lewej: H. Ciszewski, Z. Matyjasz, L. Przerzeczki, A. Czug, A. Zednicki, W. Najera, S. Lubaszewicz, S. Galczyński, W. Krajewski, E. Czajkowski, W. Niesiołowski, E. Zastawny, J. Sokołowski, I. Bonarowski, K. Leszczyński, W. Czernicka, P. Bągler, B. Baciński, I. Potocki, A. Łukasiak, P. Bogdziewicz, M. Marcowicz, T. Oppanowicz, K. Ginter, J. Roliński, K. Ostrowski, E. Wyżyskowski, Z. Ewowska, S. Dłoboszewska, A. Eyslerowa, R. Kempel, A. Sępek, W. Jasłowska, L. Błaszczak, J. Borowicz, Z. Czackowska, A. Mączyńska, K. Karciszuk, J. Leszczyński, B. Ruchwicz, R. Parczewski, W. Wilczowski, W. Hielek, W. Rudowicz, J. Sarcosiek, A. Biziak, E. Musiałowski, W. Kozłarski. Ostatni rząd: E. Frygank, R. Klaga, A. Bolbot, S. Romaszkan, L. Kucharski, C. Kawalczyk, M. Orzaszko, E. Borowicz, W. Zabłotny, T. Ruszczyński, D. Mruk, A. Dzuradz, W. Bruszniewicz, J. Jarmolowicz, W. Nowakowski, L. Sosnowski, E. Mieczewski, S. Jank, L. Abramowicz, W. Szykalski, P. Turecki, N. Dypowski, S. Ginter, J. Łukasiak, S. Kasiński, J. Krasowski, E. Kirchner, R. Mittag.

Urzędnicy przed budynkiem Izby Skarbowej w Białymstoku. Zdjęcie wykonane w 1931 r.

Źródło: Izba Administracji Skarbowej w Białymstoku.

W latach 1932–1936 Izłą Skarbową w Białymstoku zarządzał dr Adam Piasecki. W trakcie niespełna czteroletniej prezesury udowodnił, że był sprawnym zarządcą administracji skarbowej, któremu los podatników nie był obcy. Dał się też poznać jako aktywny działacz społeczny. Był prezesem III okręgu Związku Strzeleckiego, przewodniczył Związkowi Legionistów w Białymstoku oraz okręgowej strukturze Ligi Morskiej i Kolonialnej. Do jego zasług należało wybudowanie Przystani Wodnej w Augustowie oraz monumentalnego gmachu Domu Strzeleckiego, który został otwarty w obecności Marszałka Edwarda Rydza-Śmigłego. 17 listopada 1936 r. dr Adam Piasecki został przeniesiony na stanowisko prezesa Izby Skarbowej w Nowogródku. W Białymstoku zastąpił go Edward Ratyński, dotychczasowy prezes Izby Skarbowej Grodzkiej w Warszawie³¹.

Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym do ustawy, z dniem 1 kwietnia 1920 r. w każdym powiecie województwa białostockiego, powstał urząd skarbowy podatków i opłat skarbowych oraz kasa skarbową. Siedzibami tych

³¹ „Przegląd Ostrołęcki” z 29 listopada 1936 r., nr 48.

instytucji były następujące miasta: Augustów, Białystok, Bielsk, Grajewo, Kolno, Łomża, Ostrów, Ostrołęka, Sejny, Sokółka³², Suwałki, Wysokie Mazowieckie³³.

Inaczej kształtowała się kwestia urzędów skarbowych akcyz i monopolów państwowych. Miały one zostać zorganizowane w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 1920 r.³⁴ W okręgu Izby Skarbowej w Białymstoku urzędy skarbowe akcyz i monopolów państwowych powstały w Białymstoku, Łomży i Suwałkach. Urząd w Białymstoku obejmował swym zasięgiem powiaty: białostocki, bielski, wysokomazowiecki i sokólski; urzędowi w Łomży: łomżyński, kolneński, ostrołęcki i ostrowski. W zakresie urzędu w Suwałkach znalazły się powiaty: suwalski, sejneński, augustowski i szczuczynski³⁵.

Schemat organizacyjny administracji skarbowej w woj. białostockim, stan na 1.04.1920 r.



Źródło: Opracowanie własne.

Organem wykonawczym urzędów skarbowych akcyz i monopolów państwowych była Kontrola Skarbowa. Wywodziła się ona ze Straży Skarbowej (*Finanzwache*), która działała na terenie byłego zaboru austriackiego. W lutym 1919 r. ukazało się rozporządzenie Ministrów Aproprowiacji i Skarbu, które określiło obowiązki służbowe funkcjonariuszy. Straż Skarbowa na pograniczu spełniała funkcje pomocnicze przy urzędach celnych oraz dokonywała kontroli ruchu

³² Zachowało się 489 jednostek archiwalnych dotyczących działalności Urzędu Skarbowego w Sokółce, 215 stanowią plany zagospodarowania gruntów, 185 dotyczy akt klasyfikacyjnych gruntów do celów podatkowych, pozostałe to: akta osobowe, księga kasowa, pisma różne, sprawy poufne, APB, Urząd Skarbowy w Sokółce 1924–1939, sygn. 4/55/0.

³³ Dz.U. 1920 nr 15, poz. 81.

³⁴ Dz.U. 1920 nr 15, poz. 80.

³⁵ Dz.U. 1920 nr 15, poz. 81.

osobowego i towarowego na drogach. Współdziałała z urzędami skarbowymi przy ściąganiu podatków. W styczniu 1920 r. Minister Skarbu zarządził zmianę nazwy Straży Skarbowej na Kontrolę Skarbową³⁶. Inspektorzy Kontroli Skarbowej mieli siedziby w miastach powiatowych. Początkowo do zadań inspektorów należało sprawowanie kontroli i nadzoru nad przedsiębiorstwami zajmującymi się produkcją, handlem i przechowywaniem wyrobów akcyzowych i monopolowych tj. wyrobów tytoniowych, spirytusowych, loterii państwowych, soli, zapalek, drożdży, wina, piw, kwasu octowego, cukru³⁷.

Zakończenie wojny polsko-bolszewickiej w 1920 r. i zawarcie rozejmu, a następnie traktatu ryskiego unormowały sytuację na Kresach Wschodnich. Rada Ministrów, pod przewodnictwem Wincentego Witosa, wydała 21 marca 1921 r. rozporządzenie o rozciągnięciu mocy obowiązywania ustawy o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych na tereny przyłączone do Polski³⁸. Na tej podstawie Minister Skarbu wydał rozporządzenie o utworzeniu izb skarbowych na obszarze województw: nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego oraz rozporządzenia o przyłączeniu do okręgu Izby Skarbowej w Białymstoku powiatów: grodzieńskiego, białowieskiego i wołkowyskiego³⁹. W rozporządzeniu postanowiono utworzyć urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych oraz kasy skarbowe w Grodnie⁴⁰ i Wołkowysku. Dodatkowo, utworzono wspólny urząd skarbowy akcyz i monopolów państwowych na powiaty grodzieński i wołkowyski, z siedzibą w Grodnie. Powiat białowieski włączono w okręg Urzędu Skarbowego Podatków i Opłat Skarbowych w Bielsku, zaś w zakresie przepisów akcyzowych i monopolowych do Urzędu Skarbowego Akcyz i Monopolów Państwowych w Białymstoku⁴¹.

³⁶ Rozporządzenie Ministrów Apropowizacji i Skarbu z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie stosunków Straży Granicznej od Staży Skarbowej (Dz.Urz. MS 1919 nr 4, poz. 54); Okólnik w sprawie unormowania stosunków Straży Skarbowej do Urzędów Celnich (Dz.Urz. MS 1919 nr 18, poz. 240), Okólnik w sprawie współdziałania Straży Skarbowej przy ściąganiu podatków bezpośrednich (Dz.Urz. MS 1919 nr 18, poz. 242); Rozporządzenie z dnia 26 lipca 1919 r. w sprawie noszenia uniformy, względnie oznak służbowych, (Dz.Urz. MS 1919 nr 21, poz. 307); Komunikat Ministerstwa Skarbu z dnia 30 stycznia 1920 r. w sprawie zmiany nazwy „Straży Skarbowej” na „Kontrolę Skarbową” (Dz.Urz. MS 1920 nr 5, poz. 97).

³⁷ M. Munnich, *Charakterystyka kontroli skarbowej jako organu wykonawczego władz skarbowych w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2005, t. 15, nr 2, s. 134.

³⁸ Dz.U. 1921 nr 35, poz. 205.

³⁹ Dz.U. 1921 nr 39, poz. 241 i poz. 243.

⁴⁰ Zachowało się 18 jednostek archiwalnych odnoszących się do działalności Urzędu Skarbowego w Grodnie. Wszystkie to akta klasyfikacji gruntów do celów podatkowych, APB, Urząd Skarbowy w Grodnie 1935–1939, sygn. 4/56/0.

⁴¹ Dz.U. 1921 nr 39, poz. 241.

Reorganizacja struktur aparatu skarbowego latach 1923–1930

W latach 1923–1925 przystąpiono do uporządkowania kwestii organizacji i uprawnień Kontroli Skarbowej. Ustawa z 14 grudnia 1923 r. o uprawnieniach organów wykonawczych władz skarbowych wraz z wydanymi do niej rozporządzeniami z 1925 r. oprócz inspektorów Kontroli Skarbowej, którzy pełnili obowiązki przy każdym urzędzie skarbowym akcyz i monopolów państwowych, powołała podległych im komisarzy i rewidentów. Wyżej wymienione przepisy ustanowiły przy izbach skarbowych rewizorów akcyzowych, których zadaniem był bezpośredni nadzór nad działalnością inspektorów i podległych im organów Kontroli Skarbowej. Oprócz rewizorów akcyzowych wprowadzane w 1925 r. przepisy powołały lotne brygady kontroli skarbowej, które zwalczały przestępczość skarbową, nadzorowały działalność służbą funkcjonariuszy Kontroli Skarbowej i prowadziły ich szkolenia.

Począwszy od 1927 r. nastąpiła kolejna reorganizacja Kontroli Skarbowej. Każdemu inspektorowi tej służby przydzielono obwód kontrolny. Z kolei w obwodach wydzielono rejony, w których obowiązki pełnili komisarze i rewidenti bezpośrednio podlegający inspektorom. Rejony spełniały nadzór nad przedsiębiorstwami produkcji artykułów akcyzowo-monopolowych. Funkcjonariusze tępiłi też nadużycia porządkowe i współdziałali z urzędami skarbowymi⁴².

Proces unifikacji administracji skarbowej na terenie Polski zakończył się dopiero na początku stycznia 1926 r. W związku z tym, że wielokrotnie wprowadzano i zmieniano przepisy, postanowiono, w drugiej połowie 1926 r., w Ministerstwie Skarbu powołać komisję, która przeanalizowała strukturę organizacyjną i funkcjonowanie administracji skarbowej. Efektem pracy tej komisji było Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 czerwca 1927 r. o organizacji i zakresie działania izb skarbowych i podległych izbom urzędów skarbowych. Rozporządzenie to uporządkowało i ujedynolico organizację oraz zakres działań organów skarbowych⁴³. Zgodnie z rozporządzeniem, na czele izby stał prezes mianowany i odpowiedzialny przed Ministrem Skarbu. Izby skarbowe posiadały po pięć wydziałów:

- I. ogólny⁴⁴,
- II. podatków bezpośrednich⁴⁵,
- III. rachunkowo-kasowy,
- IV. akcyz i monopolów państwowych⁴⁶,
- V. opłat skarbowych.

⁴² „Kalendarz Skarbowy 1939”, s. 450.

⁴³ D. Laska, op. cit., s. 47.

⁴⁴ Wydział I zajmował się m.in. sprawami pracowniczymi, APB, sygn. 4/53/0/-/285- 289.

⁴⁵ Wydział II rozpatrywał m.in. odwołania dotyczące podatków gruntowych, APB, sygn. 4/53/0/-/290 – 293.

⁴⁶ W archiwum zachowały się zestawienia i wykazy dotyczące podatków pośrednich, APB, sygn. 4/53/0/-/296 – 305.

W przypadku Izb Skarbowych w Krakowie, Poznaniu i Warszawie utworzono dodatkowy wydział emerytur i rent, zaś w Izbie we Lwowie – wydział emerytur.

W urzędach skarbowych podatków i opłat skarbowych, na czele których stał naczelnik, wyodrębniono następujące działy:

- I. podatku przemysłowego;
- II. dochodowego, wojskowego i majątkowego oraz od kapitałów i rent;
- III. podatków realnych;
- IV. opłat stemplowych oraz podatku spadkowego i od darowizn.

W urzędach skarbowych akcyz i monopolów państwowych, na czele których stał naczelnik akcyzowy, powstały niżej wymienione działy:

- I. administracyjny,
- II. akcyzowo-monopolowy,
- III. karny,
- IV. rachunkowy.

Zgodnie z rozporządzeniem, nadal funkcjonowały kasy skarbowe. Zarządzali nimi wspólnie naczelnicy i główni księgowi. Byli oni solidarnie odpowiedzialni za działanie powyższych instytucji⁴⁷.

W II poł. lat 20., w województwie białostockim dokonano szeregu zmian w strukturze organizacyjnej aparatu skarbowego. W 1924 r. przeniesiono siedzibę inspektora Kontroli Skarbowej z Grajewa do Szczuczyna⁴⁸. Ponadto, w marcu 1925 r. zlikwidowano Urząd Skarbowy Podatków i Opłat Stemplowych oraz Kasę Skarbową w Sejnach, co miało związek z likwidacją powiatu sejneńskiego. Ich kompetencje przejęły: urząd skarbowy oraz kasa skarbową zlokalizowane w Suwałkach⁴⁹. W tym samym okresie zlikwidowano Urząd Skarbowy Akcyz i Monopolów Państwowych w Suwałkach, którego zadania na obszarze powiatów augustowskiego, sejneńskiego i suwalskiego przejął urząd w Grodnie. Powiat szczuczynski włączono w rejon urzędu w Łomży⁵⁰. W styczniu 1927 r. zdecydowano o utworzeniu ekspozytury w Siemiatyczach bielskiego urzędu skarbowego. Obejmowała ona następujące gminy: Siemiatycze, Drohiczyn, Ciechanowiec, Mielnik, Milejczyce, Kąty, Narojki, Radziwiłłówka, Rudka, Skorzec, Grodzisk i Widzgowo. Funkcjonowała ona do 1 kwietnia 1928 r. W połowie lat 30. powróciła kwestia powołania Urzędu Skarbowego w Siemiatyczach. Ostatecznie, decyzją Ministra Skarbu urząd utworzono 1 kwietnia 1935 r.⁵¹ W marcu 1927 r. dokonano podziału Urzędu Skarbowego Podatku i Opłat Stemplowych w Białymstoku na dwa urzędy: jeden na miasto

⁴⁷ Dz.U. 1927 nr 66, poz. 588.

⁴⁸ Dz.Urz. MS 1924 nr 16, poz. 391.

⁴⁹ Dz.U. 1924 nr 117, poz. 1052; Dz.U. 1925 nr 9, poz. 68.

⁵⁰ Dz.U. 1925 nr 13, poz. 91.

⁵¹ Dz.Urz. MS 1926 nr 34, poz. 361; Dz.Urz. MS 1928 nr 12, poz. 167; Dz.U. 1935 nr 16, poz. 88.

Białystok, drugi na obszar powiatu białostockiego, oba z siedzibą w Białymstoku. W kwietniu 1929 r. dokonano ponownego podziału urzędu skarbowego na teren miasta Białystok na I i II Urząd Skarbowy. Białystok podzielono linią biegnącą od depo kolejowego do ulicy św. Rocha, dalej ulicami św. Rocha, Lipową, Rynkiem Kościuszki, następnie ulicami Sienkiewicza, Warszawską, Nowowarszawską i Dojnowską, aż do granic miasta. Część miasta, położona na północ od tej linii, stanowiła terytorialny obszar działania I Urzędu Skarbowego Podatku i Opłat Skarbowych. Zaś ta położona na południe, była właściwością miejscową II Urzędu Skarbowego w Białymstoku. W związku z powyższym, urząd na obszar powiatu białostockiego, stał się III Urzędem Skarbowym⁵². W tym samym czasie w Grodnie, w miejsce jednego utworzono dwa urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych – jeden dla miasta Grodna, drugi dla powiatu grodzieńskiego, oba z siedzibą w Grodnie⁵³.

Modernizacja skarbowości w województwie białostockim w latach 30. XX w.

Na przełomie lat 20. i 30. XX w. gospodarkę światową i krajową trawił wielki kryzys. Dochody Skarbu Państwa drastycznie zmniejszyły się, zaś egzekucja danin publicznych, dotychczas przysługująca różnym władzom i instytucjom, stała się nieefektywna. Podatnikom doskwierała swoista rywalizacja organów egzekucyjnych. W tym współzawodnictwie Skarb Państwa często zajmował ostanie miejsce i zazwyczaj nie był w stanie pobrać należności od podatnika. Konieczne stało się uporządkowanie systemu poborczego i oddanie go pod jedno kierownictwo.

Pierwszym etapem zmian była likwidacja kas skarbowych. Ich zadania przejęły działy rachunkowo-kasowe w ramach urzędów skarbowych. Dotychczasowe urzędy skarbowe podatków i opłat skarbowych stały się urzędami skarbowymi. Od 1932 r. nastąpiło przejście egzekucji administracyjnej przez władze skarbowe. W tym czasie jedynie urzędy skarbowe posiadały kompetencje do ściągania wszelkich danin publicznych. W wyniku zmian pozostałe instytucje, np. urzędy miejskie, zostały zmuszone do egzekucji swych należności za pośrednictwem organów administracji skarbowej, poszerzając tym samym ich właściwość rzeczową⁵⁴.

W wyniku reform, polska administracja skarbowa otrzymała skoordynowany ustrój aparatu wymiarowo-egzekucyjnego, dostosowany do potrzeb gospodarczych i politycznych kraju. Problemem nierozwiązanym został brak

⁵² Dz.Urz. MS 1927 nr 12, poz. 140; Dz.U. 1929 nr 62, poz. 474.

⁵³ Dz.Urz. MS 1929 nr 25, poz. 278.

⁵⁴ Dz.U. 1931 nr 77, poz. 613; Kalendarz Skarbowy, op. cit., s. 451.

spójnego i jednolitego zbioru praw materialnych, decydującego o skuteczności działań administracji skarbowej. Przełom w tym zakresie nastąpił dopiero w marcu 1934 r., kiedy uchwalono ustawę – Ordynację podatkową. Aktem tym ujednolicono przepisy podatkowe, które dotychczas regulowały rozmaite ustawy i rozporządzenia, często sprzecznie interpretowane przez różne izby i urzędy skarbowe⁵⁵.

W 1933 r. wprowadzono kolejne zmiany w organizacji Kontroli Skarbowej. W wyniku reform brygady lotnej kontroli skarbowej przeniesiono z izb skarbowych do urzędów skarbowych akcyz i monopolów państwowych. Zadaniem brygad lotnej kontroli skarbowej było zwalczanie przestępczości akcyzowo-monopolowej oraz kontrola obrotu handlowego tymi artykułami⁵⁶. Powyższa formacja była umundurowana i uzbrojona, dopuszczalne było też realizowanie czynności służbowych w sposób niejawni. Sposób organizacji służby, zadania oraz uprawnienia, w tym dochodzeniowo-śledcze, powodowały, że brygady lotnej kontroli skarbowej można było określić mianem „policji skarbowej”⁵⁷. Pod koniec lat 30. ubiegłego stulecia nastąpiły kolejne zmiany w organach wykonawczych aparatu skarbowego, jednakże ich zakres nie wpłynął zasadniczo na sposób realizowanych zadań. Najistotniejszą z nich, o której warto wspomnieć, było utworzenie nowej formacji – Ochrony Skarbowej, która zastąpiła i przejęła dotychczasowe kompetencje brygad kontroli skarbowej⁵⁸.

W 1933 r. na obszarze województwa białostockiego istniały trzy urzędy skarbowe akcyz i monopolów państwowych. Ich siedzibami były: Białystok, Grodno i Łomża. W ramach białostockiego urzędu skarbowego akcyz i monopolów państwowych istniał jeden rejon kontrolny. Swym zasięgiem obejmował powiaty białostocki, sokólski i bielski (w 1937 r. wydzielono bielski rejon kontrolny pokrywający się z powiatem). Natomiast w grodzieńskim urzędzie istniały trzy rejony kontroli: Grodno, Wołkowysk i Suwałki. Największy – grodzieński, obejmował oprócz miasta Grodno i powiatu grodzieńskiego, powiat augustowski. W ramach urzędu w Łomży również istniały trzy rejony: łomżyński na powiaty szczuczynski i łomżyński oraz ostrowski i ostrołęcki. W 1937 r. wydzielono czwarty rejon kontrolny w powiecie szczuczynskim⁵⁹.

W 1931 r. zlikwidowano powiat kolneński, wygaszając tym samym Urząd Skarbowy w Kolnie. Jego dotychczasową właściwość miejscową dla gmin: Kolno, Jedwabne, Stawiski, Czerwone, Mały Płock, Rogienice, przejął Urząd Skarbowy w Łomży, zaś dla gmin: Turośl i Gawryły – Urząd Skarbowy w Ostrołęce⁶⁰.

⁵⁵ K. Laska, op. cit., s. 49.

⁵⁶ Kalendarz Skarbowy, op. cit., s. 450.

⁵⁷ M. Munnich, op. cit., s. 137-138.

⁵⁸ Ibidem, s. 140-141.

⁵⁹ Dz.Urz. MS 1933 nr 27, poz. 244; Dz.Urz. MS 1937 nr 11, poz. 367; Dz.Urz. MS 1938 nr 9, poz. 216.

⁶⁰ Dz.U. 1932 nr 3, poz. 18; Dz.U. 1932 nr 20, poz. 148.

W 1938 r. Rada Ministrów, na wniosek ówczesnego Ministra Skarbu Eugeniusza Kwiatkowskiego, przyjęła rozporządzenie o ustaleniu właściwości terytorialnej i siedzibach izb skarbowych. Zdecydowano, że zasięg działalności izb skarbowych powinien pokrywać się z podziałem administracyjnym kraju. Wyjątek od tej reguły stanowiły jedynie Izby Skarbowe w Warszawie i Lwowie. Rozporządzeniem tym potwierdzono, że właściwością terytorialną Izby Skarbowej w Białymstoku jest województwo białostockie⁶¹. Dlatego reforma administracyjna, przeprowadzana w latach 1938–1939, miała wpływ na strukturę organizacyjną podległych izbie urzędów skarbowych. Z dniem 1 kwietnia 1939 r., z obszaru województwa białostockiego odłączono powiaty: ostrołęcki, ostrowski i łomżyński, co skutkowało przeniesieniem urzędów skarbowych dla tych powiatów do Izby Skarbowej Okręgowej w Warszawie. Jednocześnie zdecydowano o likwidacji Urzędu Skarbowego Akcyz i Monopolów Państwowych w Łomży. Uznano, że korzystniejszą lokalizacją będzie Ostrów Mazowiecka. Powiat szczuczyński, który pozostał w granicach województwa białostockiego, a był rejonem kontrolnym urzędu w Łomży, został włączony do obwodu kontrolnego Urzędu Skarbowego Akcyz i Monopolów Państwowych w Białymstoku⁶². Ostatnim elementem związanym zarówno ze zmianami w administracji terytorialnej, jak i powołaniem Ochrony Skarbowej, było zarządzenie Ministra Skarbu o ustaleniu właściwości miejscowej i siedzib brygad Ochrony Skarbowej oraz ich oddziałów. W Izbie Skarbowej w Białymstoku utworzono trzy brygady. Ich siedziby umiejscowiono w: Białymstoku, Grodnie i Bielsku Podlaskim⁶³. Białostocka Brygada Ochrony Skarbowej zlokalizowana była, wspólnie z Urzędem Skarbowym Akcyz i Monopolów Państwowych, w budynku przy ulicy Kilińskiego 23 (obecnie nieistniejący)⁶⁴.

Schemat organizacyjny administracji skarbowej w woj. białostockim, stan na 1.04.1939 r.



Źródło: opracowanie własne.

⁶¹ Dz.U. 1938, nr 6, poz. 35; Dz.Urz. MS 1938 nr 4, poz. 89.

⁶² Dz.U. 1938, nr 27, poz. 240; Dz.U. 1939 nr 14, poz. 85.

⁶³ Dz.Urz. MS 1939 nr 9, poz. 216.

⁶⁴ J. Oniszczyk, T. Wiśniewski, *Białystok między wojnami. Opowieść o życiu miasta 1918–1939*, Łódź 2011, s. 18.

Zakończenie

Proces formowania administracji skarbowej przebiegał w bardzo trudnych warunkach społeczno-ekonomicznych. W pierwszych latach II Rzeczypospolitej pilna potrzeba zapewnienia dochodów budżetowych była powodem przyjęcia tymczasowych rozwiązań. Jednakże już w latach 20. XX w. zaczął funkcjonować własny i uwzględniając warunki, w których został stworzony, dosyć spójny system organów podatkowych. Przyjęcie Ordynacji podatkowej w 1934 r. zdecydowanie poprawiło efektywność funkcjonowania administracji skarbowej. Jednakże okres dojrzewania systemu podatkowego w Polsce przerwał wybuch II wojny światowej.

Dwudziestoletni proces formowania administracji skarbowej w województwie białostockim można potraktować jako sukces. Stworzono strukturę organizacyjną, która była dostosowywana do zmieniających się potrzeb państwa i obywateli, dzięki czemu w coraz efektywniejszy sposób dokonywano poboru podatków. Zorganizowanie i funkcjonowanie aparatu skarbowego przyczyniło się do stworzenia wyspecjalizowanych kadr na poziomie lokalnym, co m.in. wpłynęło na formowanie się inteligencji w Białymstoku i regionie. Napływ urzędników, często dobrze wykształconych, oddziaływał na elity młodego ośrodka miejskiego, jakim był Białystok. Działalność takich osób jak: dr Karol Góra, August Franz, Stefan Bruckner, czy dr Adam Piasecki pozwoliła nie tylko utworzyć sprawną administrację skarbową w województwie, ale także wesprzeć mieszkańców regionu w działaniach przełamujących złą sytuację gospodarczą (pomoc w zapewnieniu aprowizacji oraz działania ograniczające skutki bezrobocia). Funkcjonowanie administracji skarbowej w Białymstoku miało również wymiar państwowotwórczy, szczególnie istotny w okresie II Rzeczypospolitej.

W analizowanym okresie wybudowano nowoczesną siedzibę Izby Skarbowej w Białymstoku przy ulicy Mickiewicza. Ta inwestycja, wraz z nowym zespołem gmachów publicznych oraz kolonią urzędniczą, znacząco wpłynęła na modernizację przestrzeni miejskiej. Podkreślało to również wagę administracji skarbowej na poziomie lokalnym. Skupienie w jednym miejscu instytucji było zarówno udogodnieniem dla pracy urzędniczej, jak i podatników.

Zdaniem autorów, przeprowadzone analizy pozwoliły na realizację celu empirycznego. Udało się dotrzeć do materiału badawczego i zrekonstruować proces formowania administracji skarbowej w okresie międzywojennym.

Ważne jest prowadzenie dalszych badań, ponieważ w literaturze przedmiotu zauważalny jest brak wielu tematów związanych z administracją skarbową, m.in. materiałów ukazujących codzienną pracę urzędników. Służebną rolę nauki dla praktyki społecznej powinno być również wspieranie budowania etosu

współczesnej skarbowości w oparciu o rzetelną wiedzę historyczno-prawną z odniesieniami do przeszłych i współczesnych fragmentów rzeczywistości społecznej, jaką jest funkcjonowanie administracji w społeczeństwie i dla społeczeństwa.

Bibliografia

Materiały archiwalne

Archiwum Państwowe w Białymstoku, Zespół akt 4/53/0 Izba Skarbowa w Białymstoku 1921–1939.

