

*Dariusz Górecki***ZASADY ORGANIZACJI SĄDOWNICTWA  
W USTAWIE KONSTYTUCYJNEJ Z 23 KWIETNIA 1935 ROKU**

Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w Polsce charakteryzował się m. in. ożywieniem myśli prawniczej, towarzyszącym gwałtownym zmianom w układzie sił politycznych. Zachodzące na arenie politycznej przemiany wymagały podjęcia prac nad zmianą konstytucji. Proces nowelizowania w tym okresie norm prawa konstytucyjnego rozpoczął się w 1989 r. Realizacja idei demokratycznego państwa prawnego wymaga m. in. przeprowadzenia reformy organów wymiaru sprawiedliwości. Przypada mi do głowy, że wiele w dziedzinie reformowania tych organów już uczyniono. Wypracowaniu nowych rozwiązań w tym zakresie powinno sprzyjać przeanalizowanie zasad, na jakich opierały się one w przeszłości. Doświadczenia Drugiej Rzeczypospolitej wskazują na to, że sądownictwo może działać praworządnie nie tylko w warunkach klasycznej zasady trójpodziału władz. Z tego względu uważam za pożyteczne przypomnienie struktury organów wymiaru sprawiedliwości pod rządami ustawy zasadniczej z 1935 r. — ostatniej konstytucji Polski.

Wśród naczelných organów państwowych znajdujących się pod zwierzchnictwem prezydenta konstytucja kwietniowa w art. 3 wymieniała także sądy. Problematyka związana z ich funkcjonowaniem i organizacją została omówiona w rozdz. IX konstytucji. Jego tytuł nie nawiązywał do podmiotowego ujęcia zagadnienia, jak w przypadku pozostałych organów wymienionych w art. 3, lecz ujmował tematykę przedmiotową, wskazując na funkcje wykonywane przez te organy, brzmiał więc „wymiar sprawiedliwości”, a nie „sądy”. W konstytucji kwietniowej można wskazać więcej rozdziałów wyodrębnionych ze względu na funkcje. Odejście jednak w przypadku rozdz. IX z systemu podmiotowego na przedmiotowy z pewnością nie służyło przejrzystości systematyki konstytucji.

Zawarte w konstytucji kwietniowej postanowienia dotyczące wymiaru sprawiedliwości w znacznym stopniu stanowiły powtórzenie sformułowań użytych w konstytucji z 1921 r. Pomimo tego formalnego podobieństwa pozycja sądownictwa pod rządami nowej konstytucji była całkiem inna. Było to konsekwencją odrzucenia przez konstytucję z 1935 r. zasady podziału władz. Z organów narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości stały się sądy organami państwa podległymi zwierzchnictwu prezydenta, na równi z innymi organami. Jednak działalność prezydenta polegająca na harmonizowaniu poczynań naczelnych organów państwowych nie może być uznana za bezpośrednie sprawowanie władzy sądowej, jak ujmował to A. Chmurski<sup>1</sup>. Właśnie ze względu na niezawisłość sędziowską, stopień uzależnienia sądów od prezydenta przedstawiał się całkiem inaczej niż pozostałych organów państwowych. Przyznanie prezydentowi prawa mianowania sędziów nie było połączone z prawem do ich odwołania. Rozwiązanie takie godziłoby w ich niezawisłość i prowadziłoby do zależności od organu nominującego.

Zadaniem sądów było czuwanie nad tym, aby postępowanie zarówno władz, jak i obywateli było zgodne z obowiązującymi w państwie normami prawnymi. W razie naruszenia tych norm, rzeczą sądu było orzec, „co komu się należy mocą prawa, i dać polecenie władzom wykonawczym, by egzekwowały to, co się należy”<sup>2</sup>. Konstytucja kwietniowa ujęła funkcje wymiaru sprawiedliwości nakładając na sądy obowiązek strzeżenia ładu prawnego w państwie i kształtowania poczucia prawnego społeczeństwa (art. 64 ust. 2). Takie sformułowanie wyraźnie podkreślało priorytet interesu publicznego w działalności sądów. Oczywiście brały one także w obronę prywatny interes jednostki, jednak art. 64 akcentował bardziej momenty społeczne<sup>3</sup>.

Powierzenie przez konstytucję strzeżenia „ładu prawnego w państwie” sądom nie oznaczało ich wyłączności w tej dziedzinie. Należało to także do rządu, jak i pozostałych organów administracyjnych, które poprzez stosowanie prawa realizowały w życiu społecznym abstrakcyjny porządek prawny<sup>4</sup>. Do sądów jednak należało przywracanie naruszonego porządku prawnego, czyli jego urzeczywistnianie. Wpływ sądów na „kształtowanie poczucia prawnego społeczeństwa” realizowany był nie tylko poprzez przywracanie stanu prawnego, lecz także profilaktyczną działalność sądów i prewencyjne oddziaływanie wymierzonych kar. Zatem stwierdzenia zawarte w art. 64 ust. 2 konstytucji nie były tylko dekla-

<sup>1</sup> A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 53.

<sup>2</sup> C. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 73.

<sup>3</sup> A. Deryng, *Prawo polityczne*, t. I, Lwów 1936, s. 22.

