

WOJCIECH WITKOWSKI

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Uwagi o urzędzie ministra sprawiedliwości w Królestwie Polskim (1815–1876)

I

W latach 1813–1815, po faktycznym upadku Księstwa Warszawskiego, toczyły się w środowiskach prawników i polityków spory na temat przyszłego modelu zarządu wymiarem sprawiedliwości. Ich istota sprowadzała się do postulatu likwidacji odrębnego ministerstwa sprawiedliwości, funkcjonującego w Księstwie Warszawskim i przeniesienia jego kompetencji do Sądu Najwyższego połączonego z Senatem. Warto zaznaczyć, że Zasady Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. i wydany w tymże roku ukaz carski z 8/20 maja konstytuujący ramy jego tymczasowego ustroju nie przewidywały oddzielnego ministerstwa sprawiedliwości¹.

Przyjmowane rozwiązania, lansowane między innymi przez ks. Adama Czartoryskiego, przekazujące administrację sądownictwa „mniejszemu kompletowi” Sądu Najwyższej Instancji i tworzące łącznie z jego orzekającym „kompletem większym” tzw. Departament (Wydział) Sprawiedliwości okazały się jednak nietrwałe². Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. w art. 76 powołując komisje rządowe, utworzyła Komisję Sprawiedliwości pod przewodnictwem ministra, aczkolwiek ze śladami wcześniejszych propozycji. Mianowicie członkowie Komisji mieli być wybierani spośród członków Sądu Najwyższej Instancji. Ponadto urzędnicy sądowi (mianowani i obieralni) mieli ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną przed tymże Trybunałem Najwyższym. Oczywiście konstytucja

¹ Por. o tym szerzej W. Witkowski, *Koncepcje i efekty prac nad zarządkiem wymiaru sprawiedliwości u schyłku Księstwa Warszawskiego (1813–1815)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 56, Prawo 8, red. E. Dynia, Rzeszów 2009, s. 341–354.

² W. Witkowski, *Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim 1815–1876*, Lublin 1986, s. 10–11.

w art. 138 i 139 gwarantowała niezawisłość sądownictwa. Utworzenie Komisji było nawiązaniem do modelu francuskiego, charakteryzującego się od czasów napoleońskich wydzieleniem ministerstwa sprawiedliwości, a odejściem od konstrukcji austriackich, według których Najwyższa Izba Sprawiedliwości była ostatnią instancją sądową połączoną z administracją wymiaru sprawiedliwości czy też rozwiązań brytyjskich, takich jak wzór Supreme Court of Judicature z lordem kanclerzem na czele, przewodniczącym jednocześnie w Izbie Lordów (która też miała najwyższe uprawnienia sądowe) i członkiem gabinetu. Nie bez znaczenia, w nowych realiach politycznych, pozostawało też funkcjonowanie ministerstwa sprawiedliwości w Rosji, choć miało ono wówczas odmienny charakter od rozwiązań przyjętych w Królestwie. Brano również pod uwagę, iż odrębna Komisja Sprawiedliwości będzie sprawniej i bardziej fachowo zarządzać resortem, zwłaszcza wobec tak dużej różnorodności obowiązujących przepisów prawnych³.

Twórcy przyjętych rozwiązań, zdając sobie sprawę z ich odmienności od prowadzonych oraz znacznie zaawansowanych politycznie i legislacyjnie wcześniejszych prac, zdecydowali, że skład i kompetencje Komisji Rządowej Sprawiedliwości określi odrębny statut organiczny. Został on podpisany przez cara Aleksandra I z datą 5/17 października 1816 r.⁴ W toku dyskusji nad jego projektem znacznie wzmocniono pozycję ministra sprawiedliwości kosztem uprawnień Sądu Najwyższej Instancji, między innymi w sprawach personalnych i postępowania administracyjnego oraz, co najistotniejsze, dokonano ostatecznego rozdziału funkcji administracyjnych od orzekających. Komisja Rządowa Sprawiedliwości z ministrem (jednocześnie członkiem Rady Administracyjnej) nie tylko nie stała się „mniejszym kompletem” Sądu Najwyższej Instancji, ale uzyskała oddzielne i silne miejsce w zarządzie sprawiedliwości. Znalazło to również wyraz w odrębności personalnej, skład komisji tworzyli bowiem zwolnieni od zasiadania w Sądzie Najwyższej Instancji jego byli członkowie Michał Woźnicki, Antoni Wyczehowski i Wincenty Ilnicki. Rozdział ten przyniósł też konieczność powołania odrębnego urzędu prezesa Sądu Najwyższej Instancji. Jak wiadomo, został nim senator wojewoda Józef Wybicki. Komisja Sprawiedliwości szybko i zdecydowanie utwierdzała swoją pozycję w strukturach wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza wobec Sądu Najwyższej Instancji, a jak zauważał w 1818 r. Stanisław Staszic, jej status „wypływał z wyższego tejże Komisji dozoru nad całą hierarchią sądową”⁵. Jeszcze dobitniej wyrażał się wówczas minister spraw wewnętrznych i policji Tadeusz Mostowski, twierdząc, że „w każdym składzie organizacji krajowej rząd mieć powinien wpływ i udział w sądownictwie ściągający się do wewnętrznego porządku i biegu sprawiedliwości [...] a działania tyjące się we-

