

Adam 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.

1. Wstęp

Celem poniższego szkicu jest zarysowanie dwóch zagadnień:
– reakcji w polskiej prasie i publikacjach naukowych z epoki na tworzenie w Wiedniu sądownictwa administracyjnego w latach 1867–1875,
– przedstawienie projektu stworzenia pierwszej instancji sądownictwa administracyjnego w Galicji w 1907 r.

Obydwa zagadnienia wymagają szerszych badań, na co nie pozwolił czas¹. Kilkumiesięczne badania przed- i pokonferencyjne pozwoliły uzupełnić tezy przedstawione na konferencji, ale nie wyczerpały zagadnień postawionych w tytule.

Przez wiele lat nie prowadzono w Polsce głębszych badań nad początkami sądownictwa administracyjnego. Cenne prace Tadeusza Hilarowicza² i Jerzego Stefana Langroda³ z 1925 r. stanowiły w istocie jedynie wstęp do dalszych badań. Niewiele prac pojawiło się w Polsce Ludowej⁴, a publikacja Aleksandra Pietrasa z 1982 r.⁵ spotkała się z zasłużoną krytyką Andrzeja Dziadzi⁶. Autor ten podjął się pogłębionych badań nad austriackim Trybunałem Administracyjnym, co skutkowało napisaniem rozprawy doktorskiej pt. *Austriacki Trybunał Administracyjny 1875–1918. Powstanie. Kompetencje. Organizacja. Orzecznictwo*, obronionej 1994 r. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego⁷. Praca niestety nie została nigdy opublikowana w całości, ale na jej kanwie powstało kilka artykułów, sam

¹ Opracowanie powstało jako referat na konferencję pn. „W 95. Rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego”, która odbyła się w Warszawie w siedzibie NSA 4 grudnia 2017 r.

² T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1925.

³ J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1925.

⁴ M.in. J. Chwiałkowska, *Kształtowanie się instytucji sądownictwa administracyjnego w Polsce*, „Acta Univ. Lodzian., Folia Iuridica” 1977, nr 19; E. Kaznowska, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, w: *Dawne sądy i prawo*, pod red. A. Lityńskiego, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1984, nr 607.

⁵ A. Pietras, *Ochrona praw podmiotowych obywatela na przykładzie działalności Trybunału Administracyjnego w Austrii w latach 1866–1901*, „Rocznik Naukowo-Dydaktyczny Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Krakowie”, z. 79 – „Prace Ekonomiczno-Społeczne” 1982, z. 3, s. 61–82.

⁶ We wstępie do rozprawy doktorskiej (przypis 4). Archiwum UJ, Prace doktorskie nr 37/1994.

⁷ A. Dziadzio, *Austriacki Trybunał Administracyjny 1875–1918. Powstanie. Kompetencje. Organizacja. Orzecznictwo*, Kraków 1994. Praca napisana pod kierunkiem prof. Ireny Kwiatkowskiej.

zaś A. Dziadzio w kolejnych latach wracał do badań nad austriackim Trybunałem Administracyjnym⁸, który – jak wiadomo – stanowił wzór dla sądownictwa administracyjnego w Odrodzonej Rzeczypospolitej. Tym drugim zagadnieniem zajęła się uczona z tego samego ośrodka – Dorota Malec. Przygotowała ona i obroniła w 1995 r. rozprawę doktorską pt. *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, wydaną w 1999 r.⁹, a w kolejnych latach opublikowała wiele opracowań na ten temat. Z kolei Andrzej Dziadzio przedstawił w 2002 r. cenną rozprawę pt. *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914. Władza–obywatel–prawo*¹⁰.

W kontekście podjętej w niniejszym opracowaniu problematyki, najcenniejsze pozostają opracowania Andrzeja Dziadzi, który w pierwszym rozdziale swojej rozprawy doktorskiej przedstawił krętą drogę dojścia do uchwalenia ustawy o Trybunale Administracyjnym, a do zagadnienia tego wrócił w kilku publikacjach późniejszych¹¹.

Niniejszym spójrzmy na ową krętą drogę z perspektywy galicyjskiego jurysty i czytelnika kilku wydawnictw i gazety rządowej, jaką była „Gazeta Lwowska”. Polska prasa polityczna (partyjna) o dziwo znacznie mniej informowała o dyskusji nad koncepcją sądownictwa administracyjnego¹².

2. O powstawaniu Trybunału Administracyjnego w świetle publikacji „Gazety Lwowskiej”

Przed ponad 150 laty – 21 grudnia 1867 r. przyjęto pakiet ustaw, które stanowią w całości tzw. Konstytucję Austro-Węgier. Wśród owych była ustawa o władzy sędziowskiej, która w art. 14 stanowiła, że „Sądownictwo odłącza się we wszystkich instancjach od administracji”, zaś w art. 15 zapisano:

⁸ Zob. m.in. A. Dziadzio, *Kontrola „swobodnego uznania” przez austriacki Trybunał Administracyjny 1876–1918. Doktryna i orzecznictwo*, „Miscellanea Historico-Iuridica Bialostocensia” 1995, s. 121–161; tenże, *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Administracyjnego w sprawach wyznaniowych (1876–1918)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” (dalej: CPH) 1995, z. 1/2, s. 125–154; tenże, *Ochrona praw i wolności obywatelskich w austriackiej monarchii konstytucyjnej (1867–1914)*, CPH 2001, z. 1, s. 263–274; tenże, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, CPH 2005, t. 57, z. 1, s. 177–201; tenże, *Austriacki model sądownictwa administracyjnego i jego ponadczasowe znaczenie*, „Bałtyckie Studia i Materiały” 2009, s. 83–92; tenże, *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 1, s. 109–122. Także częściowo: *Orzecznictwo austriackiego Trybunału Państwa w ocenie polskiej nauki i prawa (XIX/XX w.)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, t. 10, s. 215–228.

⁹ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999. Rozprawa została napisana na seminarium prof. Stanisława Płazy.

¹⁰ A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914. Władza–obywatel–prawo*, Kraków 2001.

¹¹ Prace wskazane wyżej. Z nowszej literatury należy wskazać m.in. A. Tarnowska, *Pruskie sądy administracyjne gwarantem praw podmiotowych? Organizacja sądów i praktyka orzecznicza Najwyższego Sądu Administracyjnego (OVG) a prawa polskiej mniejszości narodowej*, CPH 2015, t. LXVII, z. 2, s. 61–85.

¹² Potwierdzają to choćby badania A. Dziadzi.

„we wszystkich razach, w których jaka władza administracyjna według istniejących, albo wydawanych w przyszłości ustaw ma przy sprzecznych pretensjach osób prywatnych rozstrzygać, wolno każdemu, rozstrzygnięciem tem w swych prywatnych prawach poszkodowanemu, szukać w zwyczajnej drodze prawa pomocy przeciw drugiej stronie. Jeżeli kto nadto twierdzi, że rozstrzygnięciem albo rozporządzeniem władzy administracyjnej w swoich prawach jest poszkodowanym, wolno mu poszukiwać swych pretensyj przed Trybunałem administracyjnym”¹³.

Mimo zapisu Konstytucji, Trybunału Administracyjnego wśród organów tworzonej konstytucyjnej monarchii długo nie było. A i nie paliło się do jego ustanowienia, tym bardziej że rządowi nie podobał się sam zapis z Konstytucji. Trzeba było nie lada sztuczek, aby wyinterpretować z niego możliwie jak najmniejsze ograniczenie władzy i swobodnego uznania w administracji.

Dopiero w numerze 19. „Gazety Lwowskiej” z 25 stycznia 1869 r. w korespondencji z Wiednia została zawarta informacja, że minister spraw wewnętrznych powiadomił o licznych trudnościach osobowych i rzeczowych, które powodują, że gotowy projekt dotyczący ustanowienia trybunału administracyjnego nie może być w najbliższym czasie przedstawiony. Niejasno przy tym wskazano na rolę Karola Głębockiego w tej sprawie¹⁴.

Mijały kolejne lata, a w kwestii projektu regulacji niewiele się działo. Dopiero w 1871 r. rząd podjął się – na żądanie Izby Posłów – opracowania projektu ustawy o Trybunale Administracyjnym¹⁵. Projekt był gotowy w styczniu 1872 r. 3 września 1872 r. korespondent z Wiednia pisał: „O rezultacie obrad w sprawie ustanowienia trybunału administracyjnego otrzymała D. Ztg następujące wiadomości: »Komisya ministeryalna, której poruczono wypracowanie statutu dla trybunału administracyjnego, rozpocznie swoje czynności na powrót zaraz po powrocie swego przewodniczącego t.j. Jego Excelencyi ministra. dr. Ungera. Najglówniejszą trudnością, dla której obrady dłużej trwać muszą niż pierwotnie ułożono, jest ściśle określenie kompetencyi trybunału administracyjnego wobec władz sądowych i administracyjnych. Sprawy należące do zakresu działania trybunału administracyjnego nie będą określone zasadniczo lecz zostaną specjalnie przytoczone. Rząd spodziewa się, że już wśród najbliższej sesyi Rady państwa będzie mógł przedłożyć projekt statutu trybunału administracyjnego«¹⁶.

Głównym autorem projektu był Joseph Unger (1828–1913), wybitny jurysta, znany jako cywilista, ale i konstytucjonalista. W latach 1871–1879 był ministrem bez teki i odpowiadał za komunikację (rzecznik rządu) w liberalnym gabinecie Adolfa Carla von Auersperga (1821–1885). Od 1881 r. aż do śmierci w 1913 r. był

¹³ Natomiast ust. 2 art. 15 stanowił: „jeśli ktoś twierdzi, iż jakimś rozstrzygnięciem lub zarządzeniem władzy administracyjnej został naruszony w swych prawach, wolno mu było wytoczyć swe roszczenie przed Trybunałem Administracyjnym w ustnym jawnym postępowaniu przeciwko reprezentantowi władzy administracyjnej” – za: S. Starzyński, *O kompetencyi Trybunału administracyjnego*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny” (dalej: PSiA) 1876, s. 123.

¹⁴ „Gazeta Lwowska” nr 19 z 25 stycznia 1869 r. Z lakonicznego zapisu można wywnioskować, że Sejm Krajowy zajął stanowisko w tej sprawie odmienne niż się spodziewała centrala.

¹⁵ A. Dziadzio, *Austriacki Trybunał Administracyjny...*, s. 5.