<sup>4</sup> A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934, s. 37.

racją ideologiczną — jak uważał W. Komarnicki<sup>5</sup> — lecz stanowiły nakaz skierowany do sądów, aby poprzez orzecznictwo kształtowały prawne poczucie społeczeństwa, zgodnie z modelem zakreślonym w konstytucji<sup>6</sup>. W państwie istniały także inne podmioty, które w tej dziedzinie działały bezpośrednio i miały istotniejszy wpływ na ukształtowanie poziomu poczucia prawnego jednostek, jak i moralności społecznej. Była to przede wszystkim domena administracji szkolnej i kulturalnej w zakresie kultu<sup>7</sup>.

Wypełniając funkcję wymiaru sprawiedliwości sądownictwo wykonywało jednocześnie w pewnym zakresie funkcję kontrolną. Poprzez sądownictwo administracyjne kontrolowało bowiem działalność organów państwowych, a poprzez powszechne — działalność obywateli<sup>8</sup>. Do sądów należało też wykonywanie pewnych aktów administracyjnych, np. prowadzenie ksiąg gruntowych, pewnych rejestrów, udział w postępowaniu egzekucyjnym, dokonywanie legalizacji itp. Sędziowie wykonywali również czynności o dużym znaczeniu politycznym — tylko oni mogli być przewodniczącymi okręgowych komisji wyborczych. Wszystkie te czynności nie mieściły się w pojęciu wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*, lecz mogły być objęte terminem „sprawowanie urzędu sędziowskiego”, użytym w art. 64 ust. 3 konstytucji. To ustawowe rozszerzenie kompetencji organów sądowych wykraczało poza konstytucyjne ujęcie wymiaru sprawiedliwości, było więc *praeter legem* wobec konstytucji<sup>9</sup>.

Ważną gwarancją prawidłowego funkcjonowania sądownictwa było przyjęcie przez konstytucję zasady niezawisłości sędziów. Wprawdzie sądy podlegały zwierzchnictwu prezydenta, jednak w swej działalności pozostawały wobec niego niezawisłe, a ich orzeczenia nie mogły być przez niego (ani jakkolwiek inną władzę) zmieniane bądź uchylane — mogły to czynić tylko inne sądy w trybie odwoławczym. Pewnym odstępstwem od tej zasady była możliwość zmiany lub uchYLENIA orzeczeń sądowych w trybie aktu łaski prezydenta lub amnestii wymagającej formy aktu ustawodawczego. Zwierzchnictwo prezydenta wobec sądów sprowadzało się więc do mianowania i odwoływania pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, mianowania członków Trybunału Stanu oraz wykonywania prawa łaski, a pośrednio przejawiało się także poprzez wpływ na kształt ustawodawstwa.

<sup>5</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 341.

<sup>6</sup> E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 198.

<sup>7</sup> K. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 57—58.

<sup>8</sup> S. Wachholz, *Wolność i władza*, Kraków 1935, s. 33.

<sup>9</sup> Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 343.

Konstytucja w trosce o ochronę sędziów przed ewentualną presją ze strony czynników administracji czyniła ich nieusuwalnymi. Nawet przeniesienie sędziego na wyższe stanowisko wymagało jego zgody. Pozbawienie go urzędu mogło nastąpić tylko mocą orzeczenia sądowego w przypadkach przewidzianych ustawą. Wyjątkiem było przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku, w przypadku ustanowionej aktem ustawodawczym reorganizacji sądownictwa. Istotnym wzmocnieniem niezawisłości sędziów jest przyznanie im immunitetu. Sędziowie nie mogli być pociągani do odpowiedzialności karnej ani zatrzymywani bez uprzedniej zgody właściwego sądu, chyba że zostali schwytani na gorącym uczynku. Konstytucja kwietniowa ograniczyła jednak nieco zakres immunitetu sędziowskiego, gdyż zrezygnowała z prawa sądów, przysługującego im w konstytucji marcowej, do żądania niezwłocznego uwolnienia sędziego, także gdy został ujęty na gorącym uczynku.

Konstytucja kwietniowa nie określała organizacji sądownictwa, pozostawiając tę kwestię do uregulowania ustawodawstwu zwykłemu, wymieniała jednak pewne organy sądowe. Były to: Sąd Najwyższy, Najwyższy Trybunał Administracyjny, Trybunał Kompetencyjny i Trybunał Stanu. Ponadto konstytucja przewidywała istnienie sądów wojskowych oraz — w przypadkach przewidzianych w ustawie — sądów wyjątkowych. Wśród organów o charakterze sądownictwa szczególnego można było wskazać np. sądy pracy, urzędy rozjemcze dla zakładów ubezpieczeniowych, sądy polubowne przy izbach handlowo-przemysłowych, Sąd Kartelowy przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu, sądy górnicze itp. Również sądy duchowne poszczególnych wyznań, mimo że nie były organami państwa, to jednak w pewnym zakresie posiadały jurysdykcję w dziedzinie prawa małżeńskiego (unieważnienie małżeństwa, separacja)<sup>10</sup>.