³ *Ibidem*, s. 8–9.

⁴ Druk w: *Zbiór Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Sprawiedliwości*, t. 2, Warszawa 1866, s. 169–189 (dalej: ZPAWS). Z tą samą datą cesarz podpisał Statut wspólny dla wszystkich komisji rządowych, *ibidem*, s. 151–169.

⁵ Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie, I Rada Stanu Królestwa Polskiego (dalej: I RSKP), sygn. 436, s. 40.

wewnętrznej administracji sądowej muszą koniecznie koncentrować się w oddzielnej władzy zależącej od rządu i ulegać jej urządzeniom”⁶.

II

Wewnętrzny skład decyzyjny Komisji Rządowej Sprawiedliwości był odmienny od innych ministerstw i stosunkowo niewielki. Ustalony na podstawie wymienionego statutu organicznego z 5/17 października 1816 r. wyglądał następująco: Komisja na czele z ministrem dzieliła się na trzy dyrekcje (zwane wydziałami), tj. Administracji ogólnej, Administracji sądownictwa cywilnego, Administracji sądownictwa kryminalnego, kierowane przez radców. Oni tworzyli tzw. skład Komisji⁷. Po powstaniu listopadowym miejsce ministra zajął dyrektor główny prezydujący, a radców określono jako dyrektorów wydziałów. Nie był członkiem Komisji dyrektor jej kancelarii (służby ogólnej), aczkolwiek uczestniczył w posiedzeniach⁸.

Zgodnie z art. 76 konstytucji Królestwa Polskiego „wykonanie praw powierzone będzie różnym wydziałom rządowym”, w tym Komisji Sprawiedliwości, która „zostawać będzie pod prezydencją i kierunkiem ministra tym końcem ustanowionego”⁹. Jak zaznaczono, Statut organiczny z 1832 r. określał go jako dyrektora głównego prezydującego w Komisji, co było wyrazem polityki zdecydowanie antypolskiej¹⁰. Nominacja na stanowisko ministerialne następowała przez monarchę (art. 41 i 69 konstytucji i 26 Statutu organicznego) na przedstawienie namiestnika, z tym że cesarz nie był skrzepowany przedstawianymi kandydaturami. Według ogólnej klasyfikacji urzędników obowiązującej od 1836 r. i następnie ustawy o służbie cywilnej z 1859 r. minister sprawiedliwości pozostawał urzędnikiem klasy trzeciej¹¹. Była to najwyższa klasa osiągalna w Królestwie — wyższe

⁶ *Ibidem*, sygn. 443, s. 209–210. Do poglądu tego przychylił się Namiestnik Królestwa J. Zajączek, St. Staszic, sekretarz stanu Ks. Koszecki. Podniesiono, iż nie kłóci się to z zasadą niepodległości sądownictwa, a nawet *dla dobra służby* uzupełnia ją. Celem zapewnienia porządku w służbie sądowej oczywiste jest uprawnienie ministra do przewodniczenia w Sądzie Najwyższym przy rozpoznawaniu wykroczeń urzędników. Pod tym względem minister sprawiedliwości Królestwa miał większą kompetencję od swego poprzednika w Księstwie Warszawskim. Por. też art. 15 postanowienia Namiestnika królewskiego (dalej: NK) z 13 stycznia 1818 r. Artykuł 11 tegoż postanowienia stanowił, że Sąd Najwyższy mógł kontaktować się z władzami rządowymi tylko za pośrednictwem Komisji. Tekst postanowienia NK w Dzienniku Praw Królestwa Polskiego (DPKP), tom dodatkowy, s. 54–61.

⁷ Por. też *Wewnętrzne urządzenie Komisji Rządowej Sprawiedliwości* z 20 lutego 1817 r., ZPAWS, t. 2, s. 193–249.

