№ 5.

BRONISŁAW BOUFFAŁŁ.

TEORYA ODPOWIEDZIALNOŚCI ORGANÓW WŁADZY ADMINISTRACYJNEJ WE WSPÓŁCZESNEM PRAWIE POLITYCZNEM.

THEORY OF THE RESPONSABILITY OF AGENTS OF THE EXECUTIVE IN MODERN CONSTITUTIONAL LAW.

WARSZAWA.
NAKŁADEM TOWARZYSTWA NAUKOWEGO WARSZAWSKIEGO.

1044 KPiP
1101044

Prace
Towarzystwa Naukowego Warszawskiego.
II. — Wydział nauk antropologicznych, społecznych, historyi i filozofii.

Works of the Scientific Society of Warsaw.
II. Section of anthropological, social, philosophical and historical sciences.

№ 5.

BRONISŁAW BOUFFAŁŁ.

TEORYA ODPOWIEDZIALNOŚCI ORGANÓW WŁADZY ADMINISTRACYJNEJ WE WSPÓŁCZESNEM PRAWIE POLITYCZNEM.

THEORY OF THE RESPONSABILITY OF AGENTS OF THE EXECUTIVE IN MODERN CONSTITUTIONAL LAW.

WARSZAWA.
NAKŁADEM TOWARZYSTWA NAUKOWEGO WARSZAWSKIEGO.
Skład główny
w księgarni E. WENDE i S-ka (T. Hiż i A. Turkuł).

1911.

Dodatek do „Sprawozdań z posiedzeń“ T. N. W

BIBLIOTEKA
Nr. 1044
Min. Pracy i Opieki Społ.

Travaux

de la

SOCIÉTÉ SCIENTIFIQUE DE VARSOVIE.

II.—Classe des sciences anthropologiques, sociales, philosophiques et historiques.

№ 5. — 1911.

B. Bouffałł:

Théorie de la responsabilité des agents du pouvoir exécutif en droit politique moderne.

Druk Rubieszewskiego i Wrotnowskiego w Warszawie.

THOMAS'OWI ERSKINE'OWI HOLLAND'OWI

PROFESOROWI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

W OXFORDZIE

W HOŁDZIE

OD AUTORA

DEDICATED

WITH

AFFECTION AND GREAT RESPECT

TO

THOMAS ERSKINE HOLLAND ESQ.

PROFESSOR AT THE UNIVERSITY

OF

OXFORD.

Kwestya odpowiedzialności organów władzy administracyjnej przedstawia pomimo swej pozornej prostoty jedno z najbardziej zawiłych zagadnień w nauce współczesnego prawa politycznego, co więcej, wiąże się ściśle z niektóremi postulatami prawa konstytucyjnego, stanowiąc uzupełnienie, rozwinięcie i faktyczne usankcyonowanie wielu swobód obywatelskich, a w pierwszym rzędzie nietykalności osobistej. Słusznie ktoś powiedział, że do napisania konstytucyi wystarcza dobra wola, zastanowienie się i pół godziny czasu, a tradycya niesie, że Napoleon podyktował konstytucyę księztwa warszawskiego księciu Bassano, chodząc po pokoju w przerwie pomiędzy śniadaniem i audyencyą, wyznaczoną posłowi jednego z państw cudzoziemskich. Lecz jeśli łatwem jest zamieścić w tekście aktu konstytucyjnego zastrzeżenie tolerancyi religijnej, równości przed prawem, wolności osobistej, nietykalności ogniska domowego, tajemnicy pocztowej, telegraficznej lub nawet telefonicznej, to daleko trudniej przenieść te pojęcia z dziedziny statyki państwowej do dziedziny dynamiki administracyjnej i szeregiem odpowiednich środków zabezpieczyć i zapewnić ich wykonanie.

W szeregu tych środków jedno z pierwszych miejsc zajmować powinien starannie obmyślany i konsekwentnie przeprowadzony system odpowiedzialności organów administracyjnych zarówno w obec państwa jak i w obec jednostek, w razie, jeśli ich uprawnienia, wypływające z aktu konstytucyjnego, przez odpowiednie działanie czy zaniedbanie tych organów w ten lub inny sposób dotknięte czy pogwałcone zostały.

Tem większa zachodzi konieczność obmyślenia takiego systemu, że dziś we wszystkich państwach cywilizowanych biurokracya stała się rodzajem pewnego mikrokosmu, w którym odbija się jak w zwierciadle wewnętrzne życie narodu. Obecny rozwój współ-

czesnego państwa pociągnął za sobą znaczne rozszerzenie zakresu jego zadań i celów. Dzisiejsze państwo coraz częściej bierze na siebie bezpośrednią eksploatacyę wielkich wynalazków technicznych ubiegłego stulecia, upaństwowiając koleje żelazne i zastrzegając dla siebie wyłącznie coraz nowe monopole czy regalja, a w ustawicznej trosce o prawidłowy rozwój palących zagadnień socyalnych tworzy prawodawstwo fabryczne, ubezpieczenie robotników, administracyę rolniczą, przemysłową i handlową, współczesnemu zaś powiększaniu dotychczasowego aparatu biurokratycznego towarzyszy tworzenie nowych władz i urzędów. Z rozwojem machiny państwowej idzie ręka w rękę odpowiedni rozwój zadań zarówno dyrektywy państwowej jak i działalności wykonawczej organów administracyjnych, a kwestya odpowiedzialności tych organów, przestając być kwestyą zarządu wewnętrznego, nabiera cech poważnego zagadnienia prawno-politycznego.

Dodać należy, że w państwie współczesnem rozwój stosunków politycznych zależy w znacznym stopniu od walki stronnictw lub walki narodowości, co pociąga za sobą obsadzanie miejsc i urzędów ludźmi określonego kierunku czy określonej barwy partyjnej. Wiadomo, że we Francyi parlament w pewnych odstępach czasu zawiesza nawet zasadę nieusuwalności sędziów, aby dać możność nowemu rządowi oczyszczenia sądownictwa z niepożądanych dla niego żywiołów, co nosi techniczną nazwę *épuration du corps judicaire*, a spory narodowe w Austryi (np. pomiędzy niemcami i czechami lub pomiędzy polakami i rusinami) mają za źródło dążenie do utrzymania dawnego lub też do stworzenia nowego stanu posiadania na swoją korzyść w administracyi państwowej. Nieubłagana walka, którą liberalizm niemiecki wypowiedział t. zw. reakcyi pruskiej, wypływa nietyle z pobudek zasadniczych, ile z łatwo zrozumiałego dążenia do ułatwienia szerszym masom dostępu do urzędów, zazdrośnie do dziś dnia strzeżonych przez szlachtę pruską, ściślej mówiąc, przez byłych oficerów pewnych uprzywilejowanych pułków lub byłych członków niektórych uprzywilejowanych *corps*'ów uniwersyteckich. Z czegoż wreszcie bierze swój właściwy początek dzisiejszy nacyonalizm rosyjski, jeśli nie z dążenia do utrzymania uprzywilejowanego stanowiska żywiołu wielkorosyjskiego w administracyi państwowej przez usunięcie niebezpiecznej konkurencyi ze strony „obcoplemieńców"?

Tego rodzaju stosunki nie mogą oczywiście nie wpływać

ujemnie na charakter działalności organów władzy wykonawczej w państwie, albowiem organy te, zależne w znacznym stopniu od walki stronnictw czy narodowości, będą skłonne do przechylania się na tę czy inną stronę ze względów, nie mających nic wspólnego z istotnem dobrem państwa, z prawdziwą ideą państwową, co oprócz szkody dla państwa pociąga za sobą niewątpliwą szkodę dla uprawnionych interesów poszczególnych jednostek. I z tego więc względu niezbędnem jest stworzenie pewnej tamy, mającej na celu utrzymanie zbyt daleko idących zapędów partyjnych czy narodowościowych i zapewnienie możliwie największej bezstronności w postępowaniu władz administracyjnych przez dokładne ustanowienie i określenie ich odpowiedzialności nietylko za czyny i zaniedbania lecz też i za wszelką szkodę, wynikłą z braku celowości w postępowaniu.

Potrzeba określenia takiej odpowiedzialności w prawodawstwie obowiązującem jest tembardziej palącą, że państwo rosyjskie dopiero od dnia 10 maja 1906 r., t. j. od daty zebrania się pierwszej Dumy w pałacu Taurydzkim zaczyna przeobrażać się w państwo praworządne, to jest w państwo rządzone przez prawo, i tylko przez prawo. Wprawdzie i w dawnej redakcyi ustawy zasadnicze głosiły zasadę, że „państwo rosyjskie rządzonem jest na mocy stałych praw, urządzeń i ustaw, pochodzących od władzy Samowładnej“ (art. 47), ale przepis ten zawierał raczej deklaracyę teoretyczną legalności i porządku prawnego, niż zapewnienie legalności w faktycznem jej wykonaniu, szczególniej w obec braku gwarancyi co do jej przestrzegania w praktyce przez urzędy. Ale dopiero Najwyższy Manifest o udoskonaleniu porządku państwowego z d. 17 (30) października 1905 r. zapowiedział „postawienie jako niewzruszonego przepisu, ażeby żadne prawo nie mogło stać się obowiązującem bez zaaprobowania go przez Dumę Państwową“ (już powołaną do życia przez Manifest 6 (19) Sierpnia t. r.), a myśl tę rozwinęły dokładniej słowa Najwyższego Manifestu z d. 20 lutego (5 marca) 1906 r.: „postanawiamy na przyszłość jako prawidło ogólne, że od czasu zwołania Rady Państwa i Dumy Państwowej prawo nie może nabrać mowy obowiązującej bez aprobaty Rady i Dumy“.