Organizacja sądów powszechnych określona została w rozporządzeniu prezydenta z 6 II 1928 r. — prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>11</sup>. Sądami powszechnymi były: sądy grodzkie oraz sędziowie pokoju, sądy okręgowe, sądy apelacyjne oraz Sąd Najwyższy. Sądy grodzkie były właściwe jako I instancja w sprawach o mniejszym znaczeniu — cywilnych i karnych. Sędziowie grodzcy i pokoju działali jednoosobowo. Regulą było mianowanie sędziów przez prezydenta. Jednak sędziego pokoju wraz z zastępcą wybierali mieszkańcy danego okręgu na pięcioletnią kadencję. Gdyby wybór nie doszedł do skutku, sędziego pokoju i jego zastępcę mianował minister sprawiedliwości. Sędzią pokoju mogła zostać

<sup>10</sup> E. Mierczewicz, W. Pajor, L. Zieleniewski, *Rzeczpospolita, jej prawa i urzędy*, Warszawa 1938, s. 202.

<sup>11</sup> Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U.] 1928, nr 12, poz. 93.



osoba co najmniej trzydziestoletnia, mająca ukończone przynajmniej sześć klas państwowej szkoły średniej.

Sądy okręgowe działały jako sądy I instancji w ważniejszych sprawach karnych i cywilnych oraz jako sądy II instancji dla spraw rozpatrywanych w sądach grodzkich. Przejawem dopuszczenia zasady obieralności sędziów było przyjęcie przez prawo o ustroju sądów powszechnych instytucji sądów przysięgłych. W sądach okręgowych bowiem miały działać sądy przysięgłych, właściwe dla rozpatrywania zbrodni zagrożonych cięższymi karami i przestępstw politycznych. Sędzią przysięgłym mógł być tylko mężczyzna, co pozostawało w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości obywateli, bez względu na płeć. W przeciwieństwie do konstytucji marcowej, konstytucja z 1935 r. nie zawierała przepisów o sądach przysięgłych i sędziach pokoju. Nie oznaczało to jednak, że ich istnienie było z nią sprzeczne. Spośród sądów powszechnych konstytucja stanowiła tylko o Sądzie Najwyższym. Pomimo że zarówno w konstytucji marcowej, jak i w rozporządzeniu z 1923 r. znajdowały się postanowienia o sądach przysięgłych, to do ich powołania na podstawie tych przepisów w ogóle nie doszło. Natomiast w byłej Galicji działały one opierając się na przepisach austriackich. Instytucje sądów przysięgłych i sędziów pokoju zostały zniesione na podstawie ustawy z 9 IV 1938 r., uchwalonej po burzliwych debatach przeprowadzonych zarówno w sejmie, jak i w senacie<sup>12</sup>.

Sądów apelacyjnych w kraju było siedem. Orzekały one jako II instancja wobec orzeczeń wydanych przez sądy okręgowe, a także jako I instancja w sprawach przekazanych im przez ustawy. Sądem kasacyjnym od orzeczeń II instancji był Sąd Najwyższy. Orzekał on także w innych sprawach, jeśli tak stanowiły ustawy. Sądy okręgowe i apelacyjne dzieliły się na wydziały. Natomiast Sąd Najwyższy składał się początkowo z izb cywilnej i karnej, a później — od roku 1938 posiadał także izbę dla spraw adwokatury. Pierwszy prezes Sądu Najwyższego był z urzędu przewodniczącym Trybunału Stanu oraz wchodził w skład Zgromadzenia Elektorów — ciała powoływanego dla wyboru kandydata na prezydenta. Nadzór nad sądami i sędziami — nie obejmujący jednak sfery, w której byli oni niezawisli — sprawował minister sprawiedliwości. Z racji tego nadzoru minister mógł żądać pewnych wyjaśnień, usuwać usterki w czynnościach podległych mu komórek organizacyjnych, kierować sprawy do sądów dyscyplinarnych oraz uchylać niezgodne z prawem lub regulaminami zarządzenia administracyjne.

---

<sup>12</sup> Dz.U. 1938, nr 24, poz. 213, Spraw. sten. z 49 posiedzenia sejmu z 11 III 1937, t. 53.

Do sądownictwa szczególnego należały sądy wojskowe. Ich organizacja unormowana była w dekreście z 29 IX 1936 r. — prawo o ustroju sądów wojskowych<sup>13</sup>. Sądy te były właściwe w sprawach karnych oficerów, podoficerów, a także osób cywilnych, które pozostawały w pewnym stosunku do wojska (np. zakładnicy, jeńcy wojenni). W armii lądowej działały wojskowe sądy rejonowe i wojskowe sądy okręgowe. Natomiast w marynarce wojennej istniały sądy marynarskie i sądy admirałskie. Najwyższą instancję w sądownictwie wojskowym stanowił Najwyższy Sąd Wojskowy. Oprócz tego sądownictwo wojskowe znało jeszcze instytucję sądów nadzwyczajnych. Były to: sądy doraźne, sądy polowe oraz morskie sądy wojenne.

Postanowienia dotyczące sądownictwa administracyjnego zostały zawarte w rozdz. IX konstytucji kwietniowej. Przemawia to za formalnym zaliczeniem go przez ustawodawcę konstytucyjnego do organów wymiaru sprawiedliwości, w odróżnieniu od konstytucji z 1921 r., która stanowiła o nim w rozdziale regulującym zagadnienia władzy wykonawczej. Ponieważ jednak naczelną nadzór nad Najwyższym Trybunałem Administracyjnym sprawował premier (na podstawie, wydanego jeszcze pod rządami konstytucji marcowej, rozporządzenia prezydenta z 27 X 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym)<sup>14</sup>, przeto można mieć wątpliwości co do zgodności tego aktu prawnego z konstytucją kwietniową. W związku z tym pojawiają się także trudności z jednoznacznym uznaniem sądownictwa administracyjnego za organy wymiaru sprawiedliwości, mimo iż wskazuje na to systematyka konstytucji.