Archiwum Państwowe w Białymstoku, Zespół Akt 4/55/0 Urząd Skarbowy w Sokółce 1924–1939.

Archiwum Państwowe w Białymstoku, Zespół akt 4/56/0 Urząd Skarbowy w Grodnie 1935–1939.

Grajewska Izba Historyczna, Zespół archiwalny historii miasta.

Dzienniki Ustaw, Dzienniki Urzędowe

Komunikat Ministerstwa Skarbu w sprawie uruchomienia w Siemiatyczach ekspozytury bielskiego Urzędu Skarbowego Podatków i Opłat Skarbowych (Dz.Urz. MS 1926 nr 34, poz. 361).

Komunikat Ministerstwa Skarbu w sprawie zmiany nazwy Straży Skarbowej na Kontrolę Skarbową (Dz.Urz. MS 1920 nr 5, poz. 97).

Komunikat o zwinięciu ekspozytury w Siemiatyczach bielskiego Urzędu Skarbowego Podatków i Opłat Skarbowych (Dz.Urz. MS 1928 nr 12, poz. 167).

Komunikat w sprawie przeniesienia siedziby Inspektora Kontroli Skarbowej z Grajewa do Szczuczyna (Dz.Urz. MS 1924 nr 16, poz. 391).

Okólnik w sprawie unormowania stosunku Straży Skarbowej do Urzędów Celnych (Dz.Urz. MS 1919 nr 18, poz. 240).

Okólnik w sprawie współdziałania Straży Skarbowej przy ściąganiu podatków bezpośrednich (Dz.Urz. MS 1919 nr 18, poz. 242).

Przepis wprowadzcy do ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. „O tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych” (Dz.U. 1920 nr 15, poz. 80).

Rozporządzenie Ministerstwa Skarbu w sprawie noszenia uniformu, względnie oznak służbowych (Dz.Urz. MS 1919 nr 21, poz. 307).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 stycznia 1925 r. o zwinięciu Kasy Skarbowej w Sejnach (Dz.U. 1925 nr 9, poz. 68).

- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 czerwca 1927 r. o organizacji i zakresie działania izb skarbowych i podległych izbom urzędów skarbowych (Dz.U. 1927 nr 66, poz. 588).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1929 r. w sprawie zmian w organizacji urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych oraz komisji szacunkowych do spraw podatków dochodowego i przemysłowego w okręgu administracyjnym Izby Skarbowej w Białymstoku (Dz.Ur. MS 1929 nr 25, poz. 278).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 21 stycznia 1925 r. w przedmiocie zwinienia Urzędu Skarbowego Akcyz i Monopolów Państwowych w Suwałkach (Dz.U. 1925 nr 13, poz. 91).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 25 kwietnia 1921 r. w przedmiocie przyłączenia powiatów: grodzieńskiego, wołkowyskiego i białowieskiego do okręgu Izby Skarbowej w Białymstoku i utworzenia w nich urzędów skarbowych (Dz.U. 1921 nr 39, poz. 241).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 28 kwietnia 1921 r. w przedmiocie utworzenia izb skarbowych na obszarze ziem, objętych umową o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisaną w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. 1921 nr 39, poz. 243).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 8 marca 1927 r. w sprawie zmiany organizacji urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych oraz komisji szacunkowej do podatku dochodowego i przemysłowego w okręgu Izby Skarbowej w Białymstoku (Dz.Ur. MS 1927 nr 12, poz. 140).
- Rozporządzenie Ministrów Aprowizacji i Skarbu z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie stosunków Straży Granicznej do Straży Skarbowej (Dz.Ur. MS 1919 nr 4, poz. 54).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 1921 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych na ziemi przyłączone do Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie, podpisanej w Rydze dnia 12 października 1920 r. (Dz.U. 1921 nr 35, poz. 205).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1938 r. o ustalenie właściwości terytorialnej i siedzib izb skarbowych (Dz.Ur. MS 1938 nr 4, poz. 89).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1924 r. o zniesieniu powiatu sejneńskiego (Dz.U. 1924 nr 117, poz. 1052).
- Rozporządzenie wykonawcze do ustawy o organizacji władz i urzędów skarbowych na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego, wydane na zasadzie art. 12, 13 i 15 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. (Dz.U. 1920 nr 15, poz. 81).
- Ruch służbowy w Ministerstwie Skarbu w miesiącach listopadzie i grudniu 1930 r. (Dz.Ur. MS 1931 nr 3, poz. 43).
- Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. o tymczasowej organizacji władz i urzędów skarbowych (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 65, poz. 391).

- Zarządzenie Ministra Skarbu w sprawie ustalenia granic i siedzib rejonów kontrolnych w organizacji kontroli skarbowej (Dz.Urz. MS 1933 nr 27, poz. 244).
- Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1937 r. o ustaleniu granic i siedzib rejonów oraz ich oddziałów w organizacji kontroli skarbowej (Dz.Urz. MS 1937 nr 11, poz. 367).
- Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 marca 1939 r. o ustaleniu właściwości miejscowej i siedzib brygad ochrony skarbowej oraz ich oddziałów (Dz.Urz. MS 1939 nr 9, poz. 216).
- Zarządzenie Ministra Skarbu z dnia 28 marca 1938 r. o ustaleniu granic i siedzib rejonów oraz ich oddziałów w organizacji kontroli skarbowej (Dz.Urz. MS 1938 nr 9, poz. 216).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 20 kwietnia 1929 r. w sprawie zmian w organizacji urzędów skarbowych podatków i opłat skarbowych oraz komisji szacunkowych do spraw podatków dochodowego i przemysłowego na obszarze miasta Białegostoku (Dz.U. 1929 nr 62, poz. 474).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 sierpnia 1931 r. o organizacji i zakresie działania izb i urzędów skarbowych (Dz.U. 1931 nr 77, poz. 613).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1931 r. w sprawie zniesienia powiatu kolneńskiego w województwie białostockiem (Dz.U. 1932 nr 3, poz. 18).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 3 marca 1932 r. w sprawie zmian w organizacji urzędów skarbowych oraz komisji szacunkowych do spraw podatków dochodowego i przemysłowego w okręgu administracyjnym Izby Skarbowej w Białymstoku (Dz.U. 1932 nr 20 poz. 148).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 22 lutego 1935 r. w sprawie zmian w organizacji urzędów skarbowych w okręgu administracyjnym Izby Skarbowej w Białymstoku (Dz.U. 1935 nr 16 poz. 88).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1938 r. o ustaleniu właściwości terytorialnej i siedzib Izb Skarbowych (Dz.U. 1938 nr 6, poz. 35).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zmianie granic województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego i warszawskiego (Dz.U. 1938 nr 27, poz. 240).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 13 lutego 1939 r. o zmianach w organizacji niektórych urzędów skarbowych akcyz i monopolów państwowych w okręgach administracyjnych Izb Skarbowych w Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi i Okręgowej w Warszawie (Dz.U. 1939 nr 14, poz. 85).
- Tymczasowe przepisy o sposobie pobierania przychodów i dokonywania wydatków przez władze i urzędy państwowe z dnia 26 stycznia 1920 r. (M.P. 1920 nr 59-64).

Czasopisma i prasa

- „Czasopismo Skarbowe” 1932, nr 7.
- „Dziennik Białostocki” z 25 marca 1920 r.
- „Dziennik Białostocki” z 26 października 1926 r.

- „Dziennik Białostocki” z 23 grudnia 1926 r.
„Dziennik Białostocki” z 18 stycznia 1927 r.
„Dziennik Białostocki” z 21 kwietnia 1928 r.
„Dziennik Białostocki” z 27 stycznia 1929 r.
„Głos Białostocki” z 25 marca 1920 r.
„Głos Obywatela” z 30 marca 1930 r., nr 88.
„Głos Ziemi Grodzieńskiej” z 18 października 1931 r., nr 113.
„Jutrzenka Białostocka” 1930, nr 2.
„Kalendarz Skarbowy 1939”.
„Kuryer Codzienny” z 28 stycznia 1929 r., nr 28.
„Przegląd Ostrołęcki” z 29 listopada 1936 r., nr 48.

Literatura

- Davies N., *Boże Igrzysko. Historia Polski*, Kraków 2005.
- Grata P., *Monopole skarbowe w polityce podatkowej Drugiej Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2009.
- Dobroński A. (red.), *Historia Białegostoku*, Białystok 2012.
- Laska D., *Polska administracja skarbowa w latach 1918–2008. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 2017.
- Lechowski A., *Historia na sobotę. Biust Marszałka*, „Gazeta Wyborcza Białystok” z 26 listopada 2011 r.
- Lubkiewicz A. (red.), *Białystok Ilustrowany. Zeszyt pamiątkowy pod redakcją Antoniego Lubkiewicza*, Warszawa 1921.
- Łoza S. (red.), *Czy wiesz kto to jest?*, Warszawa 1938.
- Markowski B., *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931.
- Markowski B., *Organizacja władz skarbowych*, [w:] *Odrodzona skarbowość polska: zarys historyczny*, Warszawa 1931.
- Munnich M., *Charakterystyka kontroli skarbowej jako organu wykonawczego władz skarbowych w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2005, t. 15, nr 2.
- Oniszczuk J., Wiśniewski T., *Białystok między wojnami. Opowieść o życiu miasta 1918–1939*, Łódź 2011.
- Wiesenberg H., *Wspomnienia z 1917–18 r.*, [w:] *Odrodzona skarbowość polska: zarys historyczny*, Warszawa 1931.

STRESZCZENIE**Proces formowania administracji skarbowej w województwie białostockim w okresie międzywojennym**

Kształtowanie się administracji skarbowej, w odrodzonej po I wojnie światowej Rzeczypospolitej, przebiegało w wyjątkowo trudnej sytuacji ekonomiczno-społeczno-politycznej. W teorii, państwo powinno najpierw stworzyć własny system podatkowy, a następnie organy odpowiedzialne za pobieranie danin. Brak środków w budżecie odrodzonej Polski spowodował, że początkowo zdecydowano o powołaniu władz, które oparły pobieranie podatków na przepisach państw zaborczych. W 1919 r. władze w Warszawie postanowiły zunifikować system podatkowy i wdrożyć własny model administracji skarbowej. Pierwszą ustawę skarbową uchwalono już 31 lipca 1919 r. Miała ona charakter ogólny i początkowo nie była efektywnie wykorzystana. Powołanie na stanowisko Ministra Skarbu Władysława Grabskiego przyczyniło się do przyspieszenia prac nad organizacją lokalnej administracji skarbowej. Kluczowe było wydanie przepisu wprowadczego oraz rozporządzenia wykonawczego 30 stycznia 1920 r. Lata 20. XX w. były okresem dostosowania struktury organizacyjnej do potrzeb systemu poboru podatków. Kolejna dekada to czas modernizacji skarbowości. Uporządkowano aparat wymiarowo-egzekucyjny oraz ujednolicono przepisy podatkowe poprzez uchwalenie Ordynacji podatkowej. Proces formowania administracji skarbowej okazał się sukcesem również na poziomie lokalnym. Pozytywnie wpłynął także na rozwój Białegostoku jako ośrodka administracyjnego. Napływ kadry urzędniczej, często dobrze wykształconej, oddziaływał na formowanie się elit intelektualnych miasta i regionu. Skuteczność działań administracji skarbowej nie byłaby możliwa bez wyjątkowego zaangażowania osób lokalnie wdrażających politykę skarbową na poziomie lokalnym. Do takich osób należy zaliczyć m.in.: dr. Karola Górę, Augusta Franza, Stefana Brucknera, dr. Adama Piaseckiego.

SUMMARY**The Beginnings of the Tax Administration in Białystok Province during the Years between the Two World Wars**

The formation of the tax administration in the Republic of Poland reborn after World War I took place in an exceptionally difficult economic, social and political situation. In theory, the state should first create its own tax system, and then the authorities responsible for collecting taxes. Due to the lack of funds in the budget of the newly created Poland, it was decided that authorities would be appointed to collect taxes based on the regulations of the partitioning powers. In 1919, the authorities in Warsaw decided to unify the tax system and implement their own tax administration model. The first tax law was passed on July 31, 1919. It was of a general nature and

was not used effectively. The appointment of Władysław Grabski as the Minister of the Treasury contributed to the acceleration of work on the organization of local tax administration. The issuing of the introductory regulation and the executive regulation on January 30, 1920 was very important. In the 1920s the organizational structure was adjusted to the needs of the new tax system. The next decade is a time of modernization of the tax administration. "Ordynacja Podatkowa" was passed, so tax regulations were unified. The process of forming the tax administration turned out to be a success at the local level. It also had a positive impact on the development of Białystok as an administrative center. The influx of clerical staff, often well-educated, influenced the formation of the intellectual elites of the city and the region. This effectiveness would not be possible without the exceptional involvement of people such as: dr Karol Góra, August Franz, Stefan Bruckner, dr Adam Piasecki.

Judyta Dworas-Kulik

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
(John Paul II Catholic University of Lublin, Poland)
e-mail: judyta.dworas-kulik@kul.pl

ORCID: 0000-0002-1990-5497

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.24

The Offence of Forced Miscarriage as Documented in the Polish State Archive in Suwałki (1921–1939)

ABSTRACT

The Polish term *spędzenie płodu* (forced miscarriage), used in interwar Poland, meant an intentional termination of pregnancy, now referred to as abortion. Miscarriage was considered an abortion if it was purposely induced by an external factor leading to a preterm delivery, so-called artificial miscarriage, which was carried out with the woman's consent and resulted in foetal death. The offence of forced miscarriage was regarded as related to murder of a person, so abortion regulations fell in the category of provisions concerning crimes against life. Conditions for the permissibility of terminating a pregnancy were not stipulated in the Russian penal legislation governing this criminal act, which was in force in interwar Poland; instead, the Tagancev Code applied by reference. The Polish Penal Code of 1932 went a step further as it took into account not only the state of absolute necessity, but also health issues in a wider context, which was confirmed by legal scholars in their commentaries. The protection of the mother's life and health was not associated with the phase of foetal and pregnancy development, because the legislator did not determine the time limit for terminating pregnancy. It was assumed that forced miscarriage could apply to a newly born baby before it was detached from the mother's organism – a baby that was unable to live independently. In this article, the legal-historical method was used

to present a criminal-law analysis of the crime of forced miscarriage in the former Russian Partition, considering the rulings in such cases handed down in the Suwałki District. In the literature of the subject to date, no such a study can be found, which justifies this inquiry.

Key words: pregnancy termination, abortion, Tagancev Code, foetus, forced miscarriage

1. Introduction

Pursuant to the resolutions of the Treaty of Tilsit (1807), the Duchy of Warsaw was created to include almost all lands within the second and third Prussian Partition, except for the Białystok District and the southern fragment of the first Prussian Partition. Suwałki was now within the borders of the Duchy of Warsaw, because it had been attached to Dąbrowa Poviát. Administratively, the remainder of the Suwałki Region was part of the Sejny Poviát. In 1815, the Congress of Vienna established the Kingdom of Poland, encompassing the Suwałki Region and the Augustów Voivodeship with its capital in Suwałki. In 1837, this region passed to the Suwałki Governorate, which continued to exist until World War I. Next, it fell under German occupation and was incorporated into the area administered by the Chief Commander of the East (*Oberbefehlshaber der gesamten Deutschen Streitkräfte im Osten – Oberbefehlshaber Ost* for short). The German administration lasted until 1919, and after the signing of the Treaty of Versailles¹ the Suwałki Region was handed over to Lithuanian authorities. This area was the object of a Polish-Lithuanian dispute, which resulted in, *inter alia*, the Sejny Uprising and the seizure of the area of Suwałki by the Lithuanians during the Polish-Bolshevik War of 1920. Ultimately, both sides signed an agreement in Suwałki, restoring a border following the so-called Foch Line (demarcation line), leaving the poviats of Augustów, Suwałki and the western part of the Sejny Poviát on the Polish side. In the interwar period, the Polish

¹ The Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and by Germany, made at Versailles on 28 June 1919 (Journal of Laws [hereinafter Dz.U.] 1920 No. 35, item 200). Created after World War I, the Lithuanian state encompassed territories where various legal regulations were in force but, despite the urgent need for a unification of law, it was not until 1928 that the Council of State was appointed to codify Lithuanian laws. First, it worked on issues relating to the political system, then it dealt with the law in the judicial sense. The laws of the Suwałki Region, therefore, were not amended until the codification of Polish criminal law.

part of the Suwałki Region (the so-called Suwałki District) was administratively part of the Białystok Voivodeship.²

It is worth adding that after 1918 the territory of the former Kingdom of Poland encompassed the lands of central Poland. In contrast, the remainder of the former Russian Partition was referred to as the Eastern Lands of the Second Republic of Poland. They extended over the voivodeships of Wilno, Nowogród, Polesie, Wołyń, and the poviats (of the Białystok Voivodeship) of Grodno, Wołkowysk, Białystok, Bielsk, and Sokółka. Both the former Kingdom of Poland and the eastern voivodeships were governed by the 1903 Russian Penal Code in terms of substantive criminal law, the so-called Tagancev Code (hereinafter: RPC).³ After Poland regained independence, its content was partially changed and supplemented with transitional provisions and specific acts of 1918, 1919 and 1921.⁴ In the territory of the former Russian Partition the Tagancev Code

² See E. Starczewski, *O ustawodawstwie obowiązującym na Kresach Wschodnich*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1923, vol. 21, no. 10-12, pp. 29-38. Incidentally, the existing criminal legislation in the occupied lands was left intact. Despite the Tsar's approval of the Tagancev Code, only provisions of the general part and some groups of articles applicable to political and religious crimes entered into force. The German occupational authorities overlooked the fact that the Code applied only partially, and in 1915 they confirmed that the Tagancev Code in its entirety was applicable in the Warsaw Governorate General; these regulations were put into effect in the entire former Kingdom of Poland in August 1917 by the Provisional Council of State. See the legislative ordinance enacted by the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland – Transitional Provisions for the Penal Code, published in the Official Journal of the Justice Department of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland, 1917, No. 1, item 6, Warszawa 1917, pp. 24-30; *Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego: z dodaniem przepisów przejściowych i ustaw, zmieniających i uzupełniających postanowienia kodeksu; odpowiednich przepisów Kodeksu Karnego Niemieckiego i Ustawy Karnej Austriackiej, obowiązujących w pozostałych dzielnicach Rzeczypospolitej oraz Komentarza i orzeczeń Sądu Najwyższego*, vol. 1: *Część ogólna*, ed. W. Makowski, Warszawa 1921, pp. 11-40. For more on this, see S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, part 2: *Polska pod zaborami*, Kraków 1998, pp. 115-122.

³ *Kodeks karny z 1903 r. (przekład z rosyjskiego) z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 1 maja 1921*, Warszawa 1922. Cf. J. Jamontt, *Podstawowe zasady prawa karnego obowiązujące w b. zaborze rosyjskim. I. Część ogólna*, Warszawa 1929; A. Mogilnicki, E.S. Rappaport, *Tezy z orzeczeń Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej od 1 września 1917 r. do 17 marca 1921 r., stanowiących wykładnię ustaw karnych tymczasowo obowiązujących na ziemiach b. zaboru rosyjskiego*, vol. 1, Warszawa 1921. After quashing the January Uprising of 1864, the authorities of the Russian Empire abolished the institutional autonomy of the Kingdom of Poland, which in practice meant taking away its independence.

⁴ The Polish legislator made only minor, essential amendments and additions. At the same time, regulations that contradicted the Polish *raison d'état* lost their effect. See the Decree on certain amendments to the Penal Code and the Law on Criminal Procedure, Journal of Laws of the Polish State (hereinafter: Dz.Pr.P.P.) 1918 No. 20, item 57; Act of 21 July 1919 on certain amendments to the Penal Code and the Law on Criminal Procedure and on the text of the Penal Code (Dz.Pr.P.P. 1919 No. 63, item 375); Act of 25 February 1921 on the amendments to criminal legislation in force in the former Russian Partition (Dz.U. 1921 No. 30, item 169). Cf. Act of 31 July 1919 on laws in force in the Białystok Judicial District regarding the judiciary (Dz.Pr.P.P. 1919 No. 64, item

was in force until 1932 – that is when the criminal law of interwar Poland was unified.⁵

2. Forced Abortion in Russian Penal Legislation and the Polish Code of 1932

The offence of induced miscarriage was regulated in Part 22 of the Tagancev Code titled “On deprivation of life”. RPC Article 465 criminalised the behaviour of a mother who purposely killed her unborn baby (foetus). The offence occurred when the foetus was exterminated, irrespective of whether miscarriage ensued naturally or it was induced given the necessity of removing a dead foetus from the mother’s womb. The time frame of the human foetus’ life was circumscribed by the moments of fertilisation and detachment of the baby from the mother’s body as an independent human being capable of breathing with lungs.⁶ RPC Article 47 prescribed that the act would not be punishable

382). For more on this, see J. Makarewicz, *Projekt rządowy o zakresie działania kodeksów karnych obowiązujących w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1919, no. 44, pp. 40-61; S. Czajkowski, *Moc obowiązującego przepisów karnych przedkodeksowych*, „Głos Sądownictwa” 1936, vol. 8, no. 6, pp. 478-481; E.S. Rappaport, *Nowela karna z dn. 9 grudnia 1918, jej braki i skutki*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” 1918, vol. 1, no. 1-4, pp. 521-536.

5 See the Ordinance of the President of the Republic of Poland of 11 July 1932 – The Penal Code, Dz.U. 1932 No. 60, item 571 (hereinafter: PC). More on the activity of the Codification Committee and the unification of criminal law in interwar Poland in I. Kondratowicz, *Kilka uwag do projektu kodeksu karego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1930, vol. 58, no. 44, p. 623; I. Mazurek, *Specyfika prac Komisji Kodyfikacyjnej w procesie unifikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2014, vol. 23, p. 134; Z. Radwański, *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, vol. 21, no. 1, p. 39; S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, vol. 33, no. 1, p. 47; M. Mohyluk, *Porządkowanie prawa i II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, vol. 51, no. 1-2, pp. 285-300; S. Piąza, *Kodyfikacja prawa w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, vol. 57, no. 1, pp. 219-230; J. Piercki, *Komisja Kodyfikacyjna w Parlamencie Polskim*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, vol. LVI, no. 52, p. 827; P. Dąbkowski, *Dawne prawo polskie a zadania Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 1920. Cf. J. Bekerman, *Dwa poglądy*, „Palestra” 1927, vol. 4, no. 10, pp. 474-479; idem, *Czy kodeks, czy nowele*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1920, vol. 48, no. 7, p. 50; E. Neymark, *Zagadnienie unifikacji prawa karnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1925, vol. 53, no. 22, pp. 343-346, no. 23, pp. 359-361; E.S. Rappaport, *Zagadnienie kodyfikacji prawa karnego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1920, no. 45, pp. 31-45; A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991; idem, *Dwa kodeksy karne 1932 w osiemdziesiątą rocznicę*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2012, vol. 12, pp. 212-213; J. Dworas-Kulik, *Prawne regulacje dotyczące bigamii w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 2019, pp. 228-233; K. Bradliński, *Polskie kodeksy karne okresu międzywojnia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2018, vol. 21, no. 38, pp. 33-37.

6 See S. Czerwiński, *Zabicie płodu i dzieciobójstwo*, „Głos Sądownictwa” 1929, vol. 1, no. 5, p. 234. Cf. K. Slany, *Regulacja prawna aborcji w Polsce w okresie międzywojennym jako element polityki względem rodziny*, [in:] *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i w świecie*, eds. A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiecha, Kraków 2006, p. 141. Cf. K. Daszkiewicz, *Przerwanie ciąży czy*

if the perpetrator made an error as to the factual situation, that is, she tried to abort a non-existent pregnancy (having wrongly assumed that she had been fertilised) or a dead foetus. The offence of terminating a pregnancy leading to miscarriage was subject to confinement in a house of correction for a period of three years. The legality or illegality of conception⁷ (out of wedlock) and the degree of foetal development were considered by the legislator as irrelevant to the nature of the offence. Pursuant to RPC Article 466, the killing of a living foetus by other persons, including a physician or a midwife, was punishable.⁸

dzieciobójstwo?, „Państwo i Prawo” 1968, vol. 23, no. 3, pp. 497-501; W.M. Borowski, *Spędzenie płodu*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1927, vol. 55, no. 12, p. 156 and vol. 55, no. 14, pp. 186-187, also vol. 55, no. 14, pp. 198-199; idem, *Spędzenie płodu czy zabójstwo dziecka?*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, vol. 57, no. 27, pp. 426-429.

7 As a side note, we can say that the Tagancev Code distinguished between legitimate and illegitimate children in its sanction for killing a newborn baby during delivery. The privileged form of murder that was qualified as child murder applied only to illegitimate children, which was intended to protect marital intercourse and the desire to maintain a semblance of „female dignity” of the murderous mother. Although the law did not provide for such a division in the case of forced miscarriage, the penal sanction for killing a foetus from an extramarital relationship was relatively lenient. Infanticide was treated in a similar way in case law. The principal motive of the offence, as reported by women, was poverty, shame and the fear of social consequences for the pregnant woman, as well as family conflicts caused by having an illegitimate baby. It was less disgraceful to have an abortion or kill a newborn than to raise an illegitimate child. State Archive in Suwałki (Archiwum Państwowe w Suwałkach; hereinafter: APS), Fonds 208, file ref. no. 10.259. In this case, the defendant testified that she had been urged by the baby’s father – the landlord she had worked for for a year – to have an abortion with a folk healer. He also paid the healer for her midwifery services and the pregnant woman for consenting to terminate the pregnancy (50 zloty for each). The woman stated that she had yielded to persuasion because she was in a critical financial situation. The landlord’s wife dismissed her and threw her out of the house. On learning about the illegitimate pregnancy, the woman’s family did not want to take her in, so she was forced to stay with another man for some time. As a result, she went with the baby’s father to the healer, who induced miscarriage by inserting metal thongs into the woman’s reproductive organs and instructed her to take quinine. The matter came to light as the mother developed severe health complications and had to be hospitalized. See also APS, Fonds 208, file ref. no. 10.124. The woman became pregnant with her fiancé, who unconditionally demanded that the foetus be aborted and was willing to pay for midwifery services or healing practices aimed at exterminating the foetus. In its judgement of 11/12 February 1937 (file ref. no. K. 17/37), the Regional Court in Grodno, Branch Division in Suwałki (hereinafter: Suwałki Branch Court) sentenced the mother to 3 months of custody, and the midwife who aborted the foetus was awarded a 6-month sentence. Both penalties were subject to probationary period of 3 years. Similarly, in cases filed as APS, Fonds 208, file ref. no. 9352, APS, Fonds 208, file ref. no. 11900, or APS, Fonds 208, file ref. no. 11998, the pregnant woman’s motive was extramarital pregnancy. Cf. S. Glaser, *Kilka uwag o spędzaniu płodu ze stanowiska prawa karnego*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1928, no. 2, pp. 52-53. See also K. Slany, op. cit., p. 139; W.M. Borowski, *Spędzenie płodu...*, pp. 200-201.

8 APS, Fonds 208, file ref. no. 7802. It transpired from the indictment that the woman consulted a midwife to confirm her pregnancy, asking the latter if her health condition allowed her to give birth without complications. Several years earlier, she had contracted syphilis from her husband, which led to three miscarriages; at the fourth pregnancy, the doctors induced miscarriage in view of her disease, and two successive children from full-term pregnancies died aged six and eleven months. The midwife confirmed the pregnancy, but did not provide an answer to the other query.