⁸ Por. Organizacja Komisji Rządowej Sprawiedliwości z 6/18 sierpnia 1847 r. *Ibidem*, t. 1, s. 3 n.

⁹ DPKP, t. 1, s. 2 n.

¹⁰ DPKP, t. 14, s. 215–217.

¹¹ DPKP, t. 19, s. 142; t. 56, s. 144.

urzędy były już w Petersburgu. Z racji pełnionego stanowiska wchodził w skład Rady Administracyjnej i Ogólnego Zebrania Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu. Status formalno-prawny ministra sprawiedliwości Królestwa należy uznać za wysoki, a centralnym zagadnieniem jego usytuowania i uprawnień była kwestia odpowiedzialności politycznej i prawnej, szczególnie w dobie konstytucyjnej Królestwa. Artykuły 47 i 68 konstytucji z 1815 r. przewidywały kontrasygnatę aktów monarszych i namiestnika przez właściwych resortowo ministrów. Jak słusznie podkreśla jednak współczesny badacz Hubert Izdebski, ministrowie nie przejmowali w pełni odpowiedzialności przed sejmem za ich treść¹². Na podstawie bowiem art. 157 *Statutu organicznego o reprezentacji narodowej* z 1815 r. należy przyjąć, że bez zgody króla nie można było, mimo oskarżenia ministra przez izbę poselską, oddać go pod sąd¹³. Był to sposób postępowania charakterystyczny dla tzw. monarchii ograniczonej. Zaznaczyć też należy, że wymóg kontrasygnaty nie dotyczył rozkazów królewskich przesyłanych w formie odezw ministra sekretarza stanu. Często takie, wbrew konstytucji, postanowienia królewskie ukazywały się bez podpisu właściwego ministra. W związku z tym na wszystkich sejmach Królestwa Polskiego składano petycje o przestrzeganie obowiązku kontrasygnaty. Co prawda w Królestwie nie zdarzył się wypadek oddania ministra pod sąd wskutek oskarżenia izby poselskiej, ale najbliższy takiemu skutkowi wniosek padł przeciwko zastępcy wóczas ministra sprawiedliwości Michałowi Woźnickiemu¹⁴. Oskarżono go na czerwcowym posiedzeniu sejmku w 1830 r. o kontrasygnowanie postanowienia Namiestnika w Radzie Administracyjnej z 1828 r. zawieszającego ogłoszenie wyroku sądu sejmowego w głośnej sprawie Towarzystwa Patriotycznego, a przez to o zbrodnię nadużycia władzy, unormowaną art. 97 i 98 kodeksu karnego, polegającą w tym wypadku między innymi na naruszeniu konstytucyjnej niezawisłości sądownictwa, wolności osobistej senatorów i inne¹⁵. Oskarżenie to odrzucono, ale tylko większością trzech głosów i to z braku formalnie złożonych pisemnych dowodów jak też, co podkreślał jeden z posłów izby, by „skarga ta odnawiając ranę w sercu Najjaśniejszego Pana więcej złego niż dobrego nie przyniosła”.

Obok odpowiedzialności z tytułu kontrasygnaty, według art. 82 konstytucji ministrowie odpowiadali przed sądem sejmowym za naruszenie jej norm oraz

¹² H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 121 n.

¹³ W artykule tym ustanowiono, iż minister mógł odmówić podpisu aktów namiestnika z powodu ich sprzeczności z Konstytucją, prawami, ale i *dobrem stanu*. Kwestia przechodziła wówczas do decyzji monarchy. DPKP, t. 1, s. 344–345.

¹⁴ *Protokół posiedzeń Izby Poselskiej z miesiąca czerwca 1830 r.*, Warszawa 1831, s. 301–306. Wniosek sporządził J. Świrski, poseł powiatu hrubieszowskiego.

¹⁵ Według art. 18 k.k. z 1818 r. zbrodnią nadużycia władzy (zagrożoną karą ciężkiego więzienia od 3 do 10 lat) było podpisanie przez ministra postanowienia króla lub namiestnika wydanego przeciwko Konstytucji lub innym prawom, z którego wynikałyby szkody na majątku, sławie, ciele, wolności, prawach jednostki.

innych przepisów wydanych przez monarchę. Była to więc odpowiedzialność o charakterze konstytucyjnym. Zgodnie z art. 116 konstytucji o oddaniu pod sąd sejmowy stanowić miał Senat bądź na wniosek królewski lub namiestnika, bądź na oskarżenie Izby Poselskiej. Sąd ten składał się z członków Senatu (art. 152 konstytucji).