¹⁶ „Gazeta Lwowska” nr 203 z 3 września 1872 r.

prezydentem Trybunału Państwa. Drugim autorem był kierownik sekcji w Ministerstwie Wyznań i Oświaty dr Karl Lemyer (1841–1906). Po długim, bo po trwającym rok namyśle, rząd przyjął, że kompetencję Trybunału należy określić klauzulą generalną, a nie poprzez enumeratywne wyliczenie spraw podlegających jego jurysdykcji¹⁷.

Dopiero 13 lutego 1873 r. na posiedzeniu Izby Panów omawiano projekt¹⁸. Korespondent z Wiednia na łamach „Gazety Lwowskiej” streścił niemal całą jego treść. Izba wyższa wybrała specjalną komisję, która 31 marca przedstawiła swoją opinię¹⁹, ale zamknięcie sesji parlamentu i zakończenie kadencji przerwało także pracę nad projektem.

Kadencja IV Parlamentu sprawy nie załatwiła. Od jesieni 1873 r. Parlament zebrał się w nowym składzie, ale rząd pozostał ten sam. Ustawa o ustanowieniu Trybunału Administracyjnego została przyjęta w czasie obrad kadencji V Parlamentu Wiedeńskiego. Trwała ona od 4 listopada 1873 r. do 22 maja 1879 r. W tym czasie w Izbie Panów zasiadało kilkunastu przedstawicieli Galicji (w większości Polaków), trzech arcybiskupów (Grzegorz Romaszkan – orm.kat.; Józef Sembratowicz – gr.kat., Franciszek Wierzchlejski – rzym.kat.), członkowie dziedziczni (Konstanty Czartoryski, Agenor Gołuchowski [najpierw starszy, a po jego śmierci 3 sierpnia 1875 r. Agenor młodszy], Kazimierz, a po jego śmierci 6 sierpnia 1874 r. Karol Lancoroński, Alfred Potocki i Leon Sapieha) oraz członkowie dożywotnio mianowani (Józef Dietl, Włodzimierz Dzieduszycki [od 26 listopada 1874 r.], Karol Jabłonowski, Kazimierz Krasicki, Mikołaj Romaszkan, Wilhelm Siemieński-Lewicki, Kazimierz Starzeński). W Izbie Poselskiej z czterech kurii²⁰ wybrano kilkudziesięciu posłów. Byli wśród nich, oprócz właścicieli ziemskich, działaczy gospodarczych i księży, także prawnicy, w tym adwokaci, jak Jan Czaykowski (adwokat i właściciel dóbr, k.w.w.z. – okręg Żółkiew–Rawa–Sokal), Maurycy Kabat (prof. Uniwersytetu Lwowskiego, adwokat, właściciel dóbr, k.w.w.z. – okręg Stryj–Żydaczów–Dolina–Kałusz), Franciszek Smolka (adwokat, właściciel dóbr, k.g.m. – Okręg Lwów)²¹, Florian Ziemiałkowski (adwokat, właściciel dóbr, k.g.m. – Okręg Lwów), Ferdynand Weigel (adwokat, sekretarz Izby Przemysłowo-Handlowej, k.g.m. – Okręg Kraków), Mikołaj Zyblikiewicz (adwokat, z mandatu zrezygnował latem 1874 r., a w jego miejsce adwokat Andrzej Rydzowski), Julian Dunajewski (prof. UJ, okręg Biała–Nowy Sącz–Wieliczka), Karol Bartoszewski (notariusz, okręg Rzeszów–Jarosław), Aleksander

¹⁷ A. Dziadzio, *Austriacki Trybunał Administracyjny...*, s. 5; tenże, *Monarchia konstytucyjna...*, s. 149, 160.

¹⁸ „Gazeta Lwowska” nr 38 z 15 lutego 1873 r.

¹⁹ A. Dziadzio, *Austriacki Trybunał Administracyjny...*, s. 5–6.

²⁰ Kuria wielkiej własności ziemskiej (k.w.w.z.); kuria gmin miejskich (k.g.m.); kuria izb przemysłowo-handlowych (k.i.p.h.) oraz kuria gmin wiejskich (k.g.w.).

²¹ Wypada w tym miejscu odnotować, że wnukiem starszego brata Franciszka Smolki – Karola – był Zbigniew Smolka, sędzia Trybunału Administracyjnego w Wiedniu, a następnie sędzia NTA w Warszawie. Zob. J. Białynia-Chołoddecki, *Franciszek Smolka, Lwów 1913*, s. 73; A. Dziadzio, *Kartiera zawodowa sędziów...*, s. 111; K. Zaorski, *Bronisław Hełczyński jako Pierwszy Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego (1934–1939)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, nr 2, s. 85–109.

Dworski (adwokat, okręg Przemyśl–Gródek), Ignacy Kamiński (adwokat, okręg i burmistrz Stanisławowa), Oswald Hönigsmann (adwokat ze Lwowa, okręg Kołomyja–Śniatyn–Buczacz), Maurycy Landau (adwokat, okręg Brody–Złoczów); z kurii gmin wiejskich znaczną część stanowili Ukraińcy, z prawników polskich zaś: Józef Jasiński (radca sądu obwodowego, okręg Jasło–Gorlice–Krosno), Lucjan Krynicki (prokurator, obwód Sambor–Staremiasto, Turka–Rudki), Julian Gierowski (koncypista Prokuratorii Skarbu, okręg Złoczów–Przemysły)²².

Ogólnie w Kole Polskim oficjalnie zasiadało w 1873 r. 49 posłów, a prezesem Koła był Kazimierz Grocholski²³. Ukraińców weszło do Parlamentu 14, ale wówczas nie był to jeszcze czas wyraźnych deklaracji narodowych Rusinów (pozostających w zbliżeniu do niemieckiej lewicy, przeciw Słowianom)²⁴.

Rodzi się pytanie, co wówczas nurtowało Parlament? Z pewnością nie był to projekt ustawy o trybunale administracyjnym. Nie wskazuje na to analiza głównych gazet politycznych. Ważniejszy był budżet, spory na linii Słowianie – Niemcy. Polska prasa wiele miejsca poświęcała żądaniom Polaków wybudowania nowego gmachu szkoły technicznej we Lwowie (zabiegi Ziemiałkowskiego), szkolnictwu na Śląsku Cieszyńskim i polonizacji szkolnictwa galicyjskiego (tu konflikt z Ukraińcami). Z kolei Czesi domagali się czeskiego uniwersytetu w Pradze. Wiele miejsca poświęcono też sprawie niemieckiego uniwersytetu w Czerniowcach (27 stycznia 1875 r.), czy konfliktowi wschodniemu na Bałkanach w 1875 r. (który doprowadził w 1877 r. do wojny turecko-rosyjskiej)²⁵. Na tym tle nie może dziwić, że sprawa prac nad ustawą o Trybunale Administracyjnym jest w relacjach prasowych marginalizowana.

Kartkowanie kolejnych wydań „Gazety Lwowskiej” przynosi jednak efekty. 26 lutego 1874 r. w nr. 46 gazeta informowała, że prasa wiedeńska podaje, iż rząd cofnął projekt dr. Ungera o trybunale administracyjnym z powodu opozycji ministra skarbu. Okazało się to nieprawdą, gdyż projekt znajdował się ponownie w izbie wyższej, która podjęła nad nim pracę²⁶.

Minąć musiał kolejny rok, aby prace te mogły zostać sfinalizowane. „Gazeta Lwowska” w 1875 r. w numerze 60 z 15 marca podawała: „odbyła się konferencja pomiędzy prezydentami obu Izb Rady Państwa, na której zgodzono się wziąć pod obrady parlamentu, jeszcze przed jego odroczeniem, projekt ustawy o trybunale administracyjnym” i że sprawa pójdzie pod obrady 15 marca...²⁷ Cztery dni później ta sama gazeta (nr 64 z 19 marca) informowała, że wydłużono posiedzenie izb (nie zamknięto sesji), gdyż niektóre sprawy nie mogą czekać do sesji jesiennej. Na pierwszym miejscu wskazano projekt ustawy o trybunale administracyjnym, dodając, że sprawa jest przygotowywana na pełne posiedzenie izby deputowa-

²² J. Buszko, *Polacy w Parlamencie Wiedeńskim 1848–1918*, Warszawa 1996, s. 83.

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ To wnioski z przeglądu prasy polskiej wydawanej w Krakowie i Lwowie i rządowej prasy wiedeńskiej.

²⁶ Podobnie A. Dziadzio, na podstawie archiwaliów – *Austriacki Trybunał Administracyjny...*

²⁷ „Gazeta Lwowska” nr 60 z 15 marca 1875 r.

nych. Zauważono także, iż: „Pewne wskazówki pozwalają oczekiwać, że rozprawa ogólna i szczegółowa zajmą dużo czasu. Opozycja jest stanowczo nieprzechylną trybunałowi administracyjnemu, a ponieważ nie powiodło się jej zepchnąć projektu z porządku dziennego a tem samem narazić go na nową całoroczną zwłokę, więc zapewne zechce osiągnąć ten cel pośrednio i przynajmniej w części za pomocą licznych przemówień i poprawek. Gdyby regulamin austriackiego parlamentu nie znał zamknięcia rozpraw, wcale uzasadnioną byłaby obawa, że opozycji powiedzie się przewlec rozprawy do wielkiego tygodnia i licznymi poprawkami udaremnić na rok ustanowienie trybunału administracyjnego. Ponieważ wierno-konstytucyjna większość stanowczo postanowiła załatwić przed odroczeniem sesji ustawę o trybunale administracyjnym, więc można na pewne liczyć, że za kilka dni potrzebować będzie do prawomocności już tylko sankcji monarszej”²⁸.

Przewidywania korespondenta z Wiednia okazały się słuszne. Sprawę załatwiono i projekt przekazano do „sankcji cesarskiej”. W tym samym zeszycie w rubryce „Ostatnia poczta” dodano: „Na posiedzeniu Izby deputowanych w d. 18 b.m, po świetnej i oklaskami przyjętej mowie ministra Ungera za projektem ustawy o administracyjnym trybunale, odrzuciła Izba odraczający wniosek Prażaka i przyjęła wspomniany projekt w rozprawie szczegółowej”²⁹.

Przeciwnik ustawy – Prażak to czeski polityk, przywódca umiarkowanej opcji wśród Czechów – Alois Freiherr von Pražák (1820–1901), późniejszy minister sprawiedliwości i działacz na rzecz języka czeskiego³⁰.