O ile konstytucja z 1921 r. przewidywała powołanie w drodze ustawy sądownictwa administracyjnego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele, o tyle konstytucja z 1935 r. stwierdzała tylko, że powołuje się Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Tym samym konstytucja kwietniowa uchyliła się od przesądzenia problemu istnienia w przyszłości terenowych organów sądownictwa administracyjnego oraz nie zawierała żadnych wskazówek dotyczących ich organizacji. Natomiast konstytucja marcowa takie wytyczne zawierała, lecz mimo to do utworzenia takich organów terenowych nie doszło. Fakt pominięcia tego problemu przez konstytucję kwietniową nie oznaczał jednak zakazu ich tworzenia — konstytucja ten problem ujęła podobnie jak przy Najwyższej Izbie Kontroli, oprócz której istniały przecież terenowe organy kontroli<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Dz.U. 1936, nr 76, poz. 536.

<sup>14</sup> Dz.U. 1932, nr 94, poz. 806. Rozporządzenie to uchyliło ustawę z 3 VIII 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym — Dz.U. 1922, nr 86, poz. 400.

<sup>15</sup> J. Langrod, *Problemy administracyjne w konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1—12, s. 201.

Konstytucyjne ujęcie uprawnień Trybunału zostało zawężone rozporządzeniem z 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Zgodnie z tym rozporządzeniem zaskarżyć akt administracyjny mógł tylko ten, kto twierdził, że naruszono jego prawo, lub że obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej. Rozwiązanie takie wskazywało na wzorowanie się na prawie austriackim przy budowie konstrukcji skargi opartej na naruszeniu prawa podmiotowego<sup>16</sup>. Zaskarżony akt administracyjny musiał być ostateczny, czyli wydany w ostatniej instancji. Tę szeroką klauzulę generalną ograniczało enumeratywne wyliczenie w omawianym rozporządzeniu spraw, które wyłączono spod właściwości Trybunału, np. sprawy podlegające właściwości sądów, mianowania na urzędy publiczne i stanowiska, dotyczące odpowiedzialności służbowej, reprezentacji państwa, działań wojennych, i inne przewidziane w przepisach szczególnych.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoznawał sprawy tylko w granicach skargi — nie uznawał więc zarzutów — które rozszerzały roszczenia, ani środków dowodowych, które nie były przytoczone w postępowaniu administracyjnym przed wydaniem zaskarżonego aktu. Trybunał był jedynie instancją kasacyjną i jako taki mógł swym wyrokiem albo uchylić zaskarżony akt, albo oddalić skargę. Stronami w postępowaniu przed NTA były: skarżący, pozwana władza, która wydała zaskarżony akt, oraz przypozwany, tzn. ten, na którego niekorzyść skarżący domagał się uchylenia danego aktu. Wyroki Trybunału były ostateczne.

Najwyższy Trybunał Administracyjny składał się z pierwszego prezesa, prezesów i sędziów (zawodowych). Trybunał dzielił się na dwie izby — ogólnoadministracyjną i skarbową. Izby mogły dzielić się na sekcje. Na wniosek premiera lub swego pierwszego prezesa zgromadzenie ogólne NTA wyjaśniało przepisy wątpliwe lub wywołujące przy stosowaniu rozbieżności w orzecznictwie. Odmienne niż w całym kraju przedstawiała się struktura sądownictwa administracyjnego na obszarze województw pomorskiego i poznańskiego oraz górnośląskiej części województwa śląskiego. Na tych terenach bowiem — na podstawie ustawy z 30 VII 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju — ten rodzaj sądownictwa wykonywały: wydziały powiatowe i miejskie (jako I instancja), wojewódzkie sądy administracyjne (jako II lub I instancja) oraz Najwyższy Trybunał Administracyjny (jako II lub III instancja).

Zastosowanie orzecznictwa sądowego do działalności organów administracji jest jedną z gwarancji legalności ich poczynañ. Zadaniem są-

<sup>16</sup> A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, Lwów—Warszawa 1935, s. 163; W. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 33; Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 385.

downictwa administracyjnego jest ograniczanie samowoli władz administracyjnych. Jednak w okresie międzywojennym posłowie wytykali władzom czasem dość opieszale wykonywanie orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ich zdaniem władze, nie czując słuszności po swej stronie, starały się sądownictwo administracyjne utrudnić i jednocześnie zniechęcić obywateli do korzystania z niego<sup>17</sup>.