Ogólnie mówiąc, te normy prawne nie wyróżniały jednoznacznie odpowiedzialności parlamentarnej od prawnej — w zasadzie przez odpowiedzialność ministra rozumiano możliwość usunięcia go przez sąd sejmowy ze stanowiska z powodu przekroczenia przepisów prawnych. Dodać należy, iż według art. 30 konstytucji minister odpowiadał za swe urzędowanie przed monarchą, jako swoim przełożonym, i mógł być przez niego odwołany. Podlegał mu personalnie i służbowo, a w tym ostatnim zakresie również namiestnikowi. W konsekwencji, w Statucie Komisji Rządowych z 1816 r. wyraźnie stwierdzono, że ministrowie oprócz odpowiedzialności normowanej konstytucją, odpowiadali za „niepilność i zwłokę w wykonywaniu postanowień rządowych” (art. 25). Z kolei organizacja Komisji Rządowej Sprawiedliwości ogólnie już tylko stwierdzała w art. 12, iż „minister jest odpowiedzialny za to, co działa i podpisuje”.

Problem rozróżnienia odpowiedzialności ministrów, istotny doktrynalnie, aczkolwiek w praktyce w stosunku do ministra sprawiedliwości nigdy skutecznie nie zastosowany, pozostawał aktualny w okresie konstytucyjnym Królestwa. Po upadku powstania listopadowego i likwidacji Sejmu dyrektorzy główni byli już tylko odpowiedzialni przed cesarzem za uchybienia przeciwko aktom prawnym. Wniosek o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności składała Rada Stanu, a cesarz mógł zdecydować o oddaniu sprawy do sądu zwykłego (art. 29 i 38 Statutu organicznego z 1832 r.). Oczywiście mógł też zawsze poprzestać na zastosowaniu środków dyscyplinarnych oraz zwolnić ministra ze stanowiska. W 1835 r. doszło do charakterystycznego zdarzenia, gdy ówczesnego dyrektora głównego sprawiedliwości Ksawerego Kosseckiego oskarżono o ukrycie majątku (podlegającego konfiskacie) hr. Paca będącego na emigracji. Kosseckiemu groziło zwolnienie z urzędu i oddanie pod sąd, ale przed cesarzem wybronił go namiestnik Iwan Paskiewicz, któremu cesarz polecił, by ten Kosseckiemu „zmył głowę”¹⁶. Po likwidacji Rady Stanu Królestwa w 1842 r. jej uprawnienia w przedmiocie oskarżeń ministrów przeszły na Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu¹⁷. Już jednak ukaz z 19/31 lipca 1844 r. sprecyzował tę kwestię bliżej, utrzymując zdecydowanie kompetencje cesarskie, co do oddania dyrektora głównego pod sąd po wysłuchaniu jedynie opinii wspomnianego Ogólnego Ze-

¹⁶ Kossecki należał do zwolenników procarskiej polityki władz Królestwa jeszcze przed 1830 r., a po powstaniu listopadowym był zdecydowanym wykonawcą woli Paskiewicza, choć nie był serwilistą. M. Szczerbatow, *Rządy ks. Paskiewicza w Królestwie Polskim (1832–1847)*, Warszawa 1900, s. 126–127.

¹⁷ Art. 1 ukazu z 6/18 września 1841 r., DPKP, t. 27, s. 33.

brania¹⁸. W okresie przywrócenia Rady Stanu, za Aleksandra Wielopolskiego, sytuacja w takim stopniu uległa zmianie, że o oddaniu dyrektora głównego pod sąd orzekła Rada Stanu w tzw. Składzie Sądzącym (powiększonym jeszcze o trzech radców spoza jej wydziałów). Decyzje jej podlegały jednak zatwierdzeniu cesarskiemu¹⁹. I wreszcie, w 1867 r. art. 4 ukazu likwidującego też Radę Stanu polecał postępować w tych sprawach według przepisów obowiązujących w Cesarstwie Rosyjskim²⁰.