„Gazeta Lwowska” z 28 października (nr 247) informowała o tym, że prasa wiedeńska donosi o uzyskaniu przez ustawę o Trybunale Administracyjnym sankcji cesarskiej³¹. Dodano przy tym, że ustawa wejdzie w życie trzy miesiące po dacie ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

Rzeczywiście ostatecznie sankcję cesarską regulacja uzyskała 22 października 1875 r. jako ustawa o ustanowieniu Trybunału administracyjnego, ale jej ogłoszenie nastąpiło dopiero 2 kwietnia 1876 r.³² Akt ów głosił wolę cesarza: „Za zgodą obu Izb Rady państwa postanowiłem i stanowią co następuje: § 1. W zastosowaniu się do przepisów art. 15 ustawy zasadniczej państwa z dnia 21 grudnia 1867 (Dz.U.P. Nr.144) ustanawia się dla królestw i krajów, w Radzie państwa reprezentowanych, Trybunał administracyjny z siedzibą w Wiedniu”.

Właściwość Trybunału określał § 2, stanowiąc: „Trybunał administracyjny orzekać ma we wszystkich takich przypadkach, gdy ktoś utrzymuje, że prawo jego naruszone zostało przeciwnem ustawie rozstrzygnięciem lub rozporządzeniem

²⁸ „Gazeta Lwowska” nr 64 z 19 marca 1875 r.

²⁹ *Ostatnia poczta*, „Gazeta Lwowska” nr 64 z 19 marca 1875 r.

³⁰ J. Cvetler, *Pražák Alois Frh. von.*, w: *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950* (ÖBL), Band 8, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1983, s. 249.

³¹ „Gazeta Lwowska” nr 247 z 28 października 1875 r.

³² Ustawa z dnia 22 października 1875 r. O ustanowieniu Trybunału administracyjnego, „Dziennik Ustaw Państwa dla Królestw i Krajów w Radzie Państwa Reprezentowanych” (dalej: Dz.U.P.) 1876, nr 36, cz. XIII – wydana i rozesłana 2 kwietnia 1876 r. § 1 stanowił: „W zastosowaniu się do przepisów art. 15 ustawy zasadniczej państwa z dnia 21 grudnia 1867 (Dz.U.P. Nr 144) ustanawia się dla królestw i krajów, w Radzie państwa reprezentowanych, Trybunał administracyjny z siedzibą w Wiedniu”.

władzy administracyjnej. Władzami administracyjnymi, przeciwko rozstrzygnięciom lub rozporządzeniom których, podawać można zażalenia do Trybunału administracyjnego, są tak urzędy administracyjne państwa, jak również urzędy administracyjne krajowe, powiatowe i gminne". Z kolei § 3 wyłączał z właściwości Trybunału: „a) sprawy, których rozstrzyganie należy do sądów zwyczajnych; b) sprawy, które w myśl ustawy zasadniczej państwa z dnia 21 grudnia 1867 (Dz. u. p. Nr. 143) należą do właściwości Trybunału państwa; c) sprawy, którymi na zasadzie ustawy z dnia 21 grudnia 1867 (Dz. u. p. Nr. 146) zawiaduje się wspólnie w obu połowach monarchii; d) sprawy, którymi na zasadzie ustawy z dnia 21 grudnia 1867 (Dz. u. p. Nr. 146), zawiaduje się w obu połowach monarchii według tych samych zasad, jeśli zaczepione rozstrzygnięcie lub rozporządzenie, wydane zostało na mocy przepisu ustawowego, po zniesieniu się z wspólną władzą administracyjną lub z władzą administracyjną drugiej połowy monarchii, albo opiera się na postanowieniu, względem którego porozumiano się też sama droga; e) sprawy, w których i o ile władze administracyjne mają prawo postępować według wolnego uznania; f) zażalenie przeciwko mianowaniu urzędników i służ publicznych, o ile tu nie chodzi o naruszenie popieranego prawa przedstawiania lub obsadzania; g) sprawy porządkowo-karne; h) zażalenia przeciwko rozstrzygnięciom administracyjnym, wydanym w ostatniej instancji przez najwyższy Trybunał sprawiedliwości, jakoteż przeciw rozstrzygnięciom, które wydała instancja złożona z urzędników administracyjnych i sędziów: i) zażalenia przeciw rozstrzygnięciom i rozporządzeniom komisji do brania podatku na przepis". O swoją właściwość miał z urzędu dbać Trybunał i sam rozstrzygać w sytuacji, gdy podniesiono zarzut niewłaściwości (§ 4). Sprawa mogła zawisnąć w trybunale po wyczerpaniu drogi administracyjnej.

Trybunał formalnie rozpoczął działalność 2 lipca 1876 r.³³ Jego pierwotny skład liczył 12 członków. W pierwszym roku wpłynęło do niego 271 skarg do załatwienia.

Treść ustawy nastroczała wiele problemów interpretacyjnych, z czym mierzył się sam Trybunał w swoim orzecznictwie. Nie szczędzili też krytyki juryści austriaccy. W polskiej literaturze niewiele jednak o tym pisano. Do dziś pozostaje wiele wątpliwości. Na przykład działania administracji podejmowane na podstawie „swobodnego uznania” były wyłączone z kompetencji trybunału (§ 3e), jednak przepis ten nie przystawał do treści § 2, w świetle którego wyłączenie z własności na cele publiczne było naruszeniem praw podmiotowych, a zatem podlegało jurysdykcji trybunału³⁴. To nie jedyne wątpliwości, nie miejsce jednak na ich rozbiór.

³³ A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna...*, s. 164. W. Piątek, A. Skoczylas podają, że „pierwsze zaskarżone rozstrzygnięcie wpłynęło 26 października 1876 r.) – zob. W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, w: *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 10, Warszawa 2016, s. 11.

³⁴ Zob. A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 136.

3. O wiedeńskim Trybunale Administracyjnym w polskich prawniczych czasopismach naukowych z epoki

W czasie powstawania austriackiego Trybunału Administracyjnego ukazywały się po polsku trzy czasopisma prawnicze: we Lwowie „Prawnik” Ignacego Czemyrńskiego, i właśnie utworzony „Przegląd Sądowy i Administracyjny”, w Warszawie zaś „Gazeta Sądowa Warszawska”³⁵. Z natury rzeczy w „Gazecie Sądowej Warszawskiej” nie można było się spodziewać obszerniejszych materiałów na temat austriackiej regulacji. Także przegląd dwóch czasopism prawniczych wydawanych we Lwowie nie dostarcza wielu publikacji.

Można być zaskoczonym, że polscy prawnicy nie informowali zanadto o tworzeniu i działalności Trybunału. We wspomnieniach Ziemiałkowskiego nie ma słowa o zaangażowaniu bądź nie w powstawanie Trybunału. Próżno też szukać wzmianek we wspomnieniach innych prawników z epoki. Nie ma też udziału polskich jurystów w dyskusji na temat kształtu i kompetencji trybunału na etapie jego projektowania.

Dla przykładu, w 1873 r., gdy upubliczniono pierwszy pełny projekt Ungera, prof. dr M. Moritz Heyßler (1814–1882) z Uniwersytetu Wiedeńskiego w „Juristische Blätter” (nr 7–9 z 1873 r.) zanalizował projekt i uznał, że: „Do kompetencji Trybunału państwa należy ochrona praw publicznych przed jakimkolwiek naruszeniem, do kompetencji zwykłych sądów należy ochrona praw prywatnych przed naruszeniem ze strony osób prywatnych, do kompetencji Trybunału administracyjnego należy ochrona praw prywatnych ze strony publicznych władz administracyjnych”³⁶. Nie w tym jednak rzecz, ale w tym, że w trakcie dyskusji nad kształtem przyszłej regulacji zabrakło jurystów polskich z Galicji. Dodać wypada, że w prowadzonych sporach nad projektem Ungera, oprócz Moritza Heyßlera, głos w dyskusji zabrali m.in. dr Ludwik Grünwald i dr Peter Koller (w 1874 i 1875 r.)³⁷.

W polskiej literaturze pierwsze omówienie regulacji Trybunału wyszło spod pióra młodego wówczas prawnika, bo liczącego zaledwie 23 lata Stanisława Starzyńskiego (1853–1935). Niewątpliwie ten dobrze zapowiadający się prawnik zgłębiał zagadnienie od dłuższego czasu, a mianowicie od 1874 r., opracowując je na seminarium z prawa politycznego prof. Tadeusza Pilata (1844–1923)³⁸.

Artykuł pt. *O kompetencji Trybunału Administracyjnego*, opublikowany w czterech częściach na łamach „Przeglądu Sądowego i Administracyjnego” w 1876 r.³⁹, jest pełną relacją, i do tego krytyczną o Trybunale Administracyjnym.

³⁵ Na temat czasopiśmiennictwa prawniczego w Polsce zob.: S. Milewski, A. Redzik, *Themis i PHEME. Czasopiśmiennictwo prawnicze w Polsce do 1939 roku*, Warszawa 2011.

³⁶ S. Starzyński, *O kompetencji Trybunału administracyjnego*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny”, dalej: PSiA 1876, s. 123–125. Takie – skądinąd upraszczające i klarowne – rozgraniczenia kompetencji trzech sądów (trybunałów) uznał słusznie Starzyński za mylne.

³⁷ Tamże. A. Dziadzio, *Austriacki Trybunał Administracyjny...*, s. 6–15.

³⁸ Zob. A. Redzik, *Stanisław Starzyński (1853–1935) a rozwój polskiej nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa–Kraków 2012, s. 128.

³⁹ S. Starzyński, *O kompetencji Trybunału...*, s. 123–125, 131–133, 142–143, 147–150.

Starzyński w swojej rozprawie przedstawił oryginalny wywód na temat kompetencji, wynikający z porównania regulacji konstytucyjnej (1867) oraz wchodzącej wkrótce w życie ustawy – głos, który mógłby być istotny, gdyby został wypowiedziany nieco wcześniej i przez znanego uczonego. Tymczasem młody Starzyński zauważył – inaczej niż Moritz Heyßler – że: „przedmiotem czynności Trybunału Administracyjnego może być naruszenie prawa jednostki, a nigdy jej interesu; czyli jednostka może tylko wtedy szukać pomocy prawnej u Trybunału Administracyjnego, gdy władza administracyjna naruszyła sferę jej publicznego prawa, ale nie wtedy, gdy nie naruszając jej prawa, postąpiła wbrew jej interesowi, choćby ten krok władzy miał jednostkę pośrednio o straty majątkowe przyprowadzić”⁴⁰.

