

MICHAŁ PATRYK SADŁOWSKI  
(WARSZAWA)

## *Koncepcje postępowania sądowoadministracyjnego w okresie funkcjonowania Rządu Tymczasowego Rosji<sup>1</sup>*

1. Zagadnienie funkcjonowania rosyjskiego sądownictwa administracyjnego do 1917 r.; 2. Postanowienie „O sądach w zakresie spraw administracyjnych” z 30 maja 1917 r.; 3. Podsumowanie

### 1

Zagadnienie funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Imperium Rosyjskim przed 1917 r.<sup>2</sup> wciąż budzi kontrowersje. Walentina Pietrowna Jesenowa, badająca tradycję sądownictwa administracyjnego w Rosji, zwraca uwagę, że od epoki cara Piotra I kształtuje się mechanizm „rozwiązywania sporów powstających w sferze zarządu państwowego między obywatelem a państwem”<sup>3</sup>. Stanowić to miało jedną z konsekwencji reform władcy, wyrażającą się w dążeniu do wzmocnienia kontroli nad aparatem państwa przez podległy carowi Senat. Ukazem z 29 kwietnia 1717 r. wprowadzono bowiem obowiązek informowania o nadużyciach w zakresie zarządzania państwowego<sup>4</sup>. Ukształtował się system skarg, a właściwe praktyka donosów i skarg wnoszonych do Senatu na władze miejscowe, która rozwinęła się szczególnie w I połowie XIX w.<sup>5</sup> Według W.P. Jesenowej

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2014–2018 jako projekt badawczy w ramach programu „Diamentowy Grant”.

<sup>2</sup> Daty w niniejszym artykule podawane są według funkcjonującego wówczas w Rosji tzw. starego stylu, czyli kalendarza juliańskiego.

<sup>3</sup> В.П. Есенова, *Развитие административной юстиции в России*, „Власть” 2014, № 6, с. 145. Zdaniem W.P. Jesenowej zakończona w 2015 r. w Federacji Rosyjskiej reforma postępowania sądowoadministracyjnego nie stanowiła wyłącznie wyniku nacisku instytucji zachodnich, związanego z krytyką braku zabezpieczenia praw obywateli Rosji, ale wynikała z rosyjskich doświadczeń i ewolucji tamtejszej tradycji prawnej.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> В.А. Саяпин, *Проблема формирования административной юстиции в царской России*, „Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки” 2009, т. 151, кн. 2, ч. 2., с. 29.

działania Senatu Rządzącego (z jego funkcjami administracyjno-sądowymi) w celu wzmocnienia kontroli nad administracją pozwalają mówić o „narodzinach rosyjskiego modelu sądownictwa administracyjnego”<sup>6</sup>. Pogląd taki rzuca pewne światło na ideę kształtowania się w Rosji mechanizmów kontroli administracji, przy czym utworzenie Senatu stanowiło raczej element konstrukcyjny recypowanego przez Piotra modelu państwa policyjnego. Utworzenie w 1711 r. Senatu miało ułatwić, wzmocnić i zabezpieczyć władzę cara<sup>7</sup>. Senat kontrolować miał rozpoczęty przez Piotra I proces reform i tworzone przez niego urzędy<sup>8</sup>. Dopiero późniejsze próby reform Senatu, np. według projektu „O zasadach podstawowych zmian urzędzenia I departamentu Senatu” Wiktora Nikiticza Panina i Dmitrija Nikołajewicza Zamjatnina z 1867 r., nadać miały mu pewne cechy swojego rodzaju sądu administracyjnego<sup>9</sup>. W dyskusji padają również odmienne poglądy. J.B. Luparjew wskazał, że Senat nie występował jako szczególny organ sądownictwa administracyjnego, a długie funkcjonowanie prawa pańszczyźnianego w Rosji uniemożliwiło wprowadzenie takiego rozwiązania w przedrewolucyjnej Rosji<sup>10</sup>. Dopiero reformy Aleksandra II i rozwój stosunków kapitalistycznych stworzyły w Rosji warunki dla refleksji o konieczności i kształcie sądowej kontroli administracji<sup>11</sup>. Badacz Matwiej Dmitrewicz Zagrzackow<sup>12</sup> pisał w 1925 r., że „nie należy myśleć, że mieliśmy w starej Rosji kompleksowy system instancji sądownictwa administracyjnego:

<sup>6</sup> В.П. Есенова, *op. cit.*, s. 146. Pogląd taki reprezentowany jest przez wielu rosyjskich badaczy.