Konstytucja Królestwa Polskiego nie przewidywała urzędu stałego zastępcy ministra, a nawet z jej tekstu nie wynikała możliwość czasowego jego zastąpienia. W posiedzeniach Rady Administracyjnej ministrowie mieli uczestniczyć osobiście. Tę niewątpliwą niedogodność rozwiązywała Organizacja Wewnętrzna Rady Administracyjnej z 19 listopada/1 grudnia 1815 r. w ten sposób, że namiestnik mógł udzielić ministrowi urlopu „dla własnych potrzeb” na sześć tygodni w roku, a na dłużej lub w celach wyjazdu zagranicznego decyzję podejmował monarcha²¹. Wówczas też wyznaczano jego zastępcę — czynił to namiestnik w wypadku pierwszym, cesarz w drugim. Identycznie z tymi zasadami kwestie te uregulowano w Statucie Komisji Rządowych (art. 22) i Organizacji Komisji Rządowej Sprawiedliwości (art. 25), dodatkowo uprawnając namiestnika do czasowego powierzania obowiązków ministra „pierwszemu z porządku członkowi Komisji”, jeśli formalny „zastępca mianowanym nie będzie”²².

Po powstaniu listopadowym w przepisach tych nie dokonano zasadniczych zmian — choć uległy one charakterystycznym korektom. W myśl norm z 1847 r. przy dłuższym urlopie (ponad sześciotygodniowym lub wyjeździe zagranicznym) zastępcę powoływał cesarz, ale na wniosek namiestnika. W pozostałych wypadkach zawsze ten ostatni — jednak już niekoniecznie z grona członków Komisji²³. W 1854 r. namiestnik korzystając ze swych rozszerzonych uprawnień, przekazał zastępstwo dyrektora głównego Komisji Sprawiedliwości Onufrego Wyczechowskiego Franciszkowi Drzewieckiemu, niebędącemu jej członkiem²⁴.

III

Obok kwestii statusu i odpowiedzialności ministra sprawiedliwości Królestwa Polskiego warto podnieść zagadnienie kompetencji ministra w odróżnieniu

¹⁸ ZPAWS, t. 2, s. 279. Zgodnie z art. 78 Ustawy przechodniej do kodeksu kar głównych i prawnych z 1847 r. sądem właściwym dla rozpoznawania przestępstw bądź wykroczeń służbowych dokonywanych przez dyrektorów głównych było Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów.

¹⁹ Ukaz z 24 maja/5 czerwca 1861 r., DPKP, t. 58, s. 249–251.

²⁰ Ukaz z 10/22 marca 1867 r., DPKP, t. 67, s. 35.

²¹ DPKP, t. 1, s. 277–279.

²² ZPAWS, t. 2, s. 165 i 187.

²³ *Ibidem*, t. 1, s. 309–311.

²⁴ W. Witkowski, *Komisja...*, s. 77.

od uprawnień Komisji sprowadzające się w istocie do problemu jednoosobowości czy kolegalności w wykonywaniu jej funkcji jako centralnego organu wykonawczego. Był to problem podstawowy zarówno z punktu widzenia kierowania resortem, jak i ustalania granic nadzoru ministerialnego oraz utrzymywania linii podziału między administrowaniem wymiarem sprawiedliwości a niezawisłością sądownictwa. W tym zakresie, w modelu funkcjonowania Komisji Sprawiedliwości, doszło do znamiennej ewolucji: od projektowanych wyjściowo reguł kolegalizmu pełnego do oparcia się na zasadach kolegalności ograniczonej z silnymi uprawnieniami ministerialnymi. Jednak nie doszło w Komisji Sprawiedliwości do kierowania jej pracami przez ministra opierającego się na systemie biuralistycznym ani w sposobie pełnym, ani w szczeblowym²⁵. Pierwsze projekty organizacji Komisji Sprawiedliwości z 1816 r. zakładały przyjęcie zasad kolegalności pełnej — w odróżnieniu od pozostałych komisji rządowych, w których przyjmowano system kolegalności ograniczonej, stojąc na stanowisku ujednolicenia funkcjonowania komisji rządowych. Ten rodzaj kolegalności umiejętnie łączył fachowość, ale i powolność administracji (co charakteryzowało kolegalność pełną) z szybkością, zdecydowaniem i jasno pojętą odpowiedzialnością wynikającą z systemu biuralistycznego (był to postulat namiestnika Józefa Zajączka)²⁶.