W kwestii sporu kompetencyjnego pomiędzy Trybunałem Administracyjnym a Trybunałem Państwa wskazał, że: „jako kryterium do rozstrzygnięcia wątpliwej kompetencji między Trybunałem Administracyjnym a Trybunałem Państwa, posłużyć może zasada, iż pretensje z tytułu prawa publicznego o których władza administracyjna aż do ostatniej instancji rozstrzyga, wchodzą w zakres kompetencji Trybunału Administracyjnego, pretensje zaś, o których władza administracyjna nie rozstrzyga wcale, chociaż orzecznictwu administracyjnemu w celu rozstrzygnięcia bywają poddawane, należą przed forum Trybunału Państwa”⁴¹.

Zapatrywanie Starzyńskiego, nawiązujące do Kißlinga, zbliża się do współczesnej terminologii, według której Trybunał Państwa był organem ochrony praw i wolności obywatelskich, a Trybunał Administracyjny organem ochrony publicznych praw podmiotowych. Starzyński zajął się też zakresem władzy dyskrecjonalnej, podkreślając, że jest ona podatna na nadużycia i nie można jego zdaniem wyłączyć jej spod jurysdykcji Trybunału Administracyjnego⁴². Nie wyraził natomiast swojej opinii w kwestii tego, czy Trybunał Administracyjny powinien jedynie kasować orzeczenia władz administracyjnych, czy także wydawać orzeczenia reformatoryjne.

O ile jednak w relacjonowaniu regulacji o Trybunale Administracyjnym i dyskusji nad projektami i samą ustawą Starzyński był dość ostrożny w prezentowaniu własnych koncepcji, to w przypadku rozważań o uprawnieniach obywatela z tytułu przedmiotowego ograniczenia władzy publicznej zakotwiczonego w ustawie zasadniczej wyraźnie wypowiada się za szeroką interpretacją kompetencji Trybunału. Stwierdza on: „Trybunał Administracyjny musi przyjąć skargę i wydać wyrok nawet wtenczas, gdy ktoś, zaskarżając władzę o przekroczenie granic prawa publicznego, nie jest w stanie dowieść swego podmiotowego uprawnienia, swego podmiotowego publicznego prawa (...), wtedy tylko może być mowa o ochronie prawnej we wszystkich zakresach życia prawnego, wtedy tylko państwo stanie się

⁴⁰ S. Starzyński, *O kompetencji Trybunału...*, s. 131.

⁴¹ Tamże, s. 148. Starzyński przywołuje tu pracę Carla von Kißlinga, *Reichsgericht und Verwaltungsgerichtshof im Zusammenhange mit den sonstigen gesetzlichen Einrichtungen zum Rechtsschutze gegen Rechtsverletzungen durch öffentliche Organe und zur Entscheidung der Kompetenz-Conflicte in Oesterreich*, Wien 1875.

⁴² Zob. A. Redzik, *Stanisław Starzyński (1853–1935)...*, s. 128.

w całej pełni państwem prawnem, wtedy żadne naruszenie prawa nie ujdzie kontroli i pieczy państwa (...)”⁴³.

W dalszym wywodzie lwowski jurysta odchodzi od rozważań nad kompetencją Trybunału i snuje wizję przyszłości, swoiste prorocstwo w sprawie utworzenia nowoczesnej instytucji rzecznika praw obywatelskich: „Może być, że kiedyś wzniesie się poczucie prawa aż do wprowadzenia instytucyj publicznych stróżów prawa, oskarżycieli, którzyby z urzędu czuwali nad przestrzeganiem prawa publicznego przedmiotowego i zaskarżali władzę administracyjną z urzędu np. o ograniczenie swobody wiary i sumienia, o naruszenie tajemnicy listowej (...)”⁴⁴.

Opracowanie Stanisława Starzyńskiego jest jedynym w polskiej literaturze prawniczej tej doby przykładem analizy naukowej nowej instytucji sądownictwa administracyjnego w monarchii habsburskiej. Inne znane opracowania nie wychodzą poza warstwę wzmiankową. Nie znaczy to oczywiście, że prasa i czasopisma prawnicze nie informowały o działalności wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego.

Już po opublikowaniu artykułu Starzyńskiego, 14 czerwca 1876 r. „Przegląd Sądowy i Administracyjny” gorzko pisał o nominacjach dla pierwszego składu Trybunału Administracyjnego: „Nominacje członków Trybunału administracyjnego wywołały z wielu stron niezadowolenie, a to zdaniem naszym słuszne o tyle, iż żywił sędziowski w istocie bardzo po macoszemu jest traktowanym. Na dwunastu członków Trybunału jest tylko jeden, tj. Schmerling, który przez długie lata był w sądownictwie. Staehlin, Strański, Scharschmidt, Winkler, Erhardt, Strangfeld są urzędnikami czysto administracyjnymi, Dr. Alter członkiem Wydziału krajowego, biegłym jak mówił w sprawach gminnych, Fierlinger, Ott i Skulski – urzędnikami którzy nigdy nie wychodzili po za zakres skarbowości, Postl zaś był krótki czas adwokatem, a następnie radcą dworu przy Prokuratury Skarbu. Przypuszczać można na pewno, że przy nominacjach przestrzegano §. 10. Ustawy o Tryb. adm., iż połowa członków Trybunału musi mieć kwalifikacją na urząd sędziego. Lecz czy formalna jedynie kwalifikacja może tu być rozstrzygającą, czy leży w intencji ustawy? Jak na teraz Trybunał administracyjny niema wcale cechy Trybunału – jest po prostu czwartą instancją w sprawach administracyjno-skarbowych, a – *utinam falsus sim vates* – wątpię, aby ziściły się szowinistyczne nadzieje, jakie łączono z utworzeniem tej instytucji”⁴⁵.

Opinia relacjonującego formowanie się Trybunału nie odbiega od krytycznych wniosków wyrażanych w literaturze naukowej⁴⁶.

23 sierpnia 1876 r. „Przegląd Sądowy i Administracyjny” informował o rozporządzeniach ministerialnych dotyczących funkcjonowania Trybunału: „Dnia 8 b.m. wydano i rozesłano Nr. 94 i 95 Dziennika ustaw państwa. Nr. 94 zawiera rozporządzenie całego Ministerstwa z 5 b.m. obstające regulamin czynności c.k. Trybunału administracyjnego; nr. 95 zaś takie same rozporządzenie zawierające posta-

⁴³ S. Starzyński, *O kompetencji Trybunału...*, s. 142.

⁴⁴ Tamże, s. 143; A. Redzik, *Stanisław Starzyński (1853–1935) ...*, s. 155, przyp. 21.

⁴⁵ PSiA 1876, nr 24, s. 200, pisownia oryginalne.

⁴⁶ Szerzej zob. A. Dziadzio, *Austriacki Trybunał Administracyjny...*

nowienia. Pod względem przeprowadzania §. 46 ustawy z 22 października 1875 (nr. 36 Dz. ust. państw.) co do wewnętrznego urzędu c.k. Trybunału administracyjnego i osób zajmujących tamże posadę.

Rejestrujemy publikacją tych rozporządzeń już dla tego, że w wydaniu ich ukończono wszystkie przygotowawcze czynności, wprowadzające w życie urzędowanie c.k. Trybunału administracyjnego.

Pierwsze rozporządzenie zawiera postanowienia szczególnie co do składów senatów, obrady, głosowania, prowadzenia protokołu, znoszenia się z innymi władzami. (...)”⁴⁷.

Od sierpnia 1876 r. na łamach „Przeglądu Sądowego i Administracyjnego” zaczęto publikować orzeczenia Trybunału Administracyjnego. W numerze 34 informowano o orzeczeniu „do § 49 ustawy z 22 października 1875 nr. 36 Dz. u. p. ex 1876. Z powodu zaszytych przypadków orzekł c.k. Trybunał administracyjny uchwałą z 8 sierpnia 1876, że zapadłe w ostatniej instancji orzeczenia lub rozporządzenia władz administracyjnych w ślad § 49 ustawy z 22 paźdz. 1875 nr 36 Dz. u. p. ex 1876 z dniem, w którym takowe uchwalone zostały, nie zaś dopiero z dniem odroczenia prawomocnymi się stają”⁴⁸. Zauważono jednocześnie, że tym samym art. 10 rozporządzenia Min.WiO z 14 maja 1876 r.⁴⁹ stał się bezprzedmiotowy.

W kolejnych zeszytach regularnie informowano o orzeczeniach Trybunału Administracyjnego, podobnie jak Najwyższego Trybunału Kasacyjnego oraz Trybunału Państwa. Nikt nie podjął się jednak głębszej analizy orzecznictwa Trybunału ani szerszego opracowania samej instytucji.

Trybunał – mimo kilku krytycznych momentów – trwał do końca monarchii habsburskiej, stanowiąc fundamentalną instytucję w ochronie praw obywatelskich. Model, który tworzył, rzutował potem na inne porządki prawne, w tym na sądownictwo administracyjne w odrodzonej Polsce.

Zanim jednak upadło państwo austro-węgierskie dochodziło w nim do licznych ważnych przemian. W Galicji fundamentalne znaczenie miały zmiany w kompetencji Sejmu Krajowego i organów krajowych, co było zasługą wspomnianego wyżej prawnika, w tamtym czasie profesora prawa politycznego na Uniwersytecie Lwowskim Stanisława Starzyńskiego. Jego inicjatywie ustawodawczej zawdzięczała monarchia, a przede wszystkim kraje ją tworzące, zmianę znaczenia konstytucyjnego pojęcia „kultura krajowa”. Pokłosem fermentu z tym związanego była nieznana szerzej próba utworzenia w Galicji krajowego sądu administracyjnego.

4. Próba utworzenia w Galicji w 1907 r. instancji krajowej sądownictwa administracyjnego

Ponad sto lat temu miała miejsce ciekawa próba utworzenia Krajowego Trybunału Administracyjnego (dalej: KTA), która z racji tego, że nigdy nie wyszła z fazy

⁴⁷ PSiA 1876, nr 34, s. 281–282.

⁴⁸ PSiA 1876, nr 34, s. 285.

⁴⁹ Rozporządzenie zamieszczone zresztą w PSiA 1876, nr 23, s. 193.

projektu ustawy, nie spotkała się też z szerszym opracowaniem naukowym. Nie jest też odnotowywana w literaturze.