Szczególnym sądem powołanym do orzekania o legalności orzeczeń — wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służą wojskową — był utworzony przy NTA Inwalidzki Sąd Administracyjny. Tworzyła go ustawa z 26 III 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym<sup>18</sup>. Sąd ten miał ustawowo wyznaczone ramy czasowe dla swej działalności — od 1 X 1935 r. do 30 IX 1940 r. Inwalidzki Sąd Administracyjny związany był z NTA organizacyjnie, osobowo; te same także obowiązywały w postępowaniu przed nim zasady proceduralne. Odstępstwem od zasad obowiązujących w NTA było zasiadanie w składzie ISA ławników powoływanych przez premiera na okres roku. Ponadto ISA mógł przekazać sprawę stronie pozwanej do ponownego ustalenia stanu faktycznego. ISA posiadał też uprawnienie merytorycznego rozstrzygania — mógł bowiem uchylając zaskarżony akt, zastąpić go własnym rozstrzygnięciem.

Łączność Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym wyraźnie uwidaczniała się także przy okazji powoływania jego składu. Zarówno bowiem przewodniczącego, jak i sędziów ISA delegował pierwszy prezes NTA spośród sędziów Trybunału. Powołanie ISA w znacznym stopniu odciążało pracę sędziów NTA. Z chwilą jego powołania w 1935 r. Trybunał przekazał mu bowiem 3449 spraw<sup>19</sup>.

Oprócz Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego organami sądownictwa administracyjnego były: Urząd Patentowy (wydziały spraw spornych i odwoławczy), Wojewódzki Urząd Ubezpieczeń i urzędy ubezpieczeń w górnośląskiej części województwa śląskiego oraz Trybunał Ubezpieczeń Społecznych i urzędy ubezpieczeń w województwie poznańskim i pomorskim<sup>20</sup>. Konstytucja kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, dopuszczała kontrolę sądową nad orzeczeniami karnymi wydawanymi przez władze administra-

<sup>17</sup> Spraw. sten. z 11 posiedzenia sejmu z 18 II 1936, ł. 16—17.

<sup>18</sup> Dz.U. 1935, nr 26, poz. 177.

<sup>19</sup> Spraw. sten. z 48 posiedzenia sejmu z 4 III 1937, ł. 105.

<sup>20</sup> J. Langrod, *Sądy prawa publicznego*, [w:] K. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków—Warszawa 1939, s. 114.



cyjne za wykroczenia w postępowaniu karno-administracyjnym. Konstytucja przekazywała bowiem ustawom przeprowadzenie zasady, że na żądanie strony takie sprawy zakończone już orzeczeniem kary będą przekazywane na drogę postępowania sądowego.

Również organem sądownictwa był Trybunał Kompetencyjny. Konstytucja kwietniowa powoływała go do rozstrzygania sporów o właściwość między sądami a innymi organami władzy. Natomiast konstytucja marcowa dawała mu uprawnienia do rozstrzygania sporów dotyczących zakresu działania sądów i administracji. Ujęcie konstytucji z 1935 r. pozornie przyznawało szerszy zakres działalności Trybunałowi — mogło bowiem sugerować, że chodzi tu o wszystkie organy wymienione w art. 3 konstytucji. Z uwagi wszakże na konstytucyjne rozgraniczenie kompetencji organów państwowych ani sejm, ani senat, ani kontrola państwowa nie mogły tu wchodzić w rachubę — pozostał tylko rząd i siły zbrojne<sup>21</sup>. Te ostatnie zaś pod rządami konstytucji marcowej wchodziły w skład organów administracji.

Dokładniej organizacja i kompetencje tego organu zostały sprecyzowane w ustawie z 25 XI 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym<sup>22</sup>. Skład Trybunału zapewniał równowagę czynnikom administracyjnym i sądowym — prezesi mianowani byli spośród sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, po jednym z grona sędziów każdego z tych sądów, i sprawowali swe obowiązki kolejno według kadencji, określonych w regulaminie Trybunału Kompetencyjnego, z możliwością ponownej nominacji. Ponadto w skład Trybunału Kompetencyjnego wchodziło 14 członków mianowanych: po czterech spośród sędziów Sądu Najwyższego i NTA, przedstawionych w podwójnej liczbie przez zgromadzenia ogólne tych sądów, oraz sześciu odznaczających się szczególną znajomością prawa, lecz nie zajmujących żadnego urzędu w sądownictwie ani w administracji, przedstawianych po trzech kandydatów przez wydziały prawne uniwersytetów państwowych. Profesorów wyższych uczelni ustawa nie traktowała jako urzędników administracji.

Według ustawy, Trybunał Kompetencyjny rozstrzygał spory o właściwość między władzami administracyjnymi i sądami administracyjnymi z jednej strony a sądami z drugiej strony. Zaliczenie przez konstytucję kwietniową NTA w skład organów wymiaru sprawiedliwości tworzyło więc sytuację, w której Trybunał orzekał także o właściwości między organami sądownictwa (powszechnego i administracyjnego). Konflikt o właściwość między władzą administracyjną a sądową mógł przybrać postać sporu pozytywnego bądź negatywnego. Pozytywny spór kompe-

<sup>21</sup> Langrod, *Problemy administracyjne...*, s. 204.

<sup>22</sup> Dz.U. 1925, nr 126, poz. 897.

tencyjny miał miejsce wówczas, gdy obydwie organy uważały się za właściwe do rozstrzygnięcia sprawy. Wytoczenie takiego sporu mogło nastąpić przez naczelną władzę administracyjną lub sąd, przed którym toczyło się postępowanie. Natomiast negatywny spór kompetencyjny występował, gdy zarówno władza administracyjna, jak i sądowa prawomocnie uznały się za niewłaściwe do rozpatrywania danej sprawy. Przy takim rodzaju sporu podmiotem właściwym do jego wytoczenia była osoba zainteresowana. Jeżeli sporu nie wytoczono, rozstrzygającym było prawomocne orzeczenie sądu, chyba że wcześniej zapadło orzeczenie NTA oddalające skargę na decyzję organu administracji. Orzeczenia Trybunału Kompetencyjnego były dla stron wiążące.

