

Grzegorz Smyk
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej)

„Urzędy mieszane” jako organy rozstrzygające spory administracyjne w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym

1. Rosyjski model kontroli administracji publicznej.

Jednym z elementów organizacji nowożytnej administracji typu biurokratycznego było powołanie instytucji nadzorujących i kontrolujących jej funkcjonowanie. Rozróżnienie tych dwóch funkcji nastąpiło równoległe z kształtowaniem i praktyczną realizacją idei konstytucyjnego państwa prawnego, kładącej szczególny nacisk na przestrzeganie przez administrację obowiązującego porządku prawnego i możliwość obrony praw i interesów podmiotów indywidualnych w drodze sądownictwa administracyjnego. W konsekwencji, co najmniej od drugiej połowy XIX w. pod pojęciem nadzoru rozumiano instancyjną kontrolę działalności administracyjnej organów niższych przez organy przełożone nad nimi, której istotą była możliwość bezpośredniej ingerencji organów wyższych w procesy decyzyjne organów podporządkowanych, wraz ze stosowaniem środków władczych, (tzw. nadzór kierowniczy). Natomiast pojęcie kontroli traktowano zawężająco – jako rozstrzygnięcie sporów administracyjnych w trybie sądowym.¹ Zatem podobnie jak współcześnie pojęcie nadzoru utożsamiano z pojęciem kontroli wewnętrznej, a kontroli - z sądownictwem administracyjnym, czyli jedną z form zewnętrznej kontroli administracji.² Niezależnie od kwestii nomen-

¹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 116 – 119; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce, 1764-1989*, Warszawa 2007s. 47 – 48.

² Współcześnie, pojęcie „kontroli” używane jest dla określenia funkcji organu administracyjnego podlegającej wyłącznie na sprawdzaniu działalności innych jednostek organizacyjnych, bez stałych możliwości wpływania na działalność jednostek kontrolowanych poprzez wydawanie im nakazów czy poleceń. Natomiast termin „nadzór” używany jest najczęściej dla określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki władcze oddziaływania na postępowanie organów nadzorowanych, co utożsamiane jest z tzw. nadzorem kierowniczym „Nadzór” wyróżnia władczy charakter form jego realizacji, „kontrola” zaś z założenia nie powinna dysponować środkami o takim charakterze. Zatem istotą działalności kontrolnej jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym administracją. Organ kontrolujący nie odpowiada bezpośrednio za działalność organu kontrolowanego. Natomiast organ nadzorujący nie tylko spostrzega i ocenia, ale również współadministruje i odpowiada za wyniki działalności organizatorskiej organów podległych nadzorowi - *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2000, s. 103; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii*

klaturowych, cechą charakterystyczną ustrojów nowoczesnych państw europejskich na przełomie XIX i XX stulecia, stało się wykształcenie instytucjonalnych instrumentów kontroli wewnętrznej i zewnętrznej administracji publicznej, służących zarówno zachowaniu gwarancji zasady legalizmu działalności administracyjnej, jak i bezpośredniej lub pośredniej ochronie indywidualnych praw obywateli w dziedzinie prawa publicznego. Na ich tle zupełnie inaczej sytuacja ta przedstawiała się w Imperium Rosyjskim i dzielącym jego losy ustrojowe Królestwie Polskim w okresie powojennym.

Pierwszym, i początkowo jedynym organem kontroli i nadzoru nad administracją publiczną państwa rosyjskiego był Senat Rządzący, przy czym funkcje te wykonywał tak w trybie administracyjnym jak i sądowym.³ W pierwszej połowie XVIII w., nadzór nad kolegiami i guberniami Senat realizował za pośrednictwem fiskalów, a ustanowiony bezpośrednio przy nim urząd oberfiskala obowiązywał być śledzić w sposób tajny bieg spraw i czynności w Senacie.⁴ Wkrótce jednak kontrola taka okazała się niewystarczająca i pojawiła się potrzeba powołania instytucji jawnego nadzoru nad administracją. Stała się nią instytucja prokuratury z prokuratorem generalnym na czele, który miał kontrolować czynności Senatu i kierować jego obradami na posiedzeniach z prawem określania czasu dyskusji. On też zarządzał kancelarią Senatu i stanowił łącznik pomiędzy nim a monarchą, gdyż przysługiwało mu prawo zawiadamiania o wszystkich istotnych sprawach bezpośrednio monarchę. Szybko urząd generała – prokuratora przekształcił się w organ wewnętrzny Senatu nadzorujący prawidłowość i szybkość prowadzonych przez Senat spraw.⁵

Reorganizacja Senatu za czasów Katarzyny II dokonała jego podziału na samodzielne departamenty, nadając mu charakter przede wszystkim organu sądowego. Jego uprawnienia nadzorcze wobec administracji, powierzone teraz Departamentowi I, uległy wyraźnemu osłabieniu, gdyż teoretycznie służyły one Senatowi jako całości, a nie jego poszczególnym departamentom. Ponadto, od samego początku istnienia Senatu występowało też pewne ograniczenie jego władzy nadzorczej wobec kolegów resortowych. Wynikało ono z tego, że w skład Senatu wchodził ich prezesi, w oczywisty sposób niezainteresowani w ujawnianiu nieprawidłowości zachodzących w podległych im resortach. W tej nowej organizacji Senatu prokurator generalny stał się głównym wykonawcą orzeczeń jego departamentów.⁶

i orzecznictwie, Warszawa 2013, s. 369 – 373; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 349; J. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 414 – 423; J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1993, s. 329 – 335.

³ „Senat Rządzący jest najwyższym organem sądowniczym, administracyjnym i wykonawczym, któremu podlegają wszystkie organy i urzędy w Imperium, oprócz wyższych władz administracyjnych oraz tych urzędów, które na podstawie odrębnych praw zostały wyłączone spod tej zależności” - ukaz z 2/13 III 1711 r. o władzy i odpowiedzialności Senatu Rządzącego, s. 654; Учреждение Правительствующего Сената, wyd. 1892, s. 1, art. 1.

⁴ Ukaz z 5 / 16 III 1711 r. o porządku prowadzenia spraw w Senacie Rządzącym i obowiązkach oberfiskala, PSZRI 1830, nr 2331, s. 635 – 636.

⁵ Ukaz z 27 IV / 8 V 1722 r., o obowiązkach oberprokuratora, PSZRI 1830, nr 3979, s. 662 – 664, art. 1–12.

⁶ Manifest Katarzyny II z 15 / 26 XII 1763 r. o organizacji wewnętrznej Senatu Rządzącego, s. 462 – 468, art. 1 - 9.

Kolejna reforma Senatu, przeprowadzona za panowania Aleksandra I formalnie przywracała Senatowi pełne prawo nadzoru nad administracją. W ukazie z 8 / 20 IX 1802 r. postanowiono wyraźnie, że: „Senat Rządzący sprawuje wyższy nadzór w trybie zarządzania i wykonania [...]”.⁷ Ale ta deklaracja nie uwzględniała zmian zachodzących równocześnie w centralnym aparacie administracyjnym. Ukazem z 8 / 20 IX 1802 r. - a więc aktem prawnym z tej samej daty co nowa organizacja Senatu - powołano w Cesarstwie nowoczesne organy administracji resortowej - ministrów, powierzając im, zgodnie z zasadą centralizmu, pełny zwierzchni nadzór nad działalnością podległych im rzeczowo struktur administracyjnych.⁸ W rezultacie tych zmian, prawo Senatu do zwierzchniego nadzoru nad „zarządzaniem” i „wykonaniem”, pomimo, że formalnie utrzymane, przeszło niemal w całości na ministrów resortowych, a możliwość wykonywania przez Senat funkcji nadzorczych przejawiała się jedynie wówczas, gdy: „[...] z ogólnego biegu spraw, lub na podstawie skarg wnoszonych do Senatu na poszczególne organy władzy, poweźmie on decyzję o konieczności wydania rozstrzygnięcia ogólnego lub wydania odpowiednich wskazówek wszystkim lub poszczególnym urzędem administracji podporządkowanej”.⁹ Ostatecznie, po ograniczeniu kompetencji nadzorczych, Senat utrzymał przede wszystkim uprawnienia kontrolne wobec administracji, realizowane w trybie odwoławczym w przypadku skarg na decyzje organów administracyjnych. Kierunek tych zmian dopełniła reforma sądownictwa z 1864 r., podkreślając jego funkcję najwyższego sądu kasacyjnego.¹⁰

W drugiej połowie XIX w., uprawnienia kontrolne Senatu wobec administracji stały się załączkiem rosyjskiego sądownictwa administracyjnego. Jego podstawę stanowiła deklaracja „Praw Zasadniczych”, zgodnie z którą, wszystkie organy państwa w tym i organy administracyjne miały działać ma podstawie obowiązującego prawa.¹¹ Jego przekroczenie przez organ administracji uprawniało zainteresowane podmioty prywatne lub prawne do złożenia zażalenia na zarządzenia naruszające ich prawa. Kontrola działalności administracji w takich przypadkach ograniczała się jednak jedynie do badania legalizmu podejmowanych decyzji, a nie do oceny ich skutków. Ponadto, każdy urzędnik ponosił odpowiedzialność materialną wobec osób prywatnych za szkody majątkowe, wyrządzone swoim nieprawnym postępowaniem.¹²

Skargi na nielegalne decyzje administracyjne, poza decyzjami ministrów i kierowników urzędów centralnych, rozpoznawały w pierwszej instancji specjalne organy kolegialne, tworzone od drugiej połowy XIX w. oddzielnie dla poszczególnych dzia-

⁷ Ukaz z 8 / 20 IX 1802 r. o prawach i obowiązkach Senatu Rządzącego, s. 462.

⁸ Ukaz z 8 / 20 IX 1802 r. o organizacji ministerstw ..., s. 463 - 597, ar. 1 - 197; Учреждение Министерств, wyd. 1892, s. 171, art. 152.

⁹ Учреждение Правительствующего Сената, wyd 1892, s. 41, art. 202.

¹⁰ „Do bezstronnego wymiaru sprawiedliwości Senatu należy najwyższy nadzór nad sądami w sprawach cywilnych, karnych i granicznych. W ten sam sposób, do Senatu Rządzącego należy zarząd wymiarem sprawiedliwości w charakterze najwyższego sądu kasacyjnego.”, Учреждение Правительствующего Сената, wyd. 1892, s. 1, art. 3.

¹¹ Основные Законы, wyd. 1892, s. 11, art. 47.