Od 1907 r. państwo Habsburgów było nie tylko liberalnym państwem prawa⁵⁰, ale także w znacznym stopniu demokratycznym państwem prawa. Państwo to nękały coraz poważniejsze konflikty, szczególnie na styku Czesi – Niemcy, ale nie tylko, gdyż sympatie Austriaków kierunkowały się na radykalną rasistowską partię niemiecką, antystowiańską i antysemitką.

Trzeba pamiętać, że nieco wcześniej w parlamencie wiedeńskim na wniosek Stanisława Starzyńskiego z 30 listopada 1906 r. Izba Poselska uchwaliła rezolucję zawierającą interpretację pojęcia „kultura krajowa”, nazwaną wówczas „rezolucją Starzyńskiego”. Dotyczyła ona rozumienia kluczowego dla statutu Galicji terminu „kultura krajowa”, jako całokształtu zagadnień społeczno-gospodarczych związanych z rolnictwem i ustrojem agrarnym. Starzyński poszedł dalej. Swoją udział w zwiększeniu autonomii krajów monarchii relacjonował następująco: „Łącznie z reformą wyborczą dokonała Rada Państwa w r. 1907 pewnego rozszerzenia autonomii krajowej, czyli ustawodawczego działania Sejmów krajowych. Na mój wniosek zmieniono brzmienie § 12-go ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa w ten sposób, iż zapewniono i zabezpieczono krajom koronnym (...) prawo wydawania także postanowień treści prawno-prywatnej, karnej i policyjno-karnej (...) tudzież, że zagwarantowano Sejmom pewien współudział w ustawodawstwie, określającym organizację państwowych władz administracyjnych”⁵¹.

W konsekwencji 26 stycznia 1907 r. parlament zmienił brzmienie § 12 ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa, a ową zmianę (fragment § 12) nazwano imieniem *Lex Starzyński* i pod taką doktrynalną nazwą funkcjonuje on do dziś w austriackiej konstytucji (w Konstytucji z 1920 r. powtórzono treść § 12 z rzezczonej ustawy – w art. 15 ust. 9)⁵². Po zmianach z 1907 r. przepis art. 12 stanowił: „Wszystkie inne przedmioty ustawodawstwa, niezastrzeżone wyraźnie w niniejszej ustawie dla Rady Państwa, należą do zakresu działania Sejmów królestw i krajów reprezentowanych w Radzie Państwa, i bywają załatwiane konstytucyjnie w tychże Sejmach i z nimi razem.

W sprawach, które wskutek tego należą, na mocy statutów krajowych i niniejszej ustawy zasadniczej do zakresu działania ustawodawstwa krajowego, może też ustawodawstwo wydawać potrzebne do uregulowania przedmiotu postanowienia także w dziedzinie ustawodawstwa sędowno-karnego i policyjno-karnego, tudzież prawodawstwa cywilnego.

Do zakresu działania ustawodawstwa krajowego należą także takie zarządzenia w przedmiocie organizacji państwowych władz administracyjnych, które zawarunkowane są przez przysługującą ustawodawstwu krajowemu kompetencję do organizacji samorządnych władz administracyjnych, a poruszają się w grani-

⁵⁰ Por. A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku*, s. 178.

⁵¹ S. Starzyński, *Studia konstytucyjne*, t. II: *Różne reformy prawno-państwowe*, Lwów 1909, s. 69. – także: A. Redzik, *Stanisław Starzyński (1853–1935)...*, s. 84.

⁵² Tamże, s. 83–85.

cach zasad zastrzeżonych na mocy § 11 lit. I niniejszej ustawy zasadniczej ustawodawstwu państwowemu.

Jeśli jednakowoż który Sejm postanowi, że jeden lub drugi z pozostawionych mu przedmiotów ustawodawstwa ma być traktowany i załatwiony w Radzie Państwa, natenczas przechodzi tenże przedmiot na ten raz i co do tegoż Sejmu do zakresu działania Rady Państwa⁵³.

Niejako w konsekwencji zmian dokonanych z inicjatywy Starzyńskiego we Lwowie w Sejmie Krajowym pojawił się wniosek z 9 marca 1907 r. posła przemyskiego Leonarda Tarnawskiego podpisany przez osiemnastu innych polskich posłów (m.in. Stanisława Gąbińskiego, Feliksa Gryzieckiego – wirylisty jako rektora Uniwersytetu Lwowskiego, Jana Kleskiego, Natana Loewensteina, Teofila Merunowicza⁵⁴) z „projektem ustawy krajowej o toku instancji administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim i o krajowym Trybunale administracyjnym”. Nie jest do końca jasne, kto był autorem głównym projektu. Z przekazów pośrednich wynika, że współautorem był bliski uczeń i współpracownik prof. Starzyńskiego – dr Zdzisław Próchnicki⁵⁵. Z uwagi na treść projektu i jego korelację z aktywnością uczonego z Derewni pod Żółkwią, można powziąć myśl, że autorem, współautorem a przynajmniej konsultantem projektu mógł być właśnie Starzyński⁵⁶.

Niestety projekt nie stał się prawem, nie był też przedmiotem dalszych komentarzy, wystąpień, wniosków sejmowych, ale jest ciekawą pamiątką po Sejmie Krajowym.

Projekt składał się z 51 paragrafów i był próbą utworzenia instancji krajowej sądownictwa administracyjnego. Dwa pierwsze paragrafy uniezależniały administrację Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim od centrali, stwierdzając, że Namiestnictwo będzie instancją ostatnią, „od której decyzji nie ma rekursu do właściwego c.k. Ministerstwa”.

Należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Przede wszystkim na szerokie określenie kompetencji Trybunału: „Trybunał ten ma orzekać we wszystkich wypadkach, w których ktoś czuje się naruszonym w swych prawach przez niezgodne z ustawą ostateczne rozstrzygnięcie lub zarządzenie władzy administracyjnej” (§ 3). Przepis ten wyraźnie nawiązuje do § 2 ustawy o ustanowieniu Trybunału administracyjnego z 22 października 1875 r. Władze administracyjne, przeciwko którym rozstrzygnięciom/decyzjom miano wnosić skargi do KTA, zostały określone w § 4 inaczej niż w ustawie o wiedeńskim Trybunale Administracyjnym (dalej: TA). Przy czym miały być to zarówno władze polityczne (administracja centralna), jak

⁵³ Tamże, s. 84.

⁵⁴ Podpisani zostali pod wnioskiem: Albin Rayski, Henryk Kolischer, Oktaw Sala, Stanisław Jabłoński, Franciszek Maryewski, Stanisław Gąbiński, Jan Kleski, Józef Michałowski, Adolf Wurst, Natan Loewenstein, Tytus Buynowski, Teofil Merunowicz, Ferdinand Maiss, Michał Huza, Feliks Gryziecki, Michał Michalski, Bolesław Żardecki, Stanisław Schätzel.

⁵⁵ Na temat Próchnickiego zob.: A. Redzik, *Zdzisław Próchnicki, w: Konstytucjonaliści polscy 1918–2011. Sylwetki uczonych*, pod red. A. Szmyta, P. Sarneckiego, R. Mojaka, Warszawa 2012, s. 283–286.

⁵⁶ Sprawa ta wymaga dodatkowych badań.

i organy administracji autonomicznej krajowej. Wyłączenia z kolei ukształtowano w ten sposób, że w § 5 odwołano się do treści § 3 ustawy o TA. Pilnowanie swojej właściwości miało być zastrzeżone dla samego trybunału, jednakże projekt mówi też o wyjątku w postaci zażalenia do TA. W zakresie organizacji KTA projektowana regulacja miała być niemal kalką uregulowań w tym zakresie ustawy o TA z 1875 r. Wyraźnie nawiązywano też do wzorca wiedeńskiego w dalszej części projektu. Nie jest to miejsce na szerszy krytyczny jego rozbiór⁵⁷, ale na zaprezentowanie jego treści, dlatego załącznikiem do opracowania jest pełny tekst projektu.

Podsumowując, zamieszczony poniżej projekt utworzenia w Galicji krajowego sądu administracyjnego był jedną z wielu prób ograniczenia władzy centralnej na rzecz organizacji samorządowych i społecznych, a nade wszystko wzmocnienia pozycji kraju koronnego, Królestwa Galicji i Lodomerii..., kosztem władz centralnych w Wiedniu.

Załącznik

Projekt ustawy krajowej o toku instancji administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim i o Krajowym Trybunale Administracyjnym

I. O toku instancji administracyjnych

§. 1. We wszystkich sprawach, w których ustawy krajowe Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim przekazują pewne czynności władzom politycznym i pozwalają wnosić rekurs przeciw orzeczeniom niższych władz administracyjnych do władz wyższych, będzie c.k. Namiestnictwo od chwili wejścia w życie niniejszej ustawy instancją ostatnią, od której decyzji nie ma rekursu do właściwego c.k. Ministerstwa.

§. 2. Tak samo będzie c.k. Namiestnictwo ostatnią instancją w tych wszystkich sprawach, które wprawdzie obecnie jeszcze unormowane są ustawami państwowymi, jednak że na mocy §.11. ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa z 21. marca 1867. Dz.u.p. Nr. 141. oraz §. 18. statutu krajowego Królestwa Galicji należą do kompetencji ustawodawstwa krajowego.

II. O krajowym trybunale administracyjnym

Ustanowienie, siedziba i zakres działania krajowego trybunału administracyjnego.

§. 3. Natomiast ustanawia się dla Królestwa Galicji i Lodomerii z Wielkim Księstwem Krakowskim c.k. krajowy Trybunał administracyjny z siedzibą we Lwowie. Trybunał ten ma orzekać we wszystkich wypadkach, w których ktoś czuje się naruszonym w swych prawach przez niezgodne z ustawą ostateczne rozstrzygnięcie lub zarządzenie władzy administracyjnej.

⁵⁷ Stanie się to przedmiotem odrębnego opracowania.

§. 4. Władzami administracyjnymi, przeciw których rozstrzygnięciom lub zarządzeniom można wnosić zażalenie do krajowego Trybunału administracyjnego, są zarówno c.k. władze polityczne, powiatowe i c.k. Namiestnictwo, jako też organa administracji autonomicznej krajowej, powiatowej i gminnej.

§. 5. Z zakresu kompetencji krajowego Trybunału administracyjnego są wyłączone:

a) Wszystkie sprawy, które na mocy §. 3. ustawy państwowej z dnia 22. października 1875. Dz.u.p. Nr. 36/875 są wyłączone z zakresu kompetencji c.k. Trybunału administracyjnego;

b) Wszystkie sprawy, w których na mocy ustaw państwowych, nie mogących być zmienionymi przez ustawy krajowe, dopuszczalnym jest do rozstrzygnięcia lub zarządzenia c.k. Namiestnictwa, rekurs do właściwego c.k. Ministerstwa.