Według wprowadzonych w życie przepisów z 1816 r. następował podział czynności Komisji Sprawiedliwości na kolegalne (tzw. *naradcze*) i obejmujące kompetencje własne ministra. Do tych pierwszych zaliczono prace legislacyjne, zarząd funduszami resortu, sprawozdawczość, decyzje personalne i etatowe, a także orzekanie o odesłaniu do Sądu Najwyższego spraw dyscyplinarnych urzędników sądowych, zawieszaniu w czynnościach bądź usuwaniu z pracy niższych pracowników resortu. Gremium władcze do podejmowania decyzji składać się miało minimum z trzech osób i podejmowano je większością zwykłą — ewentualną równość głosów rozwiązywał prezydujący. Krąg obligatoryjnych decyzji kolegalnych Komisji nie był, jak widać, zbyt szeroki, ale dotyczył spraw ważnych dla wymiaru sprawiedliwości. Kolegalność zarówno w kwestiach projektodawczych, jak i personalno-dyscyplinarnych miała być gwarancją praworządności i wnikliwości decyzji. Jednak w tym znacznie osłabiono siłę postanowień

²⁵ Wagę tych kwestii dla oceny funkcjonowania administracji Królestwa Polskiego podniósł H. Izdebski, który jest też autorem fundamentalnych opracowań, takich jak wcześniej cytowane oraz: *Kolegalność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 23, 1971, nr 1; *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978.

²⁶ I RSKP, sygn. 418, s. 184–186; sygn. 97, s. 10–11. Nie ulega też wątpliwości, co podkreśla H. Izdebski, że o odejściu od pełnej kolegalności w dużej mierze zadecydowały rozwiązania przyjęte dla Komisji Rządowej Wojny. W tej ostatniej bowiem, zgodnie zresztą z projektem W. Ks. Konstantego przyjęto zasady biuralistyczne. W konsekwencji wypadkową tych dwóch krańcowych zasad stały się rozwiązania przyjęte w art. 8 i 17–20 Statutu Komisji Rządowych oraz art. 8–10, 16, 19–24 Organizacji Komisji Rządowej Sprawiedliwości z 1816 r. Por. H. Izdebski, *Kolegalność w Komisjach...*, s. 80, 86 n.

kolegialnych. Minister otrzymał bowiem uprawnienie wstrzymywania tych postanowień w razie uznania ich sprzeczności z przepisami prawnymi lub dobrem publicznym. Wówczas przedstawiał sprawę do decyzji ostatecznej albo Sądowi Najwyższemu, „jeżeli się tyczy karności sądowniczej”, albo Radzie Administracyjnej, w której zasiadał wraz z innymi kolegami-ministrami²⁷. Ponadto minister mógł do dwudziestu dni przedłużać dyskusję w Komisji „w przypadkach gdzie by się jemu rzecz nie dosyć jeszcze zdawała wyjaśnioną”²⁸. Mógł to więc być istotny środek do wywierania wpływu na ostateczną decyzję Komisji.

Reasumując, wypada podkreślić, iż mimo zastrzeżonej kolegialności, w sferze tej minister był władny kwestionować decyzje kolegium, co mogło skutkować jej unieważnieniem. W ten sposób przy zachowaniu form kolegialnych stworzono możliwości postępowania zmierzające nawet do systemu biuralistycznego²⁹.

Druga sfera działań, obejmująca kompetencje własne ministra, miała dotyczyć następujących zagadnień. Przede wszystkim minister samodzielnie decydował we wszystkich sprawach wykonawczych („co się ściaga do niezwłocznej i dokładnej egzekucji ustaw, dekretów i urzędzeń...”) i w kwestiach wymagających nagłego rozstrzygnięcia. Zarówno Statut Komisji Rządowych, jak i Organizacji Komisji Sprawiedliwości z 1816 r. nazywały powyższe uprawnienia ministra sprawami „prostego wykonania nie należącymi do narady ogólnej”. Jego obowiązkiem było tylko powiadomienie Komisji o wydanej decyzji. Mimo to członków Komisji nie można tu traktować jako rzeczywistych kontrolerów ministra, nie mieli oni bowiem żadnego wpływu na skuteczność zapadłego już rozwiązania. Oprócz tego ministrowi przekazano kompetencje wynikające z kierowania pracami Komisji, co w świetle przyjętych reguł kolegialności ograniczonej wydatnie wzmacniało jego rangę. Minister miał więc czuwać „nad pośpiechem i dokładnością w wykonywaniu postanowień rządu”, a do szczegółowych jego uprawnień należało: kierowanie i kontrolowanie wszystkich prac prowadzonych w całej Komisji, zwoływanie jej nadzwyczajnych posiedzeń, ocenianie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości wraz z proponowaniem stosownych rozwiązań z podejmowaniem inicjatywy ustawodawczej włącznie, kontrola tzw. list konduity urzędników sądowych, prowadzenie korespondencji z innymi władzami Królestwa oraz państw obcych. Ponadto minister ostatecznie decydował o treści corocznych raportów Komisji z działań resortu sprawiedliwości.