Ustawodawstwo obowiązujące w kwestyi, stanowiącej przedmiot niniejszej pracy, jako pochodzące z czasów, poprzedzających wydanie Manifestu październikowego, jest oczywiście przestarzałe,

a przedewszystkiem niezgodne z podkreśloną przez akt wspomniany zasadą „legalności w działaniu władz rządowych“. I jeżeli do dziś dnia jeszcze nie nastąpiło zapowiedziane w Manifeście październikowym wydanie „praw, mających zapewnić ludności niewzruszone podstawy rzeczywistej nietykalności osób, wolności sumienia, słowa, zebrań i związków“, jeżeli w tej dziedzinie mamy do czynienia jedynie tylko z „tymczasowemi przepisami“, ogłoszonemi w przerwie pomiędzy 30 października 1905 r. i 10 maja 1906 r., przez Dumę i przez Radę Państwa nieaprobowanemi i do tych ciał prawodawczych zgoła nie wniesionemi, to dla tego właśnie, że wydanie takich praw możliwem jest tylko pod warunkiem dokładnego przejrzenia przepisów, określających odpowiedzialność organów administracyjnych i pogodzenia ich z zasadą legalności jako podstawą państwa praworządnego, taka zaś rewizya dotychczas jeszcze nie tylko przedsięwziętą, ale nawet zapowiedzianą nie została.

Co więcej, gdy dotychczasowa praktyka Senatu trzymała się niezmiennie zasady, iż sąd obowiązany jest zawsze zbadać legalność rozporządzenia administracyjnego, o którego niewykonanie oskarżonym został podsądny (Kass. 1869 № 606), to dwa lata temu departament cywilny (zresztą tylko w kwestyi t. zw. postanowień obowiązujących, wydawanych przez organy samorządu miejskiego lub ziemskiego) uznał, iż sądy nie mają prawa unieważniać takich postanowień, chociażby niezgodnych z prawem, o ile postanowienia takie nie zostały zniesione na mocy decyzyi wyższej władzy administracyjnej (Kass. 1909 № 86). A chociaż pogląd swój w danym przypadku Senat motywował tem, iż unieważnienie takich postanowień przez sądy niższych instancyj pociągnęłoby za sobą uzurpacyę przez nie prawa zwierzchniej kontroli, przysługującej Senatowi nad organami samorządu miejskiego i ziemskiego, to należy się obawiać, że powyższy wyrok Senatu wychodzi w istocie z właściwego każdej biurokracyi założenia, iż dla zapewnienia legalności w państwie wystarcza najzupełniej zwierzchni nadzór wyższej władzy administracyjnej nad działalnością podwładnych organów. Że taki pogląd stoi w rażącej sprzeczności z nabytemi prawami jednostek—o tem chyba żadnej wątpliwości być nie może.

I.

Państwem praworządnem nazywamy takie państwo, którego organy w działalności swojej kierują się tylko prawem, a więc państwo, ograniczone i skrępowane przez prawo. Określenie to obejmuje wszystkie funkcye władzy państwowej, zarówno sądy, których zadanie polega na stosowaniu prawa obowiązującego do poszczególnych wypadków, jak administracyę, która w wykonywaniu swych atrybucyj porusza się w granicach, zakreślonych przez prawo, jak wreszcie władzę prawodawczą, która, mając moc stanowienia praw, nie może w swej działalności wykraczać po za granice, wskazane jej przez konstytucyę.

Konstytucya określa ogólne urządzenie danego państwa, ustrój państwowy kraju, a więc formę rządu, organizacyę i zakres działania poszczególnych władz w państwie, wreszcie zasadnicze uprawnienia obywatelskie ludności, czyli t. zw. swobody konstytucyjne. Jako akt, pochodzący bądź od narodu, zorganizowanego w konstytuantę, bądź od panującego, składającego przyrzeczenie, że w wykonywaniu swojej władzy kierować się będzie temi, a nie innemi zasadami, konstytucya jest w gruncie rzeczy niczem innem, jak tylko ustawą, ograniczającą istotę władzy państwowej, zarówno w tym przypadku, gdy władza ta znajdowała się dotychczas w rękach absolutnego monarchy, jak i wówczas, gdy spoczywała przedtem w łonie narodu-suwerena [1]). W tem właśnie znaczeniu oznacza konstytucyjny ustrój państwowy określenie ścisłych granic działalności wszystkich władz w państwie, nie wyłączając nawet władzy prawodawczej. Z tego też względu rewizya konstytucyi nie może stanowić normalnej atrybucyi władzy prawodawczej, która aczkolwiek zasadniczo stoi po nad prawem, to jednak nie może i nie powinna wychodzić po za granice, wskazane przez konstytucyę, lecz w granicach tych porusza się swobodnie, tak sa-

[1]) Inaczej Stahl: Rechsphilosophie 5 wyd. t. II, str. 474.

mo, jak organy władzy wykonawczej poruszają się swobodnie w granicach ustaw, wydanych przez ciało prawodawcze.

Tym sposobem, zasadniczo biorąc, parlament jako ciało prawodawcze nie jest władnym zmienić konstytucyę. Tylko w Anglii wobec braku konstytucyi pisanej, to jest aktu, określającego zasady ustroju państwowego, parlament posiada w sobie „absolutną despotyczną władzę“, która się kończy tylko tam, gdzie zaczyna się niemożliwość ludzka, [1]) a więc może zmieniać ustrój państwowy, a nawet formę rządu. Natomiast we wszystkich innych państwach konstytucye, przewidując ewentualną potrzebę, a nawet konieczność zmian zasadniczych w urządzeniu państwa, ustanawiają zazwyczaj specyalną, mniej lub więcej skomplikowaną procedurę. [2]).

Zasadniczo biorąc, prawo rewizyi konstytucyi powinno należeć do narodu przynajmniej w tych krajach, w których konstytucya, uchwalona przez konstytuantę, nie zaś oktrojowana przez panującego, stanowi w rzeczywistościwytwór woli narodu [3]). Dlatego

---

[1]) Por. klasyczne określenie wszechwładzy parlamentu angielskiego u Blackstone'a *Commentaries* t, I, str. 180): „Parliament is the place where that absolutic despotic power, which must in all governments reside somewhere, is entrusted by the constitution of this Kingdom“. Por. Br. Bouffałł: *Autonomja kolonij angielskich*, 1907, str. 41—43.

[2]) Tak np. w Stanach Zjednoczonych § 1 rozdz. V konstytucyi z d. 17 września 1787 r. ustanawia dwojaki sposób rewizyi konstytucyi 1) jeżeli kongres większością $^2/_3$ głosów w każdej z obu izb wypowie się za zmianą konstytucyi, i uchwała taka uzyska zatwierdzenie ciał prawodawczych co najmniej w $^3/_4$ poszczególnych stanów, wchodzących w skład Unii, 2) jeżeli na skutek żądania ciał prawodawczych przynajmniej $^2/_3$ ogólnej liczby stanów zwołaną będzie konstytuanta (*Constitutional convention*), i opracowany przez nią projekt uzyska zatwierdzenie bądź ciał prawodawczych w $^3/_4$ stanów, bądź też specyalnych konwencyj, zwołanych przynajmniej w $^3/_4$ z ogólnej liczby stanów. W piętnastu wypadkach zmiany konstytucyi, jakie dotychczas miały miejsce, zastosowano sposób pierwszy, nie wymagający zwołania bądź konstytuanty ogólnej, bądź konstytuant w poszczególnych stanach, gdyż 1) w wypadkach tych chodziło tylko o częściowe zmiany, nie zaś o zasadniczą przeróbkę całej konstytucyi i 2) zwołanie konstytuanty byłoby połączonem z poważną różnicą zdań co do jej składu osobistego i ordynacyi wyborczej, albowiem konstytucya 1787 r. te kwestye zupełnie przemilczała (Por. James Bryce: *The American Commonwealth* t. I, str. 365).

[3]) Słuszną uwagę z powodu odnośnego przepisu konstytucyi australijskiej z d. 9 lipca 1900 r. robi Percy F. Rowland *The new nation* str. 106: „The roots of the Australian Constitution are to be found not in

też w krajach szczerze demokratycznych każda zmiana konstytucyi musi być zatwierdzoną w drodze t. zw. *referendum*, czyli głosowania powszechnego [1]).

Z podanego powyżej określenia państwa praworządnego, jako państwa ograniczonego i skrępowanego przez prawo, wypływa również, że panujący, jako wyobraziciel zwierzchniej władzy państwowej, władzę tę wykonywa w granicach, zakreślonych przez konstytucyę. Stojąc p o n a d p r a w e m, stoi on jednocześnie i p o n a d r z ą d e m: osobista jego inicyatywa, zależna od własnych zdolności, pracowitości i energii, ogranicza się do nadawania ogólnego kierunku biegowi spraw państwowych. Jak wola monarchy w państwie praworządnem przestała stanowić prawo obowiązujące, tak i działalność jego w normalnym porządku rzeczy zatraca charakter rządów osobistych, nabiera coraz bardziej znaczenia symbolu prawnopolitycznego, staje się uosobieniem i d e i p a ń s t w o w e j, ale nie rządów w państwie. Nie przeszkadza to bynajmniej temu, że w krajach najbardziej konstytucyjnych osobistość danego monarchy posiadać może znaczenie poważnego czynnika w łańcuchu władz państwowych, o utożsamieniu jednak korony z rządem, lub rządu z koroną mowy być już nie może.

Przy określeniu działalności państwa, skierowanej na osiągnięcie zamierzonych przez nie celów, możemy wychodzić jedynie tylko z punktu widzenia u p r a w n i o n y c h w c h w i l i o b e c n e j p o t r z e b l u d n o ś c i, nie zaś jak to czynili dawniej zwolennicy filozoficznego kierunku w nauce prawa politycznego — z abstrakcyjnego pojęcia celu istnienia państwa *an und für sich* [2]).

Australia and the critical nineteenth century, not even altogether in England and the creative thirteenth century, but in the earliest recorded ages of the Aryan race, when Homeric monarchs consulted their Councils, while Thersites aired their lungs in the Assemblies".

[1]) W państwie rosyjskiem na mocy art. 107 Ustaw Zasadniczych w redakcyi 23 kwietnia 1906 r. zapoczątkowanie zmiany ustaw zasadniczych (*Osnownyje zakony*) stanowi wyłączną prerogatywę Monarchy, ewentualna zmiana tych ustaw odbywa się na mocy jednostronnego aktu Najwyższej woli bez udziału Rady Państwa i Dumy Państwowej.