<sup>7</sup> Д.В. Соколов, *Проблемы генезиса Правительствующего Сената в России*, „Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России” 2016, № 3 (35), s. 196–199.

<sup>8</sup> С.А. Корф, *Административная юстиция в России. Кн. 1. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России*, Санкт-Петербург 1910, s. 1–2.

<sup>9</sup> Д.С. Рыжов, *Проекты реформирования надзора Правительствующего Сената за административными и правоохрнительными органами в последней трети XIX века*, „Труды Академии управления МВД России” 2013, № 1 (25), s. 82.

<sup>10</sup> Е.Б. Лупарев, *История развития административной юстиции в России в досоветский период и современные перспективы формирования административных судов*, „Журнал административного судопроизводства” 2016, № 4, s. 6.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Matwiej Dmitrewicz Zagrzackow (1873–1957) – rosyjski uczony, prawnik. Specjalista w zakresie prawa administracyjnego, finansowego i sądownictwa administracyjnego. Zwolennik koncepcji municypalnego socjalizmu, czego wyrazem stała się wydana w 1917 r. w Moskwie publikacja *Что такое муниципальный социализм?* („Co to takiego municypalny socjalizm?”).

wszystko było przypadkowe, niedookreślone<sup>13</sup>. W jego ocenie sądownictwo administracyjne przed 1917 r. miało charakter „nadzwyczajnie elementarny”<sup>14</sup>. Powoływał się w tym zakresie na słynne porównanie Iwana Trofimowicza Tarasowa, że sądownictwo administracyjne tego okresu w Rosji to swoista „kopuła bez budynku i fundamentów”<sup>15</sup>. Odnosząc się do ziem polskich zaboru rosyjskiego, należy pamiętać, że w wyniku wybuchu powstania styczniowego i będących tego następstwem represji, w 1867 r. zlikwidowano Radę Stanu<sup>16</sup>, a w 1876 r. rozciągnięto na Królestwo Kongresowe moc sądowych ustaw rosyjskich<sup>17</sup>. Oznaczało to koniec odrębności w zakresie sądownictwa administracyjnego i właściwie pełną unifikację z rosyjskim systemem administracyjno-sądowym.

Druga połowa XIX i początek XX w. to okres intensywnych dyskusji i poszukiwań optymalnych rozwiązań z zakresu kontroli administracji i sądownictwa administracyjnego przez rosyjskich prawników i uczonych. Inna Wiktorowa Panowa zwróciła uwagę, że przedrewolucyjni znawcy problemu byli zgodni, iż istota sądownictwa administracyjnego jest dla wszystkich państw jednakowa – oznacza zapewnienie ochrony praw obywatela w przypadku zamachu na nie przez organy administracji<sup>18</sup>. Różne są natomiast konstrukcje tego sądownictwa oraz jego elementy, w zależności od instytucji każdego państwa<sup>19</sup>. Zdecydowana większość prawników była również przekonana o potrzebie reform i konieczności wprowadzenia instytucji chroniących obywatela przed nielegalnym działaniem administracji. Rozbudowany system skarg z wielością różnych instytucji (tzw. *prisutswija*) oraz procedur nie dawał takich gwarancji i nie był efektywny. Dla przykładu skargi na decyzje związane z podatkiem przemysłowym i uzupełnieniem podatku prze-

<sup>13</sup> М.Д. Загряцков, *Административная юстиция и право жалобы: В теории и законодательстве: (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве)*, Москва 1924, с. 30.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> И.Т. Тарасов, *Лекции по полицейскому праву*, Москва 1910, т. 2, с. 241. Ową „kopułą” miał być departament pierwszy Senatu Rządzącego.

<sup>16</sup> Ukaz do Rządzącego Senatu, Dz.Pr.K.P., t. 67, nr 222, s. 35; A. Górak, K. Latawiec, *Rosyjska administracja specjalna w Królestwie Polskim 1839–1918*, Lublin 2015, s. 23.

<sup>17</sup> A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900, s. 148, G. Smyk, *Demontaż reform Wielopolskiego na tle reorganizacji administracji Królestwa Polskiego po powstaniu styczniowym*, [w:] *Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862. W 150 rocznicę reform margrabiego Aleksandra Wielopolskiego*, red. L. Mażewski, Olsztyn 2012, s. 150.

<sup>18</sup> И.В. Панова, *Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России*, „Право. Журнал Высшей школы экономики” 2016, № 4, с. 55.