¹² В.В. Ивановский, Учебник административного права, Kazań 1911, s. 164 - 167; И.Т. Тарасов, Краткий очерк науки административного права, Jarosław 1888, s. 47; А.И. Елистратов, Основные начала административного права, Moskwa 1914, s. 258 - 269; Н.М. Коркунов, Русское государственное право, т. II, Sankt Petersburg 1909, s. 499 - 508.

łów zarządu administracyjnego, a nawet dla wybranych przedmiotów działalności administracyjnej państwa. Należały do nich: Gubernialne Urzędy do Spraw Włościańskich (utworzone w 1861 r. a następnie zreorganizowane w 1889 r.), Gubernialne Urzędy do Spraw Miejskich (od 1870 r.), Gubernialne Urzędy do Spraw Ziemskich (od 1890 r.) - powołane do kontroli działalności samorządu wiejskiego, miejskiego i ziemskiego w wewnętrznych guberniach Cesarstwa, dalej: Gubernialne Urzędy do Spraw Powinności Wojskowej (od 1874 r.), Gubernialne Urzędy do Spraw Fabrycznych (od 1886 r.), przekształcone w 1899 r. w Gubernialne Urzędy do Spraw Fabrycznych i Górniczych, oraz Gubernialne Urzędy do Spraw Podatku Kwaternkowego (od 1893 r.), i Gubernialne Urzędy do Spraw Podatku Przemysłowego (od 1898 r.) - powołane jako instancja odwoławcza od decyzji urzędów rekruckich i organów podatkowych, tj. izb skarbowych. Jako ostatnie utworzone zostały w 1906 r. Gubernialne Urzędy do Spraw Stowarzyszeń, zajmujące się sprawami rejestracji i kontroli działalności stowarzyszeń i związków.¹³ Ze względu na specyficzny skład osobowy i zakres przyznanych kompetencji, w literaturze przedmiotu urzędy te nazywane były „urzędami mieszanymi” (смешанные присутствия). Składały się one zawsze z gubernatora, wicegubernatora, prokuratora sądu okręgowego i zarządzającego gubernialna izba skarbową oraz przedstawicieli samorządu, ziemian i przedsiębiorców oraz płatników określonego rodzaju podatków, pochodzących z wyboru lub nominacji gubernialnych władz administracyjnych, przy czym element biurokratyczny w takich urzędach zawsze przeważał na członkami z wyboru. Poza rozpatrywaniem skarg, do ich kompetencji należały także wybrane kwestie nadzorcze a nawet decyzyjne, przy czym w postępowaniu w takich sprawach były one w pełni zależne od gubernialnych władz administracji ogólnej, tj. od gubernatorów. W konsekwencji, sądownictwo administracyjne w najniższej instancji nie zostało wyodrębnione z ogólnego pionu administracji, ale zintegrowane z jej strukturami traktowane było - z formalnego punktu widzenia - jako specjalny tryb postępowania wewnątrzadministracyjnego. Natomiast skargi przeciwko urzędnikom o wynagrodzenie szkody wywołanej ich niedbalstwem lub przekroczeniem uprawnień, rozpoznawały sądy powszechne. Ich właściwość zależała od rangi pozwanego urzędnika, a w skład kompletu orzekającego wchodziło, obok trzech sędziów zawodowych, także dwaj przedstawiciele zainteresowanego pionu administracji z głosem stanowczym.¹⁴ Zatem i w takich sprawach sądownictwo i administracja przenikały się wzajemnie, nadając kontroli administracji quasi - sądowy charakter.

Rosyjski model nadzoru i kontroli administracji wprowadzony został w Królestwie Polskim równocześnie z reorganizacją zarządu gubernialnego i powiatowego po powstaniu styczniowym. Funkcje nadzorcze przejęły nowoutworzone organy administracji gubernialnej i powiatowej poszczególnych pionów resortowych, dla których ostateczną instancją decydującą byli ministrowie rezydujący w Petersburgu. Natomiast zniesienie Rady Stanu Królestwa Polskiego w 1867 r. oznaczało ostatecz-

¹³ Podstawy organizacyjne, skład, kompetencje i zasady funkcjonowania tych urzędów przedstawiono szczegółowo w dalszej części tego artykułu.

¹⁴ С.А. Корф, *Административная юстиция в России*, Санкт Петербург 1910, t. I., s. 212 - 283, t. II., s. 277; А.И. Елистратов, dz.cyt., s. 269 - 285.

ną likwidację sądownictwa administracyjnego, istniejącego na tych ziemiach od czasów Księstwa Warszawskiego. Jego zadania przejęły z czasem „urzędy mieszane”, wypełniając jedynie częściowo powstałą lukę. Spośród nich, w Królestwie Polskim nie występowały Gubernialne Urzędy do Spraw: Miejskich i Ziemskich, co było konsekwencją zaniechania przez władze carskie wprowadzenia w Królestwie instytucji samorządowych tego szczebla. Ponadto, specyfiką „urzędów mieszanych” w Królestwie Polskim, wynikającą wyłącznie z powodów politycznych, było ograniczenie ich składu personalnego jedynie do elementu biurokratycznego i pełne podporządkowanie merytorycznej i formalnej strony postępowania ich kolegów decyzyjnych kontroli władz gubernialnych. W rezultacie, działalność orzecznicza „urzędów mieszanych” w sprawach administracyjnych w Królestwie Polskim zależna była w zdecydowanie większym stopniu od aktualnych kierunków polityki władz carskich reprezentowanych i nadzorowanych bezpośrednio przez gubernatorów niż w wewnętrznych guberniach Cesarstwa. Połączenie tych czynników z dyskrejonalnymi regułami postępowania wewnątrzadministracyjnego, stosowanymi w tych urzędach, pozbawiało mieszkańców Królestwa Polskiego gwarancji bezstronnej obrony ich praw i interesów w sporach z obcą i z założenia nieufną wobec nich administracją.¹⁵

2. Gubernialne urzędy do spraw włościańskich

Pierwszymi „urzędami mieszanymi” wprowadzonymi przez władze carskie w Królestwie Polskim były, utworzone ukazem z 18 / 30 XI 1870 r., Gubernialne Urzędy do Spraw Włościańskich (Губернския по Крестьянским делам присутствия), które zastąpiły działające dotąd Komisje Włościańskie, powołane do realizacji ukazów uwłaszczeniowych z 1864 r.¹⁶ Urzędy te wzorowane były na podobnych instytucjach istniejących od 1861 r. w wewnętrznych guberniach Cesarstwa, ale ze względu na odmienne regulacje prawne oraz charakter reform uwłaszczeniowych w Królestwie, różniły się od nich zarówno organizacją wewnętrzną jak i zakresem przyznanych kompetencji.¹⁷ W Królestwie Polskim Gubernialne Urzędy do Spraw Włościańskich składały się z: gubernatora, jako przewodniczącego, jego zastępcy - wicegubernatora, zarządzającego izbą skarbową w guberni, jednego stałego członka (непременный член), mianowanego przez cesarza na wniosek ministra spraw wewnętrznych spośród urzędników aparatu włościańskiego, oraz z powiatowych komisarzy włościańskich. Przy każdym urzędzie funkcjonowała - pod nadzorem członka stałego - kancelaria, złożona z sekretarza, geometrów i personelu

¹⁵ K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4, Warszawa 1982, s. 95 - 96.

¹⁶ Ukaz z 18 / 30 XI 1870 r. o ustanowieniu przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Komisji do Spraw Włościańskich w guberniach Królestwa Polskiego i przemianowaniu komisji włościańskich w Królestwie Polskim na gubernialne urzędy do spraw włościańskich, DPKP, t. 71, s. 59 - 67, art. 1 - 6. Cz. Ohryzko - Włodarska, *Organizacja władz włościańskich w Królestwie Polskim i ich pozostałość aktowa, (1864-1918)*, Warszawa 1973, s. 29 - 32; A. Górak, K. Łatawiec, *Rosyjska administracja specjalna w Królestwie Polskim, 1839-1918*, Lublin 2014, s. 59-60.

¹⁷ Chodzi tu o Gubernialne i Powiatowe Urzędy do Spraw Włościańskich, jak i Główny Komitet do Spraw Urządzenia Stanu Włościańskiego, powołane w 1861 r. dla realizacji reform wiejskich w Cesarstwie, Ukaz z 19 II / 2 III 1861 r. przepisy o organizacji gubernialnych i powiatowych urzędów do spraw włościańskich, PSZRI 1861, nr 36660, s. 217 - 218, art. 125 - 132.

biurowego. Decyzje urzędu podejmowane były kolegialnie, przy czym do ich ważności wymagano, aby w posiedzeniach brały udział przynajmniej trzy osoby, w tym obligatoryjnie stały członek urzędu oraz jeden powiatowy komisarz włościański, a w razie nieobecności stałego członka – dwaj komisarze. Posiedzenia zwoływał i przewodniczył im gubernator, lub w jego zastępstwie wicegubernator.¹⁸

Do kompetencji Gubernialnych Urzędów do Spraw Włościańskich należały sprawy zlikwidowanych Komisji Włościańskich, tj.: 1. sprawdzanie i poprawianie tabel likwidacyjnych i nadawczych przedstawianych przez dziedziców i wprowadzanie ich w wykonanie, 2. poświadczanie dobrowolnych umów pomiędzy dziedzicami dóbr a włościanami o uchylenie lub modyfikację sposobu użytkowania służebności gruntowych (serwitutów), zamianie gruntów i użytków, przeniesienia osad itp., 3. rozstrzyganie sporów pomiędzy dworem a wsią o grunty i służebności, oraz skarg składanych przez obie strony w tym przedmiocie, 4. rozpatrywanie próśb o przymusową separację gruntów dworskich od włościańskich, likwidację serwitutów i rozdział wspólnot wiejskich, 5. dokonywanie rozdziału i obsadzania gospodarstw opuszczonych (pustek), 6. rozpoznawanie skarg na działalność komisarzy powiatowych, 7. wyjaśnianie włościanom znaczenia ukazu uwłaszczeniowego i zapobieganie szerzeniu się jego fałszywych interpretacji, 8. nadzór nad wyborami władz gminnych, rozkładem podatku gruntowego i powinności gminnych oraz zatwierdzanie, poświadczonych przez komisarza powiatowego, uchwał zebrań gromadzkich w sprawie podziału gruntów gromadzkich, 9. nadzór nad dokonywaniem pomiarów gruntów wiejskich, 10. rozpatrywanie wniosków właściwych władz o zmianę granic okręgów sądów gminnych, wyznaczenie ich siedzib i terminy wyboru ławników, 11. udzielanie zezwoleń na utworzenie lub zamknięcie włościańskich kas pożyczkowo – oszczędnościowych, 12. nadzór nad trybem alienacji, oddawania w dzierżawę, najem lub zastaw osad i gruntów włościańskich i przeciwdziałanie ich rozdrabnianiu.¹⁹ Ponadto, w 1870 r. na urzędy te nałożono dodatkowo obowiązek „[...] roztrząsania i decydowania: a. skarg na rozporządzenia wójtów w sprawie opieki nad nieletnimi i na decyzje rad rodzinnych, b. skarg na uchwały zebrań gminnych i gromadzkich w przedmiocie rozkładu podatku podymnego i gruntowego, c. spraw w przedmiocie ustania zobowiązań wieczysto – czynszowych [...]”.²⁰ Dla ich rozstrzygnięcia wyodrębniano ze składu Gubernialnego Urzędu do Spraw Włościańskich osobny Urząd Specjalny (особое присутствие), złożony z członka stałego jako