[2]) Jeżeli dla F i c h t e'go stanowi państwo tylko środek do osiągnięcia wyższego celu, a mianowicie wiecznie stałego rozwoju czynników ogólnoludzkich w życiu narodów (t. III, str. 284: „*Der Staat ist nicht Erstes und für sich seiendes, sondern bloss das Mittel für den höheren Zweck der ewig gleichmässig gehenden Ausbildung des rein menschlichen in*

Obecnie szkoła t. zw. socyologiczna z Gumplowiczem na czele powraca do dawnego punktu widzenia, upatrując w państwie zjawisko przyrodzone, rozwijające się organicznie samo w sobie w kierunku zupełnie niezależnym od „egoistycznych“ celów i zamiarów ludności, zamieszkałej na jego terytoryum, i nie brak nawet prób, utożsamiających w ogóle życie społeczne z Darwinowską teoryą walki o byt, mającej na celu wytworzenie w drodze doboru naturalnego zastępu „najlepszych“ obywateli w państwie [1]). Zgadzając się ze zdaniem, że „dzisiejsza nauka o celu istnienia państwa musi się liczyć z wynikami badań socyologicznych nad powstawaniem państw“ [2]), musimy jednak zaznaczyć, że skoro, jak o tem świadczy historya — z rozwojem państwa zmieniają się i jego cele, to i wskazana przez Gumplowicza droga nie daje nam ścisłej odpowiedzi na to zapytanie.

Funkcye, czyli czynności, do których spełniania powołanem jest państwo współczesne, są trojakie:

a) państwo musi tworzyć całokształt przepisów, określających treść i istotę samej władzy państwowej, tudzież jej stosunek do ludności, a także treść i istotę wzajemnych stosunków pomiędzy poszczególnemi jednostkami i zapewnić wykonanie tym przepisom przez ustanowienie odpowiedzialności za ich przekroczenie.

b) państwo nietylko tworzy prawo, czyli ogólne normy postępowania, ale musi też stosować prawo do poszczególnych wypadków, a więc określać w razie sporu, do kogo należy prawo, bronić prawa od zamachów na nie, wreszcie przywracać prawo w razie jego pogwałcenia.

c) państwo po za tem prowadzić musi swobodną, celową i świadomą swych celów działalność, skierowaną ku osiągnięciu

---

dieser Nation“), to już w określeniu państwa, które dał Hegel, a które przez dłuższy czas stanowiło punkt wyjścia wielu teoryj uczonych niemieckich, mamy do czynienia z kierunkiem ultra metafizycznym i nie mającym żadnego związku z rzeczywistem życiem narodu. (Por. *Grundlinien der Philosophie des Rechts* § 257—259: „*Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee, der sittliche Geist, als der offenbare, sich selbst deutliche substantielle Wille, der sich denkt und weiss, und das was er weiss, und insofern er es weiss, vollführt*“. (!)

[1]) Por. np. Ammon. *Die Gesellschaftsordnung und ihre natürlichen Grundlagen*, 1895.

[2]) Gumplowicz. *Allgemeines Staatsrecht*, 1907, str. 44 i nast. i *Geschichte der Staatstheorien*, 1905, str. 570–592.

maksimum korzyści w zakresie dobra powszechnego, a rozwijającą się w granicach określonych przez prawo i we wskazanym przez prawo kierunku.

Zgodnie z powyższem wskazaniem tych trzech funkcyj, spełnianych przez państwo, dzielimy władzę państwową na władze prawodawczą, sądową i administracyjną.

Początki teoryi podziału władz dałyby się odnaleźć już u Arystotelesa, i teorya ta nie była również obcą prawnikom rzymskim, w których konstrukcyi władza imperatora streszcza w sobie wszystkie władze, istniejące w państwie rzymskiem [1]). Ale jako punkt wyjścia doktryny państwowej spotykamy ją po raz pierwszy u Johna Locke'a (*Two Treatises of Government* 1689), który starał się wyprowadzić teoryę podziału władz z angielskich urządzeń prawnopaństwowych za czasów Cromwell'a. Uczony ten zwrócił uwagę, że oprócz parlamentu, stanowiącego prawa, i sądów, stosujących ogólne normy prawne do poszczególnych wypadków, w państwie istnieć musi władza, której zadaniem byłoby utrzymywanie stosunków sąsiedzkich z obcemi mocarstwami i zawieranie traktatów i umów międzynarodowych, i tę władzę nazwał Locke władzą „federacyjną" w przeciwstawieniu do władzy prawodawczej i do władzy sądowej.

Doktrynę Locke'a rozwinął Montesquieu w znanym rozdziale VI księgi XI swego *Esprit des Lois* 1747 r., zatytułowanym „o konstytucyi angielskiej", kładąc tym sposobem rzeczywiste podwaliny teoryi prawa konstytucyjnego, chociaż należy zaznaczyć, że dzisiejsza nauka umiejętności politycznych nadaje tej kwestyi oświetlenie, nieco odmienne w porównaniu z samą teoryą Monteskiusza.

Uzasadniając podział władz, Montesquieu uważał je za równorzędne i wzajemnie od siebie niezależne, w rzeczywistości jednak władze te stanowią niejako kółka mechanizmu, poruszanego za pomocą wspólnego motoru. Powoływanie się jego na urządzenia angielskie, w których jakoby podział władz miał istnieć w tem znaczeniu, jakie przyjmuje autor za punkt wyjścia swojej

---

[1]) Por. l. 1 pr. Dig. 1. 4. (Ulp.). „Quod Principi placuit, legis habet vigorem, utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum imperium ac potestatem conferat". (Zob. także Kuntze: *Excurse über römisches Recht* §§ 277—205 i Mommsen: *Römisches Staatsrecht*, t. II, str. 810—841.

teoryi, okazało się po bliższem zbadaniu tej kwestyi zupełnie nieuzasadnionem. Oczywiście nie może być mowy o zupełnej równorzędności władz, skoro parlament tworzy prawo, które stosuje do życia sąd, albo administracya. Równorzędność władz musiałaby pociągnąć za sobą, nie mówiąc o innych niedogodnościach, przedewszystkiem ograniczenie swobody i szybkości działania państwa, to zaś działanie wymaga jedności kierunku i ustalenia odpowiedzialności, co więcej w razie wybuchu poważniejszego konfliktu pomiędzy równorzędnemi władzami samo istnienie państwa byłoby narażonem na poważne niebezpieczeństwo. Próba zastosowania teoryi Monteskiusza w czystej formie do urządzeń prawnopolitycznych państw europejskich zakończyła się wszędzie zupełnem niepowodzeniem. Natomiast teorya równorzędności władz przyjęła się jak najlepiej na gruncie amerykańskim, w Stanach Zjednoczonych, gdzie prezydent powołany z wyboru całego narodu, sprawuje zarząd w zupełnej niezależności od Kongresu, posiadając bardzo daleko idące prawo *veto* względem jego uchwał, i gdzie sądy mogą badać konstytucyjność praw, uchwalonych przez kongres i przez miejscowe ciała prawodawcze, a w razie uznania ich za niezgodne z zasadami konstytucyjnemi, odmawiać stosowania do danego wypadku [1]). Jeżeli pomimo tego konstytucya amerykańska 17 września 1787 r., ożywiona ideą równorzędności władz, wytrzymała próbę czasu, to pamiętać należy o tem, że niebezpieczeństwo rozbicia państwa było w Ameryce słabsze niż gdziekolwiekbądź, albowiem 1) ustrój federalistyczny Stanów Zjednoczonych przenosi punkt ciężkości organizacyi państwowej do urządzeń poszczególnych stanów, 2) dzięki swemu położeniu geograficznemu Ameryka Północna ma do dziś dnia jeszcze zapewnione bezpieczeństwo zewnętrzne, co musiało zapewnić prawidłowy bieg życiu politycznemu narodu, a silnie rozwinięty instynkt państwowości sprzęga w chwilach niebezpieczeństwa te trzy poszczególne władze w jedną harmonijną całość [2]). 3) w historyi politycznej Stanów Zjedno-

---

[1]) W rzeczywistości chodzi tu nie o konflikt pomiędzy władzą prawodawczą i sądową, lecz tylko o konflikt pomiędzy prawem ogólnem (konstytucya Stanów Zjednoczonych, prawodawstwo Kongresu) i prawem specyalnem (konstytucya poszczególnych stanów i ustawodawstwo ich ciał prawodawczych).

[2]) Por. James Bryce. *The American Commonwealth*, 1906, t. I, str. 215: „In moments of public danger the executive of course springs up

czonych nie odnajdujemy ostrego ścierania się sprzecznych i wrogo względem siebie stojących programów, oprócz może jednej tylko kwestyi niewolnictwa murzynów, a kwestyę tę rzeczpospolita właśnie zmuszoną była rozwiązać na drodze krwawej wojny domowej, która o mały włos nie doprowadziła do rozbicia jedności państwowej. W innych warunkach oparcie ustroju państwowego na teoryi Monteskiusza w znaczeniu trzech władz równorzędnych i wzajem od siebie niezależnych — jak słusznie w swoim czasie zaznaczono w literaturze prawa państwowego [1]) — zniosłoby jedność państwową i musiałoby doprowadzić każde państwo do anarchii i rozbicia. Z tego też względu podział władz w myśl teoryi Monteskiusza wprowadzony do konstytucyi republik południowoamerykańskich [2]), odbił się bardzo szkodliwie na ich organizacyi państwowej, wprowadzając do stosunków wewnętrznych chaos i anarchię, w tych krajach bowiem interesy partyjne wzięły górę nad zasadą państwowości, nie mogącej oprzeć się skutecznie na zbyt słabem związaniu władz poszczególnych w jedną władzę państwową.