<sup>19</sup> *Ibidem*; Г.И. Грицай, *Замечания к исследованиям административной юстиции в России*, „Управленческое консультирование” 2014, № 8 (68), с. 16–18.

mysłowego mogły być rozpatrywane przez cztery różne organy<sup>20</sup>. Jak zauważyła N.J. Iwanowa, rozdrobniony system *prisutswij*, zależnych od miejscowych organów władzy, nie zabezpieczał ochrony praw oraz nie mógł pretendować do roli niższej instancji sądów administracyjnych<sup>21</sup>. Dlatego też w początku XX w. myśl o sądownictwie administracyjnym w charakterze niezawisłych organów sądowych staje się bardzo popularna<sup>22</sup>. Presja środowisk liberalnych w tym zakresie była coraz skuteczniejsza i w przededniu rewolucji osiągnęła pewien skutek: 27 grudnia 1916 r. przyjęto ustawę reformującą Senat, co w opinii Arkadija Iwanowicza Jelistratowa nadało temu organowi „charakter sądowej organizacji i procesu”<sup>23</sup>. Reforma, choć częściowa i spóźniona, wprowadziła niezawisłość senatorów, zmniejszyła wpływ ministra sprawiedliwości na Senat, a także uprościła jego organizację i procedury<sup>24</sup>. Oceniając prace i dorobek rosyjskiej myśli prawniczej przełomu XIX i XX w., można stwierdzić, że prawnicza elita Imperium Rosyjskiego zarówno intelektualnie, jak i merytorycznie przygotowana była do reform i zmian. Pełne warunki do tego stworzyła jednak dopiero rewolucja lutowa.

## 2

Wyodrębniony z Tymczasowego Komitetu Dumy Państwowej i wybrany na podstawie porozumienia z Piotrogrodzką Radą Delegatów Robotniczych Rząd Tymczasowy<sup>25</sup> bardzo szybko przystąpił do prób przeprowadzania kompleksowych reform systemu prawnoustrojowego państwa. Ich odpowiednim przygotowaniem zajmować się miały specjalne narady, złożone z ekspertów w poszczególnych ministerstwach. Jednym z efektów tych prac stało się z przyjęcie 30 maja 1917 r. przez Rząd Tymczasowy postanowienia „O sądach w zakresie spraw administracyjnych”<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> И.В. Панова, *op. cit.*, s. 62.

<sup>21</sup> Н.Ю. Иванова, *Организация административной юстиции в дореволюционной России: органы административной юстиции на местах*, [w:] *Российская наука теории и истории государства и права в начале XXI века. Сборник научных статей*, сост. А.А. Дорская, Н.Ю. Иванова, Санкт-Петербург 2010, s. 158.

<sup>22</sup> Н.И. Грачев, А.Г. Коломейцева, *Административный суд в контексте судебной реформы*, „Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция” 2015, № 2, s. 123.

<sup>23</sup> А.И. Елистратов, *Основные начала административного права*, Москва 1917, s. 272.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 272–276.

<sup>25</sup> R. Pipes, *Rewolucja rosyjska*, tłum. T. Szafar, Warszawa 2012, s. 312 i n., A. Bosiacki, H. Izdebski, *Konstytucjonalizm rosyjski. Historia i współczesność*, Kraków 2013, s. 98 i n.

<sup>26</sup> *Собрание узаконений и распоряжений Временного Правительства 1917*, Отдел 1, № 127, ст. 692, с. 1101.

Postanowienie składało się z dwóch artykułów oraz zawierało w sobie „Statut o sądach w zakresie spraw administracyjnych”, który regulował zakres, kompetencje, ustrój, a także szczegółowy porządek prowadzenia postępowania<sup>27</sup>. Statut składał się z 92 artykułów.

Zgodnie z art. 1 Statutu, władza sądowa w sprawach administracyjnych należała do sędziów administracyjnych, sądów okręgowych oraz Senatu Rządzącego. Norma ta oznaczała, że struktura wprowadzanego sądownictwa była trójinstancyjna. Artykuł 3 stanowił, że „sędzia administracyjny jest władzą jednoosobową”<sup>28</sup>. Sędziowie administracyjni wykonywać mieli swoje funkcje w powiatach, co zgodnie z art. 2 Statutu oznaczało, że na powiat przypadał jeden lub więcej sędziów, zaś dokładna liczba sędziów na każdy powiat określona być miała w odrębnym akcie. Natomiast granice ich jurysdykcji miały być określane przez właściwy wydział administracyjny sądu okręgowego. Zatwierdzenia takiej decyzji dokonywał departament pierwszy Senatu Rządzącego. Przy każdym sędzi, pod jego bezpośrednim nadzorem, funkcjonował sekretarz. Co do zakresu jego praw i obowiązków służbowych, a także zakresu odpowiedzialności stosować miano regulacje odnoszące się do sekretarzy sędziów pokoju.