They were not treated as accessory participants but as independent perpetrators, and the measure of their penal sanction for abortion was contingent on the pregnant woman's consent to have her pregnancy terminated. As a matter of principle, the woman who committed the offence under RPC Article 466 was placed in a correction house. If, however, the pregnant woman did not consent to have her pregnancy terminated, the legislator provided for a sanction for the third party: up to eight years of hard labour, thus treating forced abortion as similar to a form of murdering a human being.⁹ Therefore, the pregnant woman

She also testified that the pregnant woman had asked her to perform abortion but she refused. The pregnant woman sought help with another midwife but refused the offer due to its high price. She started looking for a person who would assist her in terminating her pregnancy. It followed from the indictment that the landlady who provided accommodation to the baby's father rubbed in iodine, which brought about a miscarriage after three days. The woman developed a high fever and turned to the first midwife for help. She did not say that she had aborted the baby. She claimed to have fallen off a stool while screwing in an electric bulb, whereupon she felt a strong pain in the lower back and stomach, and that on the following day she had gone to see her fiancé who gave her the money for a midwife's services. The midwife helped her to obstruct the bleeding by inserting cotton wool into the birth canal (sheets 2–3). In the course of the trial before the Regional Court in Suwałki, the mother again denied terminating her pregnancy and the very fact of seeking a midwife to perform abortion. She also presented the account of events that she had given to the midwife assisting her in the abortion. A forensic medical inspection showed that the foetuses were properly developed but unable to exist independently outside the mother's body (they were about 5 months old). The physician also stated that despite not being a specialist in the field he believed the birth had been induced. A different view was presented by an expert appointed to assess the accused woman's health and determine whether the delivery could have harmed the mother and whether it had been forced. The expert diagnosed syphilis and pulmonary tuberculosis, which confirmed that the delivery posed a threat to the life and health of the mother. He also indicated that previous miscarriages did not warrant the conclusion that this incident was a case of induced miscarriage. By the same token, it did not result from the rubbing in of iodine, but an infectious disease the mother had (sheets 38–42). The Regional Court, in its judgement of 1 December 1921 (file ref. no. K. 371/1921), having considered the testimony of the first midwife, the forensic medical examination of the foetuses, and the provision of RPC Article 53 (i.e. mitigating circumstances), imposed on the mother a penalty of three months of imprisonment, and sentenced the landlady, as a third party who aborted the foetus with the mother's consent, to six months in prison (leaves 48–52). In its decision of 30 March 1922, the Court of Appeal in Warsaw (file ref. no. AK 231/22), acquitted both women of the charges. In the statement of reasons, the Court pointed out that the physician issued an opinion without any scientific justification, and the midwife cited the pregnant woman, which suggested she did not witness the incident. The Court of Appeal, unlike the court of lower instance, gave credence to the opinion of the expert who assessed the mother's health and to the convincing accounts of the defendants. In its conclusion, the Court reasoned that the questionable value of circumstantial evidence meant that the alleged offences could not be regarded as proven (sheet 59). In so doing, the Court accepted that the accused women did not act with direct or conceivable intent aimed at killing the foetus, and the mother's imprudence led to the abortion. The Court's failure to acknowledge that the pregnant woman was aware that her conduct would lead to the killing of the foetus gave rise to her impunity. Even assuming that the mother sought a midwife to abort her baby, this conduct was a non-punishable attempt under the Tagancev Code, hence the complete acquittal of the defendants. Cf. S. Czerwiński, *Zabicie płodu...*, pp. 232–233; W.M. Borowski, *Spędzenie płodu...*, p. 199.

⁹ For more on this, see W. Makowski, *Prawo karne: o przestępstwach w szczególności: wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego, obowiązującego w Polsce*, Warszawa-

had, as it were, a statutory privilege to decide the life or death of her foetus, which mitigated the sentence awarded to third parties involved in the criminal activity. In addition, the physician and the midwife could be deprived of their right to practice for a period of 1-5 years.¹⁰ Information about the ban was made public. The Tagancev Code did not penalize an abortion attempt.

First discussions of the shape of Polish provisions relating to abortion took place in 1920, during the first session of the Criminal Law Section of the Codification Committee.¹¹ The criminality of induced abortion was considered to lie in the „destruction” of a baby conceived and developing in the mother’s womb. Nonetheless, it was contemplated whether to penalise the extermination of a foetus (in a similar way as the Russian Code did) or to regard the mere fact of inducing preterm labour as an offence. In such a case, giving birth to a living

wa 1924, pp. 261-264. Cf. *Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego: z dodaniem przepisów przejściowych i ustaw, zmieniających i uzupełniających postanowienia karne kodeksu; odpowiednich przepisów Kodeksu Karnego Niemieckiego i Ustawy Karnej Austriackiej, obowiązujących w pozostałych dzielnicach Rzplitej oraz Komentarza i orzeczeń Sądu Najwyższego*, vol. 3, part 20-37 K.K., ed. W. Makowski, Warszawa 1922, pp. 92-95.

¹⁰ APS, Fonds 208, file ref. no. 8831. The case concerned a midwife who was convicted of aborting a baby with the mother’s consent. The mother did not hear charges under PC Article 465 because she died in hospital as a result of a blood infection caused by a large quantity of pus in the lesser pelvis and inflammation of the peritoneum. These directly led to the disclosure of the criminal conduct of the midwife. The Regional Court in Suwałki, in its judgement of 11 May 1929 (file ref. no. Ko 64/1929) sentenced the accused to one year of imprisonment and forbade her to practice midwifery for two years. The higher sentence was due to the nature of the case, mainly because she persuaded the couple to delay vital medical assistance to the mother after miscarriage was induced, despite knowing there was a haemorrhage, a placenta accreta and its decomposition (showing signs of gangrene). Further, she was found guilty of using persuasion to avoid criminal liability and misleading the doctor by concealing the cause of the miscarriage. Finally, the Court found the midwife as lacking experience, as the moment she chose to abort the foetus was the most dangerous for the patient due to her placenta growing too deeply into the uterus (sheets 62-68). Cf. R. Augenblick, *Kilka uwag o przestępstwie spędzenia płodu*, „Czasopismo Sądowo-Lekarskie” 1930, vol. 3, no. 3, p. 142.

¹¹ See *Protokół I-go posiedzenia Sekcji Prawa Karnego Materjalnego Komisji Kodyfikacyjnej*, in *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Wydział Karny. Sekcja Prawa Karnego*, vol. 1, no. 2, Warszawa – Lwów 1922, pp. 21-24. Cf. *Projekt kodeksu karnego przyjętej w drugim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej R.P., uzasadnienie części szczególnej*, [in:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Wydział Karny. Sekcja Prawa Karnego*, vol. 5, no. 4, Warszawa 1930, pp. 182-185. Provisions on forced abortion sparked heated debates not only among lawyers but also among physicians, the public and the Church, who were all interested in the final regulation of this issue. For more on this, see T. Boy-Zeleński, *Piekło kobiet Jak skończyć z piekłem kobiet?*, Warszawa 1933, pp. 25-34; P. Sołga, *Spoleczny, medyczny i prawny kontekst aborcji w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Res Historica” 2022, no. 53, p. 435; idem, *Postulat liberalnego prawa aborcyjnego, jego krytyka i eksplikacja w publicyście Drugiej Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio F” 2022, vol. 77, pp. 225-256; N. Knoebel, *W kwestii przestępności spędzenia płodu*, „Głos Prawa” 1930, no. 1, pp. 16-20; K. Fleszyński, *Zagadnienie spędzenia płodu*, „Głos Sądownictwa” 1929, vol. 1, no. 11, pp. 533-537; S. Batawia, *Zagadnienie karalności spędzenia płodu na II – im zjeździe prawników polskich*, „Czasopismo Sądowo-Lekarskie” 1929, vol. II, no. 4, pp. 194-203.

or dead baby would be irrelevant for the criminal liability of the perpetrator. In the second interpretation, the offence of forced abortion was about the protection of the conceived life just like the *nasciturus* known to civil law, in accordance with the principle *pro iam nato habetur, quoties de vita eius agitur*.¹² If, however, the interpretation focused on the death of the baby, giving birth to a live baby despite inducing preterm labour should be qualified as an attempted abortion. It was uniformly accepted that the basis for the punishability of a criminal act was the intention to abort the foetus. Other issues discussed during the Section's meeting was the punishability of involuntary termination of a pregnancy. However, this proposal was scrapped as being too far-fetched and permitting for the sentencing of a third party for harming a pregnant woman involuntarily. Discussed was also the possibility of criminalising the termination of a pregnancy from rape, which was later reflected in Article 233 letter b of the Penal Code, which considered this premise as giving rise to impunity of those who aborted the foetus at the mother's request.¹³ Thus, unlike in the Russian legislation of 1903, individual interest prevailed over the interest of the state that treated the foetus as a value for its population.

The last issue under discussion was the criminal liability of the pregnant woman and third parties for inducing abortion, as well as those who commercially engaged in this activity. There was unanimous agreement that the idea of complete impunity for a pregnant woman who terminated her pregnancy should be rejected in order to prevent the practice of induced miscarriage as an contraceptive method. Ultimately, under the 1932 Penal Code and its Article 231,¹⁴ aborting the baby forcibly or granting consent to a third party to perform this was punishable by three years of imprisonment. The culpability or impunity of a physician who performed an abortion was to be regulated by the provisions in the general part and related to the state of absolute necessity. It was also proposed that the physician who put a foetus to death in order to save the life or health of the mother be acquitted.¹⁵ For example, an extrauterine pregnancy would lead to stillbirth and threatened the mother's life, so by virtue

¹² See *Protokół I-go posiedzenia Sekcji Prawa Karnego...*, pp. 21-22. Cf. M. Chajda, *Nasciturus i jego ochrona w prawie cywilnym*, [in:] *Status prawny i ochrona prawna dziecka poczętego*, ed. L. Tyszkiewicz, Bielsko-Biała 2014, pp. 58-69; A. Maciejowska, *Spory ideologiczne wokół ochrony dziecka poczętego. Kontekst cywilnoprawny*, in *Status prawny i ochrona prawna dziecka poczętego*, ed. L. Tyszkiewicz, Bielsko-Biała 2014, pp. 81-92; S. Chrempiński, *Czy dziecko poczęte winno być uznane za podmiot prawa*, „Nowe Prawo” 1958, vol. 14, no. 2, pp. 83-89.

¹³ *Protokół I-go posiedzenia Sekcji Prawa Karnego...*, p. 23.

¹⁴ See PC Article 231: „A woman who aborts her foetus or lets another person abort it is liable to up to three years of custodial sentence.”

¹⁵ See PC Article 233: „No offence is committed under Articles 231 and 232 if the procedure was performed by a physician and a) it was necessary for the health of the pregnant woman, or b) the pregnancy was the result of an offence under Articles 203, 204, 205 or 206. The grounds justifying a forced abortion were the pregnant woman's age below 15 years, total or partial insanity (see

of the provision of PC Article 22 the performance of a foetal abortion in a state of absolute necessity to save the life of the mother precluded a criminal liability for a forced abortion.¹⁶ In the case of third-party involvement, the measure of penal sanction would be conditional on the pregnant woman's consent. The pregnant woman's reluctance to terminate her pregnancy was to be treated as an aggravating circumstance when determining the sentence.¹⁷ An extra sanction against the physician and the midwife who had been convicted of performing an abortion, providing for a possible suspension of their right to practice, was not replicated from the Russian Penal Code. Punishments for forced abortion imposed on pregnant women and third parties had not evolved substantially since the Tagancev Code. The Polish legislator did not provide for a lower limit of the penal sanction for third parties responsible for abortion, while increasing the penalty of imprisonment to ten years if abortion was performed without the pregnant woman's consent.

3. The offence of forced abortion in light of the court records of the Suwałki District (1932–1939)

The subject of the offence under PC Article 231 was a mother who aborted her foetus¹⁸ or allowed her pregnancy to be terminated. In contrast, a person who terminated a pregnancy with the mother's consent or assisted in doing so

PC Article 203), a pregnancy as a result of rape or incestuous intercourse or taking advantage of the mother's critical situation (PC Articles 204-206). Cf. W. Makowski, *Kodeks karny 1932: komentarz*, Warszawa 1933, p. 525.

¹⁶ Leon Peiper pointed out that PC Article 22 applied also when a pregnant woman aborted her foetus for no help was available, her body was exhausted or she was unable to feed her starving children. See L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego: prawa o wykroczeniach przepisów wprowadzających obie te ustawy oraz do rozporządzenia prezydenta R.P. o niektórych przestępstwach przeciw bezpieczeństwu państwa z dnia 24 października 1934 roku (Dz.U. Nr. 94, poz. 851): z uwzględnieniem ustawy karnej skarbowej, ordynacji podatkowej, kodeksu karnego wojskowego, ustaw dodatkowych orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Kraków 1936, p. 467. Cf. L. Bogunia, *Przerywanie ciąży: problemy prawno karne i kryminologiczne*, Wrocław 1980, pp. 66-72.

¹⁷ See PC Article 232: „Anyone who aborts the foetus of a woman with her consent or assists her in doing so shall be liable to imprisonment of up to 5 years.” See also PC Article 234: „Anyone who aborts the foetus of a woman without her consent shall be liable to imprisonment of up to 10 years.”

¹⁸ See APS, Fonds 208, file ref. no. 10.522. The woman, who was charged with aborting her foetus by piercing it with a crochet hook, found herself in hospital with peritonitis of the lesser pelvis and venous thrombosis of a lower limb as a consequence of septic miscarriage. In its judgement of 19 March 1938 (file ref. no. K 15/38), the Suwałki Branch Court sentenced the mother to one month of custody suspended conditionally for two years (sheet 43). Another situation was a case recorded in the said APS, Fonds 208, file ref. no. 11900, where the pregnant woman ingested medication (quinine) and herbs, bathed in hot water, and then she lifted and carried sacks of groats and flour in the shop run by her employers. These measures led to a premature delivery of a dead foetus. By its sentence of 18 May 1934, the Suwałki Branch Court sentenced the accused woman to three months' custody suspended conditionally for a period of two years.

incurred criminal liability under PC Article 232.¹⁹ The subject of the offence of forced abortion could therefore be any person capable of bearing criminal responsibility, but Polish criminal law, similarly to the Tagancev Code, favoured the mother, which was illustrated by the size of the criminal sanction provided for this offence (see PC Articles 231, 232 and 234).²⁰

Pursuant to PC Article 231, forced abortion was understood to mean depriving the unborn baby of its life or inducing its preterm delivery. The result of both these activities²¹ (mechanical, surgical, pharmacological or other procedure involving the ingestion of a preparation, food or drink) was to deliver a preterm and dead baby.²² Abortion was therefore any intentional activity preventing the normal development of the foetus and the birth of a live baby. So the protected entity was not the pregnancy or the mother's body but the life of the foetus. Therefore, the foetus' capacity for an independent existence (after being detached from the mother's body) was irrelevant for criminal liability. Giving birth to a living baby despite the mother's intention to have the foetus killed was treated as attempted abortion.²³ Most commonly, the foetus was aborted when a third party, with the pregnant woman's consent, performed

¹⁹ The provision of PC Article 232 treated accessory support as an independent offence, whereas an instigator was criminally liable, on general terms, to PC Article 26. Acting as an accessory could involve bringing the pregnant woman to a midwife who performed abortions, holding down the patient or handing instruments during a procedure intended to kill the foetus, administering medicines or other substances inducing miscarriage, or drugging the pregnant woman. It is worth noting, though, that in none of the examined and cited cases did the court bring charges under PC 232 against the accessory who brought the pregnant woman to a midwife or paid for an abortion. No charges were brought against the instigators who urged the women to have an abortion. Cf. L. Peiper, op. cit., pp. 468-469.

²⁰ . W. Makowski, *Kodeks...*, s. 523; L. Peiper, op. cit., pp. 467-468; J. Makarewicz, *Kodeks...*, s. 330-331. Cf. A. Kania-Chramęga, *Warunki legalności przerywania ciąży (problemy prawno karne i społeczne)*, Zielona Góra 2020, pp. 76-77; K. Slany, op. cit., pp. 141-142.

²¹ . See M. Łodyga, *Metody i środki stosowane w procedurze aborcyjnym w okresie międzywojennym na przykładzie spraw z terenu siedleckiego okręgu sądowego*, „Meritum” 2016, no. 8, pp. 241-254; M. Kurkowska, „Fabrykantki aniołków”. *O problemie aborcji w Polsce w latach 1878-1939*, „Arcana. Kultura-Historia-Polityka” 1998, no. 1, pp. 160-161; K. Slany, op. cit., p. 140. Cf. P. Sołga, *Spółeczny ...*, pp. 436-437; W.M. Borowski, *Spędzenie...*, p. 198.

²² The object of the crime and the criminal conduct were identical to the ones stipulated by the Tagancev Code. See W. Makowski, *Kodeks...*, pp. 522-524; L. Peiper, op. cit., pp. 466-468; J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem. Przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach*, Lwów 1932, pp. 329-330. Cf. W. Goldblatt, *Z dziedziny spędzenia płodu*, „Głos Adwokatów” 1937, vol. 12, no. 1, pp. 9-11; W.M. Borowski, *Spędzenie...*, pp. 186-187, 198-199.

²³ The Polish Penal Code introduced the punishability of attempted abortion, so the forced abortion of a dead foetus constituted an ineffective attempt. This, however, had to be proven. It follows that a presumption would be made that the foetus was alive at the time of the abortion procedure, which followed from the very fact of pregnancy (see PC Article 23 § 23). A punishable attempt, for example, occurred when a third person provided the pregnant women substances to terminate the pregnancy, but she did not take them. Another example would be a situation where a mother was seeking a midwife, a folk healer (commonly called *babka*) or a physician who would perform an

physical interventions into the woman's reproductive organs (i.e. the insertion of instruments into the cervical canal to deprive the foetus of its life, often combined with other actions to induce miscarriage), resulting in artificially induced miscarriage.²⁴

Criminal liability arose from the direct or conceivable intent that accompanied the mother's or a third party's conduct – that is, the killing of the foetus. It can be added that in interwar Poland the offence of abortion came to light usually because of complications resulting from a physical intervention made by a midwife or a folk healer, known in Polish as *babka*. Such abortion procedures were usually done in unhygienic conditions, with the use of non-sterile or dirty instruments. Women ended up in hospital with severe complications, with many dying of inflammation or because medical help arrived too late. They often left behind young children.²⁵ The price of midwives' services, especially in the country, was much lower than

abortion, but they refused. The criminal intention aimed at depriving the foetus of its life did not succeed for reasons beyond the woman's control. Cf. A. Eimer, *Życie płodu jako warunek karalności spędzenia płodu (Art. 232 k.k.)*, „Głos Sądownictwa” 1936, vol. 8, no. 1, pp. 62–63.

²⁴ See APS, Fonds 208, file ref. no. 10.571. The woman, accused based on PC Article 231, underwent a mechanical termination of her pregnancy, as a result of which she developed a purulent inflammation of the femoral vein. Her necessary stay in hospital revealed the criminal conduct. A forensic medical examination and a doctor's opinion confirmed induced miscarriage, which had been performed unprofessionally. However, the midwife was not charged under PC Article 232 because her identity was not established. In its judgement of 2 August 1938 (file ref. no. K 79/38), the Suwałki Branch Court sentenced the accused woman under PC Article 232 to 6 months of custody with the sentence suspended for three years. See also the cited APS, Fonds 208, file ref. no. 11998. This case illustrates how the so-called abortion underground functioned at that time. A pregnant woman (typically young, uneducated and poor) seeks to terminate her pregnancy and looks for a midwife to do that with a view to keeping her extramarital intercourse secret. She goes to an indicated address, where she pays a person who performs abortions to have her pregnancy terminated. The foetal puncture usually took place at the midwife's or healer's place, and other steps taken to induce miscarriage were performed at the mother's place. The offence under PC Articles 231 and 232 transpired if a haemorrhage and blood infection occurred. Delaying a visit to hospital for too long led to the mother's death. People who did abortions commercially rarely admitted their guilt. They usually explained the loss of their patient's pregnancy with her careless behaviour (e.g. falling down stairs, etc.), provided that the miscarriage was confirmed by a forensic medical examination or autopsy. Otherwise, they argued that no pregnancy had been terminated because the woman had not been pregnant.

²⁵ Midwives who led to the death of the mother through the abortion they performed, as a rule, were punished under PC Article 230 § 2. See APS, Fonds 208, file ref. no. 9806. In this case, the woman accused by virtue of the judgement of the Suwałki Branch Court of 18 March 1933 (file ref. no. KJ. 21/33) was sentenced under PC Article 232 to eighteen months of imprisonment. Having served her sentence in June 1934, she started to perform abortions again. Proceedings on indictment of an offence under PC Article 232 were instituted twice in 1935 against her and then discontinued for lack of sufficient evidence of guilt (sheets 52–53). The following year, the midwife was charged with involuntary manslaughter of a woman whose foetus she aborted, thus leading to purulent inflammation of the reproductive organs and lungs, and her subsequent death (sheets 55). By the judgement of 17 April 1936 (file ref. no. 94/36), the Suwałki Branch Court sentenced the defendant

a proper procedure performed by a physician – this was conducive to so-called abortion tourism. Women would recommend to one another midwives or other individuals who performed abortions for a consideration.²⁶ They paid no heed to the health of the pregnant woman and other circumstances referred to in the Penal Code when consenting to abort their pregnancy.

Certainly, no offence under PC Articles 231 and 232 was committed if the procedure was performed by a physician to save the pregnant woman's health or when the pregnancy was the result of enumerated offences.²⁷ The need for the procedure to be carried out by a physician, and this followed from the necessity of avoiding clandestine abortions done by unqualified individuals (midwives or *babki* in the country), and ensuring proper hygiene during the procedures (elimination of the so-called abortion underground).²⁸ Therefore, the privilege of impunity referred to in PC Article 233 could not be enjoyed by someone who

to 3 years' imprisonment. See also the cited APS, Fonds 208, file ref. no. 9352. The midwife was sentenced to eighteen months' imprisonment for committing the offence under PC Article 230 § 2 (the judgement of the Suwałki Branch Court of 1 June 1934, file ref. no. Ko 14/34) in connection with the victim's death resulting from severe and extensive complications following the abortion. 62–65). This sentence was reaffirmed by the decision of the Court of Appeal in Wilno of 25 October 1934 (file ref. no. I.KA. 469/34). The amount of the penalty was to be regarded as very low, in particular as the midwife had a previous conviction for the offence under RPC Article 466. After her release, she reverted to her criminal activity for money, endangering women's health and, above all, their lives due to the improper and incompetent performance of abortions using non-sterile instruments.

²⁶ APS, Fonds 208, file ref. no. 11636. By the judgement of 18 March 1933 (file ref. no. Kj. 21/33), the Suwałki Branch Court sentenced several women at the same time: two pregnant women who agreed to have their babies aborted and the midwife who performed the procedures. Cf. Fonds 208, file ref. no. 10.124. In this particular case, the price for an abortion was 5 zloty, but the pregnant paid 3 zloty as she was not well-off. The midwife, who was from another town, was recommended by the pregnant woman's relative. It followed from the files of other cases that an abortion in town cost between 10 and 25 zloty, but women negotiated the rates, so the final price was lower. Sometimes they paid in instalments.

²⁷ Pursuant to Article 12(2) of the Ordinance of the President of the Republic of Poland of 21 September 1932 on the practice of medicine (Dz.U. 1932 No. 81, item 712), a foetal abortion in the case when the pregnancy resulted from a prohibited act referred to in PC Articles 203-206 could be performed by a physician only after receiving a prosecutor's certificate stating a reasonable suspicion that the pregnancy arose as a consequence of one of the enumerated crimes. Cf. L. Peiper, op. cit., p. 471; J. Makarewicz, *Kodeks...*, pp. 331-332.

²⁸ Cf. APS, Fonds 208, file ref. no. 11998. See also APS, Fonds 208, file ref. no. 10.259. The folk healer forbade the pregnant woman to tell anyone about the abortion and instructed her to say that she had fallen off stairs. The defendant under PC Article 232 performed abortions gainfully, for which she had already been punished. In its judgement of 4 June 1937 (file ref. no. 171/37), the Suwałki Branch Court sentenced the defendant to 3 years' imprisonment, taking account of the circumstances indicated above. In its judgement of 18 September 1937 (file ref. no. I.KA. 655/37), the Court of Appeal in Wilno reduced the sentence to two years of imprisonment. See also APS, Fonds 208, file ref. no. 10.643. In this case, the midwife charged ten zloty for each visit. She performed abortions professionally, which could be concluded from the indictment. The women who were charged with consenting to have their pregnancies terminated by the defendant did not confess to having abortions. They claimed they had visited the defendant merely to confirm they were pregnant, which

performed abortion without the consent of the pregnant woman, even if the procedure was carried out by a physician, unless the circumstances under PC Article 22 existed.²⁹ This transpired from the construction of PC Article 232, which required the consent of the pregnant to an abortion for this activity to be qualified as a prohibited act under this Article.³⁰ It is worth adding that in doctrine, the concept of „health” encompassed not only an immediate threat

they were not, so no foetus was killed. The co-defendant under PC Article 231 testified she had visited the midwife twice. She confessed to aborting the foetus with her consent by piercing it with a thin wooden stick with a sharpened end, and then drinking the *bujan* herb that the midwife gave her to induce menstruation, and finally to having a hot bath as instructed. These activities cause bleeding and the woman had to go to hospital, where she underwent curettage after the miscarriage (sheets 70-71). In such cases, the hospital was obliged to notify law enforcement authorities of this situation, thus initiating an investigation intended to resolve the question of criminal responsibility for the abortion. It is noteworthy that the mother, accused under PC Article 231, was a young illiterate woman, who worked as a servant at a confectioner's. Her monthly earnings were twenty zloty plus accommodation, as she had no dwelling of her own. Pursuant to the sentence of 5 August 1938 (file ref. no. K 168/38) the accused woman was sentenced to four months' imprisonment suspended conditionally for a period of three years. The sentence given to the midwife was 8 months' imprisonment. The Court justified its sentence on the grounds that the woman acted for a profit in unhygienic conditions, that she was lacking in qualifications and skills to perform the abortion procedure, and that she showed no remorse after committing the offence (sheets 112-118). The judgement of the Court of Appeal in Wilno of 13 January 1939 (file ref. no. 2 KA 1445/38) upheld the of penalty. It is obvious, then, that the illicit activity pursued by the midwife was very profitable. Moreover, the scale of the abortion market in the Second Republic of Poland could not be determined due to the huge number of undisclosed abortions. What is certain, though, is that inducing abortions was common practice, a socially acceptable phenomenon, whereas the clemency of the law encouraged the abortion underground. Cf. T. Boy-Żeleński, *Piekło...*, pp. 52-61. Cf. P. Solga, *Spółeczny...*, p. 440; M. Kurkowska, op. cit., pp. 161-162; H. Kłuszyński, *Regulacja urodzeń. Rzecz o świadomem macierzyństwie*, Warszawa 1932, pp. 18-20.

²⁹ Article 12(1) of the ordinance on medical practice required the pregnant women's consent to have her foetus aborted. If, however, a case of absolute necessity occurred as the mother's life was directly threatened, the pregnant woman's consent was not necessary. In the same way, the place where an abortion was performed did not affect criminal liability, so – contrary to the provisions of the ordinance – a abortion could also take place in a medical facility, that is, in a hospital (see PC Article 22). Worthy of mention is paragraph 6 of the Ordinance of the Minister of Social Welfare, dated 30 January 1934, issued in consultation with the Minister of Military Affairs, on the practice of medicine (Dz.U. 1934 No. 11, item 96). It provides that the sick person's consent must be uttered in the presence of at least one witness or stated in writing. However, if the abortion was performed at a medical facility, Article 37 of the Ordinance of the President of the Republic of Poland of 22 March 1928 on medical facilities (Dz.U. 1928 No. 38, item 382). See W. Makowski, *Kodeks...*, pp. 526-527; L. Peiper, op. cit., p. 470. Cf. A. Kania-Chramęga, op. cit., pp. 100-106; T. Boy-Żeleński, *Dziewice konsystorskie. Piekło kobiet*, Poznań 1992, p. 214; idem, *Piekło...*, pp. 109-116.