¹⁸ „W każdej guberni w zamian komisji włościańskiej tworzy się Gubernialny Urząd do Spraw Włościańskich, pozostający pod prezydencją gubernatora i złożony z wicegubernatora, który pełni obowiązki prezesa w razie nieobecności gubernatora, oraz członka stałego, zarządzającego izbą skarbową i z komisarzy powiatowych. Dla uchwał prawomocnych urząd gubernialny składać się powinien z prezesa lub jego zastępcy i nie mniej, jak dwóch członków, w tej liczbie z członka stałego i jednego z komisarzy powiatowych, a w razie nieobecności członka stałego, z dwóch komisarzy. [...] Stali członkowie urzędu gubernialnego będą mianowani i uwalniani od obowiązków na przedstawienie ministra spraw wewnętrznych z Najwyższego Zezwolenia [...]”, Ukaz z 18 / 30 XI 1870 r. o ustanowieniu przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Komisji do Spraw Włościańskich w guberniach Królestwa Polskiego, s. 59 – 61, art. 1, pkt.2.

¹⁹ Ukaz z 19 II / 2 III 1864 r. o utworzeniu Komitetu Urządzącego w Królestwie Polskim, s. 149 – 151, art. 17, pkt. a – j.

²⁰ Ukaz z 18 / 30 XI 1870 r. o ustanowieniu przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Komisji do Spraw Włościańskich w guberniach Królestwa Polskiego, s. 59 – 61, art. 1, pkt.2 a – d.

przewodniczącego i dwóch komisarzy powiatowych, powoływanych rotacyjnie na jego posiedzenia.²¹

Odnosnie wyżej wymienionych kompetencji, Gubernialne Urzędy do Spraw Włościańskich wykonywały zarówno funkcje właściwe dla organu administracyjnego, decydującego w pierwszej instancji w sprawach zastrzeżonych dla jego właściwości (pkt. 1 - 2, 4 - 5, oraz 10 - 11), jak i funkcje nadzorcze wobec działalności podległego im aparatu administracyjnego, tj. komisarzy powiatowych (pkt. 6, 8, 9 i 12), w których występowały w charakterze organów administracyjnych drugiej instancji, funkcje interpretacyjne (pkt. 7), oraz funkcje sądowe, których urzędy te działały jako sądy administracyjne pierwszej instancji (pkt. 3 oraz a - c).

Pierwotnie wszystkie skargi na decyzje Gubernialnych Urzędów do Spraw Włościańskich kierowane były przez osoby zainteresowane do Tymczasowej Komisji do Spraw Włościańskich Guberni Królestwa Polskiego, utworzonej w tym celu przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w Petersburgu.²² W sprawach, w których urzędy gubernialne decydowały w drugiej instancji, Komisja ta orzekała w trybie kasacyjnym, w pozostałych przypadkach - apelacyjnie. Od orzeczeń Komisji przysługiwała, w terminie trzech miesięcy od ich ogłoszenia, dalsza skarga do ministra spraw wewnętrznych, a od jego decyzji - do Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego, który sprawę rozstrzygał ostatecznie.²³ Po likwidacji Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego w 1881 r., kierowane do niego skargi na decyzje Komisji i ministra spraw wewnętrznych przekazano przejściowo do właściwości Głównego Komitetu do Urządzenia Stanu Włościańskiego. Już rok później Komitet ten został zniesiony a jego uprawnienia w sprawach spornych przejął Wydział Spraw Włościańskich przy Departamencie I Senatu Rządzącego, przekształcony w 1884 r. w samodzielny Departament II, zwany także nieoficjalnie „Departamentem Włościańskim Senatu Rządzącego” (Крестьянский Департамент Правительствующего Сената).²⁴ W tym samym

²¹ „[...] Dla spraw wymienionych w pkt. a - c, ustanawia się przy urzędzie gubernialnym osobny urząd, pozostający pod prezydencją członka stałego i złożony z komisarzy powiatowych w niemniejszej liczbie jak dwóch, którzy powoływani być mają na posiedzenia tego urzędu podług ustanowionej kolejności [...]”, Ukaz z 18 / 30 XI 1870 r. o ustanowieniu przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Komisji do Spraw Włościańskich w guberniach Królestwa Polskiego, s. 61, art. 1, pkt. 2.

²² „Dla zawiadywania sprawami włościańskimi, w ministerstwie spraw wewnętrznych ustanawia się Tymczasową Komisję do Spraw Włościańskich dla Guberni Królestwa Polskiego, składającą się z prezesa i dwóch członków, mianowanych przez Najwyższą Władzę, na przedstawienie ministra spraw wewnętrznych.”, Ukaz z 18 / 30 XI 1870 r. o ustanowieniu przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Komisji do Spraw Włościańskich w guberniach Królestwa Polskiego, s. 61, art. 1, pkt. 3.

²³ „Skargi na decyzje Komisji Tymczasowej do Spraw Włościańskich Guberni Królestwa Polskiego, mogą być podawane do ministra spraw wewnętrznych przed upływem 30 dni od czasu ogłoszenia decyzji Komisji. Co do skarg, które minister uzna za bezzasadne, komunikuje on interesantom decyzję odmowną; w razie zaś jeżeli znajdzie on, że skarga zasługuje na uwzględnienie, oraz jeżeli skarga zanesioną została, również przed upływem 30 dni, na decyzję samego ministra, przedstawia on takową wraz ze swoją opinią Komitetowi do Spraw Królestwa Polskiego.”, Ukaz z 18 / 30 XI 1870 r. o ustanowieniu przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Tymczasowej Komisji do Spraw Włościańskich w guberniach Królestwa Polskiego, s. 63, art. 3; Cz. Ohryzko - Włodarska, dz.cyt., s. 31.

²⁴ Ukaz z 25 V / 6 VI 1882 o likwidacji Głównego Komitetu do Urządzenia Stanu Włościańskiego i powołaniu Wydziału Spraw Włościańskich przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, ZPKP, t. 21, s. 211 - 215; ukaz z 24 I / 5 II 1884 r. o organizacji Departamentu II Senatu Rządzącego, PSZRI 1884, nr 1978, s. 124

roku, Tymczasową Komisję do Spraw Włościańskich Guberni Królestwa Polskiego przemianowano na Urząd do Spraw Włościańskich Guberni Królestwa Polskiego (Присутствие по Крестьянским делам Губерний Царства Польского), funkcjonujący w ramach Wydziału Ziemskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Земское отделение Министерства внутренних дел).²⁵

W rezultacie tych przekształceń nastąpiła zmiana właściwości organów, do których kierowano skargi na decyzje Gubernialnych Urzędów do Spraw Włościańskich. Decyzje wydane przez nie w pierwszej instancji można było zaskarżyć w terminie 3 miesięcy od ich ogłoszenia do Urzędu do Spraw Włościańskich Guberni Królestwa Polskiego przy Wydziale Ziemskim Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a następnie do Departamentu II Senatu Rządzącego, w drugiej – wprost do Departamentu II.²⁶

3. Gubernialne urzędy do spraw powinności wojskowej

„Statut o powinności wojskowej” z 1874 r. powierzał bezpośredni zarząd rekrutacją do wojska Powiatowym i Okręgowym Urzędem do Spraw Powinności Wojskowej (Уездный и Окружный по Воинской Повинности присутствия). Ich kompetencje ograniczały się jedynie do czynności czysto administracyjnych związanych z przeprowadzeniem poboru rekrutów do wojska, takich jak układanie list poborowych oraz przeprowadzanie badań lekarskich.²⁷ Natomiast organem nadzorczym i jednocześnie instancją odwoławczą wobec decyzji tych urzędów były Gubernialne Urzędy do Spraw Powinności Wojskowej (Губернский по Воинской Повинности присутствия). Ich skład osobowy był charakterystyczny dla rosyjskich urzędów mieszanych. Tworzyli go przedstawiciele resorów spraw wewnętrznych, wojny, sprawiedliwości. Przewodniczącym był zawsze gubernator a członkami: wicegubernator, dowódca oddziałów wojskowych stacjonujących w guberni, prokurator sądu okręgowego lub jego zastępca (towarzysz prokurator) oraz stały członek zarządzający postępowaniem w urzędzie wyznaczany przez gubernatora. Ponadto, w wewnętrznych guberniach Cesarstwa, w których działały organy samorządu ziemskiego, komplet ten uzupełniali: gubernialny marszałek szlachty oraz przewodniczący i jeden z członków gubernialnego samorządu ziemskiego.²⁸ W Królestwie Polskim,

– 132, art. 1 – 20.

²⁵ Ukaz z 28 II / 12 III 1884 r. o likwidacji Tymczasowej Komisji do Spraw Włościańskich i przemianowaniu jej na Urząd do Spraw Włościańskich Guberni Królestwa Polskiego, PSZRI 1884, nr 2058, s. 538 – 541; Учреждение Министерств, wyd. 1892, s. 52, art. 384.

²⁶ „Do kompetencji Departamentu II Senatu Rządzącego należy: „[...] rozstrzygnięcie w drugiej instancji skarg na działalność gubernialnych urzędów do spraw włościańskich w Królestwie Polskim oraz odwołań od decyzji wydanych przez Wydział Ziemski Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawach spornych z guberni Królestwa Polskiego, rozstrzygniętych w pierwszej instancji w Gubernialnych Urzędach do Spraw Włościańskich.”, Учреждение Правительствующего Сената, wyd. 1892 ..., s.7, art. 20, pkt. 4; J. J. Litauer, *O terminach i trybie podawania skarg w sprawach administracyjnych Królestwa Polskiego*, Warszawa 1897, s. 19 – 20.

²⁷ Skład i szczegółowy wykaz kompetencji tych urzędów zawierały art. 102 i 103 Statutu, Устав о воинской повинности, wyd. 1897, s. 27 – 28; J. Legieć, *Ewidencja poborowych i rezerwistów w Królestwie Polskim w latach 1874-1914*, [w] *Dzieje biurokracji*, t. IV, cz. 1, red. A. Górak, K. Latawiec, D. Magier, Lublin-Siedlce 2011, s. 515-528; A. Górak, K. Latawiec, dz.cyt., s. 55.