Dla rozwiązywania spraw administracyjnych w guberniach lub obwodach powoływane były w sądach okręgowych specjalne wydziały administracyjne, w składzie: zastępca przewodniczącego i członkowie sądu. Sędzią administracyjnym miała zostać osoba spełniająca ustawowe wymagania do wyznaczenia na urząd sędziego w sądzie okręgowym lub posiadająca wyższe wykształcenie prawnicze i dostateczne administracyjne doświadczenie.

Organizacja sądownictwa administracyjnego została więc oparta na dwóch zasadach: powiązania organów sądownictwa administracyjnego z sądownictwem powszechnym oraz oparcia ich na ówczesnych jednostkach podziału administracyjnego w Rosji<sup>29</sup>.

Zgodnie z art. 10 Statutu do kompetencji sądownictwa administracyjnego miały należeć sprawy:

- 1) związane z protestami komisarzy dotyczącymi postanowień, rozporządzeń, działań i zaniechań organów wykonawczych samorządu miejskiego, ziemskiego (gubernialnego, powiatowego i wołostnego<sup>30</sup>) oraz samorządu wiejskiego;

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> А.М. Кулишер, *Административный суд в России*, „Право”, 25 июля 1917 г., № 29–30, с. 1110.

<sup>30</sup> Wołost – jednostka terytorialno-administracyjna w Imperium Rosyjskim, państwie rosyjskim (marzec–październik 1917), a także w bolszewickiej Rosji do 1928 r.

- 2) dotyczące skarg organów administracji rządowej na postanowienia, rozporządzenia, działania i zaniechania organów wykonawczych samorządu miejskiego, ziemskiego (gubernialnego, powiatowego i wołostnego) oraz samorządu wiejskiego;
- 3) skarg dum miejskich, ziemskich i wiejskich zebrań ogólnych, osób prywatnych, spółek i organów na postanowienia, rozporządzenia, działania i zaniechania organów wykonawczych samorządu miejskiego, ziemskiego (gubernialnego, powiatowego i wołostnego), samorządu wiejskiego, a także komisarzy, ich zastępców i osób działających w ramach ich kompetencji;
- 4) określone przez ustawy szczególne (np. ustawy dotyczące wyborów samorządowych).

Regulacje Statutu określały również podstawy, na jakich mogły opierać się skargi i protesty. Zgodnie z art. 11 Statutu mogły to być w szczególności:

- 1) tzw. nieprawidłowości, polegające na naruszeniu ustawy lub właściwego rozporządzenia władz, lub wykonywanie kompetencji z naruszeniem celów, dla jakich były one powołane;
- 2) niepodjęcie działań, których konieczność wynikała z ustawy lub odpowiedniego rozporządzenia władz (czyli bezczynność organu);
- 3) przewlekłość.

W drugiej części art. 11 Statutu zawarto ogólną klauzulę mówiącą, że skarga mogła być wnoszona przez osoby fizyczne, spółki oraz inne podmioty, których interesy lub prawa naruszono postanowieniem, rozporządzeniem, działaniem lub zaniechaniem.

Sędziom administracyjnym podlegały sprawy z zakresu protestów i skarg na organy samorządu wołostnego i wiejskiego. Wszelkie inne sprawy rozpatrywane miały być w pierwszej instancji przez wydziały administracyjne sądów okręgowych. Wyjątkiem były skargi na komisarzy gubernialnych, które rozpatrywane miały być przez departament pierwszy Senatu Rządzącego.

Zgodnie z art. 15 Statutu, spory kompetencyjne między sędziami administracyjnymi tej samej guberni rozpoznawane miały być przez wydział administracyjny sądu okręgowego tej guberni, a między sędziami z różnych guberni – przez ten sąd okręgowy, gdzie „sprawa brała swój początek”<sup>31</sup>. Spór kompetencyjny między organem administracyjnym a sędzią administracyjnym w danej guberni miał być rozpoznawany przez wydział administracyjny sądu okręgowego guberni, w której spór powstał. Natomiast w przypadku sporu kompetencyjnego między organem administracyjnym a sądem okręgowym – miał on być rozpatrywany przez departament pierwszy Senatu Rządzącego.