³⁰ Doubts concerning the necessity of obtaining the pregnant woman's consent for the termination of her pregnancy, despite health issues or in connection with offences under PC Articles 203–206, applied to an insane person or a young person under 15 years of age. One had to assume, though, that decisions were made in their name by a legal guardian. On the other hand, if an abortion was performed – despite the knowledge of the mother's mental state of immaturity and hence absence of her consent – the offender was liable under PC Article 234 (see PC Article 17 § 1).

to the mother's life in connection with pregnancy or childbirth, e.g. in the case of ectopic pregnancy, but also other effects harmful to her body caused by the pregnancy, such as weakness, emaciation or infectious diseases such as syphilis or e.g. tuberculosis.³¹

4. Conclusions

The most common motive for the offence under PC Article 231 was poverty and lack of a permanent residence or sufficient means to support the child. It was essential for the pregnant woman who sought to terminate her pregnancy to keep her extramarital relationship in secret, as well as the fact of expecting an illegitimate baby. The religious beliefs declared by the defendant were irrelevant with respect to abortion, which is directly evident from the case files. Abortion was a common phenomenon but it was often performed by persons without proper medical knowledge; it was induced in an inappropriate and incompetent manner, using non-sterile instruments in poor hygiene. This, as a consequence, led to a massive infection in the woman's whole body, and not infrequently her death. The available archival resources, barely touched on here, suggest that the scale of the problem was enormous. It should be noted that the opinion of an expert physician and a forensic medical examination were not conclusive enough to determine the cause of the miscarriage, so courts would acquit the defendants. Typically, during trials women accused of conduct under PC Articles 231 or 232 would plead not guilty. Even if the defendants' guilt, that is, acting with direct or

Cf. W. Makowski, *Kodeks...*, p. 526; L. Peiper, *op. cit.*, p. 468; J. Makarewicz, *Kodeks...*, p. 332. See also S. Czerwiński, *Zabiegi lekarskie a odpowiedzialność karna lekarzy na tle projektu wstępnego Komisji Kodyfikacyjnej o wykroczeniach*, „Głos Sądownictwa” 1929, vol. 1, no. 11, pp. 524-527; S. Glaser, *op. cit.*, pp. 135-137; P. Sołga, *Spoleczny...*, pp. 443, 446-447.

³¹ The mother's life was higher in the hierarchy of legally protected goods than the life of the foetus, which was treated as a not fully formed human being, dependent on the mother's organism. The provision of Article 12(3) of the regulation on medical practice was in compliance with PC Article 233. It needs to be pointed out, however, that the content of certificates of two physicians or their lack did not constitute formal evidence for courts to consider when assessing the facts of a particular case. For more on this, see *Polski kodeks karny z 11 VII 1932 r. wraz z prawem o wykroczeniach, przepisami wprowadzającymi i utrzymaniami w mocy przepisami kodeksu karnego austriackiego, niemieckiego, rosyjskiego i skorowidzem. Komentarzem zaopatrzyli K. Sobolewski i A. Laniewski*, Lwów 1932, pp. 120-121. Cf. W. Makowski, *Kodeks...*, pp. 525-526; L. Peiper, *op. cit.*, pp. 470-471; J. Makarewicz, *Kodeks...*, p. 331. See also A. Czajkowska, *O dopuszczalności Przerwywania ciąży. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. i towarzyszące jej dyskusje*, [in:] *Kłopoty z seksem w PRL. Rodzenie nie całkiem po ludzku, aborcja, choroby, odmienności*, ed. M. Kula, Warszawa 2012, pp. 109-110; W. Orłowski, *Wskazania do przerywania ciąży ze stanowiska medycyny wewnętrznej*, „Ginekologia Polska” 1927, vol. 6, no. 10-12, pp. 1122-1124; H. Beck, *Wskazania położnicze do przerywania ciąży*, „Ginekologia Polska” 1927, vol. 6, no. 10-12, p. 1129; A. Szwarz, *Wskazania okulistyczne do przerywania ciąży*, *Ginekologia Polska*” 1927, vol. 6, no. 10-12, p. 1131; P. Sołga, *Spoleczny...*, pp. 449-452; H. Kłuszyński, *op. cit.*, pp. 28-29.

conceivable intent to kill the foetus, was proven, the criminal sanction handed down in this type of cases was not severe, and thus did not effectively prevent the spread of unlawful foetal abortions. Usually, the pregnant woman was sentenced to three months' imprisonment, and the third party who performed the abortion was given 6 months in prison, with the defendants typically having their sentences suspended for three years. The mitigating circumstances taken into account by the court were: illiteracy, residing with the employer and working for him as a servant or labourer, illegitimate filiation of the baby, and related social consequences for the defendant. The death of the woman as a result of a botched abortion procedure, although it was subject to a statutory penalty of ten years' imprisonment, in judicial practice was not treated as a crime, as illustrated by the amount of penal sanction imposed on the perpetrator. These legal circumstances encouraged midwives or folk healers who were previously convicted under PC Article 232 or Article 230 § 2, especially as performing abortion was a profitable occupation.

Bibliography

Legal acts

- The Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and by Germany, made at Versailles on 28 June 1919 (Journal of Laws [hereinafter: Dz.U.] 1920 No. 35, item 200).
- Act of 21 July 1919 on certain amendments to the Penal Code and the Law on Criminal Procedure and on the text of the Penal Code (Journal of Laws of the Polish State [hereinafter: Dz.Pr.P.P.] 1919 No. 63, item 375).
- Act of 31 July 1919 on laws in force in the Białystok Judicial District regarding the judiciary (Dz.Pr.P.P. 1919 No. 64, item 382).
- Act of 25 February 1921 on the amendments to criminal legislation in force in the former Russian Partition (Dz.U. 1921 No. 30, item 169).
- The legislative ordinance enacted by the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland – Transitional Provisions for the Penal Code, published in the Official Journal of the Justice Department of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland 1917 No. 1, item 6, Warszawa 1917.
- The Decree on certain amendments to the Penal Code and the Law on Criminal Procedure, (Dz.Pr.P.P. 1918 No. 20, item 57).
- The Ordinance of the President of the Republic of Poland of 22 March 1928 on medical facilities (Dz.U. 1928 No. 38, item 382).
- The Ordinance of the President of the Republic of Poland of 11 July 1932 – The Penal Code (Dz.U. 1932 No. 60, item 571).

The Ordinance of the President of the Republic of Poland of 21 September 1932 on the practice of medicine (Dz.U. 1932 No. 81, item 712).

The Ordinance of the Minister of Social Welfare, dated 30 January 1934, issued in consultation with the Minister of Military Affairs, on the practice of medicine (Dz.U. 1934 No. 11, item 96).

Case law

State Archive in Suwałki, Fonds „The Regional Court in Grodno Branch Division in Suwałki”: 208, file ref. no.: 10.259; 10.124; 9352; 11900; 7802; 8831; 10.522; 10.571; 9806; 11998; 11636; 10.643.

Literature

Augenblick R., *Kilka uwag o przestępstwie spędzenia płodu*, „Czasopismo Sądowo- Lekarskie” 1930, vol. 3, no. 3.

Batawia S., *Zagadnienie karalności spędzenia płodu na II-im zjeździe prawników polskich*, „Czasopismo Sądowo-Lekarskie” 1929, vol. II, no. 4.

Beck H., *Wskazania położnicze do przerywania ciąży*, „Ginekologia Polska” 1927, vol. 6, no. 10-12.

Bekerman J., *Czy kodeks, czy nowele*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1920, vol. 48, no 7.

Bekerman J., *Dwa poglądy*, „Palestra” 1927, vol. IV, no. 10.

Bogunia L., *Przerywanie ciąży: problemy prawno karne i kryminologiczne*, Wrocław 1980.

Borowski W.M., *Spędzenie płodu czy zabójstwo dziecka?*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1929, vol. 57, no. 27.

Borowski W.M., *Spędzenie płodu*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1927, vol. 55, no. 12; vol. 55, no. 14 and vol. LV, no. 14.

Boy-Żeleński T., *Dziewice konsystorskie. Piekło kobiet*, Poznań 1992.

Boy-Żeleński T., *Piekło kobiet Jak skończyć z piekłem kobiet?*, Warszawa 1933.

Bradliński K., *Polskie kodeksy karne okresu międzywojnia*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2018, vol. XXI, no. 38.

Chajda M., *Nasciturus i jego ochrona w prawie cywilnym*, [in:] *Status prawny i ochrona prawna dziecka poczętego*, ed. L. Tyszkiewicz, Bielsko-Biała 2014.

Chrempiński S., *Czy dziecko poczęte winno być uznane za podmiot prawa*, „Nowe Prawo” 1958, vol. 14, no. 2.

Czajkowska A., *O dopuszczalności Przerywania ciąży. Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. i towarzyszące jej dyskusje*, [in:] *Kłopoty z seksem w PRL. Rodzenie nie całkiem po ludzku, aborcja, choroby, odmienności*, ed. M. Kula, Warszawa 2012.

Czajkowski S., *Moc obowiązywania przepisów karnych przedkodeksowych*, „Głos Sądownictwa” 1936, vol. 8, no. 6.

Czerwiński S., *Zabicie płodu i dzieciobójstwo*, „Głos Sądownictwa” 1929, vol. 1, no. 5.

- Czerwiński S., *Zabiegi lekarskie a odpowiedzialność karna lekarzy na tle projektu wstępnego Komisji Kodyfikacyjnej o wykroczeniach*, „Głos Sądownictwa” 1929, vol. 1, no. 11.
- Daszkiewicz K., *Przerwanie ciąży czy dzieciobójstwo?*, „Państwo i Prawo” 1968, vol. 23, no. 3.
- Dąbkowski P., *Dawne prawo polskie a zadania Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 1920.
- Dworas-Kulik J., *Prawne regulacje dotyczące bigamii w Polsce w latach 1918–1939*, Warszawa 2019.
- Eimer A., *Życie płodu jako warunek karalności spędzenia płodu (Art. 232 k.k.)*, „Głos Sądownictwa” 1936, vol. 8, no. 1.
- Fleszyński K., *Zagadnienie spędzenia płodu*, „Głos Sądownictwa” 1929, vol. 1, no. 11.
- Glaser S., *Kilka uwag o spędzaniu płodu ze stanowiska prawa karnego*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1928, no. 2.
- Goldblatt W., *Z dziedziny spędzenia płodu*, „Głos Adwokatów” 1937, vol. 12, no. 1.
- Grodziski S., *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, vol. 33, no. 1.
- Jamontt J., *Podstawowe zasady prawa karnego obowiązujące w b. zaborze rosyjskim. I. Część ogólna*, Warszawa 1929.
- Kania-Chramęga A., *Warunki legalności przerywania ciąży (problemy prawno karne i społeczne)*, Zielona Góra 2020.
- Kłuszyński H., *Regulacja urodzeń. Rzecz o świadomem macierzyństwie*, Warszawa 1932.
- Knoebel N., *W kwestii przestępności spędzenia płodu*, „Głos Prawa” 1930, no. 1.
- Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego: z dodaniem przepisów przechodnych i ustaw, zmieniających i uzupełniających postanowienia karne kodeksu; odpowiednich przepisów Kodeksu Karnego Niemieckiego i Ustawy Karnej Austrjackiej, obowiązujących w pozostałych dzielnicach Rzplitej oraz Komentarza i orzeczeń Sądu Najwyższego*, vol. 1: Część ogólna, ed. W. Makowski, Warszawa 1921.
- Kodeks karny obowiązujący tymczasowo w Rzeczypospolitej Polskiej na ziemiach b. zaboru rosyjskiego: z dodaniem przepisów przechodnych i ustaw, zmieniających i uzupełniających postanowienia karne kodeksu; odpowiednich przepisów Kodeksu Karnego Niemieckiego i Ustawy Karnej Austrjackiej, obowiązujących w pozostałych dzielnicach Rzplitej oraz Komentarza i orzeczeń Sądu Najwyższego*, vol. 3, part 20-37 K. K., ed. W. Makowski, Warszawa 1922.
- Kodeks karny z 1903 r. (przekład z rosyjskiego) z uwzględnieniem zmian i uzupełnień obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 1 maja 1921*, Warszawa 1922.
- Kondratowicz I., *Kilka uwag do projektu kodeksu karego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1930, vol. 58, no. 44.
- Kurkowska M., *„Fabrykantki aniołków”. O problemie aborcji w Polsce w latach 1878–1939*, „Arcana. Kultura-Historia-Polityka” 1998, no. 1.

- Lityński A., *Dwa kodeksy karne 1932 w osiemdziesiątą rocznicę*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2012, vol. 12.
- Lityński A., *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991.
- Łodyga M., *Metody i środki stosowane w procedurze aborcyjnym w okresie międzywojennym na przykładzie spraw z terenu siedleckiego okręgu sądowego*, „Meritum” 2016, no. 8.
- Maciejowska A., *Spory ideologiczne wokół ochrony dziecka poczętego. Kontekst cywilnoprawny*, [in:] *Status prawny i ochrona prawna dziecka poczętego*, ed. L. Tyszkiewicz, Bielsko-Biała 2014.
- Makarewicz J., *Kodeks karny z komentarzem. Przepisy wprowadzające kodeks karny i prawo o wykroczeniach*, Lwów 1932.
- Makarewicz J., *Projekt rządowy o zakresie działania kodeksów karnych obowiązujących w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1919, no. 44.
- Makowski W., *Kodeks karny 1932: komentarz*, Warszawa 1933.
- Makowski W., *Prawo karne: o przestępstwach w szczególności: wykład porównawczy prawa karnego austriackiego, niemieckiego i rosyjskiego, obowiązującego w Polsce*, Warszawa 1924.
- Mazurek I., *Specyfika prac Komisji Kodyfikacyjnej w procesie unifikacji prawa w II Rzeczypospolitej*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2014, vol. 23.
- Mogilnicki A., Rappaport E.S., *Tezy z orzeczeń Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej od 1 września 1917 r. do 17 marca 1921 r., stanowiących wykładnię ustaw karnych tymczasowo obowiązujących na ziemiach b. zaboru rosyjskiego*, vol. 1, Warszawa 1921.
- Mohyluk M., *Porządkowanie prawa w II Rzeczypospolitej: Komisja Kodyfikacyjna i Rada Prawnicza*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1999, vol. 51, no. 1-2.
- Neymark E., *Zagadnienie unifikacji prawa karnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1925, R. 53, nr 22 and 23.
- Orłowski W., *Wskazania do przerywania ciąży ze stanowiska medycyny wewnętrznej*, „Ginekologia Polska” 1927, vol. 6, no. 10-12.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu karnego: prawa o wykroczeniach przepisów wprowadzających obie te ustawy oraz do rozporządzenia prezydenta R.P. o niektórych przestępstwach przeciw bezpieczeństwu państwa z dnia 24 października 1934 roku (Dz.U. Nr. 94, poz. 851): z uwzględnieniem ustawy karnej skarbowej, ordynacji podatkowej, kodeksu karnego wojskowego, ustaw dodatkowych orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Kraków 1936.
- Piercki J., *Komisja Kodyfikacyjna w Parlamencie Polskim*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1928, vol. 56, no. 52.
- Plaża S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, part 2: *Polska pod zaborami*, Kraków 1998.
- Plaża S., *Kodyfikacja prawa w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, vol. LVII, no. 1.

- Polski kodeks karny z 11 VII 1932 r. wraz z prawem o wykroczeniach, przepisami wprowadzającymi i utrzymanymi w mocy przepisami kodeksu karnego austriackiego, niemieckiego, rosyjskiego i skorowidzem. Komentarzem zaopatrzyli K. Sobolewski i A. Laniewski, Lwów 1932.*
- Projekt kodeksu karnego przyjętej w drugim czytaniu przez Sekcję Prawa Karnego Komisji Kodyfikacyjnej R.P., uzasadnienie części szczególnej, [in:] Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Wydział Karny. Sekcja Prawa Karnego, vol. 5, no. 4, Warszawa 1930.*
- Protokół I-go posiedzenia Sekcji Prawa Karnego Materjalnego Komisji Kodyfikacyjnej, in Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Wydział Karny. Sekcja Prawa Karnego, vol. 1, no. 2, Warszawa–Lwów 1922.*
- Radwański Z., *Kształtowanie się polskiego systemu prawnego w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, vol. XXI, no. 1.
- Rappaport E.S., *Nowela karna z dn. 9 grudnia 1918, jej braki i skutki*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” 1918, vol. 1, no. 1-4.
- Rappaport E.S., *Zagadnienie kodyfikacji prawa karnego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1920, no. 45.
- Slany K., *Regulacja prawna aborcji w Polsce w okresie międzywojennym jako element polityki względem rodziny*, [in:] *Z zagadnień historii pracy socjalnej w Polsce i w świecie*, eds. A. Małek, K. Slany, I. Szczepaniak-Wiecha, Kraków 2006.
- Sołga P., *Postulat liberalnego prawa aborcyjnego, jego krytyka i eksplikacja w publicystyce Drugiej Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio F” 2022, vol. 77.
- Sołga P., *Społeczny, medyczny i prawny kontekst aborcji w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Res Historica” 2022, no. 53.
- Szwarc A., *Wskazania okulistyczne do przerwania ciąży*, *Ginekologia Polska*” 1927, vol. 6, no. 10-12.

SUMMARY**The Offence of Forced Miscarriage as Documented in
the Polish State Archive in Suwałki (1921–1939)**

This article discusses the statutory elements of the offence of induced miscarriage in the Russian Penal Code of 1903 and in the Polish Penal Code of 1932. The provisions of the Tagancev Code form a background for a comparative analysis of the solutions adopted in Polish criminal law undergoing unification, as well as a basis for the work of the Codification Committee on the final shape of Polish legal provisions criminalising the phenomenon in question. The criminal-law study of forced miscarriage was based not only on code regulations, but also relevant judicial decisions handed down by the Regional Court in Suwałki, the Branch Division of the Regional Court in Grodno in Suwałki (from 1933), and the Court of Appeal in Wilno as the court of second instance examining the cases cited. The article also illustrates how the so-called abortion underground functioned, how a committed offence was detected and, what legal consequences were faced by the perpetrators of illegal abortions.

Paweł Bury

Uniwersytet Wrocławski
(University of Wrocław, Poland)
e-mail: pawel.bury@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-4292-1225

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.25

Trybunał Ludowy jako organ wymiaru (nie)sprawiedliwości III Rzeszy

ABSTRAKT

W artykule opisano zagadnienia związane z powstaniem i działalnością Trybunału Ludowego – niemieckiego sądu karnego istniejącego w latach 1934–1945, orzekającego głównie w sprawach politycznych. W niniejszej pracy przedstawiono i omówiono genezę oraz ustrój Trybunału, sposób ukształtowania postępowania przed nim, zakres jego właściwości rzeczowej i miejscowej czy rolę, jaką pełnił w praktyce. Na uwadze mieć jednocześnie trzeba, że na przestrzeni czasu pozycja Trybunału Ludowego stopniowo ewoluowała, a zmianom podlegał nie tylko jego skład, ale też zakres właściwości, który stale rozszerzano, obejmując nim coraz to kolejne czyny. Rozważania zawarte w pracy poświęcono także w części przedstawieniu sylwetek sędziów orzekających w Trybunale i ich powojennym losom. Pomimo ważnej roli Trybunału Ludowego, jaką ten odegrał w wymiarze sprawiedliwości III Rzeszy, w rodzimej literaturze nie zgłębiano szczegółowo tematyki związanej z jego istnieniem. Dotychczasowe wypowiedzi przede wszystkim referowały się do obcej literatury, pomijając w zasadzie analizę aktów prawnych. Z tego też względu w niniejszej pracy zastosowano nie tylko metodę historycznoprawną, ale i formalno-dogmatyczną, szeroko odwołując się przy tym do aktów normatywnych¹ rangi ustawowej i podstawowej stanowiących podstawę działalności Trybunału.

¹ Jeśli w pracy powoływano się na akty prawne, które nadal obowiązują w Republice Federalnej Niemiec, to odwołania zawarte w pracy dotyczą przepisów w brzmieniu aktualnym dla okresu funkcjonowania Trybunału Ludowego.

The People's Court as an Organ of the (In)Justice System of the Third Reich

ABSTRACT

The article describes issues related to the establishment and activity of the People's Court – a German criminal court existing in the years 1934–1945 adjudicating mainly in political cases. This paper presents and discusses the genesis and constitution of the Court, the proceedings before it, the scope of its material and local jurisdiction, and the role it played in practice. At the same time, it should be borne in mind that the position of the People's Court evolved gradually over time, and not only its composition changed, but also the scope of its jurisdiction, which was constantly being expanded to cover more and more crimes. The work is also partly devoted to the presentation of the judges adjudicating in the Court and their post-war fate. Despite the important role played by the People's Court in the justice system of the Third Reich, the subject of its existence has not been explored in detail in Polish literature. Previous publications primarily referred to foreign literature, generally omitting the analysis of legal acts. For this reason, this work uses not only the historical and legal method, but also the formal and dogmatic method, making extensive references to normative acts of statutory and sub-statutory rank constituting the basis for the activity of the Court.

Słowa kluczowe: Trybunał Ludowy, III Rzesza, wymiar sprawiedliwości

Key words: People's Court, Third Reich, justice system

Uwagi wstępne

Powstanie i organizacja Trybunału Ludowego

Na samym wstępie, przed przejściem do zasadniczych rozważań, warto przypomnieć, jak wyglądała struktura niemieckiego sądownictwa powszechnego w sprawach karnych u schyłku istnienia Republiki Weimarskiej², co ułatwi zorientowanie w toku dalszych wywodów. Przedstawiała się ona następująco: najniższy szczebel stanowiły sądy rejonowe (niem. *Amtsgerichte*), nad którymi znajdowały się sądy krajowe (niem. *Landgerichte*) i wyższe sądy krajowe (niem. *Oberlandesgerichte*). Na samym szczycie struktury sądownictwa znajdował się z kolei Sąd Rzeszy (niem. *Reichsgericht*) z siedzibą w Lipsku.

Powołanie Trybunału Ludowego (niem. *Volksgerichtshof*) nastąpiło w reakcji na niezadowolający dla partii nazistowskiej wyrok Sądu Rzeszy w sprawie

² Szerzej na temat właściwości i liczby sądów zob. F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Warszawa 2021, s. 406-407.

o podpalenie gmachu Reichstagu³. Po przeprowadzonym procesie, spośród pięciu oskarżonych, winnym uznano tylko Holendra Marinusa van der Lubbe, któremu wymierzono karę śmierci⁴. Podnosi się, że wynik procesu był zbyt skromny, aby zadowolić nazistowskie kierownictwo czujące zażenowanie przed narodem, którego oczekiwania przez nieustającą propagandę zostały podniesione do najwyższego poziomu – proces od samego początku budził bowiem żywe zainteresowanie opinii publicznej, które jednak osłabło w miarę przeciągania się postępowania i braku oczekiwanej sensacji⁵. Jednocześnie wynik procesu pokazał, że Sąd Rzeszy pozostał odporny na propagandę nazistów⁶. Aczkolwiek można spotkać się też z poglądem, że wyrok lipskiego sądu stanowił w istocie kompromis pomiędzy poczuciem odpowiedzialności sędziów nieposiadających wystarczających dowodów na sprawstwo oskarżonych a chęcią włączenia się w akcję przeciwko komunistom⁷.

Trybunał Ludowy utworzono na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. o zmianie przepisów prawa karnego i postępowania karnego⁸, która weszła w życie dnia 2 maja 1934 r.⁹ Ustawa ta nie została przyjęta przez Reichstag, ale przez Rząd Rzeszy dysponujący od dnia 24 marca 1933 r. – zgodnie z ustawą o pełnomocnictwach¹⁰ – możliwością uchwalania ustaw w trybie pozakonstytucyjnym z pominięciem parlamentu, a które to ustawy mogły poza tym odbiegać od Konstytucji Rzeszy¹¹, o ile nie dotyczyły instytucji Reichstagu i Reichsratu jako takich¹².

3 Zob. szerzej ibidem, s. 410-411 oraz W. Wagner, *Der Volksgerichtshof im nationalsozialistischen Staat. Mit einem Forschungsbericht für die Jahre 1975 bis 2010*, Monachium 2011, s. 17.

4 Wyrok Sądu Rzeszy z dnia 23 grudnia 1933 r., sygn. akt XII H 42/33.

5 Zob. szerzej W. Wagner, op. cit., s. 13-17.

6 Ibidem, s. 15.

7 Zob. szerzej F. Ryszka, op. cit., s. 410.

8 *Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Strafrechts und des Strafverfahrens vom 24. April 1934*, RGBl. 1934, S. 341. Dalej jako ustawa z dnia 24 kwietnia 1934 r.

9 Artykuł XI stanowił, że ustawa wchodzi w życie drugiego dnia po ogłoszeniu, które miało miejsce 30 kwietnia 1934 r.

10 Wł. ustawa z dnia 24 marca 1933 r. o usunięciu niedoli narodu i Rzeszy (*Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933*, RGBl. 1933, S. 141). Dalej jako ustawa o pełnomocnictwach.

11 *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, RGBl. 1919, S. 1383.

12 Na marginesie warto zaznaczyć, że Reichsrat ostatecznie został zniesiony ustawą z dnia 14 lutego 1934 r. (*Gesetz über die Aufhebung des Reichsrats vom 14. Februar 1934*, RGBl. 1934, S. 89). Dalej jako ustawa o zniesieniu Reichsratu. O ile ustawa o pełnomocnictwach zabraniała Rządowi Rzeszy przyjmowania ustaw ingerujących w konstytucyjną pozycję parlamentu, o tyle jednak na mocy art. 4 ustawy z dnia 30 stycznia 1934 r. o odbudowie Rzeszy (*Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30. Januar 1934*, RGBl. 1934, S. 75) zyskał on dodatkowe upoważnienie do stanowienia prawa konstytucyjnego.

Trzeba także odnotować, że rok wcześniej – rozporządzeniem Rządu Rzeszy z dnia 21 marca 1933 r.¹³ – powołano do życia sądy specjalne (niem. *Sondergerichte*), którym powierzono, ogólnikowo, sprawy zbrodni i występków (niem. *Verbrechen und Vergehen*) określonych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeszy z dnia 28 lutego 1933 r. o ochronie narodu i państwa¹⁴ oraz rozporządzeniu Prezydenta Rzeszy z dnia 21 marca 1933 r. o obronie przed podstępными atakami na rząd odrodzenia narodowego¹⁵. Orzekały one, w myśl § 2 rozporządzenia je ustanawiającego, w wyżej wymienionych sprawach, chyba że właściwy w nich był Sąd Rzeszy lub wyższy sąd krajowy. Sądy specjalne zostały utworzone – zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 21 marca 1933 r. – w okręgu każdego wyższego sądu krajowego.

Powołanie Trybunału Ludowego i sądów specjalnych wpisywało się w istniejącą wówczas tendencję do tworzenia sądów szczególnych, które miały stanowić narzędzie walki politycznej¹⁶. Roland Freisler określił sądy specjalne jako „sądy doraźne frontu wewnętrznego”¹⁷ – dobitnie oddaje to cele, jakie przed nimi postawiono (także zresztą przed Trybunałem Ludowym). Do Trybunału Ludowego i sądów specjalnych powoływano sędziów wiernych systemowi i z niego się wywodzących¹⁸, co gwarantowało, że ich orzeczenia będą zgodne z oczekiwaniami rządzących.

Choć nie wynika to wprost z ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r., to Trybunałowi Ludowemu – w pierwszych latach jego istnienia – należy przypisać

¹³ *Verordnung der Reichsregierung über die Bildung von Sondergerichten vom 21. März 1933*, RGBl. 1933, S. 136. Dalej jako rozporządzenie z dnia 21 marca 1933 r. Rozporządzenie to zostało wydane przez Rząd Rzeszy na podstawie upoważnienia z trzeciego rozporządzenia Prezydenta Rzeszy z dnia 6 października 1931 r. o zabezpieczeniu gospodarki i finansów oraz o zwalczaniu ekscesów politycznych (*Dritte Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931*, RGBl. 1931, S. 537).

¹⁴ *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28. Februar 1933*, RGBl. 1933, S. 83. Dalej jako rozporządzenie o ochronie narodu i państwa.