Kolejnym organem sądownictwa przewidzianym przez konstytucję kwietniową był Trybunał Stanu. W literaturze przedmiotu można napotkać pewne trudności związane z zaklasyfikowaniem go — podobnie jak i Trybunału Kompetencyjnego — do właściwej grupy organów państwowych. Zdaniem W. Komarnickiego, na gruncie konstytucji marcowej Trybunał Kompetencyjny, wobec przyjętej przez nią zasady podziału władz, nie wchodził w skład organów sądowych, lecz był organem o charakterze mieszanym<sup>23</sup>. Natomiast ówczesny Trybunał Stanu określał on mianem sądownictwa nadzwyczajnego<sup>24</sup>. Zasadniczo odmiennie klasyfikuje on jednak te organy w okresie obowiązywania konstytucji kwietniowej. Zarówno bowiem Trybunał Stanu, jak i Trybunał Kompetencyjny, a częściowo także Sąd Najwyższy (gdy wykonuje funkcje trybunału wyborczego rozstrzygając protesty wyborcze) zalicza on do organów sądownictwa konstytucyjnego<sup>25</sup>.

Stanowisko takie może być kwestionowane. Istotą sądownictwa konstytucyjnego jest wypowiedzanie się na temat zgodności ustaw z konstytucją. Wydaje się, że na poglądy W. Komarnickiego w tej sprawie wpłynęła możliwość jednoczesnego orzekania przez sądy konstytucyjne w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej. Zwolennikiem takiego właśnie rozwiązania był E. Dubanowicz, który postulował powołanie Trybunału Konstytucyjnego zajmującego się nie tylko orzekaniem w sprawach konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych, lecz który by przejął jeszcze zadania Trybunału Stanu, a także orzecznictwo w przedmiocie prawa wyborczego<sup>26</sup>. Idea wprowadzenia w Polsce Trybunału Konstytucyjnego, jako organu w pewnym sensie kontrolującego działalność prezydenta, sejmu, senatu i rządu, miała też w gronie przed-

<sup>23</sup> W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 514.

<sup>24</sup> Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 53.

<sup>25</sup> Tamże, s. 347.

<sup>26</sup> E. Dubanowicz, *Ku stałemu ustrojowi państwa polskiego*, Warszawa 1936, s. 158—159.

stawicieli nauki prawa państwowego nielicznych, lecz zdecydowanych przeciwników<sup>27</sup>.

Konstytucja kwietniowa oparła odpowiedzialność konstytucyjną i ustrój Trybunału Stanu na odmiennych zasadach niż jej poprzedniczka. Dotychczasowa ustawa z 27 IV 1923 r. o Trybunale Stanu<sup>28</sup> stanowiła wykonanie przepisów konstytucji marcowej. Ponadto w zakresie przekroczenia przez posłów i senatorów zakazów ustanowionych w art. 22 konstytucji z 1921 r. obowiązywało rozporządzenie prezydenta z 22 IV 1927 r.<sup>29</sup> Zaszła więc konieczność wydania nowej ustawy, która realizowałaby zasady nowej konstytucji i na ich podstawie normalizowała całość zagadnienia. Założenia te zrealizowano w ustawie z 14 VII 1936 r. o Trybunale Stanu<sup>30</sup>.

Skład Trybunału Stanu stanowili: pierwszy prezes Sądu Najwyższego jako przewodniczący oraz powoływani na okres trzyletni jego członkowie i zastępcy. Nominacja sędziów Trybunału Stanu i ich zastępców należała do prerogatyw prezydenta. Powoływał on ich spośród kandydatów przedstawionych mu oddzielnie przez izby ustawodawcze. W składzie Trybunału jedna połowa jego członków musiała być powołana na wniosek sejmu, a druga — na wniosek senatu. Brak kontrasygnaty na akcie nominacyjnym był usprawiedliwiony ewentualną odpowiedzialnością przed Trybunałem członków gabinetu. Trybunał Stanu był właściwy do orzekania w sprawach premiera, ministrów, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, posłów i senatorów pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej. Natomiast osoba prezydenta, w przeciwieństwie do stanu obowiązującego pod rządami konstytucji marcowej, zwolniona była spod tej odpowiedzialności.

Urząd członka Trybunału Stanu był honorowy. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy akcentowano, iż zasada ta wypływa „organicznie z wyjątkowego charakteru Trybunału Stanu, który, wolno żywić nadzieję, niezmiennie rzadko będzie czynny”<sup>31</sup>. Jednocześnie podkreślano, że dodatkowe wynagrodzenie byłoby nieuzasadnione, gdyż są to sędziowie pobierający już wynagrodzenie ze Skarbu Państwa. Natomiast przysługiwało im prawo do diet i zwrotów kosztów podróży według zasad przewidzianych dla sędziów Sądu Najwyższego.