<sup>31</sup> Собрание узаконений и распоряжений Временного Правительства 1917, Отдел 1, № 127, ст. 692, с. 1102.

Protesty i skargi mogły być wnoszone w terminach określonych przez ustawodawstwo szczegółowe. W przypadku braku takiego określenia – w terminie miesięcznym od momentu, kiedy zaskarżane lub oprotestowane postanowienie lub rozporządzenie zostało ogłoszone lub miało być ogłoszone przez organ władzy, a jeśli nie podlegało ogłoszeniu, wówczas od dnia, kiedy postanowienie lub rozporządzenie, a także działanie lub zaniechanie było poznane przez komisarza lub stronę zainteresowaną. Zasada taka stosowana miała być również wobec skarg wnoszonych na komisarzy, ich pomocników lub osoby działające w ramach ich kompetencji. Wnoszenie protestów i skarg na przewlekłość nie było ograniczone żadnymi terminami.

W art. 20 określone zostały wymagania formalne dla skargi. Skarga wnoszona do sędziego administracyjnego mogła być pisemna lub ustna. Powinna zawierać między innymi: wskazanie miejsca zamieszkania skarżącego, żądania skarżącego oraz okoliczności i dowody, służące uzasadnieniu skargi. Skarga ustna, spisana przez sędziego administracyjnego do protokołu, powinna być przez niego odczytana i podpisana przez składającego, jeśli umiał on pisać. Art. 22 określał, że skarga mogła być złożona osobiście, przez pełnomocnika lub pocztą.

Kwestię orzeczeń (wyroków) sądów administracyjnych uregulowano w art. 58–63 Statutu. Wprowadzały one ogólną zasadę, że sąd miał wydawać orzeczenia, kierując się „swoim wewnętrznym przekonaniem”<sup>32</sup>, opierając się na ustawach i na wszelkich okolicznościach sprawy, przy czym nie miał być ograniczony dowodami przedstawionymi przez strony i faktycznymi danymi (okolicznościami faktycznymi), na jakich one się opierały. Orzeczenia sądów mogły odnosić się także do przedmiotów nieobjętych żądaniem oznaczonym w skardze, jeśli były one związane z treścią żądania.

Sąd administracyjny wydawał postanowienia i rozkazy sądowe. Postanowieniem sąd mógł:

- 1) zostawić protest lub skargę bez rozpoznania;
- 2) anulować (co oznaczało uznanie za nieważne) zaskarżane lub oprotestowane postanowienie, rozporządzenie lub działania oraz w określonych przypadkach wydać w miejsca zaskarżanego lub oprotestowanego anulowanego aktu inne postanowienie lub rozporządzenie, a także zrealizować określone działanie. Oznaczało to bezpośrednią interwencję sądu w kompetencje organu administracyjnego i możliwość korekty jego decyzji lub działania;
- 3) wydać organowi administracyjnemu polecenie wykonania określonego działania, jeśli obowiązek jego wykonania wynikał z ustawy, właściwego rozporządzenia władz lub w przypadku konieczności „przywrócenia naruszonego po-

<sup>32</sup> *Ibidem*, c. 1107.

rzędu prawnego lub praw skarżącego<sup>33</sup>, lub wstrzymać się od określonych działań;

- 4) w określonych przypadkach zmienić zaskarżane lub oprotestowane postanowienie lub rozporządzenie władz.

Art. 64 regulował kwestię tzw. rozkazów sądowych. Jeśli sędzia administracyjny lub zastępca prezesa sądu okręgowego doszedł do wniosku, że skarga jest zasadna, co oznaczało „przekonanie o dostatecznym uzasadnieniu żądania”<sup>34</sup>, wówczas możliwe było wydanie bez dalszej procedury sądowej specjalnego rozkazu, spełniającego żądanie skarżącego. Rozkaz przekazywany miał być do organu, którego akt lub działanie zaskarżono. Sądowe rozkazy nie mogły być wydawane w stosunku do postanowień dum miejskich, ziemskich i wiejskich zebrań, komisarzy, a także w sprawach o sporządzanie list wyborczych i dotyczących wyborów.

Art. 60 wskazywał, że kwestia odpowiedzialności karnej lub konieczności wniesienia pozwu karnego w związku z działaniem władz, powstała w wyniku rozpatrzenia zaskarżonego postanowienia, rozporządzenia lub działania, nie powodowała zatrzymania postępowania sądownoadministracyjnego.