Otrzymane kompetencje, w połączeniu ze sprawami „prostego wykonania” i nagłymi dawały ministrowi sprawiedliwości duże możliwości osobistego kierowania całym resortem. Minister był władny podejmować decyzje poza posiedzeniami Komisji, co byłoby jeszcze zgodne z zasadami kolegialności ograniczonej, ale w praktyce miał rozstrzygać rzeczywisty zakres jego władzy, tj. realizowanie

²⁷ Tej rozdzielnosci dróg postępowania domagał się J. Zajączek, nie bez powodów pragnąc mieć wpływ na Komisję. I RSKP, sygn. 418, s. 150.

²⁸ I RSKP, sygn. 184, s. 17; sygn. 418, s. 93.

²⁹ Por. H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość...*, s. 180.

uprawnień wynikających z trybu zastrzeżonego dla kolegium i pełnego wykorzystania własnych kompetencji. W przyjętym bowiem systemie, mimo formalnego rozgraniczenia obydwu sfer, tkwiły wskazane już załączki konstrukcji biuralistycznej.

Z formalno-prawnego punktu widzenia reguły postępowania Komisji Sprawiedliwości ustalone w 1816 r. utrzymały się do końca jej istnienia w 1876 r. Potwierdzały je, wydane w 1847 r., przepisy Organizacji Komisji, utrzymując rzeczowy zakres spraw zastrzeżonych do rozpoznawania kolegiального z pewnym jednak zwiększeniem uprawnień dyrektora głównego, który mógł wstrzymać wykonanie postanowienia zapadłego w tym trybie, gdy tylko „nie podzielał zdania większości” (sprawa wówczas przechodziła do decyzji Rady Administracyjnej)³⁰. Dyrektor główny Komisji Sprawiedliwości otrzymał też w 1842 r. osobisty nadzór nad wprowadzanym najwyższym organem sądowym Królestwa, jakim były Warszawskie Departamenty Rządzącego Senatu³¹. Wzmacniało to zdecydowanie jego pozycję. Można więc stwierdzić, iż w funkcjonowaniu Komisji utrzymywały się reguły kolegialności ograniczonej pod jednoosobową kontrolą ministra. Dwutorowość postępowania podkreślali dygnitarze rosyjscy jako cechę charakterystyczną dla polskiej Komisji Rządowej Sprawiedliwości. Podnosił to w 1859 r. namiestnik Michał Dymitrowicz Gorczakow, a w 1874 r. sekretarz stanu Dymitr Nikołajewicz Nabokow zdecydowanie odróżniał kompetencje Komisji „podlegające kolegialnemu rozpatrzeniu” od „osobistego stanowiska dyrektora głównego”³².

Przy takim usytuowaniu normatywnym relacji minister–Komisja o praktyce postępowania w dużej mierze decydowała indywidualność ministra kierującego resortem³³. W okresie konstytucyjnym Królestwa Polskiego ministrowie sprawiedliwości przestrzegali obu trybów postępowania i żaden z piastujących to stanowisko nie reprezentował tendencji biuralistycznych. W istotnych wówczas pracach ustawodawczych nad zmianami zarówno w zakresie prawnym, o wydźwięku też politycznym, jak i osobowym stanowisko ministra i członków Komisji Sprawiedliwości było zazwyczaj zgodne, a nie można sądzić, by w ówczesnej specyficznej sytuacji personalnej Komisji było to wyrazem woli narzucaanej przez ministra. Raczej odwrotnie, przy częstych zmianach w obsadzie tego urzędu i stabilności członków Komisji (i to znakomitych znawców prawa), mieli oni w kolegium dużo do powiedzenia. Zwłaszcza Michał Woźnicki i Antoni Wycechowski nadawali często ton funkcjonowaniu Komisji, zarówno przy pracach legislacyjnych, jak i pozostałych. Z pierwszych bowiem ministrów Królestwa

³⁰ ZPAWS, t. 1, s. 3 n.

³¹ Ukaz z 26.03. (st. stylu) 1842 r., DPKP, t. 29, s. 299–397; Urządzenie wewnętrzne dla Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu z 8/20.09.1842 r., [w:] *Zbiór ukazów, postanowień i rozporządzeń dotyczących sądownictwa w Królestwie Polskim od 6/18 września 1841 r.*, t. 1, Warszawa 1850, s. 107–225.

³² W. Witkowski, *Komisja...*, s. 116.

³³ Por. H. Izdebski, *Kolegialność w Komisjach...*, s. 96.