Dlatego też współczesna nauka prawa politycznego, przyjmując w zasadzie teoryę podziału władz, podział ten rozumie nie w tem znaczeniu, aby władze te względem siebie były niezależne i równoważyły się wzajemnie, lecz że — skoro dla współżycia ludzkiego niezbędne są pewne normy prawne — ta władza, której zadaniem jest ustanowienie praw, t. j. władza prawodawcza stoi w państwie po nad władzami, których zadaniem jest wykonywanie prawa bądź przez stosowanie obowiązujących ustaw do poszczególnych wypadków (władza sądowa), bądź też przez sprawowanie zarządu w granicach prawa i w kierunku przez prawo wskazanym (władza administracyjna). Tym sposobem władza sądowa i władza administracyjna w państwie właśnie z władzy prawodawczej biorą swój początek. Podział władz oznacza więc właściwie

---

into immense power, partly because the command of the army is then of the first importance, partly because the legislature, feeling its unfitness for the swift and secret decisions, gives free rein to the Executive, and practically puts its law-making powers at his disposal".

[1]) R. v. Mohl. *Geschichte und Litteratur der Statswissenschaften*, t. I, str. 265.

[2]) Por. np. art. 15 Konstytucyi brazylijskiej 24 lutego 1891 r. lub art. 50, 75, 90 Konstytucyi meksykańskiej 12 lutego 1857 r.

BIBLIOTEKA Nr. 1044 Min. Pracy i Opieki Społ.

podział funkcyi czyli czynności państwowych przez powierzenie ich wykonywania specyalnym, niezależnym jeden od drugiego organom przy zachowaniu zasady niepodzielności samej władzy państwowej.

Pewne pogłębienie w nauce o podziale władz wprowadzili w dalszym ciągu Benjamin Constant i John Stuart Mill, oraz filozof niemiecki Hegel. W swoim „Kursie polityki konstytucyjnej“ zwrócił uwagę Benjamin Constant na samodzielny, kierowniczy charakter władzy wykonawczej, którego jednak nie należy utożsamiać z dotychczasową absolutną władzą monarchy; jest to t. zw. *pouvoir modérateur*, władza, której zadaniem jest wyrównywanie sprzeczności, zachodzących pomiędzy poszczególnemi organami w państwie, i trzymanie ich poniekąd w szachu [1]). U Johna Stuarta Mill'a tę samą rolę odgrywa pierwiastek moralności publicznej, zmuszający poszczególne władze do podporządkowywania się pod zwierzchnią wolę narodu, która znajduje swój wyraz w prawie parlamentu do kontrolowania czynności organów państwowych [2]) (np. przez zmuszenie korony do zrzeczenia się w danym wypadku przysługującego jej prawa veto, lub przez zmuszenie gabinetu ministrów do ustąpienia, o ile pozostał w mniejszości przy głosowaniu w zasadniczej kwestyi w izbie gmin). Hegel, aczkolwiek nie prawnik, podkreślił bardzo słusznie w pojęciu władzy wykonawczej pierwiastek subjektywny, osobisty, spotykający się niewątpliwie w działalności osób i urzędów, którym ta władza powierzoną została [3]). Zgodnie z powyższemi wskazówkami i we współczesnej literaturze prawniczej istota władzy wykonawczej sprowadza się nietylko do wskazania właściwych jej atrybucyj, lecz i zakresu działania organów, którym ta władza powierzoną została, ze specyalnem uwzględnieniem *celowości*, jako rozstrzygającego w ich działaniu czynnika.

Jeżeli o istocie władzy prawodawczej w danem państwie rozstrzyga nie wskazana w akcie konstytucyjnym kompetencya parlamentu, ale rzeczywista, żywa działalność reprezentacyi narodowej, jeżeli o sądownictwie danego kraju urabiamy sobie zdanie

---

[1]) *Cours de la politique constitutionelle* 1821.

[2]) *On Representative Government* 1857.

[3]) *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft* 1821.

nietylko z tego, co te instytucye mają prawo robić, ale też i z tego jak wywiązują się ze swego zadania, to i działalność państwa w zakresie administracyi możemy zbadać dokładnie tylko przez poznanie organów, którym prawo powierza wykonywanie funkcyj zarządu państwowego. Teorya podziału władz oznacza, jak wiemy, podział funkcyj prawnopaństwowych pomiędzy poszczególne, jeden od drugiego niezależne organy władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowej. Różnica pomiędzy władzami administracyjnemi i parlamentem, jako organem władzy wykonawczej, polega na tem, że działalność organów administracyi nie może wykraczać po za granicę prawa obowiązującego, podczas gdy działalność parlamentu polega właśnie na tworzeniu prawa w granicach, zakreślonych przez konstytucyę. A chociaż władze administracyjne mogą wydawać w pewnych przypadkach rozporządzenia z mocą obowiązującą, to jednak prawo to przysługuje im tylko o tyle, o ile otrzymały do tego specyalne upoważnienie od władzy prawodawczej, przyczem zazwyczaj prawo określa ogólne normy obowiązujące, rozporządzenia zaś administracyjne decydują poszczególne wypadki z dziedziny zarządu państwowego.

Tym sposobem istota władzy administracyjnej da się określić tylko w przybliżeniu.

Tembardziej o rozgraniczeniu władzy administracyjnej od organów sądowych możemy mówić jedynie w znaczeniu formalnem. Zapewne, zasadniczo biorąc, władze sądowe powołane są do wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa cywilnego (względnie handlowego) i karnego, ale dotychczas przynajmniej teorya ogólna prawa nie jest w stanie wskazać dokładnie ścisłych granic, określających całkowity zakres stosunków w dziedzinie prawa cywilnego, tak samo, jak istnieje cały szereg wykroczeń, co do których właściwego charakteru zachodzić może poważna wątpliwość (np. wszystkie wykroczenia policyjne). Z porównania urządzeń prawnopaństwowych w różnych krajach możemy się przekonać, że sprawy, które w jednem państwie należą do kompetencyi władz sądowych, w sąsiedniem powierzane bywają władzom administracyjnym [1]).

---

[1]) Tak np. w Niemczech policya ma prawo wymierzać samodzielnie kary pieniężne za cały szereg drobnych wykroczeń za pomocą t. zw. *mandatów karnych*, i tylko w razie opozycyi osoby zainteresowanej

Wobec niemożności rozgraniczenia organów sądowych od władz administracyjnych co do wewnętrznej treści ich działalności państwowej, musimy się zadowolnić formalnem ich rozgraniczeniem. Prawo określa szczegółowo kompetencyę organów sądowych; tym sposobem do kompetencyi administracyi należą same przez się wszystkie te sprawy, których prawo nie powierzyło specyalnie władzy sądowej. Zaznaczyć jednak należy, że ponieważ w zakresie stosunków cywilnych sądy, w wypadkach braku lub niejasności prawa, winny kierować się analogią, przeto rozgraniczenie kompetencyi i zakresu działalności sądu i administracyi w wielu wypadkach nawet pod względem formalnym spotkać się może z bardzo poważnemi trudnościami.

Administracya publiczna oznacza więc tę działalność konstytucyjnych czynników państwowych, która nie stanowi ani prawodawstwa, ani też wymiaru sprawiedliwości [1]).

---

sprawa przechodzi pod rozpatrzenie władzy sądowej, podczas gdy w Rosyi kary za takie wykroczenia wymierzane są na ogólnej zasadzie przez sędziów pokoju. Naodwrót, pretensye urzędnika do państwa o należną pensyę lub wysłużoną emeryturę podlegają w Niemczech rozpatrzeniu przez władze sądowe, a w Państwie Rosyjskiem w sprawach tego rodzaju decydują ostatecznie władze administracyjne bez możności odwołania się do władzy sądowej. Aczkolwiek zdawałoby się, że w zakres prawa cywilnego wchodzić winny wszystkie bez wyjątku stosunki majątkowe, to jednak spory o podatki nie podlegają zasadniczo kompetencyi władz sądowych, a podług ustaw, obowiązujących w naszym kraju, stosunki serwitutowe, o ile wynikają z ukazu o urządzeniu włościan 1864 r., winny być rozpoznawane przez specyalnie w tym celu powołane władze administracyjne. Wreszcie w pewnych wypadkach wybór dochodzenia swoich praw na drodze sądowej, czy też na drodze administracyjnej pozostawiony jest uznaniu samej strony zainteresowanej, jak to ma miejsce w prawie u nas obowiązującem co do umów, zawieranych przez osoby prywatne z rządem; niekiedy zaś jak np. przy określaniu odszkodowania za własność prywatną, wywłaszczoną na użytek publiczny, wskazanie tej, lub innej drogi zawiera sam ukaz, nakazujący wywłaszczenie.

[1]) Por. Bornhak *Allgemeine Staatslehre* 1900, str. 158. „Unter der Regierung versteht man alle diejenige Tätigkeit der verfassungsmässigen Staatsfaktoren, die weder Gesetzgebung noch Rechtsprechung ist. Dieser Begriff ist also rein negativ". Laband. *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* 1902, str. 106: „Verwaltung ist alles dasjenige, was nicht zur Sphäre der Gesetzgebung oder der Gerichtsbarkeit gehört". Str. 109: „...Die Verwaltung ist nicht bloss Anwendung und Ausführung, sondern auch Fortbildung und Quelle des öffentlichen Rechts".

Władzą administracyjną w państwie nazywamy tę władzę, która określa kierunek administracyi publicznej w granicach, zakreślonych przez prawo. Zadanie administracyi publicznej polega na stworzeniu odpowiedniej podstawy materyalnej, dającej możność spełnienia zadań kulturalnych w jaknajszerszym zakresie. W tym celu administracya musi mieć na oku przedewszystkiem rozkład kosztów utrzymania państwa na poszczególne jednostki, to jest ściąganie podatków, następnie zaś przeistoczenie tych podatków na korzyści i usługi publiczne dla zapewnienia społeczeństwu możliwego maximum użyteczności, innemi słowy stworzenie takiego stanu rzeczy, którego celem byłby współudział całego społeczeństwa w korzystaniu z określonych korzyści i usług [1]).

Celem administracyi publicznej jest więc wykonywanie najrozmaitszych zadań gospodarki państwowej, a skoro tak jest, to nieodzownym, koniecznym jej czynnikiem musi być pierwiastek twórczości. W przeciwstawieniu do władzy prawodawczej władza administracyjna nie stoi ponad prawem, ale jest temu prawu podległa.