¹⁵ *Verordnung des Reichspräsidenten zur Abwehr heimtückischer Angriffe gegen die Regierung der nationalen Erhebung vom 21. März 1933*, RGBl. 1933, S. 135.

¹⁶ K. Graczyk (*Sądy specjalne III Rzeszy jako „sądy doraźne frontu wewnętrznego” (1933–1945)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 167) – powołując się na poglądy ówczesnego dyrektora ministerialnego w pruskim Ministerstwie Sprawiedliwości, a późniejszego sędziego Trybunału Ludowego Wilhelma Crohne uzasadniające powołanie sądów specjalnych – wskazuje: „(...) sądy specjalne utworzono »w najsilniejszym nawale politycznej potrzeby«. Zadanie nowych ciał sądowych – w czasie pokoju – polegało na szybkim i dosadnym wykonywaniu władzy karnej podczas politycznych napięć. Sądy specjalne miały dążyć do »ostrzeżenia wzburzonych umysłów lub ich usunięcia oraz do tego, aby machina państwowa mogła działać bez przeszkód«. W czasie wojny natomiast ich zadanie miało polegać na wspieraniu walki i ducha wojska przez zaostrożone, wojenne prawo karne”.

¹⁷ Zob. szerzej ibidem, s. 179 i powołana tam literatura.

¹⁸ Warto tu także zaznaczyć, że przykładowo Roland Freisler – bezpośrednio przed powołaniem go na przewodniczącego Trybunału Ludowego – pracował jako sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Rzeszy.

charakter sądu szczególnego. Dopiero w 1936 r. – o czym będzie dalej mowa – wyraźnie przyjęto na gruncie ustawowym, że Trybunał wchodzi w skład struktury sądownictwa powszechnego.

Można jednocześnie zaryzykować tezę – analizując właściwość rzeczową niemieckich sądów – że o ile sądy specjalne stanowiły w założeniu alternatywę dla sądów niższego szczebla, o tyle Trybunał Ludowy z założenia pomyślany był jako przeciwwaga dla Sądu Rzeszy.

Na siedzibę Trybunału wybrano Berlin, przy czym nie wynikało to z ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r., ale z rozporządzenia z dnia 12 czerwca 1934 r. o Trybunale Ludowym¹⁹ wydanego przez Ministra Sprawiedliwości Rzeszy w oparciu o stosowne upoważnienie z art. X i XII ustawy.

Pierwsze zebranie Trybunału określono na dzień 14 lipca 1934 r.²⁰

Stosownie do art. III § 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r., Trybunał Ludowy orzekał na rozprawie głównej (niem. *Hauptverhandlung*) w składzie pięciosobowym, a poza rozprawą główną w składzie trzyosobowym. Jednocześnie zastrzeżono, że przewodniczący (niem. *Vorsitzender*) i jeszcze jeden członek składu muszą posiadać kwalifikacje do sprawowania urzędu sędziego. Trybunał Ludowy nie składał się więc wyłącznie z sędziów zawodowych. Ponadto dopuszczalne było utworzenie w ramach Trybunału wydziałów (niem. *Senate*).

W wydziale mogło orzekać więcej niż pięciu sędziów, ale rozpoznanie danej sprawy (w ramach wydziału) następowało w składzie pięciosobowym.

Dla sędziów Trybunału Ludowego wprowadzono zasadę kadencyjności. Powoływani byli oni przez Kanclerza Rzeszy na wniosek Ministra Sprawiedliwości Rzeszy na okres pięciu lat (art. III § 2). Odbiegało to od dotychczasowych rozwiązań – sędziów Sądu Rzeszy powoływał bowiem Prezydent Rzeszy na wniosek Reichsratu²¹, w myśl art. 125 ust. 1 ustawy o ustroju sądów²².

W rozporządzeniu z dnia 12 czerwca 1934 r. w § 2 doprecyzowano jeszcze, że Minister Sprawiedliwości Rzeszy wyznacza przewodniczących wydziałów (niem. *Vorsitzende der Senate*), a spośród nich przewodniczącego Trybunału Ludowego (niem. *Präsident des Volksgerichtshofs*). Ponadto tryb pracy Trybunału określał jego przewodniczący w regulaminie zatwierdzanym przez Ministra Sprawiedliwości Rzeszy (§ 6).

¹⁹ *Verordnung über den Volksgerichtshof vom 12. Juni 1934*, RGBl. 1934, S. 492. Dalej jako rozporządzenie z dnia 12 czerwca 1934 r.

²⁰ Rozporządzeniem z dnia 12 czerwca 1934 r. pierwotnie wyznaczono datę na dzień 2 lipca 1934 r., niemniej drugim rozporządzeniem z dnia 29 czerwca 1934 r. o Trybunale Ludowym (*Zweite Verordnung über den Volksgerichtshof vom 29. Juni 1934*, RGBl. 1934, S. 617) przesunięto ją na dzień 14 lipca 1934 r.

²¹ Po zniesieniu Reichsratu uprawnienie to przejął Minister Sprawiedliwości Rzeszy zgodnie z § 2 ust. 2 ustawy o zniesieniu Reichsratu.

²² *Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877*, RGBl. 1877, S. 41. Dalej jako ustawa o ustroju sądów.

Pierwsze istotne zmiany w obrębie funkcjonowania Trybunału Ludowego wprowadziła ustawa z dnia 18 kwietnia 1936 r. o Trybunale Ludowym oraz o dwudziestej piątej zmianie ustawy o wynagradzaniu²³. Na podstawie jej art. I § 1 Trybunał Ludowy stał się sądem powszechnym (niem. *ordentliches Gericht*) w rozumieniu ustawy o ustroju sądów.

Po wprowadzonych zmianach przewodniczący Trybunału²⁴, przewodniczący wydziałów i sędziowie (niem. *Räte*)²⁵ byli powoływani dożywotnio, a przy tym wymagane były od nich kwalifikacje do sprawowania urzędu sędziego i ukończony 35 rok życia (art. I § 3). Z kolei członkowie honorowi (niem. *ehrenamtliche Mitglieder*)²⁶ Trybunału Ludowego mieli być powoływani przez Führera i Kanclerza Rzeszy na wniosek Ministra Sprawiedliwości Rzeszy na okres pięciu lat (art. I § 4).

O ile ustawa z dnia 24 kwietnia 1934 r. stanowiła o możliwości utworzenia w ramach Trybunału Ludowego wydziałów, o tyle ustawa z dnia 18 kwietnia 1936 r. przewidywała w art. I § 5 po prostu, że w Trybunale tworzone są wydziały, których liczbę określa Minister Sprawiedliwości Rzeszy.

Na podstawie upoważnienia z art. IV ustawy z dnia 18 kwietnia 1936 r. Minister Sprawiedliwości Rzeszy wydał rozporządzenie z dnia 18 kwietnia 1936 r. w sprawie wykonania ustawy o Trybunale Ludowym oraz o dwudziestej piątej zmianie ustawy o wynagradzaniu²⁷, które precyzowało kwestie związane z organizacją Trybunału. Na mocy § 14 tego rozporządzenia utraciło moc poprzednie rozporządzenie z dnia 12 czerwca 1934 r. wydane w oparciu o upoważnienie z ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r.

W § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 1936 r. powtórzono, że siedzibą Trybunału jest Berlin, przy czym w § 1 ust. 2 przyjęto, że przewodniczący składu może jednak postanowić, że poszczególne posiedzenia nie będą odbywały się w siedzibie Trybunału. I tak dla przykładu – w sprawie rodzeństwa Scholl, o której będzie dalej mowa, posiedzenie Trybunału (1. wydziału) odbyło się w dniu 22 lutego 1943 r. w Monachium. Jednocześnie w § 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 1936 r. wskazano, że w sytuacji, w której posiedzenie miałyby odbyć się poza siedzibą Trybunału, przewodniczący może wyznaczyć obrońcę zgodnie z § 140 ust. 1 kodeksu postępowania karnego²⁸ (Straf-

²³ *Gesetz über den Volksgerichtshof und über die fünfundzwanzigste Änderung des Besoldungsgesetzes vom 18. April 1936*, RGBl. 1936, S. 369. Dalej jako ustawa z dnia 18 kwietnia 1936 r.

²⁴ Wcześniej pojęcie „przewodniczącego Trybunału Ludowego” nie pojawiało się na gruncie ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r., a jedynie w rozporządzeniu z dnia 12 czerwca 1934 r.

²⁵ Pojęcie to z kolei nie pojawiało się ani na gruncie ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r., ani w rozporządzeniu z dnia 12 czerwca 1934 r.

²⁶ Jak wyżej.

²⁷ *Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Volksgerichtshof und über die fünfundzwanzigste Änderung des Besoldungsgesetzes vom 18. April 1936*, RGBl. 1936, S. 398. Dalej jako rozporządzenie z dnia 18 kwietnia 1936 r.

²⁸ *Strafprozessordnung vom 1. Februar 1877*, RGBl. 1877, S. 253.

prozessordnung – StPO) i art. 144 StPO (tj. gdy oskarżony nie ma obrońcy z wyboru) spośród adwokatów zamieszkałych w okręgu wyższego sądu krajowego, w którym ma odbyć się posiedzenie.

Z rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 1936 r. wynikało, że przed rozpoczęciem danego roku przewodniczący Trybunału Ludowego dzielił poszczególne kategorie spraw między wydziałami (§ 3 ust. 1), a także ustalał, w skład którego wydziału będzie wchodził, i przydzielał poszczególnych członków Trybunału do wydziałów (§ 4 ust. 1).

Co ważne, w przepisie § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 1936 r. dookreślono regulację wynikającą z ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r., zgodnie z którą poza rozprawą główną Trybunał orzeka w składzie trzyosobowym – wskazano tam, że w wydawaniu orzeczeń poza rozprawą główną, obok przewodniczącego i sędziego zawodowego, bierze udział najmłodszy członek honorowy.

Minister Sprawiedliwości Rzeszy miał ponadto wyznaczać zastępcę przewodniczącego Trybunału Ludowego (§ 6 ust. 2), co doprowadziło do utworzenia w 1938 r. stanowiska wiceprzewodniczącego Trybunału²⁹.

Od czerwca 1936 r. sędziowie zawodowi Trybunału nosili czerwone togi³⁰, które stały się w kolejnych latach ich swoistym znakiem rozpoznawczym.

Wskazać jeszcze należy, że w ramach Trybunału Ludowego – obok sędziów zawodowych tego Trybunału i jego członków honorowych – mogli orzekać także sędziowie zawodowi innych niemieckich sądów delegowani do pracy w Trybunale (niem. *Hilfsrichter*). Początkowo regulacja ustawowa nie zawierała w tym względzie jakiegokolwiek unormowania, niemniej Minister Sprawiedliwości Rzeszy w trzecim rozporządzeniu z dnia 22 sierpnia 1935 r. o Trybunale Ludowym³¹, wydanym na podstawie upoważnienia z art. X ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r., przewidział, że w razie nadmiernego nagromadzenia spraw sędziowie mogą być czasowo delegowani do Trybunału Ludowego, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia prawidłowego toku spraw. Zastrzeżenie to powtórzono następnie w niemal niezmienionej formie w art. I § 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 1936 r., a w wydanym na podstawie upoważnienia z art. IV tej ustawy rozporządzeniu z dnia 18 kwietnia 1936 r. przyjęto, że sędziowie sądów rejonowych, sądów krajowych i wyższych sądów krajowych są obowiązani do wykonywania czynności orzeczniczych w Trybunale Ludowym, a deleguje ich Minister Sprawiedliwości Rzeszy (§ 10 ust. 1 i 2). W § 11 rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 1936 r. zaznaczono, że sędziowie delegowani są równi sędziom

²⁹ W. Wagner, op. cit., s. 21.

³⁰ Zgodnie z dekretem Führera i Kanclerza Rzeszy z dnia 19 lipca 1936 r. o stroju urzędowym w wymiarze sprawiedliwości Rzeszy (*Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Amtstracht in der Reichsjustizverwaltung vom 19. Juni 1936*, RGBl. 1936, S. 503).

³¹ *Dritte Verordnung über den Volksgerichtshof vom 22. August 1935*, RGBl. 1935, S. 1121. Utraciło ono moc na podstawie § 14 rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 1936 r.

zawodowym Trybunału na potrzeby przepisów § 3, § 4 ust. 1, § 5 i § 6 ust. 1 tego rozporządzenia określających poszczególne kwestie związane z organizacją wewnętrzną Trybunału.

Dla przykładu warto wskazać, że dnia 1 stycznia 1943 r. skład osobowy Trybunału Ludowego przedstawiał się następująco: oprócz przewodniczącego i wiceprzewodniczącego w Trybunale orzekało 3 przewodniczących wydziałów, 9 sędziów Trybunału i 33 sędziów delegowanych, wśród których można wymienić 14 sędziów wyższych sądów krajowych, 9 dyrektorów sądów krajowych³² oraz 10 sędziów sądów rejonowych i sądów krajowych³³. W skład 1. wydziału weszło – poza przewodniczącym Trybunału Rolandem Freislerem – aż 13 sędziów³⁴.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 września 1939 r. o zmianie przepisów ogólnego postępowania karnego, postępowania karnego Wehrmachtu i kodeksu karnego³⁵, która wprowadziła w sprawach karnych instytucję sprzeciwu nadzwyczajnego (niem. *außerordentlicher Einspruch*) przysługującego od prawomocnych orzeczeń – o czym dalej – w ramach Trybunału Ludowego powołany został wydział specjalny (niem. *Besonderer Senat*) do rozpoznawania takich sprzeciwów.

Zgodnie z art. 2 § 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1939 r. wydział specjalny składał się z przewodniczącego Trybunału i pozostałych czterech członków będących przewodniczącymi innych wydziałów lub sędziami zawodowymi Trybunału (niem. *Senatspräsident oder Rat des Volksgerichtshofs*), co wykluczało członków honorowych i sędziów delegowanych. Przewodniczący Trybunału miał przewodniczyć posiedzeniom wydziału specjalnego, a pod jego nieobecność – wiceprzewodniczący. Członkowie wydziału specjalnego mianowani byli przez Führera i Kanclerza Rzeszy na okres dwóch lat na wniosek Ministra Sprawiedliwości Rzeszy (art. 2 § 5 ust. 3).

Minister Sprawiedliwości Rzeszy, korzystając z upoważnienia zawartego w art. 4 § 9 ustawy z dnia 16 września 1939 r., wydał drugie rozporządzenie z dnia 11 grudnia 1939 r. w sprawie wykonania ustawy o zmianie przepisów ogólnego postępowania karnego, postępowania karnego Wehrmachtu i kodeksu karnego³⁶, w którym przyjęto, że poza rozprawą główną wydział specjalny orzeka w pilnych przypadkach w składzie trzyosobowym, w tym przewodniczący.

³² Dla wyjaśnienia – dyrektor sądu krajowego (niem. *Landgerichtsdirektor*) to przewodniczący wydziału w tym sądzie.

³³ W. Wagner, op. cit., s. 23.

³⁴ Ibidem.

³⁵ *Gesetz zur Änderung von Vorschriften des allgemeinen Strafverfahrens, des Wehrmachtstrafverfahrens und des Strafgesetzbuchs vom 16. September 1939*, RGBl. 1939, S. 1841. Dalej jako ustawa z dnia 16 września 1939 r.

³⁶ *Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des allgemeinen Strafverfahrens, des Wehrmachtstrafverfahrens und des Strafgesetzbuchs vom 11. Dezember 1939*, RGBl. 1939, S. 2402.

Wydany dnia 21 marca 1942 r. dekret Führera o uproszczeniu wymiaru sprawiedliwości³⁷ wydłużał okres pełnienia kadencji członków honorowych Trybunału oraz członków wydziału specjalnego bezterminowo do końca wojny (sic!).

Pewne zmiany co do składu Trybunału Ludowego wprowadziło rozporządzenie z dnia 13 grudnia 1944 r. o dalszym dostosowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych do wymogów wojny totalnej (czwarte rozporządzenie o uproszczeniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych)³⁸ wydane przez Ministra Sprawiedliwości Rzeszy – w jego art. 1 § 1 ust. 1 przyjęto, że Trybunał (w tym także wydział specjalny) może orzekać na rozprawie głównej w składzie dwóch sędziów zawodowych, z których jeden z nich to przewodniczący, oraz jednego lub dwóch członków honorowych, jeżeli przewodniczący i prokurator nie uznają za konieczny pełnego składu Trybunału. Poza rozprawą główną orzeczenia wydawane były przez dwóch sędziów zawodowych, w tym przewodniczącego (art. 1 § 1 ust. 2).

Na zakończenie rozważań poświęconych organizacji Trybunału warto jeszcze przytoczyć, że spośród ponad 243 członków honorowych Trybunału Ludowego w latach 1934-1945 tylko 1,7% z nich nie wywodziło się z partii; podobnie w przypadku sędziów zawodowych – w okresie bezpośrednio po powstaniu Trybunału tylko jeden sędzia nie należał do NSDAP, a w 1940 r. do Trybunału powołano drugiego sędziego bez przynależności partyjnej³⁹.

1. Tryb postępowania przed Trybunałem Ludowym

Trybunał, co do zasady, orzekał w składzie pięciosobowym, w tym przewodniczący i jeszcze jeden sędzia zawodowy.

Postępowanie przed Trybunałem zostało pomyślane jako jednoinstancyjne. Artykuł III § 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. przewidywał, że od orzeczeń Trybunału Ludowego nie przysługuje żaden środek prawny (niem. *Rechtsmittel*). Rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego⁴⁰,

³⁷ *Erlaß des Führers über die Vereinfachung der Rechtspflege vom 21. März 1942*, RGBl. 1942, S. 139.

³⁸ *Verordnung zur weiteren Anpassung der Strafrechtspflege an die Erfordernisse des totalen Krieges (Vierte Verordnung zur Vereinfachung der Strafrechtspflege) vom 13. Dezember 1944*, RGBl. 1944, S. 339. Dalej jako czwarte rozporządzenie o uproszczeniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

³⁹ Zob. szerzej S. Schädler, „Justizkrise” und „Justizreform” im Nationalsozialismus. *Das Reichsjustizministerium unter Reichsjustizminister Thierack (1942–1945)*, Tybinga 2009, s. 92 i powołana tam literatura.

⁴⁰ *Verordnung über die Zuständigkeit der Strafgerichte, die Sondergerichte und sonstige strafverfahrensrechtliche Vorschriften vom 21. Februar 1940*, RGBl. 1940, S. 405. Dalej jako rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r.

które zostało wydane przez Generalnego Pełnomocnika ds. Administracji Rzeszy (niem. *Generalbevollmächtigte für die Reichsverwaltung*), nie wprowadziło w tym zakresie zmian – po jego wejściu w życie stosowna norma została zawarta w art. III § 3, który zastąpił dotychczasowe przepisy art. III § 3-5 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. Znowelizowany art. III § 3 ust. 2 wskazywał, że od orzeczeń Trybunału Ludowego i wyższego sądu krajowego w pierwszej instancji nie przysługuje żaden środek prawny.

Podobnie stanowiło w § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenie z dnia 21 marca 1933 r. ustanawiające sądy specjalne, które również nie przewidywało możliwości wniesienia środka prawnego od wyroku sądu specjalnego, przy czym w ich przypadku dopuszczono jednak możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania (niem. *Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens*).

Jak podkreślono w toku wcześniejszych rozważań, ustawa z dnia 16 września 1939 r. wprowadziła instytucję sprzeciwu nadzwyczajnego – środka, który przysługiwał od prawomocnych orzeczeń. W przypadku orzeczeń Trybunału Ludowego stosowną kompetencję zyskał prokurator przy Trybunale, który w ciągu roku od uprawomocnienia się orzeczenia, mógł wnieść sprzeciw do wydziału specjalnego, jeżeli uznał, że ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy jest konieczne z powodu poważnych wątpliwości co do prawidłowości orzeczenia (art. 2 § 3 ust. 3 w zw. z art. 2 § 3 ust. 1 i art. 2 § 7).

Do postępowania przed Trybunałem Ludowym – w myśl art. III § 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. – o ile nie postanowiono inaczej, stosowało się z kolei przepisy ustawy o ustroju sądów i StPO dotyczące postępowania przed Sądem Rzeszy w pierwszej instancji. Natomiast mocą rozporządzenia z dnia 21 lutego 1940 r. przepisy art. III § 3-5 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. zastąpiono art. III § 3 o nowym brzmieniu. Przewidywał on w ust. 1, że w sytuacji, gdy nie postanowiono inaczej, do postępowania przed Trybunałem Ludowym i wyższym sądem krajowym w pierwszej instancji stosuje się przepisy ustawy o ustroju sądów oraz StPO.

Co istotne – obrona przed Trybunałem Ludowym była obligatoryjna, dlatego jeśli oskarżony nie posiadał obrońcy, to jego wyboru dokonywał przewodniczący składu. Wynikało to z 140 ust. 1 StPO i art. 144 StPO – które wymagały obrony obligatoryjnej przed Sądem Rzeszy w pierwszej instancji – stosowanych odpowiednio na mocy odesłania z art. III § 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. Następnie – w związku z zastąpieniem przez rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. przepisu art. III § 3-5 powołanej ustawy nowym art. III § 3 – obrona obligatoryjna przed Trybunałem Ludowym i tryb ustanawiania obrońcy wynikały już bezpośrednio z § 32 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia.

W postępowaniu przed Trybunałem Ludowym oskarżony nie miał możliwości swobodnego wyboru obrońcy (tj. obrońcy z wyboru). Zgodnie z art. IV § 3

ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. wybór obrońcy wymagał bowiem zezwolenia przewodniczącego składu, co w oczywisty sposób stało w sprzeczności z prawem do obrony. Zezwolenie mogło też zostać cofnięte, przy czym jeżeli zostałyby cofnięte w trakcie rozprawy głównej, to stosowało się wtedy odpowiednio § 145 StPO przewidujący wyznaczenie oskarżonemu innego obrońcy z jednoczesną możliwością odroczenia rozprawy (niem. *Aussetzung der Verhandlung*).

Daleko idące ograniczenie prawa do obrony – stawiające wręcz pod znakiem zapytania już samo dalsze jego istnienie w niemieckim sądownictwie – nastąpiło na podstawie czwartego rozporządzenia o uproszczeniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. W art. II § 12 ust. 1 przyjęto, że w postępowaniu karnym nie może występować kilku adwokatów w charakterze obrońcy z wyboru. O wiele dalej idąca była jednak regulacja zawarta w art. II § 12 ust. 2, zgodnie z którą nie stosowało się dłużej przepisów o obronie obowiązkowej, a przewodniczący składu wyznaczał obrońcę na całe postępowanie albo jego część tylko, jeżeli udział obrońcy był pożądanym ze względu na trudny stan faktyczny lub prawny albo jeżeli oskarżony ze względu na swoją osobowość nie był w stanie bronić się samodzielnie. Tym samym arbitralnej decyzji sędziego poddano ocenę potrzeby wyznaczenia oskarżonemu obrońcy z urzędu w danej sprawie.

2. Właściwość rzeczowa Trybunału Ludowego⁴¹

Przepis art. III § 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. przewidywał ogólnie, że Trybunał Ludowy jest powołany do osądzania spraw o zdradę stanu (niem. *Hochverrat*) i zdradę kraju (niem. *Landesverrat*). Warto odnotowania jest, że stosownym przepisom typizującym te przestępstwa, zawartym w kodeksie karnym Rzeszy⁴², zostało nadane nowe brzmienie na mocy art. I wskazanej ustawy.

Niemniej jednak – wbrew brzmieniu przywołanego wyżej art. III § 1 ust. 1 – ustawa z dnia 24 kwietnia 1934 r. w jej art. III § 3 ust. 1 stanowiła, że Trybunał Ludowy był właściwy do orzekania „w pierwszej i ostatniej instancji” (niem. *in erster und letzter Instanz*) nie tylko w sprawach zdrady stanu (§ 80-84 Strafgesetzbuch – StGB) i zdrady kraju (§ 89-92 StGB), ale także zamachu (niem. *Angriff*) na Prezydenta Rzeszy (§ 94 ust. 1 StGB) oraz zbrodni (niem. *Verbrechen*) wymienionych w § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o ochronie narodu i państwa.

⁴¹ Syntetyczne podsumowanie rozważań zawartych w niniejszym punkcie stanowi załączona na końcu pracy tabela obejmująca wszystkie czyny znajdujące się na przestrzeni lat we właściwości rzeczowej Trybunału Ludowego.

⁴² *Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871*, RGBl. 1871, S. 127.

Dla porządku warto wyjaśnić, że powołane rozporządzenie w § 5 ust. 2 pkt 1 stanowiło o podjęciu się zabicia Prezydenta Rzeszy, członka lub komisarza Rządu Rzeszy lub rządu krajowego oraz formach zjawiskowych takiego czynu.

Wyjaśnić należy, że wcześniej, tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r., sprawy o zdradę stanu i zdradę kraju – na mocy § 134 ust. 1 ustawy o ustroju sądów – należały do właściwości rzeczowej Sądu Rzeszy, który również orzekał w nich „w pierwszej i ostatniej instancji”. Co ważne, wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. formalnie nie derogowano § 134 ust. 1 ustawy o ustroju sądów. W przepisie art. IX ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. zaznaczono jednak, że w zakresie, w jakim § 134 ustawy o ustroju sądów dotyczy Sądu Rzeszy jako sądu pierwszej instancji, jego miejsce zajmuje Trybunał Ludowy.

W miarę upływu czasu właściwość Trybunału stale się rozszerzała.

Pierwsza zmiana w tym zakresie nastąpiła w drodze ustawy z 28 czerwca 1935 r. o zmianie przepisów postępowania karnego i ustawy o ustroju sądów⁴³, która przewidywała w art. 8 pkt 3 właściwość Trybunału Ludowego w sprawach o przestępstwa z art. 143a ust. 3 StGB, tj. w sprawach o szczególnie ciężkie przypadki uszkodzenia sprzętu obronnego (niem. *Wehrmittelbeschädigung*). Następnie ustawą z dnia 2 lipca 1936 r. o zmianie kodeksu karnego⁴⁴ dokonano modyfikacji znamion wskazanego czynu, zachowując przy tym w tych sprawach kognicję Trybunału. Jednocześnie powołana ustawa rozszerzyła właściwość Trybunału na sprawy braku zawiadomienia o planowanej zbrodni (§ 139 ust. 2 StGB) w zakresie, w jakim dotyczy to zamiaru (niem. *Vorhaben*) zdrady stanu lub zdrady kraju należących do właściwości Trybunału Ludowego lub zamiaru szczególnie ciężkiego przypadku uszkodzenia sprzętu obronnego.

Z kolei ustawa z dnia 1 grudnia 1936 r. przeciwko sabotażowi gospodarczemu⁴⁵ poddawała Trybunałowi sprawy ze zbrodni z jej § 1 ust. 1.

Daleko idące zmiany w zakresie właściwości rzeczowej wprowadzono rozporządzeniem z dnia 21 lutego 1940 r. Jak zauważono wcześniej, art. III § 3-5 ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. zastąpiono wówczas art. III § 3 o nowym brzmieniu, a w którym zabrakło regulacji odnośnie do właściwości rzeczowej. Kwestie właściwości Trybunału Ludowego uregulowano natomiast bezpośrednio w treści rozporządzenia z dnia 21 lutego 1940 r. Przede wszystkim porządkowało to dotychczasowe zasady, zbierając je w jednym akcie normatywnym. Przepis art. I § 5 ust. 1 tego rozporządzenia przewidywał właściwość Trybunału Ludowego w następujących sprawach:

⁴³ Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Strafverfahrens und des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 28. Juni 1935, RGBl. 1935, S. 844.

⁴⁴ Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs vom 2. Juli 1936, RGBl. 1936, S. 532.

⁴⁵ Gesetz gegen Wirtschaftssabotage vom 1. Dezember 1936, RGBl. 1936, S. 999. Dalej jako ustawa przeciwko sabotażowi gospodarczemu.