²⁸ „W każdej guberni i obwodzie znajdować się będzie gubernialny lub obwodowy urząd do czynności zaciągu wojskowego, składający się pod prezydencją gubernatora lub naczelnika obwodu z następujących

a także w guberniach nadbałtyckich i syberyjskich, gdzie nie było organów samorządowych szczebla gubernialnego, miejsce tych ostatnich zajmowali: stały członek gubernialnego urzędu do spraw włościańskich i jeden powiatowy komisarz do spraw włościańskich z terenu guberni.²⁹

Do kompetencji Gubernialnych Urzędów do Spraw Powinności Wojskowej należał: „1. ogólny nadzór nad poborem do wojska, 2. podział rekrutów pomiędzy wyznaczonymi jednostkami wojskowymi, 3. powtórne badanie osób wezwanych do odbycia służby wojskowej, 4. rozpatrywanie skarg na powiatowe i okręgowe urzędy do spraw powinności wojskowej, 5. rozpatrywanie sprawozdań miejscowych urzędów do spraw powinności wojskowej i sporządzanie ogólnego sprawozdania gubernialnego, oraz 6. rozstrzyganie wątpliwości prawnych powstałych w urzędach miejscowych.”³⁰ Spośród nich, do funkcji nadzorczych zaliczyć należy wymienione w punkcie 1, 3 i 6; do administracyjnych – w 2 i 5, zaś ostatnie, wskazane w punkcie 4, miały charakter administracyjno-sądowy.

Jako organy nadrzędne wobec niższych władz zarządu rekruckiego, Gubernialne Urzędy do Spraw Powinności Wojskowej wykonywały wobec nich funkcje nadzoru instancyjnego. Przybierał on postać nadzoru kierowniczego, gdyż działając w tym trybie urząd gubernialny był uprawniony nie tylko do uchylania decyzji urzędów powiatowych i okręgowych w każdym przypadku stwierdzenia naruszenia prawa lub innych ich „niepoprawności”, ale także, przez zarządzenie powtórnego badania lekarskiego, do bezpośredniej ingerencji w ich tryb decyzyjny.³¹ Natomiast wykonywanie nadzoru w przypadku pojawienia się wątpliwości co do zakresu stosowania obowiązujących przepisów prawnych przez urzędy powiatowe i okręgowe było bardziej skomplikowane. Jeżeli sytuacja taka pojawiła się przed wydaniem decyzji przez urzędy okręgowe lub powiatowe, urząd gubernialny wydawał postanowienie, będące aktem administracyjnym, w którym dokonywał własnej wykładni wraz z pouczeniem co do dalszego postępowania w danej sprawie. W przypadku zaś gdy wątpliwości takie powstały już po wydaniu decyzji, to postanowienie takie miało charakter orzeczenia administracyjno-sądowego, uchylającego lub zmieniającego wadliwą decyzję organów powiatowych lub okręgowych.³² Należy przy tym zauważyć, że prawo to

osób: gubernialnego marszałka szlachty, prezesa gubernialnego zarządu ziemskiego, jednego członka według wyboru tego zarządu, z gubernialnego naczelnika wojennego albo jego zastępcy i prokuratora sądu okręgowego lub jego zastępcy.” – Устав о воинской повинности, wyd. 1897, s. 25-26, art. 99.

²⁹ „W guberniach nadbałtyckich, Królestwa Polskiego i syberyjskich, zamiast prezesa i członka zarządu ziemskiego, wyznaczają się: w guberniach nadbałtyckich – osobny członek z ramienia rządu i członek komisji do spraw włościańskich; w guberniach Królestwa Polskiego – stały członek Gubernialnego Urzędu do Spraw Włościańskich i jeden z powiatowych komisarzy do spraw włościańskich; w syberyjskich – radca rządu gubernialnego lub obwodowego.” – Tamże, s. 26, art. 100 pkt. 4.

³⁰ Tamże, s. 29 – 30, art. 107 pkt. 1 – 6.

³¹ „Urzędy zaciągowe, pod względem uznania rewidowanych za zdatnych lub niezdatnych do służby wojskowej, nie są obowiązane stosować się do zdania lekarzy dokonywających rewizji. Obecny przy rewizji osobom nadaje się prawo czynienia zarzutów przeciwko uznaniu osoby za niezdatną do służby wojskowej. Zarzuty te wnoszone są do protokołu urzędu powiatowego, okręgowego lub miejskiego, a urzędowi gubernialnemu służy prawo zarządzenia superrewizji nawet i takich osób, co do których zapadło jednomyślne postanowienie urzędu, który dokonywał rewizji.” – Tamże, s. 40–41, art. 149.

³² С. Горяинов, Уставы о воинской повинности, Санкт Петербург 1908, s. 231; С.А. Корф, dz.cyt., t. II,

przysługiwało urzędom gubernialnym tylko przez okres dwóch lat od wydania decyzji przez urzędy okręgowe i powiatowe.³³

Odnośnie funkcji administracyjno-sądowych, trzeba zauważyć, że wymienione w art. 107 pkt. 4 mówiły jedynie ogólnie o skargach na urzędy miejscowe, bez wyraźnego określenia przedmiotów działalności administracyjnej, podlegających zaskarżeniu do urzędów gubernialnych. Jedyny wyjątek stanowił przepis art. 224, który przewidywał możliwość złożenia skargi przez poborowego „na instytucje i urzędników układających szczegółowe listy powołania co do ich niedokładności”.³⁴ Tym niemniej, zgodnie z art. 228, wszystkie pozostałe decyzje urzędów powiatowych i okręgowych mogły być zaskarżone za ich pośrednictwem, do urzędów gubernialnych w terminie czterech tygodni od ich wydania.³⁵

W postępowaniu w urzędzie gubernialnym wywołanym na skutek wniesienia skargi na decyzje urzędów powiatowych i okręgowych stosowano reguły postępowania określone w ogólnej organizacji guberni. Jego przeprowadzenie powierzono sekretarzowi i kancelarii gubernatora pod bezpośrednim nadzorem stałego członka urzędu wyznaczonego przez gubernatora.³⁶ Zapadłe w ich wyniku orzeczenia przybierały postać decyzji. Decyzje urzędu gubernialnego w sprawach ustalenia list poborowych, oraz ich kwalifikacji do służby wojskowej, były ostateczne i nie podlegały dalszemu zaskarżeniu.³⁷ W pozostałych sprawach, zainteresowanemu lub członkom jego rodziny przysługiwało prawo złożenia skargi do Departamentu I Senatu Rządzącego w terminie dwóch miesięcy od daty wydania decyzji. W tym celu urząd gubernialny zobowiązany był, bez wnikania w zasadność skargi, przekazać ją Senatowi wraz ze wszystkimi dokumentami sprawy.³⁸

4. Gubernialne urzędy do spraw fabrycznych i górniczych

Kolejnymi urzędami „mieszanym”, uznawanymi w doktrynie rosyjskiej za sądy

s. 156 - 157.

³³ „Czynności i decyzje urzędów powiatowych mogą być sprawdzane w drodze rewizji i uchylane przez urzędy gubernialne do spraw powinności wojskowej niezależnie od skarg osób prywatnych, jeżeli od czasu dokonania czynności lub wydania decyzji urzędu powiatowego do zarządzania sprawdzenia tychże nie upłynęły dwa lata.” Устав о воинской повинности, wyd. 1897, s. 29 - 30, uwaga do pkt. 1 art. 107; J. J. Litauer, *O terminach i trybie do podawania skarg w sprawach administracyjnych*, Warszawa, 1897, s. 11 - 12. W literaturze rosyjskie, to ograniczenie wykonywania funkcji nadzorczych wobec działalności urzędów miejskich i powiatowych uzasadniano wyłącznie przyczynami politycznymi, „[...] gdyż ministerstwo spraw wewnętrznych zawsze starało się chronić postanowienia urzędów miejscowych przed zbyt rozległą interpretacją atrybucji nadzorczych ze strony urzędów gubernialnych.”, С.А. Копф, dz.cyt., t. II, s. 156.

³⁴ Устав о воинской повинности, wyd. 1897, s. 49, art. 224.

³⁵ „Skargi na wszystkie pozostałe decyzje urzędów powiatowych, okręgowych i miejskich, podają się do urzędu gubernialnego w terminie czterotygodniowym od dnia ogłoszenia decyzji”, Устав о воинской повинности, wyd. 1897, s. 49, art. 228.

³⁶ Prowadzenie spraw w gubernialnych i obwodowych urzędach do spraw powinności wojskowej powierza się sekretarzowi urzędu i kancelarii gubernatora [...], Устав о воинской повинности, wyd. 1897, s. 31, art. 110.

³⁷ „Poczytują się za ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu decyzje urzędu gubernialnego w przedmiotach: ustalenia list poborowych, oraz określenia wieku według wyglądu zewnętrznego [...]”, Устав о воинской повинности, wyd. 1897, s. 49, art. 233.

³⁸ „W innych przedmiotach skargi na decyzje urzędu gubernialnego kierowane są za pośrednictwem tegoż urzędu do Departamentu I Senatu Rządzącego w terminie dwumiesięcznym”, Устав о воинской повинности, wyd. 1897, s. 49 - 50, art. 234; J. J. Litauer, dz.cyt., s. 21.

administracyjne pierwszej instancji, były gubernialne urzędy do spraw fabrycznych i górniczych (Губернския по Фабричным и Горнозаводским делам присутствие).³⁹ Powstały one w 1899 r. z połączenia oddzielnych dotąd, Inspekcji fabrycznej, istniejącej od 1886 r. i górniczej, powołanej w 1892 r.⁴⁰ W systemie władz administracyjnych Cesarstwa stanowiły one niższe ogniwo Inspekcji Fabrycznej - organu administracji prawa pracy, powołanego w 1882 r. do nadzoru nad stosunków pracy w fabrykach i zakładach przemysłowych Imperium. Ich skład i kompetencje określały początkowo „Przepisy o nadzorze zakładami przemysłowymi i wzajemnych stosunkach między fabrykantami a robotnikami” z 1886 r., wprowadzone w Królestwie Polskim pięć lat później, oraz postanowienia „Statutu o przemyśle” z 1893 r., zmieniane wielokrotnie w latach późniejszych.⁴¹ Zgodnie z ich postanowieniami, w skład Gubernialnych Urzędów do Spraw Fabrycznych i Górniczych wchodziło: „[...] gubernator jako przewodniczący, wicegubernator, prokurator sądu okręgowego, gubernialny naczelnik żandarmerii, oberpolicmajster miasta Warszawy, okręgowy inspektor fabryczny, okręgowy inżynier górnictwa (po 1899 r.) oraz dwóch, a po 1899 r. czterech, przedstawicieli miejscowych fabrykantów, wskazanych przez gubernatora.”⁴² Ponadto, w posiedzeniach urzędów gubernialnych mogły brać udział, z głosem doradczym, „osoby, od których można oczekiwać przydatnych informacji i wyjaśnień.”⁴³

Do kompetencji Gubernialnych Urzędów do Spraw Fabrycznych i Górniczych należało: „1. wydawanie postanowień dotyczących środków ochrony życia i zdrowia w fabrykach i zakładach przemysłowych na terenie guberni, 2. rozstrzyganie spraw dotyczących naruszenia zasad i trybu zarządzania fabrykami, 3. rozpoznawanie skarg na decyzje urzędników inspekcji pracy oraz uchylanie ich zarządzeń, 4. zatwierdzanie zasad szczegółowych dotyczących położenia poszczególnych klas pracowniczych, 5. rozstrzyganie wątpliwości napotkanych przez urzędników inspekcji pracy podczas stosowania przez nich przepisów fabrycznych.”⁴⁴

³⁹ A. Górak, K. Latawiec, dz.cyt., s. 52-53.