Nie znaczy to jednak bynajmniej, aby działalność władzy wykonawczej ograniczała się jedynie tylko do wykonywania praw istniejących, i pod tym względem władza administracyjna różni się zasadniczo od władzy sądowej, której zadanie polega wyłącznie tylko na stosowaniu ogólnej normy prawnej do danego wypadku — nic więcej [2]). Prawo nie jest w stanie określić z góry we wszystkich szczegółach tych zadań, których spełnienie stanowi cel istnienia państwa, chociażby dlatego, że zadania te zmieniają się bardzo często w zależności od warunków czasu, miejsca i przestrzeni. Prawo może zakreślić tylko podstawę dla czynności władzy administracyjnej, to znaczy, że każde zgłoszenie się organów

---

[1]) Por. Montemartini. *Munizipazione dei publici servigi.* 1902, str. 47: „l'organizatione produttiva, che ha per iscopo di far compartizipare tutta una collettività all acquisto di dati beni o servigi".

[2]) Zapewne, że ogólna, jednakowa i przez czas dłuższy stosowana interpretacya sądowa prowadzi do ustalenia t. zw. praktyki sądowej, która nagina bardzo często z konieczności stare prawo do nowych warunków, a stosując zgodnie z duchem całego prawodawstwa prawo istniejące do wypadków przez prawo istniejące nieprzewidzianych, stanowi samo przez się poważną siłę twórczą w historyi rozwoju prawa. W tem znaczeniu pretorowie rzymscy szanowani byli przedewszystkiem jako *iuris conditores.* Por. Pernice *Marcus Antistius Labeo* t. I, str. 152 i nast.

administracyjnych do ludności winno opierać się na prawie i wypływać z niego. Tym sposobem prawo określa tylko granice, w których podług swego uznania porusza się i działa samodzielnie i swobodnie władza administracyjna. Jak parlament w działalności swojej skrępowany jest przez konstytucyę, tak administracya w działalności swojej skrępowana jest przez prawo, uchwalone przez parlament, i nie może wykraczać po za wskazany jej obręb działalności. Ale w granicaoh, zakreślonych przez prawo, władza administracyjna nie jest skrępowana niczem prócz względów celowości. Podstawą każdego zarządu jest właśnie jego celowość, a ograniczenie działania administracyi publicznej li tylko do stosowania przepisów obowiązujących musiałoby doprowadzić z konieczności do zahamowania wszelkiego postępu. Leżący w samem pojęciu każdego zarządu pierwiastek twórczości pozwala nam określić istotę władzy administracyjnej w znaczeniu świadomej celu działalności organów władzy w ścisłych granicach, zakreślonych przez prawo.

Działalność ta, mająca na celu bądź współudział w wykonywaniu zadań życia państwowego, bądź też określanie działalności osób prywatnych, wyraża się w wydawaniu rozporządzeń, zawierających ogólne normy postępowania, lub rozstrzygających poszczególne wypadki, i w akcyi wykonawczej w ścisłem znaczeniu tego słowa, skierowanej ku wprowadzeniu w życie danego rozporządzenia [1]).

---

[1]) W literaturze prawa politycznego teorya samodzielnego charakteru administracyi uzyskała prawo obywatelstwa nie wcześniej jak w drugiej ćwierci ubiegłego stulecia, do tego czasu bowiem—że użyjemy tu określenia autora traktatu „o umowie społecznej“ — władzę administracyjną przyrównywano tylko do siły, wprawianej niejako w ruch przez wolę ludzką. Z autorów niemieckich pierwszy Stahl (*Philosophie des Rechts* 1830), a za nim Lorenz von Stein (*Verwaltungslehre* 1865) i Robert von Mohl (*Staatsrecht, Völkerrecht und Politik* 1862) wyjaśnili istotne znaczenie administracyi jako żywej działalności organów państwowych, skierowanej ku osiągnięciu bezpośrednich zadań państwa na gruncie świadomej celowości odnośnych zarządzeń. Do pogłębienia takiego poglądu na istotę administracyi przyczynił się dużo Laband (*Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 2 wyd., str. 589–614), a przedewszystkiem świeżo zmarły profesor uniwersytetu w Heidelbergu Georg Jellinek (którego uczniem miał zaszczyt być piszący te słowa). Punktem wyjścia teoryi Jellinek'a (*Gesetz und Verordnung* 1887) jest stwierdzenie niewątpliwego faktu, że nie można

Prawo, określając zakres działalności poszczególnych organów władzy wykonawczej, tworzy ich podział na władze centralne i miejscowe, a także na władze wyższe, czyli zwierzchnie i władze niższe, czyli podwładne, tudzież — stosownie do poszczególnych funkcyj, jakie mają spełniać — na władze ogólne i specyalne, t. j. przeznaczone do zarządzania specyalnymi wydziałami gospodarstwa państwowego. Całokształt tych urządzeń w państwie stanowi organizacyę jego administracyi publicznej. Administracya ta może być urządzoną bądź na zasadach centralizacyi, bądź też decentralizacyi. W pierwszym wypadku, władzom centralnym przysługuje prawo wydawania rozporządzeń treści ogólnej, lub specyalnej, a cała działalność władz miejscowych streszcza się jedynie tylko w ich wykonywaniu. W drugim wypadku prawo wydawania rozporządzeń w szerszym lub węższym zakresie przysługuje oprócz władz centralnych także i władzom miejscowym. System centralizacyi przewiduje zazwyczaj realny podział funkcyj działania władzy administracyjnej, kiedy każdy organ zarządza tylko określoną kategoryą spraw, ale za to na całej przestrzeni państwa, podczas, gdy przy systemie decentralizacyi przeważa terytoryalny podział funkcyj działania tej władzy, to jest tego rodzaju stan rzeczy, kiedy każdy organ zarządza wszystkiemi sprawami na pewnej określonej części terytoryum państwowego. Centralizacya niewątpliwie pozwala na większe skupienie i napięcie sił, dając tym sposobem możność osiągnięcia większych wyników w przeciągu stosunkowo krótkiego czasu, lecz z drugiej strony, pochłaniając całą działalność administracyjną, przeszkadza rozwojowi sił miejscowych i zagłusza ich samodzielność. Decentralizacya natomiast, hamując do pewnego stopnia bieg spraw państwowych, wprowadza równowagę sił społecznych i uwzględnia w większym stopniu potrzeby miejscowe; z tego też względu system ten nastręcza się sam przez się dla państw, posiadających obszerne terytoryum, zamieszkałe przez ludność niejednolitą.

Do końca XVIII stulecia przeważał w administracyi system kollegialny, zbliżony do organizacyi dzisiejszych trybunałów

---

wystawić sobie żadnej istoty, a więc też żadnego organu władzy państwowej, któraby nie posiadała własnej inicyatywy i w działalności swojej nie kierowałaby się pewnem samookreśleniem.

sądowych, system, w którym sprawę decydowała większość głosów członków danego urzędu, bądź też stojący na jego czele zwierzchnik, zatwierdzający ostatecznie jedną z decyzyj, zredagowanych przez kilku niezależnych jeden od drugiego urzędników. System ten z biegiem czasu ustąpił miejsca dzisiejszemu systemowi biurokratycznemu, w którym na czele władz centralnych, zorganizowanych na zasadzie realnego podziału funkcyj zarządu, stoją najwyżsi, mianowani bezpośrednio przez Głowę Państwa, lecz odpowiedzialni przed parlamentem urzędnicy państwowi, sprawujący samodzielnie, niezależnie i na własną odpowiedzialność administracyę publiczną w ścisłej łączności z Głową Państwa i podług jego wskazówek, oddziaływując w ten sposób na podwładne sobie organy miejscowe, zorganizowane na wzór instytucyj centralnych.

Skoro więc działalność władz administracyjnych nie ogranicza się jedynie tylko do wykonywania praw obowiązujących, lecz obejmuje również wykonywanie przez nie zarządu państwowego w granicach praw obowiązujących, lecz z szerokiem uwzględnieniem zasad celowości, przeto dla zapewnienia legalności w ich postępowaniu z jednej i dla osiągnięcia *maximum* korzyści z drugiej strony, nieodzownem jest ustanowienie ogólnej zasady odpowiedzialności urzędników państwowych, tudzież zastrzeżenie tej odpowiedzialności, nietylko za przekroczenie prawa, lub zaniedbanie jego wykonania, lecz i za niezgodność ich postępowania z rzeczywistemi interesami i potrzebami państwowemi.

Podstawa i zakres tej odpowiedzialności, a także jej rodzaje i formy zmieniają się stosownie do zakresu i rodzajów działalności administracyjnej, ustanowionej przez prawodawcę dla władz kierowniczych, albo ściśle wykonawczych. Pod władzami kierowniczemi rozumieć należy organy naczelnego zarządu państwowego (*Regierung, gouvernement, government*), to jest władze, powołane do samodzielnego wykonywania administracyi państwowej w porozumieniu się z Głową Państwa i podług jego wskazówek, i odpowiedzialne zarówne wobec niego, jak i wobec reprezentacyi narodowej. W tym zakresie mówimy o odpowiedzialności ministrów, bądź tylko konstytucyjnej, bądź też konstytucyjnej i parlamentarnej. Wszystkie zaś inne władze i organy administracyjne, powołane do spełniania zarządu podległego *Verwaltung, administration*) należą do rzędu władz i organów

ściśle wykonawczych, których odpowiedzialność (zarówno karna, jak i cywilna) za czyny niezgodne z prawem określa się zasadniczo na drodze odpowiedzialności sądowej na mocy specyalnych przepisów proceduralnych, odpowiedzialność zaś za lekkie zaniedbanie i brak celowości w wykonaniu oprócz tego najczęściej w drodze t. zw. odpowiedzialności dyscyplinarnej w hierarchicznem stopniowaniu władz.