§. 6. Krajowy Trybunał administracyjny ma z urzędu strzedz swojej kompetencji. O podniesionym zarzucie niekompetencji rozstrzyga sam Trybunał z zastrzeżeniem zażalenia do c.k. Trybunału administracyjnego we Wiedniu.

Ogólne zasady sądownictwa sprawowanego przez krajowy Trybunał administracyjny.

§. 7. Krajowy Trybunał administracyjny ma postępować tylko na żądanie stron.

Zażalenie w krajowym Trybunale administracyjnym może być wniesione dopiero po zupełnem przeprowadzeniu sprawy na drodze administracyjnej.

Jeżeli zaniedbano toku instancji administracyjnych, zażalenie do krajowego trybunału administracyjnego jest nie- dopuszczalne.

§. 8. Krajowy trybunał administracyjny ma orzekać zazwyczaj na podstawie takiego faktycznego stanu rzeczy, jaki przyjęła ostatnia instancja administracyjna.

Jeżeli jednak Trybunał uważa, że faktyczny stan rzeczy ustalony został niezgodnie z aktami, lub że on potrzebuje uzupełnienia w istotnych punktach, albo też, że nie zważano na dochowanie istotnych form postępowania administracyjnego, natenczas ma on zwrócić akta władzy administracyjnej z wezwaniem do usunięcia tych braków i ponownego przedłożenia aktów Trybunałowi. Może także znieść w takim wypadku rozstrzygnięcie lub zarządzenie będące przedmiotem zażalenia, z powodu wadliwego postępowania i zwrócić sprawę władzy administracyjnej z wezwaniem do usunięcia braków i wydania nowego rozstrzygnięcia lub zarządzenia.

§. 9. Jeżeli krajowy trybunał administracyjny uzna zażalenie za uzasadnione, ma on zmienić zaczepione rozstrzygnięcie lub zarządzenie i orzec o samej sprawie z podaniem powodów.

W takim orzeczeniu, rozstrzygającym samą sprawę, mogą być również zawarte polecenia lub zakazy do stron lub do właściwej władzy administracyjnej, mające na celu wykonanie tego orzeczenia.

§. 10. Przeciw orzeczeniom krajowego Trybunału administracyjnego po myśli §§. 6, 8 lub 9. niniejszej ustawy wydanym, może zarówno strona, jak i władza,

której rozstrzygnięcie lub zarządzenie zniesiono lub zmieniono, wnieść w terminie, oznaczonym w §§ 14. i 15. ustawy państwowej z dnia 22. października 1875 Dz.u.p. Nr. 36/876, zażalenie do c.k. Trybunału administracyjnego we Wiedniu.

W imieniu władzy państwowej powołana jest do wniesienia tego zażalenia c.k. Prokuratura skarbu.

Jeżeli wskutek tego zażalenia c.k. Trybunał administracyjny we Wiedniu zniesie orzeczenie krajowego Trybunału administracyjnego po myśli §. 6. ustawy z 22. października 1875 Dz.u.p. Nr. 36/876 z powodu wadliwości postępowania zeszej już u władz administracyjnych, w takim razie uważa się tem samem za zniesione także to rozstrzygnięcie lub zarządzenie władzy administracyjnej, które było przedmiotem wyroku krajowego Trybunału administracyjnego, i zwraca się sprawę władzy administracyjnej, która ma usunąć braki, a następnie wydać nowe rozstrzygnięcie lub zarządzenie.

Jeżeli natomiast c.k. Trybunał administracyjny w Wiedniu zniesie orzeczenie krajowego Trybunału administracyjnego z powodu wadliwości, która miała miejsce w samym postępowaniu przed krajowym Trybunałem administracyjnym albo z powodu sprzeczności z ustawą po myśli §. 7. ustawy z 22. października 1875 Dz.u.p. Nr. 36/76, w takim razie sprawa zostaje zwróconą krajowemu Trybunałowi administracyjnemu, który ma usunąć ewentualne wady postępowania i wydać swe rozstrzygnięcie.

W tem nowem rozstrzygnięciu krajowy Trybunał administracyjny jest związany tem zapatrywaniem prawnem, z którego wychodził c.k. Trybunał administracyjny we Wiedniu w swoim orzeczeniu.

§. 11. Jeżeli przeciw orzeczeniu krajowego Trybunału administracyjnego, wydanemu w sprawie samej po myśli §. 9. niniejszej ustawy, ani władza ani strona nie wnieśli zażalenia do c.k. Trybunału administracyjnego we Wiedniu albo też, jeżeli to zażalenie zostanie przez c.k. Trybunał administracyjny we Wiedniu oddalone, jako nieuzasadnione, w takim razie orzeczenie krajowego Trybunału administracyjnego staje się wykonalne tak, jak rozstrzygnięcia lub zarządzenia władz administracyjnych i obowiązuje właściwą władzę administracyjną tak, jakby było wydane przez jej przełożoną władzę.

§. 12. Pod względem prawa badania ważności ustaw i rozporządzeń stoi krajowy trybunał administracyjny na równi ze zwykłymi sądami.

Skład krajowego Trybunału administracyjnego; przepisy o służbie przy nim.

§. 13. Krajowy trybunał administracyjny składa się z prezydenta, wiceprezydenta i z potrzebnej ilości radców. Służba przy trybunale administracyjnym jest stałym płatnym urzędem, niepołączalnym z piastowaniem innego publicznego urzędu.

Prezydent i wiceprezydent oraz radcy krajowego trybunału administracyjnego stoją pod względem poborów na równi z takimi urzędnikami wyższych sądów krajowych.

Prezydenta i połowę radców krajowego trybunału administracyjnego mianuje cesarz na propozycję namiestnika, który ma w tej mierze zasięgnąć opinii prezy-

denta lub gdyby tegoż posada była opróżnioną, wiceprezydenta krajowego trybunału administracyjnego.

Wiceprezydenta i drugą połowę radców krajowego Trybunału administracyjnego wybiera sejm krajowy na podstawie ternu, ułożonego przez Wydział krajowy, który ma w tej mierze zasięgnąć opinii prezydenta, lub gdyby tegoż posada była opróżnioną, wiceprezydenta krajowego Trybunału administracyjnego.

Członkowie mianowani przez cesarza są urzędnikami państwowymi, członkowie wybierani przez sejm urzędnikami krajowymi.

Przynajmniej połowa członków mianowanych i przynajmniej połowa członków wybieranych musi mieć kwalifikację na urząd sędziowski.

§. 14. Członkowie krajowego Trybunału administracyjnego mają być w ogólności traktowani wedle przepisów istniejących dla urzędników sędziowskich.

W szczególności mają do nich zastosowanie postanowienia artykułu 6. państw. ust. zas. o władzy sędziowskiej i wydanej dla przeprowadzenia tego artykułu ustawy z 25/5 1868 Dz.u.p. Nr. 46.

Funkcye, przekazane w tej ostatniej ustawie sądowi dyscyplinarnemu, sprawuje odnośnie do członków Trybunału administracyjnego on sam.

Inne postanowienia pod względem zastosowania tej ustawy do członków krajowego Trybunału administracyjnego jakoteż bliższe przepisy co do służbowego stanowiska tychże członków będą wydane w drodze wspólnego rozporządzenia przez namiestnika i Wydział krajowy.

§. 15. Krajowy Trybunał administracyjny rozprawia i rozstrzyga zazwyczaj w senatach złożonych z czterech radców i przewodniczącego. Przynajmniej dwaj członkowie senatu muszą być powołani z grona radców mianowanych przez cesarza, a przynajmniej dwaj z grona radców, wybieranych przez Sejm.

Zarządzenia przygotowawcze i rozstrzygnięcia incydentalne mogą być uchwalone także w senatach, złożonych z dwóch radców i przewodniczącego. Jeden członek takiego senatu musi być powołany z grona radców mianowanych, drugi z grona radców wybieranych; trzeciego członka można powołać z jednej lub drugiej kategorii.

Przynajmniej połowa radców, wezwanych do poszczególnych senatów, musi być wzięta z grona członków Trybunału, mających kwalifikację do urzędu sędziowskiego.

Postępowanie przed krajowym Trybunałem administracyjnym; termin do wniesienia zażalenia.

§. 16. Zażalenia, mają być wniesione do krajowego Trybunału administracyjnego w ciągu czterech tygodni (28 dni) od doręczenia rozstrzygnięcia lub zarządzenia, wydanego w ostatniej instancji (§ 7.) W zażaleniu należy wymienić dzień doręczenia.

§. 17. Do oznaczonego w poprzednim paragrafie terminu nie wlicza się dni biegu pocztowego.

Jeżeli ostatni dzień terminu przypada na niedzielę lub święto, wtedy termin upływa dopiero z najbliższym dniem powszednim.

Przedłużenie terminu nie jest z reguły (§. 23.) dozwolone.

§. 18. Przywrócenie do pierwotnego stanu przeciw minionemu terminowi oznaczonemu w §. 16. jest niedopuszczalne.

Prośby o takie przywrócenie mają być odrzucane z urzędu.

Skutek prawny wniesionego zażalenia.

§. 19. Zażalenie do krajowego trybunału administracyjnego nie ma z mocy samego prawa skutku odraczającego, wykonalności zaczepionego orzeczenia lub zarządzenia. Stronie wnoszącej zażalenie, wolno jednak upraszać władzę administracyjną o takie odroczenie, a władza ma się na nie zgodzić, jeśli natychmiastowe wykonanie nie jest nakazane względami publicznymi, a dla strony wynikłaby z tego wykonania niepowetowana szkoda.

Treść i instruowanie zażalenia.

§. 20. Zażalenie do krajowego Trybunału administracyjnego ma wskazać dokładnie to rozstrzygnięcie lub zarządzenie, przeciw któremu jest wymierzone, tudzież poszczególne punkta, będące przedmiotem zażalenia.

Do zażalenia należy dołączyć wszystkie środki dowodowe, na których strona je opiera, w oryginale lub odpisie.

Zażalenie musi być zaopatrzone podpisem adwokata.

Strony współpозwane.

§. 21. Żalącej się stronie wolno wtem pierwszym podaniu pozwać natychmiast, obok władzy administracyjnej, także te osoby, na których niekorzyść wyszłoby zniesienie lub zmiana administracyjnego rozstrzygnięcia lub zarządzenia, zaczepionego przez żalącą się stronę.