⁴⁰ H. Altman, *Ustawodawstwo fabryczne i inspekcja fabryczna*, „Archeion” t. 21 (1952), s. 54 – 55; С.А. Корф, dz.cyt., t. II, s. 192 – 198; И.И. Шельмагин, *Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900-1917*, Moskwa 1952, s. 135.

⁴¹ Zdanie Rady Państwa z 3 / 15 VI 1886, przepisy o nadzorze zakładami przemysłowymi i wzajemnych stosunkach między fabrykantami a robotnikami, PSZRI 1886, nr 3769, s. 262 – 270, art. 1 – 43; zdanie Rady Państwa z 11 / 23 VI 1891 r. o rozciągnięciu na gubernia Królestwa Polskiego prawa o najmie w fabrykach, zakładach i manufakturach oraz o nadzorze fabrycznym, PSZRI 1891, nr 7817, s. 388 – 389, art. 1 – 6; Устав о промышленности, wyd. 1893, s. 1191 – 1250, art. 1 – 488; zdanie Rady Państwa z 14 / 26 III 1894 r. o przekształceniu inspekcji fabrycznej i czynnościach mechaników gubernialnych, PSZRI 1894, nr 10420, s. 106 – 109, art. 1 – 20; ukaz z 7 / 19 VI 1899 r. o Głównym Urzędzie do Spraw Fabrycznych i Górniczych, PSZRI 1899, nr 17122, s. 672 – 678, art. 1 – 21; postanowienie Komitetu Ministrów z 30 V / 12 VI 1903 r. o trybie podporządkowania inspekcji fabrycznej gubernatorom oraz niektórych zmianach w wewnętrznej organizacji inspekcji fabrycznej, PSZRI 1903, nr 23041, s. 560 – 561.

⁴² Zdanie Rady Państwa z 3 / 15 VI 1886, przepisy o nadzorze zakładami przemysłowymi, s. 262, art. 2; Устав о промышленности, wyd. 1893, s. 1195, art. 49; ukaz z 7 / 19 VI 1899 r. o Głównym Urzędzie do Spraw Fabrycznych i Górniczych, s. 672, art. 3.

⁴³ Zdanie Rady Państwa z 3 / 15 VI 1886, przepisy o nadzorze zakładami przemysłowymi ..., s. 263, art. 3; Устав о промышленности, wyd. 1893, s. 1196, art. 50.

⁴⁴ Zdanie Rady Państwa z 3 / 15 VI 1886, przepisy o nadzorze nad zakładami przemysłowymi, s. 264, art. 5 pkt. 1 - 5; Устав о промышленности, wyd. 1893, s. 1197 - 1198, art. 52 pkt. 1 - 5.

Funkcje określone w pkt. 1 i 4 miały charakter ściśle administracyjny i polegały na wydaniu przez urząd gubernialny aktu administracyjnego (decyzji lub postanowienia) w przedmiotach powierzonych jego reglamentacji administracyjnej i jako takie podlegały zaskarżeniu do władzy przełożonej nad urzędem gubernialnym, tj. do Głównego Inspektora Fabrycznego, a od 1894 r. do ministra finansów w Petersburgu. Na funkcje nadzorcze urzędu gubernialnego wskazywał pkt. 2. Wymienione w nim rozstrzyganie w sprawach o naruszenie zasad i trybu zarządzania fabrykami polegało na ocenie bieżącej działalności inspektorów fabrycznych przez urząd gubernialny, nie tyle na podstawie skarg, co w wyniku rewizji sporządzanych przez nich protokołów z dokonanych czynności urzędowych. Z treści pkt. 5. wynikało przyznanie urzędom gubernialnym uprawnień interpretacyjnych obowiązujących przepisów pracy, co można uznać za powierzenie im funkcji odpowiadającej francuskiemu pojęciu *contentieux de l'interpretation*. Natomiast funkcje administracyjno-sądowe, polegające na przeprowadzeniu przez urząd gubernialny postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy spornej określał pkt. 3.

Ogólny nadzór nad postępowaniem w Gubernialnych Urzędach do Spraw Fabrycznych i Górniczych, podporządkowany został okręgowemu inspektorowi fabrycznemu, działającemu w tym zakresie w ścisłym porozumieniu z gubernatorem. Jednak to od uznania tego ostatniego zależało, czy prowadzenie danej sprawy zostanie powierzone osobnemu referentowi urzędującemu stale przy urzędzie gubernialnym, czy też urzędnikom jego kancelarii.⁴⁵ Odnośnie guberni Królestwa Polskiego oznaczało to, że wszystkie takie sprawy musiały być rozpoznawane w kancelarii gubernatora. Sam przebieg postępowania w sprawach spornych w urzędzie gubernialnym opierał się pierwotnie na zasadach określonych w zdaniu Rady Państwa z 3 / 15 VI 1886 r., zastąpionych w 1893 r. przepisami proceduralnymi zawartymi w „Statucie o przemyśle”. Zgodnie z ich postanowieniami, prawo złożenia skargi na niezgodne z prawem decyzje urzędników inspekcji fabrycznej lub górniczej, wraz z żądaniem ich uchylenia, mógł złożyć każdy zainteresowany pracownik, w terminie jednego miesiąca od dnia ogłoszenia decyzji.⁴⁶ Sprawę do raportu przygotowywał merytorycznie referent urzędu gubernialnego lub wyznaczony urzędnik kancelarii gubernatora, zaś na kolegium urzędu, które odbywało się bez udziału skarżącego, przedstawiał go inspektor fabryczny lub górniczy. Kworum decyzyjne Gubernialnego Urzędu do Spraw Fabrycznych i Górniczych stanowiło trzech członków, przy czym prawo wymagało obecności gubernatora i inspektora fabrycznego lub górniczego. Decyzje zapadały większością głosów, ale w razie ich równego rozkładu, decydował głos przewodniczącego, czyli gubernatora. W przypadku uwzględnienia skargi, orzeczenia urzędu gubernialnego mogły zmierzać do uchylenia zaskarżonej decyzji – jeżeli została ona wydana z naruszeniem prawa,

⁴⁵ „Prowadzenie spraw w Gubernialnych Urzędach do Spraw Fabrycznych powierza się starszemu inspektorowi fabrycznemu, pod ogólnym nadzorem przewodniczącego urzędu, lub wyznaczonemu przez niego urzędnikowi kancelarii gubernatora. [...]”, Zdanie Rady Państwa z 3 / 15 VI 1886, przepisy o nadzorze zakładami przemysłowymi, s. 265, art. 4; Устав о промышленности, wyd. 1893, s.1196, art. 51.

⁴⁶ „Skargi na decyzje urzędników inspekcji fabrycznej kierowane są do gubernialnych urzędów do spraw fabrycznych w terminie miesięcznym od dnia ogłoszenia decyzji.”, Zdanie Rady Państwa z 3 / 15 VI 1886, przepisy o nadzorze zakładami przemysłowymi, s. 268, art. 10; Устав о промышленности, wyd. 1893, s.1199, art. 57; J. J. Litauer, dz.cyt., s. 32.

a w pozostałych sytuacjach – do jej zmiany.⁴⁷ Wydane w ten sposób rozstrzygnięcia Gubernialnych Urzędów do Spraw Fabrycznych i Górniczych podlegały zaskarżeniu do w terminie jednego miesiąca od ich ogłoszenia do ministra finansów, działającego w takich sprawach w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych. Decyzje tych organów, występujących jako instancja odwoławcza, były ostateczne.⁴⁸ Wykluczona zatem była dalsza skarga do Senatu Rządzącego.

5. Gubernialne urzędy do spraw podatku przemysłowego

Ukazem z 8 / 20 VI 1898 r. wprowadzone zostały na terenie całego Imperium „Przepisy o państwowym podatku przemysłowym”, które w 1903 r. włączono do „Statutu o podatkach bezpośrednich”⁴⁹ Oba te akty powierzały dokonywanie wymiaru i poboru tego podatku izbom skarbowym, które uprawnione zostały w tym zakresie jedynie do czynności administracyjnych. Jednocześnie, utworzone zostały, niezależne od nich, Gubernialne Urzędy do Spraw Podatku Przemysłowego (Губернския по Промысловому Налогу присутствия), jako instancja odwoławcza, powołana „do rozpoznawania skarg na decyzje izb skarbowych i ich urzędników”.⁵⁰ Ich skład, tak jak i w przypadku pozostałych urzędów mieszanych, tworzyli: „[...] gubernator jako przewodniczący, wicegubernator, zarządzający izbą skarbową i gubernialnym urzędem akcyzy, prokurator przy sądzie okręgowym albo jego zastępca, przewodniczący gubernialnego samorządu ziemskiego, burmistrz lub prezydent miasta gubernialnego, lub ich zastępcy oraz dwaj członkowie – płatnicy podatku przemysłowego, wybierani na cztery lata, po jednym przez dumę miejską miasta gubernialnego i gubernialne zgromadzenie ziemskie”.⁵¹ Poza tym, w sprawach dotyczących wymierzenia kar za naruszenie przepisów o podatku przemysłowym, do kolegium urzędu gubernialnego zapraszany był na prawach członka z głosem stanowczym, prezes miejscowego sądu okręgowego. W takim przypadku ze składu tego kolegium wyłączeni byli przedstawiciele płatników podatku przemysłowego.⁵² W Królestwie Polskim i innych guberniach Cesarstwa, w których nie wprowadzono samorządu ziemskiego i miejskiego, przedstawiciele płatników podatku przemysłowego, zastępowali stali członkowie, wyznaczani przez gubernatora

⁴⁷ Устав о промышленности, wyd. 1893, s. 1199, art. 59 – 60.