Jedynie tylko w ustawodawstwie angielskiem nie spotykamy wcale dyscyplinarnej odpowiedzialności urzędników w kontynentalnem znaczeniu tego słowa, natomiast Korona posiada tam nieograniczoną władzę uwalniania urzędników od obowiązków podług własnego uznania [1]), co, jak twierdzą komentatorowie angielscy, tłomaczy się tem, iż w przeciwnym razie ministrowie nie mogliby brać na siebie całkowitej odpowiedzialności przed parlamentem za prawidłowy bieg spraw państwowych [2]). W rzeczywistości jednak wypadki takie mają miejsce jedynie w razie stwierdzonej niezdolności urzędnika, lub popełnionego nadużycia (*misconduct*) [3]).

Odpowiedzialność ministrów w ścisłem znaczeniu tego słowa należy odróżniać zarówno od ogólnego pojęcia odpowiedzialności moralnej, ciążącej na każdej jednostce w ogóle, a na mężach stanu i działaczach politycznych w szczególności, jak i od specyalnej odpowiedzialności parlamentarnej, o której może być mowa tylko w państwach ściśle konstytucyjnych.

Odpowiedzialność moralna ma to do siebie, że nikt się od niej uchylić nie może. Jest to w całem znaczeniu tego wyrazu prawdziwe przekleństwo złego czynu, a jedynie uprawnioną do ferowania potępiających wyroków w tym względzie jest historya. Natomiast odpowiedzialność parlamentarna stanowi kompleks środków, któremi rozporządza faktycznie reprezentacya narodowa dla wyrażenia swej nieufności lub potępienia w obec polityki rządowej w danej chwili i zmuszenia rządu do liczenia się z opinią pu-

---

[1]) Hatschek: *Englisches Staatsrecht* 1907, t. II, str. 596.

[2]) Por. Grey: *Parliamentary Government* str. 326. „This power is indispensable in order to give to the latter (ministrom) that authority over those by whose agency and assistance they carry on the public business, without which they could not justly be held accountable by parliament for the manner in which affairs are conducted".

[3]) Todd: *Parliamentary Government* t. I, str. 166.

bliczną. Wybór tego lub owego środka zależnym jest nietyle od treści konstytucyi, ile od rzeczywistej kultury konstytucyjnej danego kraju. Odmowa uchwalenia nowych podatków, odrzucenie projektu ustawodawczego, do którego rząd w danej chwili przywiązuje wagę i przy którym postawił kwestyę zaufania, wreszcie umotywowane przejście do porządku dziennego przy dyskusyi nad interpelacyą w parlamencie — to wszystko w zależności od miejsca i czasu, stanowić może skuteczną broń w rękach reprezentacyi narodowej, chociaż w istocie rzeczy nie pociąga za sobą żadnych skutków prawnych. Odpowiedzialność parlamentarna ma na widoku poddanie ministrów, jako przedstawicieli władzy wykonawczej pod autorytet i powagę reprezentacyi narodowej, dlatego też w krajach, nieposiadających takiej reprezentacyi, lub w krajach, których ustrój nie zapewnia jej odpowiedniego udziału w załatwianiu spraw państwowych, o tej formie odpowiedzialności, naturalnie, mowy być nie może [1]).

Działalność ministrów, jako zawierająca w sobie funkcye par excellence kierownicze, czyli t. zw. funkcye zarządu naczelnego, nie może być tak ściśle we wszystkich szczegółach określoną przez prawo, jak władza organów zarządu podległego, albowiem dla wykonania powierzonych sobie zadań polityki państwowej ministrowie z konieczności rzeczy posiadać muszą bardzo szerokie pełnomocnictwa z możnością wyboru najodpowiedniejszych środków,

---

[1]) Że np. w Prusach, należących do rzędu krajów wprawdzie konstytucyjnych, lecz nie parlamentarnych, można sprawować rządy, nie licząc się ze zdaniem reprezentacyi narodowej, dowiódł w swoim czasie Bismarck podczas pamiętnego konfliktu rządu z sejmem w latach 1862–1866. W roku 1866 sejm pruski odrzucił przedstawiony mu projekt rządowy, tyczący się powiększenia i reorganizacyi armii. Rząd pruski, który już wówczas w tajemnicy przed wszystkimi nosił się z zamiarem wypowiedzenia wojny Danii, skorzystał z brzmienia artykułu 109-go konstytucyi z dnia 31 stycznia 1850 r., posiadającego zresztą znaczenie przepisu przejściowego, a Bismarck, który w tym czasie z ambasadora w Paryżu przeszedł na stanowisko prezesa ministrów, postanowił w tej sprawie obejść się bez sejmu. Corocznie więc rząd pruski przedstawiał sejmowi budżet, a chociaż sejm go nie zatwierdzał, ściągał na własną rękę podatki i wydatkował je podług swego uznania, albowiem, jak mówił później żelazny książe: „nie czas myśleć o rewizyi konstytucyi, gdy chodzi o to, ażeby życie państwowe w kraju nie uległo zawieszeniu“. Wreszcie w roku 1866 po zwycięstwie pod Sadową, sejm pruski uchwalił t. zw. *Indemnitätsgesetz*, który zatwierdził *ex post* wszystkie poczynione przez rząd w ciągu lat czterech wydatki.

prowadzących do celu, i z władzą w bardzo szerokim zakresie dyskrecyonalną. Oprócz tego, ministrowie, spełniając funkcye administracyi państwowej w porozumieniu się z Głową Państwa i podług jego wskazówek w charakterze właściwych doradców Korony, biorą na siebie odpowiedzialność za działalność państwową nieodpowiedzialnego w zasadzie Głowy Państwa. Już Montesquieu zaznaczył słusznie, że „osoba Monarchy winna być świętą i nietykalną, gdyż w przeciwnym razie ciało prawodawcze stałoby się tyranem, ale doradcy Jego mogą być sądzeni i karani“ [1]).

Teorya odpowiedzialności ministrów jako doradców korony rozwinęła się w konstytucyjnem prawie Anglii niebawem po rewolucyi 1688 r. i powtórnej detronizacyi Stuartów: w każdym razie już w 1711 roku podczas dyskusyi w izbie lordów złożoną została przez rząd specyalna deklaracya, że wprawdzie król nie może odpowiadać osobiście za jakiekolwiekbądź działanie rządu, lecz „stosownie do urządzeń zasadniczych tego królestwa ministrowie są odpowiedzialni za wszystko“ [2]), a korzyści polityczne, wypływające ztąd dla Anglii, streścił obrazowo Hallam w swej Historyi Konstytucyi Angielskiej, upatrując w uznaniu tej zasady połączenie osobistej dumy i godności, właściwych republikanom, ze spokojem i umiarkowaniem, które stanowią cechę rządów osobistych [3]).

Odpowiedzialność ministrów obejmuje wypadki odpowiedzialności politycznej, karnej i cywilnej. Zaznaczyć jednak należy, że odpowiedzialność cywilna, to jest obowiązek wynagrodzenia za szkody i straty, zrządzone osobistem działaniem lub zaniedbaniem, jak i odpowiedzialność karna za ogólne przestępstwa w państwach z prawidłową organizacyą władzy sądowej

[1]) Zasadę tę spotykamy wypowiedzianą wprost w wielu konstytucyach, np. belgijskiej (17 lutego 1831 r.): *„la personne du Roi est inviolable, ses ministres sont responsables“* (art. 63) lub austryackiej (21 grudnia 1867 r.): *„Der Kaiser ist geheiligt und unverantwortlich* (§ 1) *Der Kaiser übt die Regierungsgewalt durch verantwortliche Minister“* § 2).

[2]) Hearn: *Government of England* str. 145.

[3]) Hallam: *Constitutional History of England* t. III, str. 260. „We enjoy the individual pride and dignity which belongs to republicans, with the steadiness and tranquillity which the supremacy of a single person has been supposed peculiarly to bestow“.

nie może wzbudzać żadnych wątpliwości, i ministrowie odpowiadają w danym wypadku na mocy ogólnych zasad prawa karnego i cywilnego. „Właściwa odpowiedzialność ministrów — pisze Benjamin Constant — rozciąga się tylko na to, co wchodzi w zakres ich kompetencyi nie jako osób prywatnych lecz jako ministrów, gdyż za to, co nie wchodzi w sferę ich działalności politycznej, ministrowie odpowiadają narówni ze wszystkimi obywatelami państwa". Innemi słowy, właściwa odpowiedzialność ministrów obejmuje jedynie tylko wypadki odpowiedzialności karnej w specyficznem znaczeniu tego słowa zarówno jak i wypadki odpowiedzialności politycznej.

Pod odpowiedzialnością karną w specyficznem znaczeniu tego słowa rozumieć należy odpowiedzialność ministrów za pogwałcenie konstytucyi i praw obowiązujących, to jest za przekroczenie lub zaniedbanie władzy, a także nawet i za takie legalne w zasadzie wykonywanie władzy, które w skutkach swoich okazało się zgubnem dla państwa lub dla obywateli i nie było wywołanem rzeczywistą potrzebą dobra publicznego. Pod odpowiedzialnością polityczną rozumieć należy odpowiedzialność ministrów wobec reprezentacyi narodowej, wypływającą z obowiązku uzasadniania w parlamencie legalności i celowości polityki rządowej, a co za tem idzie, obowiązek ustąpienia (t. j. podania się do dymisyi) w razie uwidocznionej w głosowaniu w ciele prawodawczem utraty dotychczasowego zaufania ze strony większości parlamentarnej [1]).

---

[1]) Jeden z francuzkich ministrów (Humbert) na posiedzeniu francuzkiej izby deputowanych (4 maja 1882 r.) określił trafnie istotę politycznej odpowiedzialności ministrów w słowach: „la responsabilité purement politique a pour sanction un ordre de jour et quelquefois le renversement des ministres". Zob. Eugène Pierre: *Traité de droit politique, électoral et parlamentaire* 1902, str. 121.

II.

Polityczna odpowiedzialność ministrów w przytoczonem powyżej znaczeniu znajduje swój wyraz w parlamentarnym ustroju państwa, który, jak to słusznie zaznaczonem zostało w literaturze prawa politycznego, jest niczem innem, jak tylko „wyciągniętą do ostatniej konsekwencyi zasadą odpowiedzialności ministrów“ [1]). W uzupełnieniu konstytucyjnego ustroju państwa praworządnego, którego jest wyższym szczeblem i dalszem uzupełnieniem, stanowi ustrój parlamentarny tego rodzaju system rządów, w którym Głowa Państwa, prawnie niczem nie skrępowany przy wyborze doradców korony, faktycznie zmuszony jest wybierać swoich ministrów z każdorazowej większości parlamentarnej.