Polskiego Tomasz Wawrzecki i Franciszek Węgleński sprawowali swe funkcje po parę miesięcy, a Walenty Sobolewski nie był wybitną osobistością. Od 1820 r., gdy ministrem został Marcin Badeni, główną rolę w Komisji zaczął odgrywać Woźnicki, który po śmierci Badeniego w 1824 r. został p.o. ministra sprawiedliwości. Ostatni przedpowstaniowy minister Ignacy Sobolewski (1825–1830), z pewnością wybitny polityk (w latach 1815–1822 minister sekretarz stanu) cieszący się dużym autorytetem, w czasach prowadzenia resortu, ze względu na stan zdrowia nie był już tak czynny i właściwie oddał kierownictwo Woźnickiemu (mającemu formalne zastępstwo)³⁴.

W latach 1832–1875 kierownictwo resortu sprawowało dziesięciu ministrów Polaków. Z zachowanej fragmentarycznie praktyki działań Komisji też nie wynika przypadek zarządzania nią w pełni sposobem biuralistycznym. Można znaleźć byłoby takie tendencje u pierwszego popowstaniowego dyrektora głównego Ksawerego Kosseckiego, sprawującego urząd przez 10 lat (do 1843 r.), szczególnie aktywnego w prowadzeniu polityki personalno-dyscyplinarnej w resorcie. Ale i on przestrzegał kolegiального trybu postępowania, zwłaszcza w prowadzeniu prac legislacyjnych i opierał się na merytorycznych głosach członków Komisji, zwłaszcza A. Wyczechowskiego. Silnymi i autorytarnymi osobowościami byli z pewnością Aleksander Wielopolski i Jan Kanty Wołowski, ale swe urzędy sprawowali bardzo krótko. Poza Kosseckim jeszcze tylko Onufry Wyczechowski i Teodor Wosiński wypełniali swe obowiązki po około 10 lat, pozostali znacznie krócej. Trudno przypuścić, by „zdążyli” oni, będąc niekiedy w podeszłym wieku i z osłabionym zdrowiem, narzucić w pełni jednoosobowy styl pracy. Skład Komisji Rządowej Sprawiedliwości był zdecydowanie bardzo stabilny i w gronie tym zasiadały nierzadko wybitne osobistości prawnicze, będące w stanie „hamować” ewentualne poczynania ministrów³⁵. Zasady kolegialności ograniczonej pozostały więc stałą i charakterystyczną zasadą funkcjonowania polskiej Komisji Rządowej Sprawiedliwości aż po kres jej istnienia w 1876 r.

Anmerkungen zum Amt des Justizministers im Königreich Polen (1815–1876)

Zusammenfassung

Im ersten Teil des Aufsatzes wird auf die Entstehungsgründe der Staatlichen Justizkommission im Königreich Polen hingewiesen. Die ersten Entwürfe werden geschildert, kraft deren das gesonderte Justizministerium das in der Zeit des Warschauer Fürstentums tätig war, aufgelöst und seine Befugnisse an das Oberste Gericht übertragen werden sollten sowie die Gründe, warum auf diese Pläne verzichtet wurde. Im zweiten Teil wird der formell-rechtliche Status des Amtes eines Justizmi-

³⁴ Por. W. Witkowski, *Komisja...*, s. 32–39.

³⁵ *Ibidem*, s. 42–51, 115–116. Także W. Witkowski, *Aleksander This i Jan Kanty Wołowski, Wybitni prawnicy Królestwa Polskiego*, Lublin 2001, s. 217–223.

nisters besprochen. Damit erhebt sich die Frage seiner Haftung aus der Gegenzeichnung der Akten des Monarchen und des Staatshalters sowie der rechtlichen Verantwortung dem Sejm (bis 1830) und Kaiser gegenüber. Nach dem Fall des Novemberaufstandes haftete der Justizminister ausschließlich dem Herrscher gegenüber. Besprochen wird auch die Frage der Vertretung eines Justizministers für die Zeit, in der er gestört war, sein Amt auszuüben. Im dritten Teil werden die Kompetenzen des Ministers im Vergleich zu den Berechtigungen der Justizkommission, also die Frage der Monokratie oder Kollegialität der Amtsausübung des zentralen Exekutivorgans kurz besprochen. Abschließend wird festgestellt, dass die Justizkommission nach den Grundsätzen der beschränkten Kollegialität mit stark vereinzeltten Berechtigungen des Ministers handelte. Das war jedoch kein bürokratisches System und in der Praxis befolgte man die Trennung der kollegialen und der monokratischen Kompetenzen.