⁴⁸ „Decyzje gubernialnych urzędów do spraw fabrycznych mogą być zaskarżane w terminie miesięcznym do ministra finansów, który wydaje decyzje w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych. Decyzje takie poczytują się za ostateczne.”, Устав о промышленности, wyd. 1893, s.1198, art. 53; J. J. Litauer, dz.cyt., s. 33.

⁴⁹ Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, PSZRI 1898, nr 15601, s. 489 – 515, art. 1 – 180; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, Свод Законов Российской Империи, wyd. 1912, t. V., s. 1 – 150, art. 1 – 789; A. Górak, K. Latawiec, dz.cyt., s. 54.

⁵⁰ „W celu rozpoznawania skarg na decyzje izb skarbowych w przedmiocie państwowego podatku przemysłowego tworzone są gubernialne urzędy do spraw podatku przemysłowego. Jeżeli okręg izby skarbowej nie ogranicza się do jednej guberni, to wskazany w tym artykule urząd gubernialny obejmuje swoją właściwością ten sam okręg.”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 495, art. 13; Устав о прямых налогах, wyd. 1903 ..., s. 48 – 49, art. 380.

⁵¹ Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 495, art. 14; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 49, art. 381.

⁵² „Przy rozpoznawaniu spraw o naruszenie przepisów o państwowym podatku przemysłowym, w skład urzędu, na prawach członka z głosem stanowczym, wzywany jest prezes miejscowego sądu okręgowego lub jego zastępca. W takich przypadkach prokurator przedstawia urzędowi jedynie swoje wnioski co do treści orzeczenia, ale nie bierze udziału w jego wydaniu [...]”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 495 - 496, art. 15; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 49, art. 382.

spośród urzędników Gubernialnych Urzędów do Spraw Włościańskich i jednego z radców miejscowych rządów gubernialnych, jedynie w Warszawie funkcję tę pełnił z urzędu oberpolicmajster.⁵³

W odróżnieniu od innych „urzędów mieszanych”, Gubernialne Urzędy do Spraw Podatku Przemysłowego nie łączyły funkcji administracyjnych z uprawnieniami administracyjno-sądowymi. Do ich kompetencji należały trzy kategorie spraw: 1. rozpoznawanie skarg na decyzje izb skarbowych w sprawach dotyczących wymiaru i poboru podatku przemysłowego, 2. rozstrzygnięcie w pierwszej instancji o uchyleniu decyzji kolegium izb skarbowych w sprawach dotyczących wysokości opłaty procentowej od zysku z działalności przemysłowej, zakwestionowanych przez ich zarządzających, oraz 3. rozpatrywanie skarg na postanowienia izb skarbowych o wymierzeniu kary za naruszenie przepisów o podatku przemysłowym.⁵⁴ Skargi w takich sprawach składać mogli zarówno zainteresowani płatnicy podatku przemysłowego jak i zarządzający izbą skarbową w terminie jednego miesiąca od ogłoszenia decyzji izby skarbowej, przy czym złożenie skargi automatycznie wstrzymywało wykonanie zaskarżonej decyzji.⁵⁵

Postępowanie w urzędzie gubernialnym powierzone zostało kancelarii izby skarbowej pod nadzorem naczelnika wydziału podatków bezpośrednich, za wyjątkiem spraw dotyczących wymierzenia kar, które prowadził, wyznaczony przez gubernatora urzędnik jego kancelarii lub kancelarii rządu gubernialnego.⁵⁶ Posiedzenia urzędu zwoływane były przez jego przewodniczącego – gubernatora, stosownie do potrzeb i według jego uznania, przy czym kworum decyzyjne stanowiło, oprócz przewodniczącego, dwóch członków urzędu.⁵⁷ Przebieg postępowania miał charakter zamknięty. Jedynie w sprawach dotyczących wymierzenia przez izbę skarbową kar za naruszenie przepisów o podatku przemysłowym, dopuszczono do udziału w nim zainteresowaną stronę (nazywaną w takim przypadku „oskarżonym”), z prawem składania wyjaśnień, ale jej

⁵³ „W guberniach Królestwa Polskiego, przedstawiciele urzędów ziemskich zastępują stali członkowie miejscowych gubernialnych urzędów do spraw włościańskich, a przedstawiciele miast: w Warszawie – pomocnik prezydenta miasta (oberpolicmajster), w pozostałych miastach gubernialnych – jeden radców miejscowych rządów gubernialnych, wyznaczonych przez gubernatora.”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 496, uwaga 1. do art. 22; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 50, art. 390, uwaga 1.

⁵⁴ Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym ..., s. 495, 507, 511 i 514, art. 13, 111, 112, 145, 173; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 48, 60, 65 i 67, art. 380, 480, 481, 514, 542.

⁵⁵ „Skargi na decyzje izb skarbowych składane są za pośrednictwem tych izb do gubernialnego urzędu do spraw podatku przemysłowego w terminie miesiąca od ogłoszenia decyzji. [...] Wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie zaskarżonej decyzji.”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym ..., s. 507, art. 112; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 60, art. 481.

⁵⁶ „Postępowanie w gubernialnych urzędach do spraw podatku przemysłowego w sprawach o nałożeniu kar za naruszenie przepisów o państwowym podatku przemysłowym, powierza się jednemu z urzędników kancelarii gubernatora lub kancelarii rządu gubernialnego, wyznaczonych przez gubernatora, a w pozostałych sprawach naczelnikowi tego wydziału izby skarbowej, który prowadzi sprawy podatku przemysłowego.”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym ..., s. 496, art. 16; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 49, art. 383.

⁵⁷ „Posiedzenia Gubernialnego Urzędu do Spraw Podatku Przemysłowego wyznaczane są przez jego przewodniczącego w miarę potrzeb i są uprawnione do wydania decyzji jeżeli bierze w nich udział nie mniej dwóch członków, poza przewodniczącym, w tym przynajmniej jeden z płatników podatku przemysłowego.” Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 497, art. 29; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 51, art. 397.

nieobecność nie wstrzymywała postępowania.⁵⁸

Rozstrzygnięcie spraw wniesionych do Gubernialnego Urzędu do Spraw Podatku Przemysłowego powinno było nastąpić w terminie jednego miesiąca od dnia złożenia skargi.⁵⁹ Jego orzeczenia zapadały zwykłą większością głosów obecnych członków, przy czym w razie ich równości, przeważał głos przewodniczącego.⁶⁰ Decyzje urzędu mogły być oprotestowane przez zarządzającego izbą skarbową lub prokuratora w terminie dwóch tygodni od ich ogłoszenia. W takim wypadku sprawa zostawała przekazywana za pośrednictwem ministra finansów do Departamentu I Senatu Rządzącego, a wykonanie decyzji ulegało wstrzymaniu.⁶¹ W pozostałych przypadkach, osoba zainteresowana miała prawo złożyć skargę bezpośrednio do Senatu w terminie jednego miesiąca od doręczenia decyzji, ale jej wniesienie nie wstrzymywało wykonania decyzji urzędu.⁶²

6. Gubernialne urzędy do spraw podatku kwaterunkowego

W 1893 r., ukazem z 14 / 26 maja, wprowadzony został w Królestwie Polskim i europejskich guberniach Cesarstwa, jednolity państwowy podatek kwaterunkowy, pobierany od wynajmu mieszkań w miejskich domach wielorodzinnych.⁶³ Administrację tego podatku powierzono, pod ogólnym nadzorem izb skarbowych, miejskim urzędowi do spraw podatku kwaterunkowego, działającym przy magistratach miast gubernialnych i powiatowych. Jednocześnie, przy poszczególnych izbach skarbowych utworzono Gubernialne Urzędy do Spraw Podatku Kwaterunkowego (Губернския по Квартирному Налогу присутствия), jako instancję odwoławczą od urzędów miejskich w sprawach wymiaru i poboru tego podatku.⁶⁴ W ich skład wchodził: „[...] zarządzają-

⁵⁸ „O dniu posiedzenia urzędu powiadamia się oskarżonego, przy czym od jego uznania zależy prawo uczestniczenia w raporcie sprawy i składania wyjaśnień ustnie lub pisemnie; niestawiennictwo oskarżonego lub jego pełnomocnika nie tamuje wydania decyzji.”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 514, art. 174; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 67, art. 543.

⁵⁹ „Skargi na postanowienia izb skarbowych [...] powinny być rozstrzygnięte w terminie jednego miesiąca od ich wniesienia lub uzupełnienia [...]”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 507, art. 112; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 60, art. 481.

⁶⁰ „Sprawy prowadzone we wszystkich gubernialnych urzędach do spraw podatku przemysłowego rozstrzygane są prostą większością głosów. W przypadku równego podziału głosów, przeważa głos przewodniczącego.”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 497, art. 31; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 51, art. 399.

⁶¹ „Decyzje gubernialnego urzędu do spraw podatku przemysłowego, wobec których w terminie dwóch tygodni swój protest zgłosił zarządzający izbą skarbową lub prokurator sądu okręgowego, wstrzymują się od wykonania, i w takim samym terminie dwóch tygodni są przekazywane, za pośrednictwem ministra finansów, do rozstrzygnięcia Senatowi Rządzącemu (do Departamentu I).”, Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 514, art. 176; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 66 - 67, art. 545.

⁶² „Skargi na decyzje gubernialnych urzędów do spraw podatku przemysłowego są składane do Senatu Rządzącego (do Departamentu I) w terminie miesiąca od dnia wręczenia kopii orzeczenia, i kierowane są do Senatu wraz wyjaśnieniami urzędu gubernialnego. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji”. Ukaz z 8 / 20 VI 1898 r. przepisy o państwowym podatku przemysłowym, s. 514, art. 175; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 67, art. 544.

⁶³ Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, PSZRI 1893, nr 9612, s. 280 - 284, art. 1 - 47. Przepisy te w 1903 r. włączono do Statutu o podatkach bezpośrednich jako jego integralną część: Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 87 - 94, art. 743 - 789.