Ministrowie, zarządzający samodzielnie bieżącemi sprawami swoich wydziałów, przy decydowaniu kwestyj zasadniczych tworzą t. zw. gabinet, związany bezwzględną solidarnością nazewnątrz, to jest wobec parlamentu, i w tem znaczeniu stanowi gabinet ministrów w praktyce rządów konstytucyjnych określone ciało, streszczające w sobie istotę zarządu krajem [2]). Gabinet ministrów nie posiada zazwyczaj ścisłej, określonej w konstytucyi

---

[1]) Zob. Esmein: *Eléments de droit constitutionnel* str. 95 i nast. Znany mąż stanu rosyjski i twórca kodyfikacyi praw w państwie hr. Speranskij, autor pierwszego projektu konstytucyi rosyjskiej za panowania Aleksandra II, znajdował słusznie, że niema co marzyć o wprowadzeniu zasady odpowiedzialności ministrów bez utworzenia reprezentacyi narodowej, „albowiem ustrój polityczny tworzy się nie słowami, ale wewnętrzną zasadą, na której się wspiera“. (Por. Korkunow: *Russkoje gosudarstwiennoje prawo* 1905, t. II, str. 592–593).

[2]) Zob. Campbell: *Lifes of the Chief Justices* t. III, str. 187–188: „The cabinet is in the practical working of the Constitution a separate defined body in whom under the Sovereign the executive government of the country is vested, without whom the monarch could not now exist“. Por. Macaulay: *History of England* t. IV, str. 435–426.

sfery ani zakresu działania tak dalece, że w Anglii, której urządzenia w danym wypadku posłużyły za wzór dla innych państw, z posiedzeń gabinetu ministrów nawet nie spisuje się protokułu, i tylko premier ma prawo robić dla swego użytku notatki, aby być w stanie zdać należycie panującemu sprawę z obrad gabinetu [1]). Zaznaczyć bowiem należy, że, zasadniczo biorąc, jedynie tylko prezes gabinetu w celu uniknięcia rozbieżności działania poszczególnych ministeryów ma prawo z konstytucyjnego punktu widzenia, referować panującemu sprawy naczelnego zarządu państwowego [2]).

Gabinet pozostaje u władzy tylko dopóty, dopóki cieszy się bezwzględnem zaufaniem większości w izbie niższej, w przeciwnym razie obowiązany jest podać się do dymisyi, poczem Głowa Państwa powierza misyę utworzenia nowego gabinetu osobie, mogącej liczyć na poparcie większości parlamentarnej. Zaznaczyć przytem należy, że gabinet, względem którego parlament większością głosów uchwalił t. zw. votum nieufności — może, o ile uważa, że większość parlamentu nie przedstawia rzeczywistej większości, „odwołać się do kraju". W tym wypadku Głowa Państwa rozwiązuje parlament i wyznacza nowe wybory, i zależnie od ich wyniku pozostawia dawne ministeryum, albo też powołuje do rządów nowe. Tym sposobem zarówno istota parlamentaryzmu jak i zasada politycznej odpowiedzialności ministrów nie wchodzą, ściśle mówiąc, w zakres stosunków prawnych i stanowią tym sposobem kwestyę t. zw. „moralności konstytucyjnej", zależnej od kultury politycznej danego narodu.

---

[1]) Pozwolę sobie pod tym względem przytoczyć zdanie Gladstone'a, który pisze co następuje: „I may add no one is entitled *even to make a note* of the proceedings except the prime minister, who has to report its proceedings on every ocasion of its meetings to the Queen, and who must by a few scraps assist his memory". (Por. John Morley: *Life of Gladstone* t. III, str. 115). „Wielki starzec" udawadnia w dalszym ciągu, że zwyczaj ten wypływa z obowiązku dochowywania tajemnicy państwowej i przysięgi na nią, składanej przez ministrów w charakterze członków Tajnej Rady (*Privy Council*).

[2]) Wiadomem jest powszechnie, że formalną bezpośrednią przyczyną ustąpienia ks. Bismarcka było zakomunikowane mu przez szefa gabinetu v. Lucanusa żądanie Wilhelma II, aby nie ks. Bismarck jako prezes gabinetu ministrów, lecz poszczególni ministrowie referowali mu, każdy w zakresie swego wydziału, sprawy państwowe.

I pod tym względem można tylko wskazać na trzy zasadnicze prawidła, stanowiące faktyczną podstawę ustroju parlamentarnego, a mianowicie: 1) polityczną jednomyślność wszystkich członków gabinetu, 2) uwolnienie i mianowanie całego gabinetu (nie zaś pojedyńczych ministrów) jako skutek jego zupełnej zależności od każdorazowej większości parlamentarnej i 3) urząd premiera czyli prezesa gabinetu ministrów, jako środek udoskonalenia maszyny administracyjnej i zapewnienia określonego kierunku politycznego w jednakowym stopniu zgodnego z zapatrywaniami panującego i parlamentu [1]).

Inaczej przedstawia się kwestya karnej odpowiedzialności ministrów, zarówno w wypadkach przekroczenia władzy lub jej zaniedbania, jak i wtedy, gdy legalne i zgodne z prawem wykonywanie władzy okazało się zgubnem dla państwa. Dla istoty władzy administracyjnej decydującym jest nietylko czynnik wykonywania prawa, lecz i czynnik celowości, czyli dopięcia zamierzonego celu, a celem tym powinno być osiągnięcie maximum korzyści państwowych. Jeżeli od podwładnego urzędnika władza zwierzchnia ma prawo wymagać, aby postępowaniem swem przysparzał państwu możliwie największą korzyść, a za zaniedbanie powyższego celu może pociągnąć go do odpowiedzialności dyscyplinarnej, której koroną jest wydalenie ze służby, to tembardziej zasadę tę należy rozciągnąć na kierownicze organy zarządu zwierzchniego, na ministrów, określających samodzielnie i niezależnie bieg i kierunek najważniejszych spraw państwowych. W tym zakresie zasada odpowiedzialności ministrów rozwinęła się historycznie z powstałego już bardzo wcześnie w Anglii zwyczaju, na mocy którego izba gmin mogła pod sąd izby lordów oddawać ministrów nie tylko za popełnione przestępstwa, lecz i za działalność, sprzeczną z zasadami słuszności i korzyści.

---

[1]) Por. Todd: *Parliamentary Government in England* t. I, str. 253: „Three cardinal principles of parliamentary government are: the rule which requires political uninanimity in the cabinet; the practice of simultaneous changes of the whole cabinet as a result of its dependence upon parliamentary majorities; the office of prime minister, as a mean of perfecting the machinery of administration and of ensuring the carrying out of a policy that shall be acceptable alike to the sovereign and to parliament".

Jednakże w Anglii, z której zasada odpowiedzialności karnej ministrów wzięła swój początek, i gdzie do dziś dnia jeszcze możliwem jest oddanie ministra pod sąd izby lordów na mocy uchwały izby gmin (*impeachment*), lub też wydania specyalnego w tym względzie prawa przez izbę wyższą (*bill of attainder*), odpowiednie przepisy i zwyczaje, dzięki silnie rozwiniętej odpowiedzialności politycznej gabinetu wobec parlamentu i kraju, zostały już oddawna złożone do składu niepotrzebnych rupieci antykwarskich. Ostatni wypadek, t. zw. *impeachment* stanowiło oddanie pod sąd izby wyższej lorda Melville'a w gabinecie Wiliama Pitt'a w 1805 roku [1]).

Wogóle przy ustroju państwowym z silnie rozwiniętą odpowiedzialnością polityczną kwestya odpowiedzialności karnej ministrów zazwyczaj schodzi na drugi plan, gdyż wykroczenia takie dzięki nieustannej kontroli parlamentu, a głównie dzięki kulturze konstytucyjnej stają się po części wręcz niemożliwemi.

Dlatego przepisy o odpowiedzialności karnej ministrów spotykamy przeważnie w takich ustrojach państwowych, w których odpowiedzialność parlamentarna jest bądź zupełnie wykluczona, bądź też znacznie ograniczona. Tak np. we Francyi znajdujemy je w konstytucyi konsularnej z d. 22 Frimaire'a VIII roku i w karcie konstytucyjnej Ludwika XVIII z d. 4 czerwca 1814 r., a jedyny przykład pociągnięcia do odpowiedzialności ministrów za przekroczenie władzy daje nam historya skazania księcia Polignac'a i jego kolegów przez izbę parów po wybuchu rewolucyi lipcowej 1830 r. Natomiast dzisiejsza konstytucya republikańska z d. 16 lipca 1875 r. zapowiedziała wprawdzie wydanie odpowiedniego prawa o odpowiedzialności karnej ministrów, lecz prawo takie dotychczas wydanem nie zostało, i parlamentarna Francya obchodzi się bez niego doskonale. A gdy po upadku Mac-Mahona w izbie deputowanych w d. 13 marca 1879 r. poruszono myśl pociągnięcia do odpowiedzialności członków gabinetów ks. Broglie i Rochebouais (16 maja i 23 listopada 1877 r.) za zdradę państwa i przestępstwa służbowe, parlament większością 240 głosów przeciwko 154 uchwalił porządek dzienny,

---

[1]) Por. Hatschek: *Englisches Staatsrecht* 1905, t. I. str. 531—533, v. Frisch: *Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate* 1904, str. 68 i nast.

oddający postępowanie ministrów pod sąd opinii publicznej przez rozklejenie odpowiednich plakatów we wszystkich gminach Francyi.