Odpisy zażalenia wraz z załącznikami.

§. 22. Do zażalenia należy dołączyć w każdym razie jego odpis, tudzież odpisy wszystkich załączników.

Jeśli znajdują się i współpозwane strony (§. 21.), ma żalący się przedłożyć oprócz tego tyle odpisów swego podania i jego załączników, aby każdej z tych stron mógł być doręczony jeden egzemplarz.

Odrzucenie a limine.

§. 23. Zażalenia, które się przedstawiają jako nienadające się do rozprawy z powodu oczywistej niekompetencji krajowego Trybunału administracyjnego, z powodu zaniedbania ustawowego terminu lub z powodu braku formalnych ustawowych wymogów (§§. 16., 20., 22.) mają być z reguły odrzucone bez dalszego postępowania; toż samo odnosi się do zażaleń, przeciw którym powstaje zarzut sprawy sądzonej, lub braku legitymacji do wniesienia zażalenia, o ile także te braki są oczywiste.

W razie braku formalnych wymogów ustawowych (§. 20. i 22.) może jednakoż krajowy Trybunał administracyjny zwrócić zażalenie dla uchylenia braków, z wyznaczeniem krótkiego nieprzedłużalnego terminu.

O takim odrzuceniu lub zwróceniu zażalenia postanawia krajowy Trybunał administracyjny na posiedzeniu niejawnym. O uchwale odrzucającej mają być za wiadomione władze administracyjne, przeciw których rozstrzygnięciu lub zarządzeniu zażalenie jest wymierzone.

Przeciw zwróceniu zażalenia, dla usunięcia formalnych braków, niema żadnego środka prawnego.

Przeciw odrzuceniu zażalenia a limine może strona żaląca się wnieść w terminie, określonym w §§. 14. i 15. Ustawy państwowej z dnia 22. października 1875 Dz.u.p. Nr. 36/876 zażalenie do c.k. Trybunału administracyjnego we Wiedniu.

Jeżeli skutek takiego zażalenia c. k. Trybunał administracyjny we Wiedniu zniesie uchwałę krajowego Trybunału administracyjnego, odrzucającą zażalenie a limine, jako przeciwną ustawie po myśli §. 7. ust. państw. z 22. października 1875 Dz.u.p. Nr. 36/876, lub też po myśli §. 6. tejże ustawy z powodu naruszenia przez krajowy Trybunał administracyjny istotnych form postępowania administracyjnego, w takim razie sprawa zwrócona zostaje krajowemu Trybunałowi administracyjnemu, który winien w takim razie przeprowadzić w przedmiocie tego zażalenia postępowanie po myśli dalszych przepisów niniejszej ustawy i jest w dalszym urzędowaniu związany poglądem prawnym, wypowiedzianym w orzeczeniu c.k. Trybunału administracyjnego we Wiedniu.

Jeżeli natomiast c. k. Trybunał administracyjny we Wiedniu zniesie taką uchwałę krajowego Trybunału administracyjnego po myśli §. 6. ustawy z 22. października 1875 Dz.u.p. Nr. 36/876 z powodu zaszłego już u władz administracyjnych wadliwego postępowania, skutkiem którego akta administracyjne nie pozwalają ocenić, czy zachodził oczywisty powód odrzucenia a limine, w takim wypadku znajduje zastosowanie przepis §. 10. alinea 3. niniejszej ustawy.

§. 24. Jeśli zażalenie opiera się tylko na wadliwości postępowania administracyjnego, c. k. Trybunał administracyjny uznaje je za nieuzasadnione, w takim razie winien bez dalszego postępowania odrzucić zażalenie w formie uchwały, zaopatrzonej powodami.

W tej uchwale należy żalącemu się lub jego zastępcy oznajmić, że służy mu prawo przejrzenia aktów administracyjnych i sporządzenia z nich odpisów.

Przeciw takiej uchwale może żalący się wnieść w 30-dniowym nieprzedłużalnym czasokresie pisemny sprzeciw i żądać publicznej ustnej rozprawy. Do takiego żądania należy się przychylić.

Postępowanie przedwstępne.

§. 25. W sprawach nieskomplikowanych, a mianowicie w sprawach, w których przedmiotem sporu nie jest stan faktyczny, przedstawiony w zażaleniu, lecz wyłącznie tylko kwestya prawna, winien krajowy Trybunał administracyjny bez wdrażania pisemnego postępowania przedwstępnego rozpisać publiczną ustną rozprawę.

W innych wypadkach winien krajowy Trybunał administracyjny podać do wiadomości pozwanej władzy, tudzież innym spółpozwanym stronom, zapomocą dołączonych przez żalącego się odpisów wraz z załącznikami i ma je wezwać do

wniesienia odpowiedzi na zażalenie w czasokresie, który nie może wynosić mniej jak 14 ani więcej jak 30 dni.

Co do obliczenia tego czasokresu obowiązują te same zasady, jak co do terminu wniesienia zażalenia §§. 17, 18.

Odpowiedź na zażalenie należy wnieść w dwóch egzemplarzach i dołączyć do niej także odpis ewentualnych załączników.

Jeden egzemplarz odpowiedzi wraz z odpisem załączników ma być udzielony wnoszącemu zażalenie.

§. 26. Jeżeli krajowy Trybunał administracyjny uważa to za potrzebne do należytego przygotowania ustnej rozprawy, może zarządzić wniesienie repliki i dupliki.

Odpowiedź, replika i duplika zaopatrzone być mają w podpis adwokata.

Terminy do wniesienia tych pism oznacza się w każdym wypadku według uznania krajowego Trybunału, nie mogą one jednak wynosić więcej niż 30 dni (§§. 17., 18.)

§. 27. Zaniechanie wniesienia jednego z wyżej wspomnianych pism (§§. 24. 26.) nie stoi na przeszkodzie dalszemu prowadzeniu sprawy.

§. 28. Dla przygotowania rozprawy może krajowy Trybunał administracyjny zarządzić przesłuchanie interesowanych stron i władz, w szczególności także przedłożenia aktów przeprowadzonego administracyjnego postępowania.

Przesłuchanie władz ma nastąpić w drodze korespondencji.

§. 29. Nawet jeżeli zażalenie nie jest zwrócone wyraźnie przeciw innym stronom (§. 21.), winien krajowy Trybunał administracyjny baczyć na to, aby w postępowaniu, które ma przed nim być przeprowadzone, wysłuchane były wszystkie osoby, mające interes w przedmiocie rozstrzygnięcia; by im daną była sposobność ochrony ich praw.

Ustna rozprawa.

§. 30. Po zamknięciu pisemnego postępowania przedwstępного ma prezydent krajowego Trybunału administracyjnego, o ile nie chodzi o orzeczenie po myśli §. 8., zarządzić publiczną i ustną rozprawę w sprawie spornej i zaważać do niej interesowane władze i strony.

W wezwaniu należy zaznaczyć, że interesowanym i ich zastępcom wolno przejrzeć zarekwirowane przez c.k. krajowy Trybunał administracyjny akta (§. 28.) i sporządzać z nich odpisy. Poszczególne części aktów mogą być w interesie publicznym od przeglądu wyłączone.

Pozwana władza ma przy przesyłaniu aktów krajowemu Trybunałowi administracyjnemu oznajmić, czy i które części aktów muszą być w interesie publicznym od przeglądu wyłączone.

Krajowy Trybunał administracyjny może według swego uznania zaniechać rozpisywania publicznej ustnej rozprawy i orzec bez niej na podstawie aktów, jeżeli żaląca się strona zrzeknie się publicznej ustnej rozprawy, a ani pozwana władza ani współpозwana lub po myśli §. 29. z urzędu wezwana strona, zapytana o to wyraźnie przez Trybunał przy sposobności wezwania jej do wniesienia odpowiedzi na zażalenie lub

też przy sposobności zawiadomienia jej o później wniesionem przez żalącego się zrzeczeniu się ustnej rozprawy- nie oświadczy wyraźnie, że takiej rozprawy żąda.

Krajowy Trybunał administracyjny może także z urzędu lub na wniosek pozwanej władzy lub strony zawezwać żalącego się do wyraźnego oświadczenia się, czy zrzeka się rozprawy ustnej.

Raz oświadczone zrzeczenie się jest nieodwołalne.

§. 31. Jawność rozprawy ustnej może być wykluczona uchwałą trybunału ze względów obyczajności lub publicznego porządku.

W takim razie ma każdy interesowany prawo żądać, aby dozwolono wstępu trzecim osobom jego zaufania.

§. 32. Zastępców władzy administracyjnej państwowej wyznacza c. k. Namiestnictwo, zastępców władzy autonomicznej ta władza autonomiczna, przeciw której rozstrzygnięciu lub zarządzeniu zwraca się zażalenie.

§. 33. Stronie interesowanej wolno bronić się na rozprawie osobiście lub dać się zastąpić przez adwokata.

Władze wykonywują swe prawo osobistej obrony swych interesów przez urzędników ze swego grona, korporacje i gminy przez pełnomocników lub przez urzędników, mających kwalifikację do politycznej służby conceptowej.

Ani strony ani władze nie są obowiązane jawić się na rozprawie lub wysyłać zastępców.

§. 34. Ustna rozprawa rozpoczyna się wykładem referenta z grona Trybunału.

Przewodniczący kieruje rozprawą i sprawuje policyję obrad. Ma on i z urzędu starać się o całkowite zbadanie sprawy.

Członkowie senatu mają prawo stawiania pytań.

§. 35. O zarzutach przeciw postępowaniu, tudzież o wnioskach stawianych podczas postępowania, rozstrzyga Trybunał w drodze uchwały.

§. 36. Niejawienie się stron interesowanych lub ich zastępców nie przeszkadza przeprowadzeniu rozprawy i rozstrzygnięcia.

§. 37. Na przełożenie ustnej rozprawy na inny termin można zezwolić w razie, gdy nieprzewyciężona przeszkoda nie dopuszcza dalszego prowadzenia rozprawy.

Orzeczenia krajowego Trybunału administracyjnego.

§. 38. Gdy sprawa została dostatecznie roztrząśniętą, zamyka się rozprawę i przystępuje się do wydania orzeczenia.

Narada i głosowanie nie są jawne.

§. 39. Orzeczenia krajowego Trybunału administracyjnego zapadają bezwzględną większością głosów.