⁶⁴ „Ogólny zarząd państwowym podatkiem kwaterunkowym powierza się miejscowej izbie skarbowej i utworzonych przy nich gubernialnych urzędach do spraw podatku kwaterunkowego.”, Ukaz z 14 / 26 V

cy izbami skarbowymi jako przewodniczący, naczelnicy wydziałów izb, stanowiący jej kolegium, zwierzchnicy miast gubernialnych, oraz dwie osoby – płatnicy podatku kwaterunkowego, wybierane na okres trzech lat przez dumę miejską lub magistrat miasta gubernialnego”.⁶⁵ W Królestwie Polskim, gdzie nie wprowadzono organów samorządu miejskiego, w skład urzędów gubernialnych wchodził: prezydenci miast gubernialnych oraz wskazani przez nich dwaj płatnicy podatku kwaterunkowego. Ponadto, przy rozpatrywaniu spraw dotyczących miast powiatowych, w urzędzie tym mieli prawo zasiadać na prawach członków z głosem stanowczym, zwierzchnicy tych miast, czyli burmistrzowie.⁶⁶

Kompetencje Gubernialnych Urzędów do Spraw Podatku Kwaterunkowego określone zostały w art. 23, 33 i 45 ukazu z 14 / 24 V 1893 r., którym odpowiadały postanowienia art. 765, 775 i 787 „Statutu o podatkach bezpośrednich” w wydaniu z 1903 r. Obejmowały one: 1. ponowne rozpatrywanie spraw rozstrzygniętych nieprawomocną decyzją urzędu miejskiego na wniosek jego przewodniczącego, 2. rozpatrywanie skarg płatników podatku na postanowienia miejskich urzędów do spraw mieszkaniowych, oraz 3. rozpatrywanie podań o odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty podatkowej.⁶⁷

Pierwszy przypadek był konsekwencją przyznania przewodniczącym urzędów miejskich prawa odmowy swojej aprobaty decyzjom zapadłym większością głosów członków kolegium urzędu, przy czym przepisy nie określały treści takiego protestu, wskazując jedynie, że w takich sytuacjach, wykonanie zaskarżonej decyzji ulega wstrzymaniu. Protest taki przewodniczący urzędu miejskiego mógł zgłosić w terminie trzech dni od dnia podpisania dziennika posiedzeń urzędu.⁶⁸ Zatem w zależności od treści protestu przewodniczącego urzędu miejskiego, urząd gubernialny występował albo w roli organu administracyjnego wyższej instancji, kontrolującego legalizm decyzji wydanej przez urząd miejski, albo w roli organu sądowego I instancji, rozstrzygającego o merytorycznej zasadności decyzji urzędu miejskiego. W drugim przypadku, urząd gubernialny występował ściśle w charakterze organu sądowego rozpoznając w I instancji odwołania od decyzji urzędów miejskich w sprawie wymiaru podatku kwaterunkowego. Skargi na takie decyzje przysługiwały płatnikom tego podatku w terminie dwóch tygodni od ogłoszenia decyzji.⁶⁹ Zakres przedmiotowy skarg w takich przypad-

1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 282, art. 15; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 89, art. 757.

⁶⁵ Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 282, art. 16; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 89, art. 758.

⁶⁶ Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 282, art. 16; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 89 - 90, uwagi 1 i 2 do art. 758.

⁶⁷ Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 282 - 284, art. 23, 33 i 45; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 90 - 92, art. 765, 775 i 787.

⁶⁸ „Decyzje urzędu miejskiego, z którymi nie zgadza się jego przewodniczący, ulegają wstrzymaniu, a sprawa jest przekazywana w terminie trzech dni od podpisania dziennika posiedzeń urzędu do rozstrzygnięcia gubernialnemu urzędowi do spraw podatku kwaterunkowego.”, Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 283, art. 23; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 90, art. 765.

⁶⁹ „Decyzje miejskiego urzędu do spraw podatku kwaterunkowego nieuwzględniające wniosków płatnika podatku, mogą być zaskarżane, za pośrednictwem tego urzędu, do gubernialnego urzędu do spraw podatku kwaterunkowego, w terminie dwóch tygodni od ogłoszenia decyzji.”, Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy

kach przepisy ograniczały jednak jedynie do „błędnego wyliczenia wysokości pobranego podatku, które nie zostało uwzględnione przez urząd miejski”.⁷⁰ Zatem granice rozpoznania urzędu gubernialnego w takich sytuacjach zawężone zostały jedynie do kwestii czysto technicznych. Natomiast rozpoznawanie przez urzędy gubernialne podań o odroczenie lub rozłożenie na raty opłaty podatkowej, nie miało charakteru sporu administracyjnego (nie ma tu mowy o skardze ale jedynie o podaniu – ходатайствие płatnika), i sprowadzało się do wydania nowej decyzji administracyjnej, niezależnej od decyzji urzędu miejskiego o wymiarze podatku⁷¹.

Skargi i podania do Gubernialnego Urzędu do Spraw Podatku Kwaterunkowego wnoszone były za pośrednictwem urzędu miejskiego. Prowadzenie czynności przygotowawczych i biurowych powierzono zostało kancelarii właściwej miejscowo izby skarbowej. Posiedzenia urzędów gubernialnych zwoływane były przez jego przewodniczącego „w miarę potrzeby”.⁷² Kworum uprawniające do podjęcia ważnej decyzji stanowiła obecność co najmniej trzech członków kolegium urzędu, w tym obowiązkowo przewodniczącego i jednego członka spoza izby skarbowej.⁷³ Postępowanie miało charakter wewnątrzadministracyjny i odbywało się bez udziału skarżącego. Jego podstawę stanowił raport o sprawie, opracowany merytorycznie w kancelarii izby skarbowej. Decyzje urzędu podejmowane były zwykłą większością głosów, przy czym w razie równego rozkładu głosów, przeważał głos przewodniczącego. Od decyzji tych przysługiwała zainteresowanym skarga do ministra finansów, składana za pośrednictwem urzędu gubernialnego, w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia decyzji.⁷⁴ Wniesienie skargi nie wstrzymywało wykonania decyzji.⁷⁵

o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 283, art. 33; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 91, art. 775.

⁷⁰ „Платником podatku kwaterunkowego pozostawia się prawo zgłaszania do urzędu gubernialnego, do dnia 7 kwietnia każdego roku, zarzutów przeciwko błędnemu wyliczeniu wysokości pobranego podatku [...]”, Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 283, art. 32; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 91, art. 774.

⁷¹ „Gubernialnemu urzędowi do spraw podatku kwaterunkowego pozostawia się prawo rozpoznawania podań i prośb podatnika o odroczenie lub rozłożenie na części należnego podatku z przyczyny uciążliwej sytuacji rodzinnej albo innych trudności, w szczególności takich jak ciężka choroba, utrata własności lub zarobku i tym podobne.”, Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 284, art. 45; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 92, art. 787.

⁷² Posiedzenia gubernialnego urzędu do spraw podatku kwaterunkowego zwoływane są przez jego przewodniczącego w miarę potrzeby. O każdym posiedzeniu urzędu, jego członkowie powinni być powiadamiani pisemnymi wezwaniami.” Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 282, art. 19; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 90, art. 761.

⁷³ „Posiedzenie urzędu uznaje się za odbyte prawidłowo, jeżeli uczestniczyli w nim nie mniej niż trzech członkowie, wliczając w to przewodniczącego. Dla uznania posiedzenia urzędu za prawidłowe konieczny jest poza tym udział w nim chociaż jednego członka nie należącego do izby skarbowej.”, Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 282, art. 20; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 90, art. 762.

⁷⁴ „Skargi na decyzje gubernialnych urzędów do spraw podatku kwaterunkowego wnoszone są do ministra finansów w terminie jednego miesiąca od dnia ogłoszenia decyzji.”, Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 283, art. 34; Устав о прямых налогах, wyd. 1903 ..., s. 91, art. 776.

⁷⁵ „Wniesienie skargi na nieprawidłowe obciążenie podatkiem lub nieprawidłowe naliczenie jego wysokości, nie wstrzymuje poboru podatku.”, Ukaz z 14 / 26 V 1893 r. Przepisy o państwowym podatku kwaterunkowym, s. 284, art. 36; Устав о прямых налогах, wyd. 1903, s. 91, art. 778.

7. Gubernialne urzędy do spraw stowarzyszeń

Manifest Mikołaja II z 17 / 30 X 1905 r., tzw. „manifest październikowy”, deklarował obywatelom Imperium ograniczoną wolność stowarzyszeń i zgromadzeń.⁷⁶ W jego następstwie, prawo to włączone zostało do ostatniej redakcji „Praw Zasadniczych Cesarstw Rosyjskiego” z 1906 r.⁷⁷ W wykonaniu tych postanowień wydane zostały dwa ukazy cesarskie z 4 / 17 III 1906 r.: Tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach i Tymczasowe Przepisy o zgromadzeniach, które – co charakterystyczne – umieszczono w tomie XIV Zводу Praw, pośród przepisów dotyczących zapobieganiu i przeciwdziałaniu przestępstwom.⁷⁸

Powyższe przepisy rozróżniały trzy rodzaje stowarzyszeń: „[...] 1. posiadające osobowość prawną, 2. nieposiadające osobowości prawnej (tzw. stowarzyszenia zwykłe) oraz 3. związki zawodowe”.⁷⁹ Formalnie wszystkie te instytucje mogły być tworzone bez oficjalnego zezwolenia władz administracyjnych, jeżeli ich statuty spełniały wymogi określone w ukazie.⁸⁰ Faktycznie, tworzenie i działalność takich stowarzyszeń i związków poddana została ścisłej kontroli policyjnej władz administracyjnych, które działając w ramach swobodnego uznania, mogły odmówić ich rejestracji lub dokonać ich rozwiązania, jeżeli „dążyły one do celów sprzecznych z prawem, moralnością publiczną, wzbronionych przez prawo karne”, lub „zagrozały spokojowi i bezpieczeństwu publicznemu”.⁸¹

Organami powołanymi do nadzoru i kontroli nad tworzeniem i działalnością stowarzyszeń i związków były, tworzone wzorem Gubernialnych Urzędów do Spraw Ziemskich i Miejskich, Gubernialne Urzędy do Spraw Stowarzyszeń (Губернския по делам об Обществвах присутствия). W ich skład wchodził: gubernator, jako przewodniczący, wicegubernator, zarządzający izbą skarbową, prokurator sądu okręgowego, oraz po jednym przedstawicielu samorządu ziemskiego, miejskiego i szlacheckiego guberni.⁸² W guberniach Królestwa Polskiego, gdzie nie istniał samorząd miej-

⁷⁶ „[...] Poruczamy Rządowi wykonanie Naszej niezmiennej woli przyznać mieszkańcom niezbywalne prawa obywatelskie na zasadach rzeczywistej równości, wolności osobistej, słowa, stowarzyszeń i związków [...]”, Manifest Mikołaja II z 17 / 30 X 1905 r. o udoskonaleniu ustroju państwowego, PSZRI 1905, nr 26803, s. 754; A. Górak, K. Latawiec, dz.cyt., s. 56.