---

<sup>27</sup> T. Orlewicz, *Zasady konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 92.

<sup>28</sup> Dz.U. 1923, nr 59, poz. 415.

<sup>29</sup> Dz.U. 1927, nr 41, poz. 368.

<sup>30</sup> Dz.U. 1936, nr 56, poz. 403.

<sup>31</sup> Archiwum Akt Nowych [AAN], Prezydium Rady Ministrów [PRM], Protokoły posiedzeń RM, cz. I, t. 81, s. 86.

W trakcie prac nad projektem ustawy o Trybunale Stanu sejm wprowadził do niego pewne poprawki. Zasadnicze zmiany dotyczyły sposobu wyboru oskarżyciela publicznego, trybu postępowania i kar, którymi Trybunał Stanu dysponował. Według rządowego projektu, oskarżycielem publicznym przed Trybunałem w sprawach wszczętych na podstawie uchwały Izby Połączonych miała być osoba wskazana przez marszałka senatu, a w sprawach wszczętych na podstawie uchwał sejmu lub senatu — osoba wskazana przez marszałka danej izby. Natomiast komisja prawnicza wnosiła, aby w tych sprawach oskarżyciela wybierały: w pierwszym wypadku — Izby Połączone, a w drugim — sejm lub senat<sup>32</sup>. Komisja prawnicza wnosiła też o to, aby skrócić postępowanie przy wszczęciu sprawy na wniosek Izby Połączonych i zrezygnować z debaty wstępnej nad zasadnością oskarżenia jeszcze przed powołaniem komisji, oraz aby termin „sankcje” zastąpić „karami”. Strona rządowa zgadzała się tylko na tę ostatnią propozycję. Sejm w głosowaniu przyjął jednak stanowisko komisji<sup>33</sup>. W dniu 26 VI 1936 r. sejm ostatecznie uchwalił tekst projektu, zatwierdzając niektóre zmiany wprowadzone przez senat. Zmiany te dotyczyły tylko spraw redakcyjnych<sup>34</sup>.

Oskarżycielem publicznym mogły być osoby wskazane przez sejm, senat lub Izby Połączone, przy spełnieniu warunków, które zostały już omówione. Ponadto w sprawach wszczętych na żądanie marszałka sejmu lub senatu oskarżycielem była osoba wskazana przez danego marszałka. W pozostałych sprawach oskarżycielem był pierwszy prokurator Sądu Najwyższego lub delegowany przez niego prokurator tegoż Sądu. Procedura wszczęcia sprawy przez Trybunał Stanu z mocy prerogatywy prezydenta (przeciwko członkom rządu lub prezesowi NIK) przechodziła przez dwa stadia: wydanie przez prezydenta stosownego postanowienia skierowanego do przewodniczącego Trybunału, oraz złożenie na tej podstawie Trybunałowi wniosku przez pierwszego prokuratora Sądu Najwyższego, jako oskarżyciela publicznego. Wniosek był w postępowaniu aktem oskarżenia.

Natomiast jeżeli Izby Połączone wszczynały sprawę przeciwko tym osobom, procedura przechodziła przez cztery etapy: złożenie wniosku popartego przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby członków Izby Połączonych, odpowiadającego wymogom aktu oskarżenia (ustawa z 1923 r. wymagała podpisu 100 posłów, tj. nieco mniej niż 1/4, natomiast ustawa z 1936 r. tylko 76 — proporcje więc zostały w zasadzie utrzymane); wy-

<sup>32</sup> Tamże, cz. I, t. 81, s. 87, Spraw. sten. z 12 posiedzenia sejmu z 24 III 1936, ł. 6.

<sup>33</sup> Spraw. sten. z 23 posiedzenia sejmu z 24 III 1936, ł. 7—12.

<sup>34</sup> Spraw. sten. z 28 posiedzenia sejmu z 26 VI 1936, ł. 4—5.



bór komisji w składzie przewodniczącego i dziesięciu członków (bez rozprawy); obrady w komisji (mające na celu bliższe zbadanie treści oskarżenia, uzupełnienie materiału przez wysłuchanie wyjaśnień oskarżonego i skonfrontowanie ich z zarzutami oraz wyciągnięcie odpowiednich wniosków w sprawozdaniu złożonym na plenum Izb Połączonych), oraz obrady Izb Połączonych — kończące się uchwałą rozstrzygającą o losach wniosku.

Środki represyjne grożące oskarżonemu były uzależnione od istoty naruszenia. Jeżeli czyn zawierał znamiona przestępstwa, Trybunał wymierzał karę, jaką zagrożone było dane przestępstwo. Jeżeli zaś czyn popełniony nie był przestępstwem, wówczas Trybunał mógł wymierzyć karę utraty praw publicznych, utraty obywatelskich praw honorowych, zmniejszenia lub pozbawienia uposażenia emerytalnego. Trybunał orzekał więc karę stosownie do winy oskarżonego i popełnionego czynu, a w przypadkach szczególnych mógł odstąpić od jej wymierzenia, poprzestając na moralnym potępieniu sprawcy przez stwierdzenie jego winy. Postępowanie przed Trybunałem Stanu było jednoinstancyjne.