Wyroki sądów były ostateczne w przypadku, kiedy w pierwszej instancji nie wniesiono skargi lub protestu, lub kiedy wyrok zapadał w sądzie okręgowym jako wyrok sądu drugiej instancji. Jako środki zaskarżenia na orzeczenia sądów administracyjnych przysługiwały skargi i protesty. Jeśli orzeczenia wydane zostały w pierwszej instancji przez sędziego administracyjnego, środki odwoławcze wnoszono do wydziału administracyjnego sądu okręgowego w terminie dwóch dni od ogłoszenia. Jeśli przez sąd okręgowy – środki odwoławcze wnosić miano do departamentu pierwszego Senatu Rządzącego w terminie miesiąca od ogłoszenia orzeczenia, przy czym, zgodnie z art. 72 Statutu, protesty i skargi w sprawach rozpoczynających swój bieg w sądach okręgowych mogły być wnoszone co do istoty, a w sprawach, w których sąd okręgowy miał występować w drugiej instancji, tylko w przypadku:

- 1) jawnego i bezpośredniego naruszenia znaczenia prawa lub jego nieprawidłowej wykładni;
- 2) na tyle istotnego naruszenia form proceduralnych, że mogło to wpłynąć na ważność orzeczenia sądowego;
- 3) naruszenia norm kompetencyjnych i właściwości określonej dla sądu administracyjnego.

W przypadku napotkania problemów w realizacji procedury sądownoadministracyjnej, sąd opierać się miał na wykładni Statutu oraz regulacjach odnoszących

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, c. 1108.



się do postępowania cywilnego. Oznaczało to subsydiarne stosowanie postępowania cywilnego w postępowaniu sądownoadministracyjnym<sup>35</sup>. Natomiast przy pełnieniu swoich funkcji, sędziowie administracyjni kierować mieli się odpowiednimi normami ustrojowymi (statutami) dla sędziów pokoju, a sędziowie wydziałów administracyjnych – regulacjami sądów powszechnych (art. 92).

Komentarzem *sui generis* do wydanego aktu prawnego stał się artykuł Aleksandra Kuliszera<sup>36</sup> *Sąd administracyjny w Rosji*, opublikowany na łamach czasopisma „Prawo” 25 lipca 1917 r.<sup>37</sup>. Na jego podstawie można prześledzić losy projektu, założenia i zasady wprowadzonej regulacji, a także jego znaczenie dla rosyjskiej i europejskiej kultury prawnej. Sam projekt o sądach administracyjnych opracowany został przez Specjalną Naradę ds. Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rządu Tymczasowego. Było to związane z planami szybkiej reformy samorządowej oraz przeprowadzeniem nowych wyborów do samorządu. A. Kulischer pisał, że sądy administracyjne miały w tym zakresie odegrać rolę „strażników młodych instytucji demokratycznych”<sup>38</sup>. Narada dysponowała gotowym projektem już 15 kwietnia, lecz po jego przekazaniu do Ministerstwa Sprawiedliwości poddano go ponad miesięcznej analizie<sup>39</sup>. Działała tam wówczas specjalna Komisja dla Odnowienia Podstawowych Regulacji Ustaw Sądowych i Dostosowania ich do Ustrojowych Zmian w Państwie, powołana 25 marca 1917 r.<sup>40</sup>. Szczególne obiekcje w Ministerstwie Sprawiedliwości wywołała propozycja, by pierwszą instancją sądownictwa administracyjnego były specjalne wydziały administracyjne w ramach zjazdów sędziów pokoju, pod przewodnictwem jednego z sędziów danego sądu okręgowego<sup>41</sup>. W konsekwencji, pod naciskiem Ministerstwa Sprawiedliwości, zdecydowano się na jednoosobowy organ administracyjny na najniższym szczeblu. A. Kulischer wyrażał zaniepokojenie takim rozstrzygnięciem – uważał, że jedna

<sup>35</sup> *Ibidem*, c. 1110.

<sup>36</sup> Aleksandr Michajłowicz Kulischer (1890–1942) – rosyjski prawnik, publicysta, działacz społeczny. Absolwent i pracownik naukowy Wydziału Prawa Uniwersytetu Petersburskiego. Po przejęciu władzy przez bolszewików emigrował do Francji. Zmarł najprawdopodobniej w wyniku choroby w niemieckim obozie Drancy albo Gurs we Francji.