Przewodniczący oddaje swój głos na końcu.

§. 40. Orzeczenie ma być ogłoszone ustnie wraz z istotnymi powodami orzeczenia na temsamem posiedzeniu krajowego Trybunału administracyjnego, a jeśliby to nie było wykonalne, to z całkowitymi powodami rozstrzygnięcia na innym posiedzeniu, o którym należy natychmiast uwiadomić strony interesowane.

Ogłoszenie orzeczenia musi nastąpić nawet, gdy strony interesowane się oddały lub nie jawiły się na wyznaczonym dla ogłoszenia posiedzeniu.

§. 41. Orzeczenia krajowego Trybunału administracyjnego mają być wygotowywane w imieniu cesarza.

Wygotowane orzeczenia muszą zawierać nazwiska wszystkich członków krajowego Trybunału administracyjnego, którzy brali udział w ich wydaniu i muszą być podpisane przez przewodniczącego i sekretarza.

Wystawione orzeczenia wraz z powodami rozstrzygnięcia należy doręczyć stronom interesowanym jaknajprędzej.

§. 42. Jeżeli zażalenie zostaje zupełnie odrzucone, to można nałożyć w orzeczeniu na żalącego się obowiązek całkowitego lub częściowego zwrotu kosztów postępowania przeprowadzonego przed krajowym Trybunałem administracyjnym.

Ściągnięcie przyznanych kosztów następuje na drodze egzekucji politycznej lub sądowej.

Jeżeli zażalenie zostaje w całości lub części uwzględnione, można nałożyć na władzę, która zaczęła rozstrzygnięcie lub zarządzenie wydała, obowiązek zwrócenia stronie w całości lub w części kosztów postępowania przed kraj. Trybunałem administracyjnym, a ewentualnie także kosztów postępowania administracyjnego, poniesionych przez żalącą się stronę. Jeśli zaczęła rozstrzygnięcie lub zarządzenie, wydane było przez władzę państwową, koszt te pokryje skarbowo państwa; jeśli było wydane przez władzę autonomiczną, pokryje je – stosownie do tego, która władza autonomiczna je wydała – kraj, powiat lub gmina pod rygorem egzekucji sądowej.

§. 43. Krajowy trybunał administracyjny uprawniony jest do nałożenia na stronę, jakoteż wedle okoliczności i na ich zastępców spierających się wbrew jasnemu brzmieniu ustawy lub dopuszczających się jakiegoś oczywiście swawolnego wnoszenia zażaleń, kar pieniężnych od 10 do 2000 kor. Kary pieniężne płyną do funduszu ubogich miejsca, zwyczajnego zamieszkania żalącej się strony.

§. 44. Z rozprawy należy sporządzić protokół. Musi on zawierać nazwiska obecnych członków kraj. trybunału administracyjnego, stron interesowanych i ich zastępców, dalej zastępców władzy administracyjnej, i stwierdzać wydarzenia z posiedzenia, mające istotne znaczenie.

Z niejawnej obrady i głosowania należy sporządzić osobny protokół.

Każdy protokół musi być podpisany przez przewodniczącego i sekretarza.

Moc prawna orzeczeń.

§. 45. Przeciw orzeczeniom krajowego trybunału administracyjnego niema miejsca przywrócenie do pierwotnego stanu; mogą być tylko zaczęte zażaleniem do c. k. Trybunału administracyjnego we Wiedniu (§. 10).

Zaniechanie postępowania.

§. 46. Jeżeli w jakimkolwiek okresie postępowania przed krajowym trybunałem administracyjnym pozwana władza złoży dowód, że żalący się został po wniesieniu zażalenia zaspokojony, należy zaniechać postępowania w drodze uchwały trybu-

nału po wysłuchaniu wnoszącego zażalenie. Postępowanie raz zaniechane nie może być znowu wznowionem.

Wewnętrzne urządzenie i regulamin krajowego trybunału administracyjnego.

§. 47. Bliższe postanowienia, dotyczące wewnętrznego urządzenia krajowego Trybunału administracyjnego tudzież personelu, który ma być przy nim ustanowiony, wydane będą w drodze wspólnego rozporządzenia Namiestnika i Wydziału krajowego.

Krajowy Trybunał administracyjny układa sam swój regulamin i przedkłada go za pośrednictwem Namiestnika cesarzowi do zatwierdzenia.

Rozpoczęcie działalności krajowego trybunału administracyjnego.

§. 48. Krajowy Trybunał administracyjny rozpoczyna działalność w trzy miesiące po ogłoszeniu niniejszej ustawy w dzienniku ustaw krajowych.

Postanowienia przejściowe wykonawcze.

§. 49. Krajowy trybunał administracyjny jest kompetentny także w sprawach policyjno-karnych, o ile one zostały lub zostaną unormowane ustawami krajowymi, wchodzącymi w zakres kultury krajowej.

§. 50. Rozstrzygnięcia lub zarządzenia, które stały się prawomocnymi przed wejściem niniejszej ustawy w życie, nie mogą być przedmiotem zażalenia w krajowym Trybunale administracyjnym (§. 23).

§. 51. Przeprowadzenie tej ustawy poleca się całemu ministerstwu oraz namiestnikowi i marszałkowi krajowemu Królestwa Galicji. ■

W 95. rocznicę
utworzenia Najwyższego
Trybunału Administracyjnego
1922–2017

redakcja naukowa
dr Anna Rossmann

Naczelnny Sąd Administracyjny
Warszawa 2019

Wydawca: Naczelny Sąd Administracyjny

Recenzent naukowy: prof. dr hab. Hubert Izdebski

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny
Warszawa 2019

ISBN 978-83-952373-3-1

Opracowanie graficzne: Jacek Brzozowski

Opracowanie redakcyjne: Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Skład i łamanie: Andytex, Warszawa

Druk i oprawa: Drukarnia Print Group Sp. z o.o., Szczecin

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
<i>Prof. dr hab. Marek Wąsowicz (Uniwersytet Warszawski)</i> Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich w XIX wieku – geneza, doktryna, instytucje	9
<i>Dr hab. Adam Redzik (profesor, Uniwersytet Warszawski)</i> Początki sądownictwa administracyjnego w monarchii habsburskiej w świetle prasy z epoki i opinii prawników galicyjskich. Próba utworzenia sądownictwa administracyjnego w Galicji w 1907 r.	25
<i>Prof. dr hab. Dorota Malec (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)</i> Geneza i pozycja prawnoustrojowa Najwyższego Trybunału Administracyjnego	49
<i>Dr hab. Robert Jastrzębski (profesor, Uniwersytet Warszawski)</i> Właściwość oraz orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego	59
<i>Dr hab. Arkadiusz Bereza (profesor, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)</i> Sędziowie i prokuratorzy Sądu Najwyższego mianowani na urzędy sędziowskie w Najwyższym Trybunale Administracyjnym	77
<i>Dr hab. Przemysław Marcin Żukowski (profesor, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)</i> Sylwetki prezesów oraz sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego	91
<i>Dr hab. Wojciech Szafrąński (profesor, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)</i> Dzień z życia Najwyższego Trybunału Administracyjnego	115
<i>Mgr Krzysztof Zaorski (Naczelny Sąd Administracyjny, Biuro Orzecznictwa)</i> Sędziowie i urzędnicy Najwyższego Trybunału Administracyjnego w latach 1945–1948 (z perspektywy powojennych planów wznowienia działalności sądownictwa administracyjnego)	135

WSTĘP

Przekazujemy do rąk Czytelników publikację szczególną.

Dokumentuje ona niezwykle ważne dla sądownictwa administracyjnego wydarzenie, jakie miało miejsce w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w dniu 4 grudnia 2017 r., tj. konferencję „W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego”. Konferencja ta odbyła się w przededniu obchodów stulecia odzyskania przez Polskę niepodległości, a intencją jej organizatorów była chęć wzbudzenia refleksji i zainspirowania do przemyśleń o roli, jaką w procesie odradzania się Państwa Polskiego odegrał powołany w 1922 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny.

Trybunał, przez swoje orzecznictwo, ujedynolcał stosowanie prawa przez jeszcze nie w pełni ukształtowaną polską administrację państwową i rozwijał standardy nowoczesnego prawa i postępowania administracyjnego. Judykatura NTA miała znaczenie nie tylko dla administracji – aparatu władzy wykonawczej, ale również dla obywateli. W niełatwej porozbiorowej rzeczywistości orzeczenia NTA stanowiły niekiedy jedyną możliwość obrony przed wadliwymi działaniami administracji w indywidualnych sprawach. Przywracały wiarę, że wszyscy obywatele mogą zasadnie oczekiwać od Państwa Polskiego równej i pełnej ochrony swoich praw przed obliczem niezależnego i niezawisłego sądu. Ułatwiały też budowanie jednolitego systemu prawnego Odrodzonej Polski, przewyższając pozostałe z czasu zaborów podziały prawne.

Niniejsze opracowanie to wyraz uznania dla tej ważnej instytucji ochrony prawnej przedwojennej Polski i dowód naszej wdzięcznej pamięci o jej Ojcach Założycielach i wszystkich, którzy przyczynili się do jej osiągnięć. Wierzymy, że publikacja spotka się z zainteresowaniem, a jej lektura stanie się inspiracją do dalszej dyskusji o dziejach sądownictwa administracyjnego, gdyż jak zauważył Recenzent prof. dr hab. Hubert Izdebski „(...) oceniana monografia poważnie rozszerza wiedzę o NTA”. Jest to zasługa znakomitych Autorów, niekwestionowanych autorytetów, którym serdecznie dziękujemy za trud opracowania artykułów dotyczących tematów ważkich także dla współczesnego sądownictwa administracyjnego.

Wyrażamy nadzieję, że Naczelny Sąd Administracyjny, czując się spadkobiercą Najwyższego Trybunału Administracyjnego, nie będzie w tej wielkiej sztafecie pokoleń prawniczych oszczędził wysiłków, aby – jak to stwierdzono w preambule Kon-

stytucji RP – „na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”.

Prof. dr hab. Adam Zieliński
Prezes NSA w latach 1982–1992

Prof. dr hab. Roman Hauser
Prezes NSA w latach 1992–2004
oraz w latach 2010–2015

Prof. dr hab. Janusz Trzciniński
Prezes NSA w latach 2004–2010

Prof. dr hab. Marek Zirk-Sadowski
Prezes NSA od roku 2016

W 95. rocznicę
utworzenia Najwyższego
Trybunału Administracyjnego
1922–2017

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