⁷⁷ „Poddani rosyjscy mają prawo zakładać stowarzyszenia i związki byle by ich cele nie były sprzeczne z obowiązującym prawem. Warunki zakładania stowarzyszeń i związków, tryb ich działania oraz warunki i tryb przyznawania im osobowości prawnej, jak i tryb ich likwidacji, określają oddzielne przepisy prawa.”, Основные законы, wyd. 1906, s. 6, art. 80.

⁷⁸ Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, PSZRI 1906, nr 27479, s. 201 – 207, cz. I, art. 1 – 40, cz. II, art. 1 – 24; ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o zgromadzeniach, PSZRI 1906, nr 27480, s. 207 – 209, art. 1 – 21; Устав о предупреждении и пересечении преступлений, wyd. 1890, SZRI, wyd. 1912, t. XIV, s. 131 – 136, dodatek do art. 151 pkt. 1.

⁷⁹ Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 201, art. 1.

⁸⁰ „Stowarzyszenia i związki mogą być tworzone bez wyjednywania pozwolenia władzy, z zachowaniem przepisów ukazu.”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 201, art. 2.

⁸¹ Tamże, s. 204, art. 33.

⁸² „Dla zarządu sprawami dotyczącymi tworzenia, rejestracji, zakazywania i likwidacji stowarzyszeń i związków powołuje się gubernialne urzędy do spraw stowarzyszeń na zasadach przewidzianych dla gubernialnych urzędów do spraw ziemskich i miejskich [...]”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 202, art. 13.

ski i ziemski, miejsce jego przedstawiciele zajmowali trzej prezesi sądów gminnych wyznaczeni przez generała - gubernatora.⁸³

Kompetencje Gubernialnych Urzędów do Spraw Stowarzyszeń zostały określone bardzo ogólnie, jako „zarządzanie sprawami dotyczącymi tworzenia, rejestracji, zakazywania i likwidacji stowarzyszeń oraz związków”.⁸⁴ W rzeczywistości urzędy te występowały albo jako instancja odwoławcza od decyzji gubernatorów o odmowie, zawieszeniu lub likwidacji stowarzyszenia zwykłego, lub jako organ rejestracyjny dla stowarzyszeń i związków posiadających osobowość prawną. W pierwszym przypadku, założyciele zawiadamiali o tym lokalnego gubernatora, przedkładając mu jednocześnie założenia i cele działalności stowarzyszenia. Brak reakcji gubernatora na to zawiadomienie w przeciągu dwóch tygodni upoważniał stowarzyszenie do rozpoczęcia działalności. Jeżeli zaś gubernator nie zamierzał wyrazić zgody na utworzenie stowarzyszenia, to przedkładał sprawę do rozstrzygnięcia Gubernialnemu Urzędowi do Spraw Stowarzyszeń.⁸⁵ Decyzja urzędu o odmowie rejestracji stowarzyszenia mogła być zaskarżona przez założycieli do Departamentu I Senatu Rządzącego w terminie dwóch tygodni od wydania decyzji.⁸⁶ To samo prawo przysługiwało ministrowi spraw wewnętrznych na wniosek gubernatora wobec decyzji urzędu zezwalającego na rejestrację stowarzyszenia wbrew jego negatywnej opinii.⁸⁷ Natomiast w sprawach stowarzyszeń zmierzających do uzyskania osobowości prawnej, urząd gubernialny występował jako organ rejestracyjny. W takich sytuacjach, po złożeniu opinii przez gubernatora, urząd ten przeprowadzał postępowanie rejestracyjne i był zobowiązany w terminie jednego miesiąca wydać decyzję o rejestracji stowarzyszenia lub związku albo o jej odmowie. W pierwszym przypadku, statut stowarzyszenia był wpisywany do rejestru stowarzyszeń i związków, z równoczesnym opublikowaniem jego tekstu w Wiadomościach Senackich.⁸⁸ W razie odmowy rejestracji lub rejestracji wbrew

⁸³ „W guberniach Królestwa Polskiego, gubernialne urzędy do spraw stowarzyszeń składają się, pod przewodnictwem gubernatora, z: wicegubernatora, zarządzającego izbą skarbową, prokuratora sądu okręgowego, i trzech prezesów sądów gminnych guberni, wybranych przez generała - gubernatora.”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 202, art. 14.

⁸⁴ Tamże, s. 202, art. 13.

⁸⁵ „Osoby pragnące założyć stowarzyszenie są zobowiązane powiadomić o tym gubernatora, który w przypadku napotkania przeszkody uniemożliwiającej założenie stowarzyszenia, powiadamia o tym gubernialny urząd do spraw stowarzyszeń i przekazuje mu sprawę do rozstrzygnięcia. Jeżeli w terminie dwóch tygodni, opinia gubernatora nie będzie przekazana do rozpatrzenia urzędowi, stowarzyszenie rozpocząć swoją działalność.”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 202, art. 17.

⁸⁶ „Decyzje gubernialnego urzędu do spraw stowarzyszeń mogą być zaskarżone przez zainteresowane osoby w terminie dwóch tygodni od wydania decyzji do Departamentu I Senatu Rządzącego, za pośrednictwem gubernatorów, wraz z uzasadnieniem decyzji.”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 204, art. 38.

⁸⁷ „Gubernatorom przysługuje prawo wstrzymania wykonania decyzji gubernialnego urzędu do spraw stowarzyszeń, zapadłej większością głosów, i przekazania sprawy ministrowi spraw wewnętrznych, który albo nakazuje gubernatorowi wykonanie decyzji, albo wnosi do senatu Rządzącego o jej uchylenie lub zmianę.”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 204, art. 39.

⁸⁸ „Projekt statutu stowarzyszenia podlegającego rejestracji wnoszony jest do gubernialnego urzędu do spraw stowarzyszeń za pośrednictwem i na wniosek gubernatora. Urząd zobowiązany jest rozpatrzyć projekt w terminie miesiąca. Urząd nakazuje rejestrację lub jej odmawia. W pierwszym przypadku rejestracja następuje poprzez wpisanie stowarzyszenia do rejestru, który prowadzony jest przez ten urząd.”; „O wpisaniu stowarzyszenia do rejestru, gubernialny urząd do spraw stowarzyszeń powiadamia redakcję Wiadomości

negatywnej opinii gubernatora, założycielom stowarzyszenia jak i ministrowi spraw wewnętrznych przysługiwało prawo skargi go Departamentu I Senatu w terminie dwóch tygodni od wydania decyzji.⁸⁹ Podobne reguły postępowania odnosiły się do zawieszenia lub likwidacji stowarzyszenia lub związku, przy czym inicjatywę w tym zakresie pozostawiono gubernatorom (w Królestwie Polskim generał – gubernatorowi), którzy w każdym przypadku uznania działalności stowarzyszenia lub związku za „groźną dla bezpieczeństwa i spokoju publicznego, albo podążającego w zupełnie niemoralnym kierunku” mogli zawiesić ich działalność i zwrócić się bezpośrednio do ich zarządów z wnioskiem o samorozwiązanie, a w razie ich odmowy, skierować sprawę do rozstrzygnięcia Gubernialnemu Urzędowi do Spraw Stowarzyszeń, a następnie do ministra spraw wewnętrznych.⁹⁰

Spoglądając na Gubernialne Urzędy do Spraw Stowarzyszeń zauważyć należy, że pomimo deklarowanej po 1905 r. swobody zakładania i działalności stowarzyszeń i związków, w rzeczywistości utworzone zostały one w celu zachowania nadzoru i kontroli polityczno-policyjnej administracji państwowej nad tą sferą praw i wolności mieszkańców Imperium Rosyjskiego. Wskazuje na to zarówno powierzenie kierowania nimi gubernatorom, przewaga elementu biurokratycznego w ich obsadzie personalnej, jak i skoncentrowanie czynności przygotowawczych i postępowania w takich sprawach kancelariom gubernatorów lub rządów gubernialnych.⁹¹ Co więcej, w postępowaniu w sprawie rejestracji stowarzyszenia lub związku, ich założyciele nie występowali w charakterze strony, ale jedynie jako jego uczestnicy, z prawem składania wyjaśnień na wezwanie przewodniczącego.⁹² W konsekwencji, uznać należy, że funkcje tych urzędów bliższe były funkcjom nadzorczym, realizowanym w toku instancyjnego postępowania wewnątrzadministracyjnego, niż zadaniom charakterystycznym dla autonomicznego organu sądownictwa administracyjnego.⁹³

Senackich, wraz z tekstem jego statutu.”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 203, art. 23 i 25.

⁸⁹ Tamże, s. 204, art. 38 i 39.

⁹⁰ Tamże, s. 204, art. 33 - 35.

⁹¹ „Postępowanie w gubernialnych urzędach do spraw stowarzyszeń powierza się, wedle decyzji gubernatora, jego kancelarii lub kancelarii rządu gubernialnego [...]”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 202, art. 15.

⁹² „Na wezwanie gubernatora, przed rozstrzygnięciem sprawy, może nastąpić wysłuchanie osób zainteresowanych.”, Ukaz z 4 / 17 III 1906 r. tymczasowe przepisy o stowarzyszeniach i związkach, s. 204, art. 36.

⁹³ Jak pisał, nie kryjąc swego rozczarowania, S. A. Korf: „[...] z żalem należy stwierdzić, że w tym wypadku prawodawca nie uznał istnienia subiektywnych praw publicznych obywateli rosyjskich, w wyniku czego konstrukcja prawna kompetencji tych urzędów w zakresie sądownictwa administracyjnego wywołuje wiele wątpliwości, upodabniając się bardziej do działalności organu doradczego przy gubernatorze, wydającego decyzje nie tyle administracyjno-sądowe, co akty czysto administracyjne.”, C.A. Корф, dz.cyt., t. II., s. 250.

Аннотация

Гжегож Смык

Присутствия смешанного состава, как органы решающие административные споры в Королевстве Польском после Январского восстания

Российская модель надзора и контроля была введена в Королевстве Польском одновременно с преобразованием губернского и уездного управления, после подавления Январского восстания. Функции надзора перешли на вновь созданные органы местного управления отдельных ведомств, для которых последней инстанцией были главы ведомств, министры и главноуправляющие в Петербурге. Одновременное упразднение Государственного Совета Королевства Польского в 1867 г. равнялось ликвидации польской административной юстиции, существовавшей еще со времен Варшавского герцогства. Ее задачи перешли на т.н. присутствия смешанного состава. Их особенностью в сравнении с Империей было политически обусловлено отсутствие в их составе представителей местного населения и полное подчинение губернаторам и другим органам государственной власти. Эта особенность сопряженная с неясным режимом производства исключало всякое влияние жителей Королевства на их деятельность и лишало возможности защиты своих интересов.