<sup>37</sup> А.М. Кулишер, *op. cit.*, c. 1104–1123.

<sup>38</sup> *Ibidem*, c. 1105.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Ю.В. Варфоломеев, *Министерство юстиции Временного правительства: соотношение преемственности и новаций в переходную эпоху*, [w:] *Россия и мир: панорама исторического развития: сборник научных статей, посвященный 70-летию исторического факультета Уральского государственного университета им. А.М. Горького*, Екатеринбург 2008, c. 680–681.

<sup>41</sup> А.М. Кулишер, *op. cit.*, c. 1112.

osoba, niemająca dostatecznego autorytetu i oparcia w gremium kolegialnym, mogła nie sprostać realiom miejscowej rosyjskiej rzeczywistości<sup>42</sup>. Po wprowadzeniu do projektu poprawek zaproponowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości przyjęto postanowienie z sędziami administracyjnymi jako instancjami jednoosobowymi i wprowadzono nowe sądownictwo administracyjne.

Pierwszym jednak aktem normatywnym, odnoszącym się wprost do sądownictwa administracyjnego po objęciu władzy przez Rząd Tymczasowy<sup>43</sup> było Postanowienie Rządu Tymczasowego o przeprowadzeniu wyborów deputowanych dum miejskich oraz miejscowych urzędach miejskich, które zawierało w sobie Tymczasowe zasady o przeprowadzeniu wyborów deputowanych dum miejskich<sup>44</sup>. Zgodnie z art. 31 Tymczasowych zasad, skargi na nieprawidłowości podczas wyborów mogły być wnoszone przez osoby mające prawo do uczestnictwa w nich do właściwej instancji sądu administracyjnego.

Wprowadzone przez postanowienie z dnia 30 maja 1917 r. sądownictwo administracyjne stanowiło interesującą recepcję rozwiązań kontynentalnych oraz anglosaskich. A. Kulischer pisał, że przyjęcie postanowienia było ważne „z punktu widzenia wzmocnienia początków państwa prawa w Rosji”, a sama ustawa „kończy stuletni etap ewolucji sądownictwa administracyjnego na Kontynencie”<sup>45</sup>. W zamyśle ustawodawcy osią zabezpieczenia jednostki przez nielegalnymi działaniami państwa była ochrona praw podmiotowych. Sądy administracyjne posiadały przy tym znaczne kompetencje. Możliwość wydawania przez nie nowej decyzji w miejsce decyzji administracyjnej, która uznana została za nieważną, wprowadzała w Rosji nieznaną do tej pory, silny i niezależny od władzy wykonawczej czynnik jej kontroli. Niestety w warunkach 1917 r. nie było dane przekonać się, jak taki model funkcjonować będzie w praktyce. Problemy kadrowe i organizacyjne sprawiły, że nie zdołano wprowadzić pierwszej instancji sądownictwa administracyjnego w postaci sędziów administracyjnych. Z wydziałami administracyjnymi wystąpiły podobne trudności. Dlatego też Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Rządu Tymczasowego poleciło komisarzom gubernialnym, by informowali, że skargi na wybory wnoszone mają być do wydziałów cywilnych sądów okręgowych<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Е.Б. Лупарев, *op. cit.*, с. 7.

<sup>44</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I, 1 мая 1917, № 95, ст. 529, с. 805–832.

<sup>45</sup> А.М. Кулишер, *op. cit.*, с. 1106.

<sup>46</sup> „Вестник Временного правительства”, 7 июня 1917, № 73 (119), с. 3.

## 3

Rozkład struktur państwowych w następstwie polaryzacji sytuacji politycznej oraz załamania ekonomicznego, a także zmiana ustroju w wyniku przewrotu bolszewickiego w październiku 1917 r.<sup>47</sup> sprawiły, że regulacje Rządu Tymczasowego w zakresie sądownictwa administracyjnego nie mogły zostać wykorzystane w praktyce<sup>48</sup>. W przypadku ziem dawnej Rzeczypospolitej wynikało to z faktu, że do połowy 1917 r. zostały one zajęte przez wojska niemieckie. Należy przy tym pamiętać, że 29 marca 1917 r. Rząd Tymczasowy wydał odezwę pt. „Polacy”<sup>49</sup>, w której oświadczał, że stoi na stanowisku utworzenia niezależnego państwa polskiego ze wszystkich terytoriów, na których Polacy stanowią większość. W zakresie ustroju państwowego Polski odezwa wskazywała, że polski naród określi go samodzielnie, na zwołanym Zgromadzeniu Ustawodawczym w stolicy Polski. Wszystkie te czynniki sprawiły, że regulacje rosyjskie nie odegrały istotnej roli w kształtowaniu się sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich oraz następnie w II Rzeczypospolitej<sup>50</sup>.