- 1) zdrady stanu (§ 80-84 StGB),
- 2) zdrady kraju (§ 89-92 StGB),
- 3) zamachów na Führera i Kanclerza Rzeszy (§ 94 ust. 1 StGB),
- 4) ciężkich przypadków uszkodzenia sprzętu obronnego i zagrożenia sił zbrojnych zaprzyjaźnionych państw (§ 1 i 5 rozporządzenia z dnia 25 listopada 1939 r. uzupełniającego przepisy karne o ochronie siły militarnej narodu niemieckiego⁴⁶),
- 5) braku zawiadomienia o planowanej zbrodni (§ 139 ust. 2 StGB) w zakresie, w jakim dotyczy to zamiaru zdrady stanu lub zdrady kraju należących do właściwości Trybunału Ludowego lub zamiaru ciężkiego przypadku uszkodzenia sprzętu obronnego,
- 6) zbrodni wymienionych w § 5 pkt 1 rozporządzenia o ochronie narodu i państwa,
- 7) zbrodni z § 1 ust. 1 ustawy przeciwko sabotażowi gospodarczemu.

Powyższy katalog wymaga kilku słów wyjaśnienia – czyn polegający na uszkodzeniu sprzętu obronnego polegał na umyślnym (niem. *vorsätzlich*) niszczeniu, czynieniu bezużytecznym, uszkodzaniu, ujawnianiu lub usuwaniu sprzętu obronnego lub instalacji służącej niemieckiej obronie narodowej, a przez to umyślnym lub nieumyślnym (niem. *fahrlässig*) zagrożeniu skuteczności niemieckich sił zbrojnych (niem. *Schlagfertigkeit der deutschen Wehrmacht*). Trybunałowi zostały poddane pod osąd ciężkie przypadki takiego czynu, które zagrożone były m.in. karą śmierci.

Wyjaśnić również trzeba, że ustawa z dnia 24 kwietnia 1934 r. stanowiła, że do właściwości Trybunału Ludowego należą sprawy ze zbrodni wymienionych w § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o ochronie narodu i państwa. W związku z uchynieniem § 5 ust. 1 tego rozporządzenia, co miało miejsce na mocy art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 28 czerwca 1935 r. o zmianie kodeksu karnego⁴⁷, rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. odsyłało po prostu do § 5 pkt 1 rozporządzenia o ochronie narodu i państwa.

W dalszej kolejności wskazać należy, że Szef Naczelnego Dowództwa Wehrmachtu (niem. *Chef des Oberkommandos der Wehrmacht*) i Minister Sprawiedliwości Rzeszy wydali wspólnie rozporządzenie z 10 grudnia 1941 r. o rozszerzeniu właściwości Trybunału Ludowego⁴⁸. Stanowiło ono, że Trybunał jest

⁴⁶ *Verordnung zur Ergänzung der Strafvorschriften zum Schutz der Wehrkraft des Deutschen Volkes vom 25. November 1939*, RGBl. 1939, S. 2319. Na marginesie trzeba odnotować, że § 1 ust. 5 rozporządzenia uchylił § 143a StGB, w którym wcześniej typizowano – w nieco odmienny sposób – przestępstwo uszkodzenia sprzętu obronnego. Następnie ustawą z dnia 4 września 1941 r. o zmianie kodeksu karnego (*Gesetz zur Änderung des Reichsstrafgesetzbuchs vom 4. September 1941*, RGBl. 1941, S. 549) § 1 wskazanego rozporządzenia, z niewielkimi zmianami, wprowadzono ponownie jako § 143a StGB.

⁴⁷ *Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs vom 28. Juni 1935*, RGBl. 1935, S. 839.

⁴⁸ *Verordnung über die erweiterte Zuständigkeit des Volksgerichtshofs vom 10. Dezember 1941*, RGBl. 1941, S. 776.

także właściwy w sprawach o szpiegostwo z § 2 rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 1938 r. o specjalnym prawie karnym w czasie wojny i przy akcjach specjalnych (rozporządzenie o wojennym specjalnym prawie karnym)⁴⁹, jeśli względy wojskowe nie wymagają osądzenia przez sąd Wehrmachtu.

Kolejna zmiana właściwości miała miejsce wraz z wejściem w życie rozporządzenia Führera z dnia 21 marca 1942 r. o ochronie gospodarki zbrojeniowej⁵⁰. Przewidywało ono – w sprawach czynu stypizowanego w art. I, a polegającego na umyślnym podawaniu nieprawdziwych informacji o zapotrzebowaniu na siłę roboczą lub jej stanie albo o zapotrzebowaniu lub zapasach surowców, materiałów, produktów, maszyn lub urządzeń ważnych dla gospodarki zbrojeniowej, co tym samym zagrażało pokryciu zapotrzebowania (niem. *Bedarfsdeckung*) gospodarki zbrojeniowej – właściwość Trybunału Ludowego bądź Sądu Wojennego Rzeszy (niem. *Reichskriegsgericht*), jeżeli sprawca podlegał sądownictwu Wehrmachtu (art. III ust. 1). W art. V powołanego aktu prawnego zastrzeżono, że obowiązuje on na całym terytorium Rzeszy i Generalnego Gubernatorstwa.

Ostatnia zmiana właściwości rzeczowej Trybunału nastąpiła, gdy Generalny Pełnomocnik ds. Administracji Rzeszy wydał rozporządzenie z dnia 29 stycznia 1943 r. uzupełniające i zmieniające rozporządzenie o właściwości⁵¹. Na jego mocy do katalogu spraw poddanych właściwości Trybunału Ludowego, zawartego w art. I § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 21 lutego 1940 r., dodano kolejne dwa punkty:

- 8) publiczny rozkład siły militarnej (niem. *öffentliche Zersetzung der Wehrkraft*) (§ 5 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 rozporządzenia o wojennym specjalnym prawie karnym),
- 9) umyślne uchylanie się od służby wojskowej (niem. *Wehrdienstentziehung*) (§ 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia o wojennym specjalnym prawie karnym), jeżeli prokurator przy Trybunale Ludowym uznał osądzenie przez ten sąd za pożądane.

Warto także zaznaczyć, że stypizowane w rozporządzeniu o wojennym specjalnym prawie karnym przestępstwo publicznego rozkładu siły militarnej obejmowało publiczne nawoływanie lub podżeganie do odmowy spełnienia obowiązku służby w siłach zbrojnych Niemiec lub sojuszników albo publiczne dążenie w inny sposób do sparaliżowania lub rozkładu woli narodu niemieckiego lub sojuszniczego do obrony.

⁴⁹ *Verordnung über das Sonderstrafrecht im Kriege und bei besonderem Einsatz (Kriegssonderstrafrechtsverordnung) vom 17. August 1938*, RGBl. 1939, S. 1455. Dalej jako rozporządzenie o wojennym specjalnym prawie karnym.

⁵⁰ *Verordnung des Führers zum Schutze der Rüstungswirtschaft vom 21. März 1942*, RGBl. 1942, S. 165.

⁵¹ *Verordnung zur Ergänzung und Änderung der Zuständigkeitsverordnung vom 29. Januar 1943*, RGBl. 1943, S. 76.

Pozostając jeszcze przy problematyce właściwości rzeczowej Trybunału, trzeba też odnotować rozporządzenie z dnia 4 maja 1936 r. uzupełniające ustawę o zmianie przepisów prawa karnego i postępowania karnego⁵², wydane przez Ministra Sprawiedliwości Rzeszy w oparciu o art. X ustawy z dnia 24 kwietnia 1934 r. Zgodnie z nim, gdy po wniesieniu aktu oskarżenia okazałoby się, że przestępstwo zarzucane oskarżonemu należy do właściwości sądu specjalnego, Trybunał Ludowy lub wyższy sąd krajowy mogły albo samodzielnie rozstrzygnąć sprawę, albo postanowieniem zarządzić rozprawę główną przed sądem specjalnym. Norma o tożsamej treści następnie została zawarta w art. II § 25 ust. 2 rozporządzenia z dnia 21 lutego 1940 r.

Trybunał Ludowy na samym początku swojej działalności posiadał trzy wydziały, niemniej w związku z ciągłym wzrostem liczby spraw w listopadzie 1935 r. powołano kolejny – 4. wydział, w listopadzie 1941 r. dodano 5. wydział, a w grudniu 1942 r. 6. wydział⁵³. Poza tym istniał wydział specjalny, o którym wspomniano wcześniej.

Każdy z wydziałów zajmował się różnymi kategoriami spraw wchodzącymi w zakres właściwości rzeczowej Trybunału Ludowego, których podział ustalał przewodniczący Trybunału, przed rozpoczęciem danego roku. Stosowną kompetencję do tego zawierał § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 1936 r., o czym była już mowa. Ponadto regułą tą powtarzała przyjęta przez Rząd Rzeszy ustawa z dnia 24 listopada 1937 r. o podziale czynności w sądach⁵⁴ w § 1 ust. 1 w zw. z § 3.

Co ważne, Freisler po objęciu urzędu w 1942 r. starał się wywierać decydujący wpływ na orzecznictwo, uznając 1. wydział, któremu przewodniczył, za właściwy we wszystkich sprawach przydzielonych mu w poszczególnych przypadkach przez przewodniczącego Trybunału⁵⁵. Spotkało to się z reakcją Ministra Sprawiedliwości Rzeszy Thieracka i Freisler zaprzestał tego typu praktyk w podziałach czynności na rok 1944 i 1945, które nie zawierały już arbitralnego rozszerzania kompetencji 1. wydziału⁵⁶. Co istotne – podziały te miały dość kazuistyczny charakter i nie przedstawiały przejrzystych reguł przydziału spraw do wydziałów⁵⁷.

52 *Verordnung zur Ergänzung des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Strafrechts und des Strafverfahrens vom 4. Mai 1936*, RGBl. 1936, S. 435.

53 Zob. szerzej W. Wagner, op. cit., s. 26.

54 *Gesetz über die Geschäftsverteilung bei den Gerichten vom 24. November 1937*, RGBl. 1937, S. 1286.

55 Zob. szerzej W. Wagner, op. cit., s. 26.

56 Zob. szerzej ibidem, s. 27.

57 Zob. przykładowy podział czynności na 1945 r. załączony na końcu pracy.

3. Właściwość miejscowa Trybunału Ludowego

Ekspansja terytorialna Niemiec wpływała także na problematykę właściwości niemieckiego prawa i co za tym idzie właściwości miejscowej, a niekiedy także właściwości rzeczowej Trybunału Ludowego. W związku z tym przyjęto szereg regulacji prawnych mających za przedmiot wymienioną problematykę w odniesieniu do poszczególnych terytoriów.

Nie wchodząc szerzej w tym miejscu w tę tematykę⁵⁸ – ze względu na jej rozbudowanie i ograniczone ramy niniejszego opracowania – wskazać można jedynie przykładowo, że w rozporządzeniu z dnia 20 czerwca 1938 r. o wprowadzeniu przepisów dotyczących zdrady stanu i zdrady kraju w Austrii⁵⁹ w § 3 ust. 1 w zw. z § 1 przyjęto właściwość Trybunału Ludowego, o ile właściwe nie jest sądownictwo wojskowe, m.in. w sprawach o zdradę stanu i zdradę kraju (§ 80-93a StGB). W porównaniu z czynami na terenie Niemiec stanowiło to rozszerzenie właściwości rzeczowej Trybunału – wszak w ich przypadku Trybunał orzekał jedynie w sprawach z czynów określonych w § 80-84 i § 89-92 StGB. Rozporządzenie przyznawało Trybunałowi Ludowemu właściwość również w sprawach dotyczących czynu z § 102 StGB (zdrada stanu przeciwko obcemu państwu – czyn ścigany na wniosek obcego rządu), który – jeśli zostałby popełniony na terenie „starych” Niemiec – nie podlegałby już kognicji Trybunału. Ponadto rozporządzenie przewidywało właściwość w sprawach z § 143a StGB (uszkodzenie sprzętu obronnego) oraz § 139 StGB (brak zawiadomienia o planowanej zbrodni) w zakresie, w jakim dotyczy to zdrady stanu lub zdrady kraju lub uszkodzenia sprzętu obronnego – nie wszystkie spośród tych przestępstw popełnione na terenie Niemiec podlegały kognicji Trybunału, o czym rozważano wcześniej. Zgodnie z § 9 ust. 1 omawianego tutaj rozporządzenia należało je stosować do czynów popełnionych po dniu 13 marca 1938 r. W kolejnych latach wprowadzano dalsze regulacje rozszerzające właściwość Trybunału Ludowego w sprawach czynów popełnianych na terenie dawnej Austrii⁶⁰.

Wydaje się oczywiste, że skoro naziści nie ufali niemieckim sędziom i z tego względu powołali do życia Trybunał Ludowy, to tym bardziej nie darzyli zaufaniem sędziów w sądach, na terytoriach przyłączanych, co z kolei uzasadniało rozszerzenie właściwości prawa niemieckiego na te terytoria i ich mieszkańców, a w konsekwencji objęcie takich spraw kognicją Trybunału.

⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. W. Wagner, op. cit., s. 66-73.

⁵⁹ *Verordnung über die Einführung der Vorschriften über Hochverrat und Landesverrat im Lande Österreich vom 20. Juni 1938*, RGBl. 1938, S. 640.

⁶⁰ Na temat stanu prawnego obowiązującego na terenie Austrii i działalności Trybunału Ludowego zob. szerzej W. Form, W. Neugebauer, T. Schiller, *NS-Justiz und politische Verfolgung in Österreich 1938-1945. Analysen zu den Verfahren vor dem Volksgerichtshof und dem Oberlandesgericht Wien*, Monachium 2006.

W rozważaniach poświęconych Trybunałowi Ludowemu warto także odnotować „wątek polski” – na terenach wcielonych do Niemiec wprowadzono w 1940 r. niemieckie prawo karne. Niemniej w rozporządzeniu z dnia 4 grudnia 1941 r. o wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych przeciwko Polakom i Żydom na wcielonych ziemiach wschodnich⁶¹ zastrzeżono, że Polacy i Żydzi podlegają, co do zasady, osądowi sądu specjalnego lub sędziego rejonowego, a właściwość Trybunału Ludowego pozostaje nienaruszona (rozdz. V ust. 1 i 3). Tym samym Polacy i Żydzi popełniający przestępstwa na terenie wcielonych ziem wschodnich⁶², tj. okręgów Rzeszy: Kraj Warty i Gdańsk-Prusy Zachodnie oraz rejencji: Katowice i Ciechanów mogli podlegać, przynajmniej w teorii, kognicji Trybunału. Poza tym w omawianym rozporządzeniu przewidziano w rozdziale XIII możliwość powołania przez właściwego miejscowo namiestnika Rzeszy (niem. *Reichsstatthalter*) lub nadprezydenta (niem. *Oberpräsident*) sądów doraźnych (niem. *Standgerichte*) i powierzenia im rozpoznawania określonych kategorii spraw. Stąd też Trybunał Ludowy nie pełnił istotnej roli na wcielonych ziemiach wschodnich wobec podsądnych będących Polakami lub Żydami⁶³.

Jednak trzynastym rozporządzeniem z dnia 1 lipca 1943 r. do ustawy o obywatelstwie Rzeszy⁶⁴ wyłączono Żydów spod powołanego wyżej rozporządzenia, a odtąd mieli być oni – przy czym nie tylko na wcielonych ziemiach wschodnich – karani przez policję (§ 1 ust. 1 i 2).

Niezależnie od powyższego, niebagatelne znaczenie dla właściwości Trybunału miała też zasada terytorialności, a precyzyjniej – wyjątki od niej określone w § 4 StGB. Przepis ten od samego początku jego obowiązywania dopuszczał,

⁶¹ *Verordnung über die Strafrechtspflege gegen Polen und Juden in den eingegliederten Ostgebieten vom 4. Dezember 1941*, RGBl. 1941, S. 759.

⁶² Zgodnie z § 1 dekretu Führera i Kanclerza Rzeszy z dnia 12 października 1939 r. o administracji na okupowanych ziemiach polskich (*Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Verwaltung der besetzten polnischen Gebiete vom 12. Oktober 1939*, RGBl. 1939, S. 2077) tereny polskie zostały podporządkowane Generalnemu Gubernatorowi, o ile nie zostały wcielone do Rzeszy. Wcześniej, bo w dniu 8 października 1939 r., dekretem Führera i Kanclerza Rzeszy o podziale i administracji ziem wschodnich (*Erlaß des Führers und Reichskanzlers über Gliederung und Verwaltung der Ostgebiete vom 8. Oktober 1939*, RGBl. 1939, S. 2042) do Rzeszy zostały wcielone częściowo dawne polskie tereny, z których utworzono okręgi Rzeszy Poznań (późn. Kraj Warty) i Prusy Zachodnie (późn. Gdańsk-Prusy Zachodnie) oraz rejencje Katowice (w ramach prowincji Śląsk) i Ciechanów (w ramach prowincji Prusy Wschodnie).

⁶³ Odnosnie do rzeczywistej praktyki postępowania przez niemieckie władze wobec Polaków i niewielkiej roli Trybunału Ludowego zob. szerzej W. Wagner, op. cit., s. 632 i n. W tej tematyce zob. także M. Grądzka-Rejak, A. Namysło, *Prawodawstwo niemieckie wobec Polaków i Żydów na terenie Generalnego Gubernatorstwa oraz ziem wcielonych do III Rzeszy. Analiza porównawcza*, [w:] *Stan badań nad pomocą Żydom na ziemiach polskich pod okupacją niemiecką. Przegląd piśmiennictwa*, red. T. Domański, A. Gontarek, Warszawa – Kielce 2022 oraz E. Kurkowska, *Procedura karna na ziemiach polskich okupowanych przez Niemcy w czasie II wojny światowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, t. 17.

⁶⁴ *Dreizehnte Verordnung zum Reichsbürgergesetz vom 1. Juli 1943*, RGBl. 1943, S. 372.

pod pewnymi warunkami, ściganie Niemców i obcokrajowców popełniających określone przestępstwa za granicą Rzeszy. W stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 24 kwietnia 1934 r. – tą samą, która ustanowiła Trybunał Ludowy – § 4 StGB zezwalał m.in. na ściganie Niemców i obcokrajowców dopuszczających się za granicą zdrady stanu lub zdrady kraju przeciwko Rzeszy czy zamachu na Prezydenta Rzeszy. Dopuszczalne było ponadto ściganie Niemców za popełniony za granicą czyn, który według prawa Rzeszy jest uważany za zbrodnię lub występki i podlega karze według prawa miejsca jego popełnienia, ale w tym przypadku do ścigania wymagany był wniosek właściwego organu państwa, w którym czyn ów popełniono. Niemniej zmiany wprowadzone powołaną ustawą nie spowodowały, że regulacja wyrażona w § 4 StGB znacząco odbiegała od jej pierwotnego brzmienia. Dodano wtedy także ust. 3 wskazujący, że wniesienie oskarżenia przeciwko cudzoziemcowi za czyn popełniony za granicą wymaga zgody Ministra Sprawiedliwości Rzeszy.

Daleko idące zmiany w zakresie zasady terytorialności i wyjątków od niej wprowadzono rozporządzeniem z dnia 6 maja 1940 r. o zakresie obowiązywania prawa karnego⁶⁵, którym § 3-5, § 8 i § 37 StGB zastąpiono § 3-5 o całkowicie nowym brzmieniu.

Wprowadzone zmiany właściwie znosiły zasadę terytorialności w niemieckim prawie karnym. I tak – § 3 ust. 1 StGB wskazywał, że niemieckie prawo karne stosuje się do czynu obywatela niemieckiego, niezależnie od tego, czy popełnia go w Niemczech czy za granicą. Przepis ten w żaden sposób nie ograniczał tego, jakie dokładnie przestępstwa popełnione za granicą podlegają ściganiu. Zastrzeżono tylko – w myśl § 3 ust. 2 StGB – że niemieckiego prawa karnego nie stosuje się do czynu popełnionego za granicą, który nie jest karalny według prawa miejsca jego popełnienia, jeżeli czyn ten w zdrowym odczuciu narodu niemieckiego (niem. *nach dem gesunden Empfinden des deutschen Volkes*) ze względu na szczególne okoliczności na miejscu popełnienia nie stanowi karygodnej niesprawiedliwości (niem. *strafwürdiges Unrecht*).

Natomiast § 4 ust. 2 StGB stanowił odtąd, że niemieckie prawo karne stosuje się także do czynu popełnionego przez cudzoziemca za granicą, jeżeli podlega on karze według prawa miejsca jego popełnienia lub miejsce popełnienia czynu nie podlega jurysdykcji karnej (niem. *Strafgewalt*), a zarazem m.in. czyn jest skierowany przeciwko narodowi niemieckiemu lub przeciwko obywatelowi niemieckiemu. Z kolei w § 4 ust. 3 StGB przyjęto, że niezależnie od prawa miejsca popełnienia czynu niemieckie prawo karne stosuje się do enumeratywnie wymienionych przestępstw popełnionych przez cudzoziemca za granicą. Katalog ten obejmował np. czyny, których sprawca dopuścił się przeciwko

⁶⁵ *Verordnung über den Geltungsbereich des Strafrechts vom 6. Mai 1940*, RGBl. 1940, S. 754. Dalej jako rozporządzenie z dnia 6 maja 1940 r.

osobie sprawującej niemiecki urząd państwowy lub partyjny, przeciwko niemieckiemu żołnierzowi lub przeciwko członkowi Służby Pracy Rzeszy podczas lub w związku z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych (pkt 1) czy zdradę stanu i zdradę kraju przeciwko Rzeszy (pkt 2).

W nowo wprowadzonym § 153a StPO przewidziano, że czyn popełniony przez cudzoziemca za granicą prokurator ściga tylko na polecenie Ministra Sprawiedliwości Rzeszy.

Tak ukształtowana regulacja pozwalała więc w konsekwencji na nieograniczone ściganie, zgodnie z niemieckim prawem karnym, osób zamieszkujących terytoria przyłączane lub okupowane, całkowicie niezależnie od prawa obowiązującego na tych terytoriach. Tym bardziej, że w art. III ust. 3 rozporządzenia z dnia 6 maja 1940 r. zastrzeżono, że można je stosować także do czynów popełnionych przed jego wejściem w życie.

Zamiast podsumowania – działalność Trybunału Ludowego w praktyce

Analizując niemieckie prawodawstwo lat 30 i 40 XX w. – nie tylko to odnoszące się do Trybunału Ludowego – zauważyć należy, że było ono wyjątkowo mało przejrzyste⁶⁶. Na konkluzję taką wpływa bardzo duża liczba aktów prawnych różnej rangi, wśród których rozsiane były przepisy poświęcone danym instytucjom, a które to akty wydawane były przez szereg uprawnionych podmiotów w różnej formie. Zjawisko inflacji prawa nie jest zatem typowe tylko dla naszych czasów. Można również sformułować cały szereg zastrzeżeń co do sposobu redakcji aktów prawnych tamtej epoki – nieprecyzyjne odesłania, przepisy o znacznym stopniu ogólności czy przepisy mające wręcz charakter *superfluum*. Truizmem byłoby stwierdzenie, że wszystko to, co wyżej opisane, nie służyło pewności prawa, w tym przede wszystkim prawa karnego, a zwłaszcza w czasach, w których dostęp do aktów prawnych możliwy był jedynie w formie papierowej. Co jednak ważne, omawiany trend nie zaczął się wcale wraz z przejściem władzy przez partę nazistowską. Już wcześniej można było go zaobserwować, m.in. wraz z kolejnymi rozporządzeniami wydawanymi jeszcze przez Prezydenta Rzeszy Paula von Hindenburga⁶⁷. Budząca wątpliwości redakcja przepisów prawnych miała więc oczywisty wpływ na kształt procedury sądowej i stosowania prawa.

⁶⁶ Odnośnie do sposobu stanowienia prawa w Niemczech we wskazanych latach zob. szerzej F. Ryszka, op. cit., s. 295 i nast., a co do specyfiki ówczesnego prawa karnego ibidem, s. 501 i n.

⁶⁷ Na temat praktyki stanowienia prawa przez Prezydenta Rzeszy na początku lat 30. XX w. zob. szerzej W. Wichert, *Ustawa o pełnomocnictwach (Ermächtigungsgesetz) z 23 marca 1933 roku jako katalizator budowy państwa wodzowskiego w Niemczech*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, t. 41, nr 4, s. 21-22.

Zaznaczyć ponadto należy, że nie tylko organizacja postępowania przed Trybunałem Ludowym, ale – co trzeba wyraźnie podkreślić – sposób prowadzenia tych postępowań urągały podstawowym regułom sprawiedliwości proceduralnej⁶⁸. Wśród „sędziów” Trybunału zdecydowanie wyróżniał się pod tym względem Roland Freisler – fanatyczny nazista, który swoim postępowaniem na sali sądowej przypominał bardziej oskarżyciela aniżeli niezawisłego i bezstronnego sędziego. W sierpniu 1942 r. został on przewodniczącym Trybunału Ludowego⁶⁹, zastępując na tym stanowisku Otto Thieracka, który objął urząd Ministra Sprawiedliwości Rzeszy. Jednocześnie Freisler od 1942 r. do 1945 r. był przewodniczącym I. wydziału Trybunału.

Statystyki pokazują, że liczba spraw zawisłych przed Trybunałem Ludowym, a co za tym idzie liczba wyroków skazujących, nieubłaganie rosła z roku na rok, w miarę, jak Niemcy zaczęły przegrywać wojnę. O ile w 1934 r. przed Trybunałem oskarżono jedynie ok. 480 osób, o tyle liczba oskarżonych w 1940 r. wyniosła już ok. 1090, a w 1944 r. osiągnęła poziom ok. 4380⁷⁰.

Wskazuje się przy tym w literaturze, że im więcej spraw trafiało przed Trybunał, tym mniej można było mówić o wchodzeniu w szczegóły dotyczące danej osoby, jej motywów i czynów, co z kolei wymuszało schematyzację i często najwyższe kary nakładano po zaskakująco krótkich procesach⁷¹. Trybunał porównuje się wręcz do maszyny, którą nadal obsługiwali ludzie, ale która prawie nie nosiła żadnych ludzkich cech i nie wykazywała już ducha prawdziwego wymiaru sprawiedliwości⁷².

Wśród ofiar sądowego terroru Trybunału Ludowego wymienić można m.in. rodzeństwo Hansa i Sophie Scholl oraz Christopha Probst – studentów monachijskiego Uniwersytetu Ludwika i Maksymiliana, którzy po zatrzymaniu w dniu 18 lutego 1943 r. cztery dni później zostali skazani na karę śmierci za swoją pacyfistyczną działalność w ramach ruchu Biała Róża⁷³. Rozpra-

⁶⁸ Odnosnie do pojęcia „sprawiedliwości proceduralnej” w literaturze przedmiotu (J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesy karnego*, Warszawa 2013, s. 11) wskazuje się: „Istotą procesu karnego w modelowym ujęciu oraz postępowania karnego w konkretnej sprawie jest sprawiedliwe rozpoznanie sprawy i wydanie sprawiedliwego wyroku. Bez pojęcia sprawiedliwości proces karny, a szerzej prawo karne procesowe i wręcz całe prawo, utraciłoby swój najistotniejszy sens, zakorzeniony głęboko w świadomości społecznej. Zagwarantowanie sprawiedliwego procesu jest jednym z podstawowych obowiązków każdego państwa demokratycznego. Od procesu karnego wymagać zatem należy, aby był sprawiedliwy. O wymiarze sprawiedliwości nie można więc mówić bez odwołania się do sprawiedliwości. Od prawa oczekuje się, że będzie stanowiło podstawę sprawiedliwie przeprowadzonego postępowania, w następstwie czego dojdzie do wydania sprawiedliwego wyroku. Akt wymiaru sprawiedliwości będzie zaś rzeczywiście, a nie jedynie formalnie sprawiedliwy”.

⁶⁹ Adolf Hitler podpisał akt powołania Freislera dnia 20 sierpnia 1942 r.