Wszczęcie postępowania przeciwko posłom i senatorom odbywało się na podstawie uchwały właściwej izby ustawodawczej lub na żądanie jej marszałka, ministra sprawiedliwości albo prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Wymogi formalne dla tych decyzji były analogiczne do odnoszących się wobec członków rządu. Ustawa różnie regulowała problem przedawnienia ścigania, w zależności od tego, kim był oskarżony. Dla członków rządu i prezesa NIK przedawnienie wynosiło pięć lat (poprzednio 6 lat — o ile czyn nie zawierał znamion przestępstwa). Utrata urzędu nie powodowała wygaśnięcia odpowiedzialności konstytucyjnej. Natomiast odpowiedzialność ta wobec posłów i senatorów trwała tylko dopóki pozostawali członkami parlamentu i dopóki trwała kadencja izby, podczas której dopuścili się zarzucanego im czynu.

W uzasadnieniu projektu ustawy o Trybunale Stanu podkreślano, że oskarżenie byłego senatora lub posła miałyby cechy politycznego rozrachunku z przeciwnikiem, który nie mając prawa udziału w posiedzeniach izby ustawodawczej, nie mógłby swobodnie się bronić. Także ze względów politycznych uważano za niewskazane, aby naruszenia popełnione przez członków jednego parlamentu, ścigał parlament następny<sup>35</sup>. Ustawa wprowadziła instytucję tymczasowego zawieszenia posła i senatora w sprawowaniu mandatu, o czym decydował Trybunał Stanu po otrzymaniu uchwały lub żądania w sprawie pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności. Ustawa rozciągała również odpowiedzialność konstytucyjną na posłów Sejmu Śląskiego.

<sup>35</sup> AAN, PRM, Protokoły posiedzeń RM, cz. I, t. 81, s. 90.

Postanowienia konstytucji kwietniowej odnoszące się do Trybunału Stanu (jak również ustawy o tym Trybunale) sprawiły, że z organu par excellence politycznego, jak gdyby Sądu Obywatelskiego, przekształcił się on w „upaństwowiony” organ sądowy<sup>36</sup>. Jednak polityczny sposób rekrutacji jego członków, choć w zmienionej postaci — został utrzymany. Zmieniono natomiast warunki, jakim powinien odpowiadać kandydat na członka Trybunału — pod rządami konstytucji marcowej nie mógł on piastować żadnego urzędu państwowego, a pod rządami konstytucji kwietniowej musiał być sędzią sądu powszechnego. Zmianie uległ też okres kadencji Trybunału Stanu — dawniej kadencja jego, jako organu politycznego, zrównana była z kadencją sejmiku. Konstytucja kwietniowa zaś, zaliczając Trybunał Stanu do organów wymiaru sprawiedliwości, wprowadziła dla niego samoistną trzyletnią kadencję.

Konstytucja z 1935 r. w znacznym stopniu powtórzyła postanowienia konstytucji marcowej dotyczące problematyki sądownictwa, opuszczając jedynie sformułowania dotyczące zasady jawności postępowania oraz odnoszące się do sądów przysięgłych i sędziów pokoju. Wynikało to z niechęci twórców konstytucji do tych instytucji (do tej pory zresztą nie powołanych) i mogło być rozumiane jako zapowiedź ich likwidacji, co też w 1938 r. nastąpiło.

Analiza zawartych w konstytucji zasad dotyczących sądownictwa i jego organizacji pozwala na postawienie tezy, że stworzyły one wystarczające ramy dla jego prawidłowego funkcjonowania. W każdym razie można przyjąć, iż odrzucenie zasady podziału władz w ustawie zasadniczej z 1935 r. nie pozbawiło organów sądowych możliwości działania w ramach prawa.

Dariusz Górecki

PATTERN OF THE JUDICATURE  
IN THE CONSTITUTION OF 23RD APRIL 1935

Summary

Before working out a new pattern of the judicature it is useful to analyse the principles on which it was based in the past. The constitution of 1935 mentioned the courts of justice among the principal state organs, under the president of the Republic. It was a consequence of abandoning the principle of division of power.

<sup>36</sup> S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, s. 34; Langrod, *Problemy administracyjne...*, s. 204.

However, due to the independence of the judiciary, the degree of subordination of the courts to the president was quite different from that of other organs. The president was given the right to appoint judges but not to dismiss them. To protect the judges from a possible pressure from the administrative authorities the constitution made them irremovable and gave them an immunity.

The constitution did not determine the organization of the judicature, leaving the matter to be settled by common legislation but mentioned some organs of judicature. They were: the Supreme Court of Justice, the Supreme Tribunal of Administration, the Tribunal of Competence and the Tribunal of State. Besides, the constitution provided for military courts, and for cases determined by law — special courts. The courts of common law were: borough courts and justices of the peace, district courts, appellate courts and the Supreme Court. The courts created to adjudicate about legality of administrative acts were the Supreme Tribunal of Administration and the Administrative Court of Disablement. The Tribunal of Competence was created to decide disputes concerning the division of competence between courts and organs of administration.

Otherwise the Tribunal of State decided about the constitutional responsibility of members of the government, of the chairman of the Supreme Board of Audit, of members of the Sejm and Senate.

The analysis of the principles of organization of the judicature contained in the constitution allows the statement that, despite abandoning the principle of division of power, it provided a sufficient pattern for a law-observing activity of the courts of justice.

Tłum. Ludwik Lamentowski