W przypadku Rosji bolszewickiej, po październiku 1917 r., sądownictwo administracyjne nie stanowiło przedmiotu zainteresowania ani teorii, ani praktyki polityczno-państwowej<sup>51</sup>. Jeszcze w latach 20. XX w. pewne koncepcje pogodzenia idei kontroli administracji z ideami komunistyczno-socjalistycznymi zgłaszali tacy prawnicy jak Władimir Lukicz Kobalewskij, A.I. Jelistratow czy M.D. Zagrjackow, lecz nie zyskały one poparcia ówczesnych władz radzieckich<sup>52</sup>. W okresie

<sup>47</sup> O. Figes, *Tragedia narodu. Rewolucja rosyjska 1891–1924*, tłum. B. Hrycak, Wrocław 2009, s. 520.

<sup>48</sup> С.М. Рустамова, *Институт административной юстиции в законодательстве Временного правительства*, „Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 2: Общественные науки” 2011, №4, с. 62.

<sup>49</sup> Сборник указов и постановлений Временного правительства, Петербург 1917, Вып. 1, с. 423–424.

<sup>50</sup> O kształtowaniu się sądownictwa administracyjnego w II Rzeczypospolitej zob.: D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, Ś. Baudouin de Courtenay, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym a art. 73 Konstytucji*, Warszawa 1924, J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnem uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, *idem*, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928.

<sup>51</sup> Ю.Н. Старилов, *Административная юстиция в России после 1917 года*, <http://new.comitasgentium.com/sostav-gruppy-comitas-gentium/nauchnyj-sovet/item/64-administrativnaya-yustitsiya-v-rossii-posle-1917-goda-sovetskaya-administrativnaya-yustitsiya> [dostęp: 22.09.2017].

<sup>52</sup> *Ibidem*.

tworzenia państwa komunistycznego i przeprowadzania rewolucyjnych zmian społecznych nie było miejsca na żadne formy – chociażby częściowej – kontroli administracji.

MICHAŁ PATRYK SADŁOWSKI  
(WARSZAWA)

*Koncepcje postępowania sądownoadministracyjnego  
w okresie funkcjonowania Rządu Tymczasowego Rosji*

Artykuł przedstawia tradycję i proces kształtowania się sądownictwa administracyjnego przed 1917 r. w Rosji oraz reformę Rządu Tymczasowego z dnia 30 maja 1917 r., która wprowadzić miała w tym państwie niezależne sądy administracyjne. Zgodnie z omawianą w artykule regulacją, sądownictwo administracyjne w demokratycznej Rosji miało być trójinstancyjne, co oznaczało, że wykonywane będzie przez sędziów administracyjnych w powiecie, wydziałach sądów administracyjnych sądów okręgowych w guberniach lub obwodach i wreszcie przez Senat Rządzący. Szybkość wprowadzania nowych sądów motywowana była planem przeprowadzenia reformy organów samorządu terytorialnego i wyborów do nich – legalność tych wyborów chronić miały nowe sądy. Rozpad państwa i przewrót bolszewicki sprawiły jednak, że nowych regulacji nie zastosowano w praktyce.

**Słowa kluczowe:** Rząd Tymczasowy Rosji, rewolucja, sądownictwo administracyjne, kontrola, reformy

MICHAŁ PATRYK SADŁOWSKI  
(WARSZAWA)

*Concepts of judicial administrative procedure during the Russian  
Provisional Government period*

This article presents the tradition and process of shaping the administrative judiciary before 1917 in the Imperial Russia and the reform of the Provisional Government of 30 May 1917, which introduced independent administrative courts in that country. According to this regulation, the administrative judiciary in democratic Russia was to be tri-state, which meant that it would be performed by administrative judges in the *ujezd*, the departments of the administrative courts of the district courts in the provinces or vicissitudes and finally by the Ruling Senate. The speed with which new courts were introduced was motivated by the fact that the reforms of local self-government bodies and the elections to them were legally protected by new courts. However, the breakup of the state and the Bolshevik revolution made it impossible to apply the new regulations in practice.

**Key words:** Russian Provisional Government, revolution, administrative justice, control, reforms