⁷⁰ Zob. szerzej W. Wagner, op. cit., s. 876-877.

⁷¹ Zob. szerzej ibidem, s. 49.

⁷² Zob. szerzej ibidem.

⁷³ Wyrok Trybunału Ludowego z dnia 22 lutego 1943 r., sygn. akt I H 47/43.

wa odbyła się w Monachium. W akcie oskarżenia z dnia 21 lutego 1943 r. prokurator zarzucił oskarżonym popełnienie przestępstw z § 80 ust. 2 StGB, § 83 ust. 2 oraz ust. 3 pkt 1, 2 i 3 StGB, § 91b StGB i § 5 rozporządzenia o wojennym specjalnym prawie karnym.

Niemniej swoją wyjątkowo negatywną rolę w historii Trybunał Ludowy miał dopiero odegrać. W dniu 20 lipca 1944 r. przeprowadzony został przez płk. Clausa von Stauffenberga w Wilczym Szańcu pod Kętrzynem nieudany zamach na Adolfa Hitlera. Zamach stanowił pierwszy element puczu wojskowego, w ramach którego spiskowcy zamierzali obalić nazistowskie kierownictwo kraju. Przewrót nie powiódł się – został zdławiony jeszcze tego samego dnia – a poszczególni spiskowcy szybko zostali wykryci i ujęci. Ich osądem zajął się następnie Trybunał Ludowy w pokazowych procesach⁷⁴. Posiedzenia Trybunału, filmowane na polecenie Hitlera⁷⁵, odbywały się wówczas w gmachu berlińskiego Sądu Kameralnego (niem. *Kammergericht*)⁷⁶. W ich trakcie Freisler, nie ukrywając nawet swojego osobistego stosunku do podsądnych, podnosił na nich głos czy poniżał⁷⁷. Na porządku dziennym było również przerywanie oskarżonym i odbieranie im głosu.

Przez cały okres swojej działalności Trybunał Ludowy skazał łącznie na karę śmierci ponad 5200 osób, z czego ponad 2600 zostało skazanych tylko w latach 1942–1945 przez 1. wydział kierowany przez Rolanda Freislera⁷⁸. Sam Freisler za swoją działalność orzeczniczą doczekał się przezwiska, którego sens

74 Nie wszyscy spiskowcy stanęli przed Trybunałem – część z nich, w tym sam von Stauffenberg, została stracona jeszcze wieczorem 20 lipca 1944 r.

75 Fragmenty tych nagrań są dziś dostępne w sieci Internet.

76 Gwoli ścisłości – berliński Sąd Kameralny ma charakter wyższego sądu krajowego, niemniej zachował swoją historyczną nazwę.

77 Za przykład mogą tu posłużyć słowa Freislera wykrzywane pod adresem Ulricha-Wilhelma Grafa von Schwerin – członka antynazistowskiego ruchu oporu i uczestnika spisku z dnia 20 lipca 1944 r. – w czasie jego przesłuchania przed Trybunałem Ludowym, gdy ten ostatni wspominał o mordach dokonywanych przez Niemców w Polsce: „Ale z pana nikczemny łotr!” (niem. *Sie sind ja ein schäbiger Lump!*). Przesłuchanie oskarżonego zostało uwiecznione na filmie.

78 K.A. Lankheit, *Todesurteile am laufenden Band*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/politische-buecher/roland-freisler-todesurteile-am-laufenden-band-13486709.html>, (31.03.2023). Ze statystyk zaprezentowanych przez W. Wagnera, op. cit., s. 944-945 wynika, że Trybunał Ludowy mógł wydać co najmniej 5289 wyroków śmierci. Autor podaje następujące wartości:

| | |
|-----------------------|-------------------------|
| 1934 r. – 4 wyroki, | 1940 r. – 53 wyroki, |
| 1935 r. – 9 wyroków, | 1941 r. – 102 wyroki, |
| 1936 r. – 10 wyroków, | 1942 r. – 1192 wyroki, |
| 1937 r. – 32 wyroki, | 1943 r. – 1662 wyroki, |
| 1938 r. – 17 wyroków, | 1944 r. – 2097 wyroków. |
| 1939 r. – 36 wyroków, | |

Do tego dochodzi w 1944 r. 75 wyroków wydanych przez wydział specjalny.

w języku polskim najbardziej oddaje zwrot „wieszający sędzia” (niem. *Hinrichter*)⁷⁹. Narady nad wyrokami miał rozpoczynać często słowami: „tutaj może być brana pod uwagę tylko kara śmierci” lub „głowa musi spaść”⁸⁰.

Z drugiej strony, w piśmiennictwie można spotkać się z poglądem, zgodnie z którym postępowania przeciwko uczestnikom spisku z dnia 20 lipca 1944 r. – choć bez wątplenia ukształtowały one wizerunek Trybunału Ludowego – stanowią tylko mały wycinek z jego działalności (dotyczą ok. 160 osób z ogólnej liczby ok. 16700 osądzonych), nie są reprezentatywne i nie odzwierciedlają „normalności” łącznej liczby ok. 7000 postępowań⁸¹. Wskazuje się też, że Trybunał paradoksalnie łączył w sobie aspekty terroru i normalności – prawie 10% wszystkich oskarżonych przed Trybunałem Ludowym zostało uniewinnionych, co odpowiada niemal dokładnie odsetkowi uniewinnień orzekanych przed 1933 r. przez Sąd Rzeszy, który zajmował się wówczas politycznymi sprawami karnymi⁸².

Działalność Trybunału stała się również przedmiotem debaty politycznej w powojennych Niemczech. Dnia 25 stycznia 1985 r. Bundestag jednogłośnie podjął uchwałę stwierdzającą, że Trybunał Ludowy był instrumentem terroru w celu egzekwowania nazistowskich rządów despotycznych, a jego decyzje nie mają mocy prawnej⁸³. Uchylenie skazujących orzeczeń sądów karnych wydanych po dniu 30 stycznia 1933 r. z naruszeniem elementarnego poczucia sprawiedliwości (niem. *unter Verstoß gegen elementare Gedanken der Gerechtigkeit*), w tym orzeczeń Trybunału Ludowego, nastąpiło dopiero na podstawie ustawy z dnia 25 sierpnia 1998 r.⁸⁴

Roland Freisler nie poniósł nigdy konsekwencji za swoje czyny⁸⁵. Sprawiedliwości dopełnił jednak nalot lotniczy na Berlin z dnia 3 lutego 1945 r., w czasie

79 K. Graczyk, *Wyrok niemieckiego Trybunału Ludowego z 1943 r. w sprawie kłamstwa katyńskiego*, „Z Dziejów Prawa” 2015, t. 8, nr 16, s. 21. Zwrot ten powstał od połączenia niemieckich słów *hinrichten* (pol. wykonywać wyrok, stracić) i *Richter* (pol. sędzia).

80 W. Kulesza, *Crimen laesae iustitiae. Odpowiedzialność karna sędziów i prokuratorów za zbrodnie sądowe według prawa norymberskiego, niemieckiego, austriackiego i polskiego*, Łódź 2013, s. 103. Autor przytacza te stwierdzenia, streszczając uzasadnienie wyroku berlińskiego Sądu Krajowego z dnia 3 lipca 1967 r. skazującego sędziego Rehse, który orzekał wraz z Freislerem w Trybunale Ludowym, przy czym Autor błędnie podaje imiona skazanego jako Otto Juliusz (wł. Hans-Joachim). Sąd ten ocenił też, że Freisler w swej działalności orzeczniczej nie kierował się wolą urzeczywistnienia celu prawa, jakim jest słuszność, ale służył obcym, a nawet wrogim prawu celom.

81 Zob. szerzej K. Marxen, *Terror und Normalität – Der Volksgerichtshof in zeitgeschichtlicher Perspektive*, „Humboldt Forum Recht” 2005, nr 9, s. 112.

82 Zob. szerzej ibidem, s. 114.

83 Druk 10/2368, Bundestag 10. kadencji.

84 *Gesetz zur Aufhebung nationalsozialistischer Unrechtsurteile in der Strafrechtspflege und von Sterilisationsentscheidungen der ehemaligen Erbgesundheitsgerichte*, BGBl. 1998, S. 2501.

85 Informacje o losie poszczególnych sędziów Trybunału przygotowano w oparciu o ich noty biograficzne zawarte w niemieckojęzycznej Wikipedii, <https://de.wikipedia.org>, [dostęp: 31.03.2023 r.].

którego Freisler zginął. Na marginesie warto wspomnieć, że nalot ten zakłócił toczący się w tym dniu, pod przewodnictwem Freislera, proces Fabiana von Schlabrendorffa – członka niemieckiego ruchu oporu i uczestnika spisku z dnia 20 lipca 1944 r., a także przyszłego sędziego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (niem. *Bundesverfassungsgericht*).

Podobnie inni sędziowie Trybunału Ludowego zaangażowani w wydawanie wyroków śmierci zasadniczo nie odpowiedzieli w żaden sposób za swoją działalność orzeczniczą⁸⁶.

Przykładowo: Wilhelm Crohne – wiceprzewodniczący Trybunału i przewodniczący 2. wydziału – popełnił samobójstwo w Berlinie w dniu 26 kwietnia 1945 r. Martin Stier – sędzia delegowany, członek 1. wydziału, który wraz z Freislerem brał udział m.in. w wydaniu wyroku wobec rodzeństwa Scholl i Christoha Probsta – zginął w lutym 1945 r. w czasie akcji gaśniczej po alianckim nalocie. Günther Nebelung – przewodniczący 4. wydziału – został uniewinniony w procesie prawników (w ramach procesów norymberskich)⁸⁷, zmarł w 1970 r. Kurt Albrecht – przewodniczący 5. wydziału – zmarł w 1962 r., nie ponosząc jakichkolwiek konsekwencji. Hans-Joachim Rehse – sędzia delegowany orzekający w 1. wydziale – został nieprawomocnie skazany w 1967 r., jednak po uchyleniu wyroku i ponownym rozpoznaniu sprawy uniewinniono go w 1968 r.; rewizja prokuratury od orzeczenia uniewinniającego nie została rozpoznana z uwagi na śmierć oskarżonego w 1969 r. Paul Reimers – sędzia delegowany w 1. wydziale – powiesił się w 1984 r., po tym jak został przeciwko niemu wniesiony akt oskarżenia.

W polskiej literaturze odnośnie powojennego ścigania sędziów Rehse i Reimera zob. szerzej W. Kulesza, *Odpowiedzialność karna za zbrodnie sądowe sędziów III Rzeszy w Niemczech Zachodnich i Wschodnich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, t. 73, z. 2, s. 81-83 oraz idem, *Crimen...*, s. 99-114.

⁸⁶ W. Kulesza (ibidem, s. 132) wskazuje, że w Republice Federalnej Niemiec nie zapadł żaden prawomocny wyrok skazujący sędziego sądu zwykłego ani specjalnego, ani Trybunału Ludowego, ani prokuratora występującego przed tymi sądami.

⁸⁷ Wyrok Trybunału Wojskowego USA nr III z dnia 3 grudnia 1947 r., sprawa *The United States of America vs. Josef Altstötter, et al.*

Załącznik nr 1

Zdjęcie z obrad Trybunału Ludowego w procesie zamachowców po dniu 20 lipca 1944 r. W środku Roland Freisler – przewodniczący Trybunału. Zdjęcie z zasobów Bundesarchiv, Bild 151-39-23.



Załącznik nr 2

Właściwość rzeczowa Trybunału Ludowego. Opracowanie własne.

| Czyn zabroniony | Przepis karny | Miejsce określenia właściwości Trybunału Ludowego |
|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| zdrada stanu | § 80-84 StGB | ustawa z dnia 24 kwietnia 1934 r. o zmianie przepisów prawa karnego i postępowania karnego rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego |
| zdrada kraju | § 89-92 StGB | ustawa z dnia 24 kwietnia 1934 r. o zmianie przepisów prawa karnego i postępowania karnego rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego |
| zamach na Prezydenta Rzeszy (późn. Führera i Kanclerza Rzeszy) | § 94 ust. 1 StGB | ustawa z dnia 24 kwietnia 1934 r. o zmianie przepisów prawa karnego i postępowania karnego rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego |
| podjęcie się zabicia Prezydenta Rzeszy, członka lub komisarza Rządu Rzeszy lub rządu krajowego oraz formy zjawiskowe takiego czynu | § 5 ust. 2 pkt 1 (późn. § 5 pkt 1) rozporządzenie Prezydenta Rzeszy z dnia 28 lutego 1933 r. o ochronie narodu i państwa | ustawa z dnia 24 kwietnia 1934 r. o zmianie przepisów prawa karnego i postępowania karnego rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego |
| ciężkie przypadki uszkodzenia sprzętu obronnego zagrażającego skuteczności niemieckich sił zbrojnych | § 1 rozporządzenia z dnia 25 listopada 1939 r. uzupełniającego przepisy karne o ochronie siły militarnej narodu niemieckiego (wcz. i późn. § 143a StGB) | ustawa z 28 czerwca 1935 r. o zmianie przepisów postępowania karnego i ustawy o ustroju sądów ustawa z dnia 2 lipca 1936 r. o zmianie kodeksu karnego rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego |

| 1 | 2 | 3 |
|---|--|--|
| brak zawiadomienia o planowanej zbrodni | § 139 ust. 2 StGB | ustawa z dnia 2 lipca 1936 r. o zmianie kodeksu karnego rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego |
| przeniesienie majątku za granicę lub pozostawienie go za granicą wbrew przepisom ustawowym wyrządzające poważną szkodę dla niemieckiej gospodarki | § 1 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1936 r. przeciwko sabotażowi gospodarczemu | ustawa z dnia 1 grudnia 1936 r. przeciwko sabotażowi gospodarczemu rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego |
| zagrożenie sił zbrojnych zaprzyjaźnionych państw | § 5 rozporządzenia z dnia 25 listopada 1939 r. uzupełniającego przepisy karne o ochronie siły militarnej narodu niemieckiego | rozporządzenie z dnia 21 lutego 1940 r. o właściwości sądów karnych, sądów specjalnych oraz innych przepisach postępowania karnego |
| szpiegostwo | § 2 rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 1938 r. o specjalnym prawie karnym w czasie wojny i przy akcjach specjalnych (rozporządzenie o wojennym specjalnym prawie karnym) | rozporządzenie z 10 grudnia 1941 r. o rozszerzeniu właściwości Trybunału Ludowego |
| podawanie nieprawdziwych informacji zagrażające pokryciu zapotrzebowania gospodarki zbrojeniowej | art. I rozporządzenia Führera z dnia 21 marca 1942 r. o ochronie gospodarki zbrojeniowej | rozporządzenie Führera z dnia 21 marca 1942 r. o ochronie gospodarki zbrojeniowej |
| publiczny rozkład siły militarnej | § 5 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 1938 r. o specjalnym prawie karnym w czasie wojny i przy akcjach specjalnych (rozporządzenie o wojennym specjalnym prawie karnym) | rozporządzenie z dnia 29 stycznia 1943 r. uzupełniające i zmieniające rozporządzenie o właściwości |
| uchylanie się od służby wojskowej | § 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 rozporządzenia z dnia 17 sierpnia 1938 r. o specjalnym prawie karnym w czasie wojny i przy akcjach specjalnych (rozporządzenie o wojennym specjalnym prawie karnym) | rozporządzenie z dnia 29 stycznia 1943 r. uzupełniające i zmieniające rozporządzenie o właściwości |

Załącznik nr 3

Podział czynności na rok 1945⁸⁸.

Na rok 1945 dzielę naszą pracę w następujący sposób:

A.

1. wydział zajmuje się:

- I. a) zamachami na Führera,
b) zamachami na przywódców państwa, ruchu lub Wehrmachtu,
c) zamachami na Niemców za granicą z powodu ich niemieckości, w celu uderzenia w Rzeszę lub na przedstawicieli Rzeszy, o ile te zamachy wykraczają poza ataki słowne; obejmuje to również wszystkie zbrodnie z § 5 rozporządzenia z dnia 28 lutego 1933 r.,
- II. czynami karalnymi z kręgów inteligencji lub kierownictwa gospodarczego,
- III. czynami karalnymi popełnianymi przez Niemców z Alzacji, Luksemburga, Dolnej Styrii lub Górnej Krainy oraz czynami karalnymi na tych terenach,
- IV. czynami karalnymi Niemców w Czechach i na Morawach,
- V. marksistowską zdradą stanu z Berlina i okręgów Marchia Brandenburska, Gdańsk-Prusy Zachodnie, Kraj Warty i Górny Śląsk oraz Generalnego Gubernatorstwa,
- VI. niemarksistowską zdradą stanu, jednakże z wyjątkiem separatystycznej, o ile dotyczy ona okręgów alpejskich i naddunajskich⁸⁹ lub Bawarii,
- VII. defetyzmem, rozkładem siły militarnej i umyślnym uchylaniem się od służby wojskowej (§ 5 KSSVO⁹⁰) z okręgów Berlin, Marchia Brandenburska, Pomorze, Prusy Wschodnie, Meklemburgia i okręgów Rzeszy Gdańsk-Prusy Zachodnie, Kraj Warty, Dolny Śląsk, Górny Śląsk i Kraj Sudetów oraz Generalnego Gubernatorstwa,
- VIII. czynami karalnymi cudzoziemców – poza zdradą kraju – z Pragi, jeżeli zostały popełnione po powstaniu Protektoratu,
- IX. czynami popełnianymi głównie za granicą – oprócz zdrady kraju.

B.

2. wydział zajmuje się:

- I. wszystkimi marksistowskimi zdradami stanu z wyjątkiem okręgów alpejskich i naddunajskich, o ile 1. wydział nie jest właściwy,
- II. zagrożeniem sił zbrojnych zaprzyjaźnionych państw (§ 5 rozporządzenia z dnia 25 listopada 1939 r.),

⁸⁸ Tłumaczenie własne na podstawie podziału czynności zawartego w pracy (w załącznikach) W. Wagner, op. cit., s. 869-870. Przy tłumaczeniu starano się możliwie wiernie oddać treść oryginału, tak aby pokazać jego kazuistykę i brak przejrzystości.

⁸⁹ Zbiorczym terminem „okręgi alpejskie i naddunajskie” określano tereny Austrii wcielone do Rzeszy.

⁹⁰ Chodzi o rozporządzenie o wojennym specjalnym prawie karnym.

- III. defetyzmem, rozkładem siły militarnej i umyślnym uchylaniem się od służby wojskowej (§ 5 KSSVO) z okręgów Szlezwik-Holsztyn, Hamburg, Kolonia-Akwizgran, Düsseldorf, Weser-Ems, Południowy Hanower-Brunszwik, Wschodni Hanower, Essen.

C.

3. wydział zajmuje się:

- I. zdradą kraju na rzecz ZSRR i Polski,
II. defetyzmem, rozkładem siły militarnej i umyślnym uchylaniem się od służby wojskowej (§ 5 KSSVO) z okręgów Badenia, Bayreuth, Frankonia, Halle-Merseburg, Kurhessen, Magdeburg-Anhalt, Mainfranken, Kraj Mozeli, Turynia, Westfalia-Północ, Westfalia-Południe i Marchia Zachodnia.

D.

4. wydział zajmuje się:

- I. zdradą kraju na rzecz wszystkich krajów świata, z wyjątkiem ZSRR i Polski,
II. uszkodzeniem sprzętu obronnego,
III. czynami karalnymi popełnianymi przez Niemców z Lotaryngii i czynami karalnymi w Lotaryngii,
IV. czynami karalnymi popełnianymi przez cudzoziemców z Moraw, jeżeli zostały popełnione po powstaniu Protektoratu, jednakże z wyjątkiem zdrady kraju na rzecz ZSRR i Polski.

E.

5. wydział zajmuje się:

- I. czynami karalnymi innymi niż zdrada kraju, defetyzm, rozkład siły militarnej i uchylanie się od służby wojskowej w okręgach Rzeszy Wiedeń, Górny Dunaj i Dolny Dunaj,
II. separatystyczną zdradą stanu dotyczącą okręgów Rzeszy Wiedeń, Górny Dunaj, Dolny Dunaj, Styria, Karyntia, Salzburg i Tyrol-Vorarlberg,
III. czynami karalnymi popełnianymi przez cudzoziemców z Czech z wyjątkiem Pragi, jeśli zostały popełnione po powstaniu Protektoratu, oprócz zdrady kraju.

F.

6. wydział zajmuje się:

- I. czynami karalnymi innymi niż zdrada kraju w okręgach Rzeszy Styria, Karyntia, Salzburg i Tyrol-Vorarlberg,
II. defetyzmem, rozkładem siły militarnej i umyślnym uchylaniem się od służby wojskowej (§ 5 KSSVO) z okręgów Saksonia, Monachium-Górna Bawaria, Szwabia, Wirtembergia-Hohenzollern, okręgów Rzeszy Wiedeń, Górny Dunaj, Dolny Dunaj i Salzburg,
III. separatystyczną zdradą stanu dotyczącą Bawarii,
IV. oskarżeniami o sabotaż gospodarczy (ustawa z dnia 1 grudnia 1936 r.),

V. oskarżeniami na podstawie rozporządzenia Führera z dnia 21 marca 1942 r. o ochronie gospodarki zbrojeniowej.

G.

Oskarżeniami o brak zawiadomienia o zbrodni zajmuje się wydział, który byłby właściwy w sprawie zbrodni, o której nie zawiadomiono.

H.

Właściwość rzeczowa jednego wydziału wyłącza właściwość miejscową innego wydziału.

J.

Jeżeli oskarżonemu zarzuca się zdradę stanu i zdradę kraju, przydział opiera się na zarzucie zdrady stanu, jeśli nie jest on uboczny.

Sprzyjanie wrogowi⁹¹ poprzez działalność zradziecką (niem. *hochverräterische Betätigung*), defetyzm, rozkład siły militarnej i uchylanie się od służby wojskowej nie ma wpływu na przydział.

Wydział może przejąć sprawy mające związek wewnętrzny w porozumieniu z innymi zaangażowanymi wydziałami. Sprawy braku porozumienia proszę zgłaszać do mnie.

K.

Do oskarżeń, które wpłynęły przed dniem 1 stycznia 1945 r., stosuje się poprzedni podział czynności, ale proszę o informację do dnia 1 marca, czy i jakie oskarżenia nie zostały jeszcze załatwione.

Berlin, dnia 29 grudnia 1944 r.
Przewodniczący Trybunału Ludowego
podpisał dr Freisler

⁹¹ Chodzi w tym miejscu o czyn z § 91b StGB.

Bibliografia

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Rzeszy z dnia 23 grudnia 1933 r., sygn. akt XII H 42/33.
Wyrok Trybunału Ludowego z dnia 22 lutego 1943 r., sygn. akt I H 47/43.
Wyrok Trybunału Wojskowego USA nr III z dnia 3 grudnia 1947 r., sprawa *The United States of America vs. Josef Altstötter, et al.*

Opracowania

- Form W., Neugebauer W., Schiller T., *NS-Justiz und politische Verfolgung in Österreich 1938–1945. Analysen zu den Verfahren vor dem Volksgerichtshof und dem Oberlandesgericht Wien*, Monachium 2006.
- Graczyk K., *Sądy specjalne III Rzeszy jako „sądy doraźne frontu wewnętrznego” (1933–1945)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2.
- Graczyk K., *Wyrok niemieckiego Trybunału Ludowego z 1943 r. w sprawie kłamstwa katyńskiego*, „Z Dziejów Prawa” 2015, t. 8, nr 16.
- Grądzka-Rejak M., Namysło A., *Prawodawstwo niemieckie wobec Polaków i Żydów na terenie Generalnego Gubernatorstwa oraz ziem wcielonych do III Rzeszy. Analiza porównawcza*, [w:] *Stan badań nad pomocą Żydom na ziemiach polskich pod okupacją niemiecką. Przegląd piśmiennictwa*, red. T. Domański, A. Gontarek, Warszawa – Kielce 2022.
- Kulesza W., *Crimen laesae iustitiae. Odpowiedzialność karna sędziów i prokuratorów za zbrodnie sądowe według prawa norymberskiego, niemieckiego, austriackiego i polskiego*, Łódź 2013.
- Kulesza W., *Odpowiedzialność karna za zbrodnie sądowe sędziów III Rzeszy w Niemczech Zachodnich i Wschodnich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2021, t. 73, z. 2.
- Kurkowska E., *Procedura karna na ziemiach polskich okupowanych przez Niemcy w czasie II wojny światowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2012, t. 17.
- Lankheit K.A., *Todesurteile am laufenden Band*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/politische-buecher/roland-freisler-todesurteile-am-laufenden-band-13486709.html>
- Marxen K., *Terror und Normalität – Der Volksgerichtshof in zeitgeschichtlicher Perspektive*, „Humboldt Forum Recht” 2005, nr 9.
- Ryszka F., *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*, Warszawa 2021.
- Skorupka J., *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013.

- Schädler S., „Justizkrise” und „Justizreform” im Nationalsozialismus. Das Reichsjustizministerium unter Reichsjustizminister Thierack (1942–1945), Tybinga 2009.
- Wagner W., *Der Volksgerichtshof im nationalsozialistischen Staat. Mit einem Forschungsbericht für die Jahre 1975 bis 2010*, Monachium 2011.
- Wichert W., *Ustawa o pełnomocnictwach (Ermächtigungsgesetz) z 23 marca 1933 roku jako katalizator budowy państwa wodzowskiego w Niemczech*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, t. 41, nr 4.

STRESZCZENIE

Trybunał Ludowy jako organ wymiaru (nie)sprawiedliwości III Rzeszy

Funkcjonujący w latach 1934–1945 Trybunał Ludowy był organem niemieckiego wymiaru sprawiedliwości, który niewątpliwie zapisał się na najciemniejszych kartach historii. Utworzenie Trybunału stanowiło jeden z przejawów przebudowy ówczesnego niemieckiego sądownictwa w celu podporządkowania go nazistom oraz ich polityce. Początkowo Trybunał Ludowy miał zastąpić Sąd Rzeszy w sądzeniu spraw zdrady stanu i zdrady kraju. Niemniej jednak z czasem właściwość rzeczowa Trybunału stale rozszerzała się, a pod jego osąd poddawano kolejne czyny – głównie o charakterze antypaństwowym czy defetystycznym. W ten sposób Trybunał stał się narzędziem walki politycznej i kontroli niemieckiego społeczeństwa. Sposób ukształtowania postępowania przed Trybunałem nie spełniał też podstawowych standardów – postępowanie z założenia pomyślane było jako jednoinstancyjne z licznymi ograniczeniami prawa do obrony. Ponadto sędziowie orzekający w Trybunale – a w szczególności jego najbardziej znany przewodniczący Roland Freisler – swoją działalnością i wydawanymi wyrokami w wyjątkowo negatywny sposób udowodnili, do czego prowadzi instrumentalne wykorzystanie prawa. Wydawane przez ten „sąd” wyroki śmierci w procesach, w których nie były przestrzegane podstawowe prawa oskarżonego, w wielu przypadkach można określić jako mord sądowy.

SUMMARY

The People's Court as an Organ of the (In)Justice System of the Third Reich

The People's Court, functioning in 1934–1945, was an organ of the German justice system, which undoubtedly entered the darkest pages of history. The creation of the Court was one of the manifestations of the reconstruction of the then German judiciary in order to subordinate it to the Nazis and their policy. Initially, the People's Court was to replace the Reich Court in judging cases of high treason and treason against the country. Nevertheless, over time, the Court's material jurisdiction steadily expanded and more acts – mainly of an anti-state or defeatist nature – were brought under its jurisdiction. In this way, the Court became a tool of political struggle and

control of German society. The structure of the proceedings before the Court also did not meet the basic standards – it was intended as a single-instance procedure with numerous restrictions on the right to defence. In addition, the judges of the Court – in particular its most infamous president, Roland Freisler – have demonstrated in a particularly negative way through their activities and judgements what instrumental use of the law can lead to. Death sentences issued by this “court” in trials in which the basic rights of the accused were not respected, in many cases can be described as judicial murder.

MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA

Vol. XXII, No. 1

Chief Editor: Piotr Fiedorczyk

Issue Editor: Piotr Fiedorczyk

University of Białystok

Faculty of Law

Białystok 2023

Contents

I

ONE HUNDRED YEARS ANNIVERSARY
OF POLISH ADMINISTRATIVE COURTS 1922–2022

PART ONE
– LEGAL-HISTORICAL ANALYSES

Arnaud Jaulin

An Example, in the Old Régime, of a French Jurisdiction with
Administrative Prerogatives 11

Christine Mengès-Le Pape

Between Justice and Administration: The Montauban Court of Aids
Against the Intendant During the Crises of the French Ancien Régime..... 41

Anna Klimaszewska, Sylvain Soleil

The Transposition of the French Council of State in the Duchy of Warsaw
(1807–1813). The Origins of Franco-Polish Legal Proximity (Act 2) 59

| | |
|---|-----|
| Lech Jamróz | |
| Special Status of the French Council of State | 81 |
| Inga Bērtaite-Pudāne | |
| Genesis of Administrative Justice and Administrative Procedure in Latvia | 103 |
| Michael Johannes Reichenthaler | |
| The Antitrust Court of the Weimar Republic: an Institution Between the Administrative Court, Civil Court and Administrative Authority and its Significance for Administrative Legal Protection..... | 119 |
| Mateusz Ułanowicz | |
| The Characteristics of the Herman Lieberman's Parliamentary Activity in the Years 1922–1926, Concerning the Supreme Administrative Tribunal..... | 149 |
| Karol Kopczyński | |
| The Concepts of Jan Kopczyński, President of the Supreme Administrative Tribunal, Regarding the Formation of the Council of State in the Second Polish Republic..... | 171 |
| Marcin Konarski | |
| Military and Civilian Requisitions in Light of the Rulings of the Supreme Administration Tribunal from 1923 to 1931 | 201 |
| Marian Mikołajczyk, Grzegorz Nancka | |
| From the History of Administrative Justice in Upper Silesia During the Second Polish Republic. A Case of Józef Korman v. the Police Directorate in Katowice..... | 223 |
| Bartosz Kamil Truskowski | |
| The Supreme Administrative Tribunal on Civil Status Records. A Case Law Review..... | 241 |
| Krzysztof Teszner | |
| Evidence From Tax Books in Tax Proceedings – Gloss to the Judgment of the Supreme Administrative Court of 19 January 1934, I. rej. 4663/31 | 287 |
| Konrad Graczyk, Paweł Sobotko | |
| Attempts at Restitution of General Administrative Judiciary in Poland in the Years 1945–1948..... | 303 |
| Michał Patryk Sadłowski | |
| State and Law in the Thinking of Sylwester Zawadzki (1921–1999). A Few Reflections in Connection with the Establishment of the Supreme Administrative Court in 1980..... | 361 |

II

VARIA

Aldona Rita Jurewicz, Konrad Tadajczyk

Tabula Banasitana Tekst – tłumaczenie – komentarz..... 391

Maciej Jońca

Roman Civil Trial and Roman Criminal Trial as Seen by Rev.
Prof. Stanisław Płodzień (Remarks on the Margin of the Typescript
of BU KUL 1443A) 419

Piotr Sadowski

Torture in the Light of Bull *Ad extirpanda* (1252) of Pope Innocent IV 435

Jerzy Malec

From the Union of Lublin to the Mutual Guarantee of the
Two Nations 455

Oskar Kanecki

Sacred Places in the Public Service of the Grand Duchy of Lithuania
in the 17th and 18th Centuries 485

Piotr Z. Pomianowski

Jurisprudence of the Court of the Peace in Śrem – an Attempt
of Statistical Elaboration..... 503

Daniel Haman

Election of the Local Court Members in the 19th Century City of Osijek..... 519

Sanja Savić

Constitution of the Kingdom of Serbia from 1888 535

Michał Dąbrowski, Adam Piotr Obrycki

The Beginnings of the Tax Administration in Białystok Province
During the Years Between the Two World Wars 549

Judyta Dworas-Kulik

The Offence of Forced Miscarriage as Documented in
the Polish State Archive in Suwałki (1921–1939)..... 573

Paweł Bury

The People's Court as an Organ of the (In)Justice System of the Third Reich..... 593

CONTENTS..... 625

„MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA”

INSTRUKCJE DLA AUTORÓW

ZAKRES TEMATYCZNY CZASOPISMA

Czasopismo „Miscellanea Historico-Iuridica” (MHI) przygotowywane jest przez historyków prawa z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Publikowane teksty dotyczą historii prawa i prawa współczesnego z wyraźnym kontekstem historycznym. Periodyk wydawany jest jako półrocznik w formie elektronicznej pod adresem: <http://miscellanea.uwb.edu.pl>.

ZASADY WYDAWNICZE I INFORMACJE OGÓLNE

PRZYJMOWANIE PUBLIKACJI DO DRUKU

Propozycję tekstu należy wysłać Redakcji poprzez platformę Open Journal Systems (OJS) na stronie czasopisma, co możliwe jest po rejestracji (dostępna pod adresem: <http://miscellanea.uwb.edu.pl/user/register>) oraz zalogowaniu się na powstałe w ten sposób osobiste konto użytkownika. Wszelkie pytania lub trudności w przesłaniu tekstu można zgłaszać Redakcji drogą mailową na adres: miscellanea@uwb.edu.pl. Rękopis powinien zawierać dane Autorów, w tym ich afiliację, oraz mieć dołączone pisemne oświadczenie Autora/Autorów o tym, że żadna podobna publikacja Autora/Autorów nie została i nie zostanie opublikowana w innym miejscu. Ponadto Autorzy winni oświadczyć, iż zgadzają się na publikację tekstu w MHI. W razie przyjęcia publikacji do druku Autor/Autorzy zostaną poproszeni o przekazanie praw autorskich do publikacji na rzecz wydawcy, tj. Wydawnictwa Uniwersytetu w Białymstoku.

PROCES RECENZYJNY

Wszystkie złożone publikacje zostaną poddane procesowi recenzyjnemu. Wszystkie teksty (tj. artykuły, artykuły recenzyjne oraz dokumenty archiwalne) będą recenzowane przez dwóch niezależnych ekspertów pochodzących z zewnętrznej placówki naukowej. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów będzie afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość Autora pracy. Jako zasada wprowadzony został model, w którym Autor/Autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. double-blind review process). Jednakże w niektórych przypadkach wydawcy mogą nie zastosować tej procedury. Wówczas recenzent zostanie poproszony o podpisanie oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów pomiędzy nim a Autorem publikacji. Recenzja będzie miała formę pisemną i kończyć się będzie jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia. Gdy decyzja zostanie podjęta, Autor publikacji zostanie o niej zawiadomiony, włącznie z treścią uwag recenzentów (bez podania ich nazwisk). Wydawcy podejmą działania w celu ochrony MHI przed przypadkami ghostwriting i guest authorship. Wszystkie tego typu przypadki będą upubliczniane poprzez informowanie o nich odpowiednich placówek naukowych. Lista recenzentów będzie publikowana w każdym tomie.

PROCES RECENZJI

Kryteria oceny artykułu złożonego do Redakcji „Miscellanea Historico-Iuridica” obejmują:

1. wstępną charakterystykę artykułu – czy ma on wymiar teoretycznoprawny, prawnoporównawczy, historycznoprawny
2. czy tytuł odpowiada treści artykułu
3. czy jasno i poprawnie określone zostały cel i założenia artykułu
4. czy cel artykułu został osiągnięty
5. ocenę wartości naukowej artykułu
6. ocenę zastosowanej metody badawczej
7. ocenę i celowość zastosowania metody statystycznej
8. ocenę wykorzystania literatury naukowej
9. ocenę poprawności wniosków końcowych
10. ocenę językową i stylistyczną

Każda recenzja powinna się kończyć jednoznaczną rekomendacją do druku lub innymi wnioskami.

ZGODA NA PUBLIKACJĘ

Materiały kopiowane z innych źródeł muszą być zaopatrzone w publiczne oświadczenie autora i wydawnictwa, zawierające zgodę na publikację przez Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku. Uzyskanie takiej zgody obciąża Autora/ Autorów.

PRZYGOTOWANIE PUBLIKACJI DO DRUKU

Artykuły powinny być napisane w języku polskim lub angielskim, francuskim, niemieckim, włoskim, hiszpańskim lub rosyjskim. Redakcja może również dopuścić tekst w innym języku niż wymienione. Strona tytułowa powinna zawierać:

1. Imię (imiona), nazwisko i afiliację Autora (Autorów).
2. Dane kontaktowe Autora (Autorów) – adres (do wiadomości redakcji), e-mail.
3. Identyfikator ORCID Autora (Autorów) – Open Researcher and Contributor ID – kod alfanumeryczny stworzony dla unikalnego identyfikowania autorów i współautorów publikacji naukowych i akademickich; rejestracja dostępna na <https://orcid.org/register>.
4. Pełny tytuł artykułu w języku złożonego tekstu.
5. Abstrakt (zapowiedź artykułu do 1200 znaków) w języku złożonego tekstu.
6. Pełny tytuł artykułu w języku angielskim.
7. Abstrakt w języku angielskim.
8. Słowa lub frazy kluczowe w języku złożonego tekstu (od 3 do 6).
9. Słowa lub frazy kluczowe w języku angielskim (od 3 do 7).

Na końcu artykułu należy umieścić:

1. Wykaz bibliograficzny zawierający wszystkie wykorzystane w artykule źródła, literaturę w porządku alfabetycznym, orzecznictwo, strony internetowe itp.
2. Streszczenie artykułu w języku złożonego tekstu.
3. Streszczenie artykułu w języku angielskim.

Ważne: 1. Abstrakt powinien być zapowiedzią artykułu mającą od 200 do 400 słów i znajdować się na początku artykułu. Powinien zawierać syntetyczny opis celu badawczego i wprowadzenie do tematyki tekstu, opis wykorzystanych źródeł i zastosowanych metod. Powinien zachęcić czytelnika do przeczytania artykułu.

2. Streszczenie powinno znajdować się na końcu i być syntezą całego tekstu, jego skrótem. Powinno zawierać elementy niewystępujące bądź jedynie zarysowane w abstrakcie, w szczególności otrzymane wyniki badań i końcową konkluzję. Powinno zawierać od 200 do 500 słów. Powinno podsumować i ułożyć wiedzę zdobytą podczas lektury artykułu.

WSKAZÓWKI DLA AUTORÓW TEKSTÓW

INFORMACJE OGÓLNE

1. Objętość tekstu nie powinna przekraczać 25 stron przygotowanych według wskazanych zasad. Tekst główny powinien być napisany czcionką Times New Roman 12 pkt, wyrównany do lewej i prawej (wyjustowany), interlinia 1,5 wiersza. Dopuszcza się stosowanie wyróżnień w tekście, np. pogrubienie tekstu (w nagłówkach) i kursywę (cytaty, terminy, zwroty i sentencje łacińskie). Cytaty należy umieszczać w cudzysłowie „...”. Redakcja nie weryfikuje stosowanych w tekstach cytatów ani ich tłumaczeń. Redakcja zastrzega sobie prawo do usuwania usterek stylistycznych i ujednolicania tekstu zgodnie z przyjętymi zasadami, bez porozumienia z Autorem.
2. Jeżeli zachodzi potrzeba, w tekście należy konsekwentnie stosować wyliczenia punktowe: 1), 2), 3) itd., lub a), b), c) itd. Nie należy stosować wyliczeń w innej postaci (np. • czy <).
3. Na końcu tekstu powinien być sporządzony wykaz bibliograficzny zawierający wszystkie wykorzystane w artykule źródła, literaturę w porządku alfabetycznym, orzecznictwo, strony internetowe itp.
4. Wszystkie strony powinny zawierać ciągłą numerację.
5. W tekście należy stosować następujące łacińskie skróty:

| | |
|----------|--------------------------|
| eadem | – taż, teźże |
| idem | – tenże |
| ibidem | – tamże |
| op. cit. | – dzieło cytowane |
| passim | – tu i ówdzie, wszędzie. |

ZASADY SPORZĄDZANIA PRZYPISÓW

1. Przypisy należy sporządzić czcionką Times New Roman 10 pkt, tekst powinien być wyrównany do lewej i prawej (wyjustowany), interlinia 1,0 z odnośnikami w indeksie górnym. Należy stosować ciągłą numerację przypisów.
2. W tekście numer przypisu należy umieszczać bez spacji po wyrazie, przed przecinkiem lub kropką kończącą zdanie, np. W dalszej części swojego wystąpienia nawiązał do tradycji nauczania prawa rzymskiego w Wilnie¹, przypominając postać hiszpańskiego humanisty i romanisty Petrusa Roysiusa² (Pedro Ruiz de Moroz 1505–1571), znanego w naszym kraju pod nazwiskiem Roizjusz³.
3. Przypis należy traktować jak zdanie, dlatego też powinien zaczynać się wielką literą, a kończyć kropką.
4. Dzieło autora, które jest powoływane po raz pierwszy, należy cytować w następujący sposób: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, po przecinku tytuł dzieła kursywą, miejsce wydania i rok, strony, np. J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997, s. 174-178; kolejne wydanie należy zaznaczyć w następujący sposób: J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, wyd. 2, Kraków 2001, s. 266.
5. Dzieło cytowane po raz pierwszy z czasopisma naukowego należy cytować, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, tytuł czasopisma w cudzysłowie i jeśli dalej będzie przywoływane w tekście, to jego skrót w nawiasie, cyframi arabskimi rok wydania, numer (zeszyt), cytowane strony, np. I. Koschembahr-Łyskowski, *O pojęciu własności, zarazem jako przyczynek do nauki o źródłach prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” (dalej: PPIA) 1902, z. 6, s. 385-410. Publikację cytowaną po raz kolejny z tego samego czasopisma naukowego należy podawać w skrócie, np. I. Koschembahr-Łyskowski, *Dwa nowe opracowania rzymskiego prawa prywatnego*, PPIA 1908, z. 5, s. 329-353.
6. Tylko jedno dzieło (np. monografia, artykuł) tego samego autora przywoływane po raz kolejny należy cytować w następujący sposób: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, skrót op. cit., numer strony oraz ewentualnie przypis, np. J. Sondel, op. cit., s. 185.
7. Jeśli w tekście cytowanych jest kilka opracowań tego samego autora, to należy wówczas w przypisach (z wyjątkiem pierwszego przypisu do danego opracowania) wprowadzić jednoznaczny skrót tytułu, który pozwoli odróżnić te opracowania, następnie należy postawić po nim trzy kropki z przecinkiem ..., oraz podać numer strony, np. F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami wyjętymi z obiegu wedle prawa rzymskiego*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 30, s. 257-260; F. Bossowski, *Znalezienie skarbu wedle prawa rzymskiego*, Kraków 1925, s. 38 – w dalszych przypisach należy cytować (jeśli opracowania tego samego autora znajdują się w tym samym przypisie): F. Bossowski, *Ze studiów nad rzeczami...*, s. 258; idem, *Znalezienie skarbu...*, s. 45.
8. Jeśli w tekście artykułu znajdują się obok siebie w kolejnych przypisach dwa odniesienia do tego samego opracowania autora, należy stosować skrót ibidem, np. R. Taubenschlag, *Die materna potestas im gräko-ägyptischen Recht*, „Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung” 1929, nr 49, s. 115-128; kolejny przypis: Ibidem, s. 120.
9. Artykuł z publikacji zbiorowej cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, przecinek, następnie [w:] tytuł publikacji zbiorowej kursywą, inicjał imienia redaktora (redaktorów) z kropką, nazwisko, tom, miejsce wydania i rok, strony, np. F. Bossowski, *Nowela Justyniana 115-Statut Litewski I R. IV. Art. 13 (14), Statut Litewski II i III R. VIII. Art. 7.-T. X. cz. 1 Art. 167*, [w:] *Księga pamiątkowa ku*

uczczeniu czterechsetnej rocznicy zoydania Pierwszego Statutu Litewskiego, red. S. Ehrenkreutz, Wilno 1935, s. 107-121; G. Bałtruszajtys, *History of the Roman Law Department at the Warsaw University*, [w:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, red. M. Zabłocka, J. Krzynówek, J. Urbanik, Z. Służewska, t. 1, Varsovie 2000, s. 35-36.

10. Hasło encyklopedyczne cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł hasła kursywą, przecinek, następnie [w:] tytuł publikacji zbiorowej kursywą, inicjał imienia redaktora (redaktorów) z kropką, nazwisko, tom, miejsce wydania i strony (szpalty), np. R. Taubenschlag, *Münzverbrechen*, [w:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, red. A. Pauly, G. Wissowa, t. XVI (1), Stuttgart 1933, szp. 455–457.
11. Artykuł z gazety codziennej cytuje się, podając kolejno: inicjał imienia autora z kropką, nazwisko, tytuł artykułu kursywą, tytuł gazety w cudzysłowie, datę wydania, np. Ł. Zalewski, *Brak zgody to równy podział na dziecko*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 4 listopada 2013, s. B3.
12. Recenzję należy cytować w następujący sposób: skrót rec., inicjał imienia autora recenzji z kropką, nazwisko, tytuł czasopisma w cudzysłowie cyframi arabskimi rok wydania, numer (zeszyt), cytowane strony, przecinek, następnie [z:] inicjał imienia autora recenzowanej pracy z kropką, nazwisko, tytuł pracy, miejsce i rok wydania, np. Zob. rec. A. Berger, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” 1925, nr 21, s. 191-195, [z:] U. Willamowitz-Moellendorff, *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer bis zum Ausgang des Mittelalters*, Leipzig – Berlin 1923.
13. Orzeczenia sądów lub trybunałów cytuje się, podając kolejno: nazwę orzeczenia, nazwę organu, który je wydał, datę wydania, sygnaturę akt oraz, jeśli orzeczenie było publikowane – miejsce publikacji i numery stron, np. Orzeczenie SN z 13 stycznia 1965 r., I CR 464/64, OSNCP 1965, nr 10, poz. 171.
14. Akty prawne cytuje się w następujący sposób: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2010 nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
15. Stronę internetową należy podawać w następujący sposób: <http://www.ms.gov.pl>, (25.09.2013).

“MISCELLANEA HISTORICO-IURIDICA” INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

SCOPE

The journal „Miscellanea Historico-Iuridica” (MHI) is prepared by historians of law from the Faculty of Law of the University of Białystok. The published texts concern the history of law and modern law with a clear historical context. The periodical is published as an electronic biannual at: <http://miscellanea.uwb.edu.pl>.

EDITORIAL POLICY AND GENERAL INFORMATION

SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

The proposed text should be sent to the Editorial Board via the Open Journal Systems (OJS) platform on the journal’s website, which is possible after registration (available at: <http://miscellanea.uwb.edu.pl/user/register>) and logging in to the personal user account. Any questions or difficulties in submitting the text can be reported to the Editorial Board by e-mail to the following address: miscellanea@uwb.edu.pl. The manuscript must be accompanied by a written statement of corresponding Author that no similar paper has been or will be submitted for publication elsewhere as well as all Authors listed on a manuscript have agreed to its submission. Upon acceptance of the manuscript, the Author(s) will be asked to transfer the copyright to the publisher (i.e. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku).

REVIEW PROCESS

All submitted manuscripts (i.e. studies, archive documents, book reviews – articles) will be subject to review by two independent experts from the outside unit for the scientific evaluation. If the text is written in foreign language, at least one of the reviewers should be affiliated in the foreign institution other than the nationality of the Author(s). The “double-blind review process” is introduced as a rule. However, in some cases the editors may not introduce this procedure and the they may ask the reviewer to sign a statement of no conflict of interest existing between the reviewer and the Author. The review must contain clear declaration that the reviewed text should be published or withdrawn. When a decision is reached, a decision will be sent to the Authors, including the comments of the referees (not showing his name). The editors will take the measures to protect the MHI from “ghostwriting” and “guest authorship” cases. All these kind of cases will be exposed, by informing relevant scientific units about such cases. A list of reviewers will be published in each volume.

REVIEW CRITERIA

The criteria of reviewing an article submitted for publishing in “Miscellanea Historico-Iuridica” include:

1. the initial characteristics of the article – if it has theoretical, legal comparative, historical and legal dimension
2. does the title correspond with the content of the article
3. has the purpose and the concept of work been clearly and correctly defined
4. has the purpose of the article been achieved
5. the scientific value of the article
6. the correctness of the method of research
7. the necessity of using the statistical method
8. the value of bibliography used
9. the correctness of final conclusions
10. the style and linguistic value of the text

Every review should have a clear recommendation for publishing the text or include other conclusions.

PERMISSIONS

Materials copied from other sources must be accompanied by a written statement from both the author and publisher giving permission to Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku for reproduction. It is the author's responsibility to ensure that such permissions are obtained.

PREPARATION OF MANUSCRIPTS

Articles should be written in Polish or English, German, French, Italian, Spanish or Russian. The editors may also accept the text in other language than listed above.

The title page should include:

1. Name (names), surname and affiliation of the Author(s).
2. Contact details of the Author(s) – address, e-mail.
3. ORCID number of the Author(s) – Open Researcher and Contributor ID – alphanumeric code to uniquely identify scientific and other academic authors and contributors; registration available at <https://orcid.org/register>.
4. Full title of the article in the language of the submitted text.
5. Abstract in Polish (only if the article is in Polish).
6. Full title of the article in English.
7. Abstract in English.
8. Key words in Polish (from 3 to 7, only if the article is in Polish).
9. Key words in English.

On the end of the article the Author should attach:

1. A list of references (full bibliography) in alphabetical order including all of the sources used throughout the text: publications, original sources, case law, internet sites, etc.
2. Summary of the article in the language of the submitted text.
3. Summary of the article in English.

Important: 1. The abstract should be the announcement of the article with 200 to 400 words and it should be at the beginning of the article. It should contain a synthetic description of the research objective and an introduction to the subject of the text, a description of the sources and methods used. It should encourage the reader to read the article.

2. The summary should be at the end of the article and should be a synthesis of the entire text, its abbreviation. It should contain elements that are absent or only outlined in the abstract, in particular the obtained research results and the final conclusion. It should be between 200 and 500 words. It should summarize and organize the knowledge gained while reading the article.

GUIDELINES FOR AUTHORS GENERAL INFORMATION

1. The length of the text should not exceed 25 pages formatted according to the rules given below. The main text should be typed in 12-point Times New Roman, with full justification, 1.5 line spacing. Bolding is allowed in headlines, italics while using citations, terms, phrases and sentences in Latin. Quotation marks are requested for citations. The Editorial Board of Miscellanea does not verify citations and their translations used in submitted papers. The Board reserves the right to remove stylistic mistakes and to standardize the text according to accepted rules, without consulting the Author.
2. When necessary, consistent enumeration should be used: 1), 2), 3) etc., or a), b), c) etc. No other types (such as • or <) should be used.
3. A list of references in alphabetical order should be attached at the end of the submitted paper including all of the sources used throughout the text: publications, original sources, case law, internet sites, etc.
4. Consistent enumeration of all pages should be included at the bottom of each page.

5. The following Latin abbreviations should be used:

- eadem, idem – the same (the former refers to a lady, the latter to a man)
- ibidem – the same place
- op. cit. – in the work cited
- passim – here and there, everywhere.

CITATION GUIDE

1. Footnotes (in 10-point Times New Roman, with full justification, 1,0 line spacing with footnote symbols in the upper index) should be consistently enumerated.
2. In the main text the footnote symbol should be inserted after the word (no space) and before a coma or period ending the sentence. For example: In the next part of his presentation, tradition of teaching Roman law in Vilnius was recalled¹, accompanied by the note of Spanish humanist Petrus Roysius² (Pedro Ruiz de Moroz 1505–1571), known as Roizjusz³.
3. A footnote should be formatted as a sentence, starting with a capital letter and ending with period.
4. Publication used for the first time should be cited as follows: initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the work in italics, place and year of publication, pages. For example: J. Sondel, *Latin-Polish dictionary for Lawyers*, Kraków 1997, pp. 174-178; Later edition should be indicated as follows: J. Sondel, *Latin-Polish dictionary for Lawyers*, ed. 2, Krakow 2001, p. 266.
5. First citation of a paper published in a scientific periodical/journal should include: the initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the work in italics, title of the periodical/journal in quotation marks and, if it is to be cited again, its abbreviation in parenthesis, publication year, volume (issue), cited pages. For example: I. Koschembahr-Lyskowski, *On the history of property law*, "Journal of Law and Administration" (hereinafter: JoLA) 1902, vol. 6, pp. 385-410. A further publication from the same periodical should be cited with abbreviation. For example: I. Koschembahr-Lyskowski, *Two new reviews of the Roman law*, JoLA 1908, vol. 5, pp. 329-353.
6. Only one other work of the same author referred to again should be cited as follows: initial of the author's name followed by period, last name of the author, op. cit., pages (or footnote number). For example: J. Sondel, op. cit., p. 185.
7. If several works of the same author are used, a clear abbreviation should be selected to identify each work followed by ellipsis, coma and page number. For example: F. Bossowski, *Roman law issues*, "Judicial Gazette of Warsaw" 1923, nr 30, pp. 257-260; F. Bossowski, *Property law problems*, Krakow 1925, p. 38 – should be further cited (in the same footnote) as: F. Bossowski, *Roman law...*, p. 258; idem, *Property law...*, p. 45.
8. If two references to the same work are made next to each other in the text, the Ibidem term should be used in footnotes. For example: R. Taubenschlag, *Die materna potestas im gräko-ägyptischen Recht*, „Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung" 1929, nr 49, pp. 115-128; followed by: Ibidem, p. 120.
9. Article from a group publication should be cited as follows: initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the article in italics, [in:] title of the group publication in italics, initial of the name of the editor/s followed by period, last name of the editor/s, volume, place and year of publication pages. For example: F. Bossowski, *Justynia's novels*, [in:] *Anniversary book for the First Lithuanian Statute*, ed. S. Ehrenkreutz, Vilnius 1935, pp. 107-121; G. Bałtruszajtys, *History of the Roman Law Department at the Warsaw University*, [in:] *Au-delà des frontières. Mélanges de droit romain offerts à Witold Wołodkiewicz*, édités par M. Zablocka et J. Krzynówek, J. Urbanik, Z. Służewska, vol. 1, Varsovie 2000, pp. 35-36.
10. Encyclopedia entry reference should include the following: initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the entry in italics, [in:] title of the publication in italics, initial of the name of the editor/s followed by period, last name of

the editor/s, volume, place and date of publication, pages. For example: R. Taubenschlag, *Münzverbrechen*, [in:] *Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft*, eds. A. Pauly, G. Wissowa, vol. XVI (1), Stuttgart 1933, pp. 455-457.

11. Article from a newspaper should be cited as follows: initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the article in italics, title of the newspaper in quotation marks, day date of the publication, page. For example: Ł. Zalewski, *Lack of consensus on custody*, "Legal Paper", 4 November 2013, p. B3.
12. Review should be cited as follows: abbreviation rev., initial of the author's name followed by period, last name of the author, title of the periodical in quotation marks, year of publication, volume (issue), cited pages, [from:] initial of the name of the reviewed author, last name of that author, title of work, place and date of publication. For example: See rev. A. Berger, "Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft" 1925, nr 21, pp. 191-195, [from:] U. Willamowitz-Moellendorff, *Staat und Gesellschaft der Griechen und Römer bis zum Ausgang des Mittelalters*, Leipzig – Berlin 1923.
13. Judgments of the courts and tribunals should be cited as follows: title of the case, name of the organ issuing the judgment, date of the judgment, reference symbols, and, if the judgment was published – indication of the place of publication and pages. For example: Judgment of the Supreme Court of Poland of 13 January 1965, CR 464/64, OSNCP 1965, nr 10, pos. 171.
14. Polish legal acts reference: Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.); Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2010 nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
15. Website reference: <http://www.ms.gov.pl>, (23.05.2022).