Tym sposobem w krajach konstytucyjnych, ale nie ściśle parlamentarnych, zasada karnej odpowiedzialności ministrów służy ku utrzymaniu granicy pomiędzy prawami, uchwalonemi przez izby za zgodą panującego i rozporządzeniami (*ordonnance, Verordnung, order*), wydawanemi przez niego bezpośrednio na mocy przysługującego Głowie Państwa tak zwanego prawa prerogatywy. Potrzeba utrzymania takiej granicy w słabym tylko stopniu zachodzi w tych krajach, w których, jak np. w Anglii, dzięki długotrwałej praktyce parlamentarnej „prerogatywa królewska pozostała wprawdzie składową częścią konstytucyi, lecz przestała być pojęciem parlamentarnem“ [1]).

Karna odpowiedzialność ministrów w wyjaśnionem powyżej znaczeniu zawiera w sobie wybitny czynnik polityczny ze względu na szeroki zakres pełnomocnictw ministeryalnych i dyskrecyonalny ich charakter, więc i odpowiedzialność ta rozciąga się na wypadki nietylko przekroczenia prawa, lecz i zaniedbania celowości, to jest nie osiągnięcia celu, jaki w interesie państwa należało osiągnąć.

Właściwym twórcą tej teoryi we współczesnej literaturze prawa politycznego jest Benjamin Constant [2]), a zasada, w myśl której ministrowie ponoszą odpowiedzialność nie tylko za przekroczenie prawa i zaniedbanie jego wykonania, lecz i za niezgodność swej działalności z rzeczywistemi interesami i potrzebami państwa, stanowi jeden z dogmatów prawa konstytucyjnego zarówno w Anglii [3]) jak i we Francyi, w tym ostatnim kraju na-

---

[1]) „Prerogative is part of the law, but „Sovereign Power“ is no parliamentary word“. Por. Hatschek: *Englisches Staatsrecht* 1905, t. I. str. 600—656.

[2]) Benjamin Constant: *De la responsabilité des ministres* 1815, str. 35 i nast.

[3]) Por. Alpheus Todd: *Parliamentary Government in the British Colonies* 2 wyd., str. 817—818: „It is an undoubted principle of English law, that no prerogative of the Crown can be constitutionally exercised unless some minister of state is ready to assume responsability for the same. Hence the authority itself remains inviolate, however the propriety of its exercise may be questioned or its use condemned. The authority of the Crown must invariably be respected, and no one sub-

wet wbrew dosłownemu znaczeniu tekstu prawa dzięki ogólnie przyjętej interpretacyi tegoż prawa w znaczeniu rozszerzającem [1]). W Niemczech wyraźny przepis w duchu teoryi Constant'a spotykamy w konstytucyi wielkiego księstwa badeńskiego, upoważniającej izbę niższą sejmu do pociągania ministrów do odpowiedzialności nietylko za pogwałcenie konstytucyi i praw przez nią przyznanych, lecz i za narażenie na szwank spokoju i bezpieczeństwa państwa, a poglądu powyższego bronią w literaturze niemieckiej przedstawiciele szkoły, upatrującej, zgodnie z teoryą J. St. Mill'a, w istocie parlamentaryzmu stosunek natury moralnej, nie zaś stosunek prawny w ścisłem znaczeniu tego słowa [2]).

Jeżeli więc w danym wypadku rolę rozstrzygającego czynnika grają względy zarówno prawne, jak i polityczne (t. j. względy celowości) to z konieczności musimy dojść do wniosku, że zarówno

---

ordinate to the governor should attribute to him personally any act of misgovernment, his ministers being allways answerable for his acts to the local parliament and to the constituent body".

[1]) Prawo konstytucyjne z d. 16 lipca 1875 r. zdaje sie stawiać tę kwestyę na wręcz przeciwnym gruncie (por. art. 12: „*les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour* crimes *commis dans l'exercice de leurs fonctions*"), lecz komentatorowie pod słowem „crimes" rozumieją to wszystko, co sprzeciwia się korzyści państwa i szczęściu narodu francuzkiego (por. Esmein: *Eléments de droit constitutionel* str. 627 - 630). Można śmiało powiedzieć, że poglądu Constant'a na istotę odpowiedzialności ministrów nikt dotychczas we Francyi nie zakwestyonował, usankcyonował go zaś wyrok sądu parów w znanej sprawie ks. Polignac'a i innych ministrów Karola X, skazanych w 1830 r. za zdradę stanu, przewidzianą w art. 56 Karty konstytucyjnej 4 czerwca 1814 r., pomimo iż ówczesny kodeks karny nie zawierał istoty przestępstwa i nie przewidywał odpowiedzialności za nie (por. Cauchy: *Les précédents de la Cour des Pairs* 1839, str. 44 i nast.); co najwyżej niektórzy pisarze, pragnąc zwężyć granice odpowiedzialności ministrów, starają się ją określić na mocy postanowień poprzednich konstytucyj, o ile postanowienia te nie są sprzeczne z postanowieniami praw konstytucyjnych 1875 r. (np. Saint Girons: *Manuel de droit constitutionnel* str. 165).

[2]) Por. art. 67*a* konstytucyi wielkiego księstwa badeńskiego w redakcyi prawa 20 lutego 1868 r. (Dareste t. I, str. 299). Zob. Georg Meyer: *Lehrbuch des deutschen Staatsrecht* 1899, str. 615 i nast. Wręcz przeciwne zdanie co do Austryi wypowiada Ulbrich: *Das oesterreichische Staatsrecht* 1904, str. 106.

oddanie ministrów pod sąd, jak też i sam sąd nad nimi nie mogą być powierzane organom władzy sądowej [1]).

Należy także pamiętać o tem, że sprawy tego rodzaju są najczęściej związane z koniecznością dochowania tajemnicy państwowej, zkąd płynie wniosek, iż byłoby zupełnie niewłaściwem, poniekąd nawet wprost niebezpiecznem, gdyby tego rodzaju kwestye mogły stać się przedmiotem rozpatrywania przez władze sądowe, których specyficzną cechą jest jawność rozpraw. Co więcej, gdyby nawet w danym wypadku nie zachodziło niebezpieczeństwo ujawnienia tajemnicy państwowej, i znajdujący się pod sądem minister został przez swego monarchę zwolniony z obowiązującej go dyskrecyi w sprawach polityki bieżącej, władze sądowe musiałyby same uznać się za najzupełniej niekompetentne, a to ze względu na to, że stanowiące przedmiot dochodzenia sądowego działanie winnego ministra mogłoby stać w pewnym związku

---

[1]) W Austryi, gdzie pomimo zagwarantowanej jeszcze w dyplomie 20-go października 1860 roku zasady współudziału reprezentacyi narodowej w pracach prawodawczych, cesarzowi przysługuje ewentualnie prawo bezpośredniego sprawowania rządów na podstawie § 14 zasadniczej ustawy państwowej z dnia 21-go grudnia 1867 roku, i gdzie polityczna odpowiedzialność ministrów wobec parlamentu nie istnieje, skierowano całą uwagę na jaknajściślejsze określenie istoty karnej odpowiedzialności ministrów. Prawo austryackie (z dnia 25 lipca 1867 r.) ma na celu gwarancyę konstytucyjności wszelkich aktów rządowych, czerpiących swe pochodzenie bądź w osobistej inicyatywie cesarza, bądź też wychodzących od gabinetu lub poszczególnych ministrów. Podstawę do odpowiedzialności ministrów stanowi więc w Austryi stwierdzenie niezgodności takiego aktu z treścią konstytucyi lub istniejącego prawa. Innemi słowy prawo austryackie przewiduje w danym wypadku nadużycie władzy lub jej zaniedbanie pod warunkiem stwierdzenia w każdym poszczególnym wypadku złej woli lub wielkiej nieostrożności. Te same mniej więcej zasady spotykamy i w Grecyi, gdzie w d. 22 grudnia 1876 r. wydane zostało prawo o odpowiedzialności ministrów, wzorowane na powyższem prawie austryackiem.

W Rzeszy Niemieckiej w myśl art. 17 konstytucyi z dnia 1-go stycznia 1871 r. jedynym odpowiedzialnym ministrem jest kanclerz państwa jako naczelny szef wszystkich wydziałów, ale właściwej odpowiedzialności jego nie określa żadna ustawa. Praktyczny skutek tego art. 17, zdaniem niemieckich teoretyków prawa państwowego, polega na tem, że „kanclerz państwa nie może uchylić się od konieczności politycznej odpowiadania w radzie związkowej i w parlamencie na zarzuty, skierowane przeciwko rządowi". Por. Laband: *Staatsrecht des deutschen Reiches* wyd. 1905, str. 64 i nast.

z uprzedniem porozumieniem się oskarżonego z Głową Państwa, a sposób postępowania Monarchy nie może podlegać krytyce władz sądowych [1]). Dlatego też, zasadniczo biorąc, ministrowie za czyny, spełnione przy wykonywaniu swych obowiązków, i za rady, udzielone Monarsze, odpowiadać mogą jedynie tylko przed parlamentem lub też przed specyalną instytucyą państwową, posiadającą w każdym razie charakter nawpół polityczny, ale nie podlegają w zasadzie zwykłym trybunałom sądowym.

Z tego też względu inicyatywa pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności sądowej przysługuje zazwyczaj izbie niższej parlamentu, a więc ciału, posiadającemu wybitny charakter polityczny, trybunałem zaś, powołanym do ich sądzenia, jest albo izba wyższa (jak np. izba lordów w Anglii, lub senat we Francyi, Hiszpanii, Portugalii i Włoszech), albo — jak w Austryi — najwyższy trybunał państwowy, złożony w połowie z przedstawicieli władzy sądowej, w drugiej zaś z najwyższych urzędników administracyjnych, i tylko w Belgii ministrów sądzi trybunał sądowy, t. j. sąd kasacyjny. Tym sposobem większość konstytucyj zachodnioeuropejskich, nadając w tym wypadku funkcye sądowe ciału politycznemu, jakiem jest izba wyższa parlamentu, wyraźnie podkreślają wybitnie polityczny charakter odpowiedzialności ministrów w państwie praworządnem.

Zaznaczyć jednak należy, że tego rodzaju odpowiedzialność ministrów ustępuje coraz bardziej wobec rozwijającej się powszechnie w państwach konstytucyjnych zasady odpowiedzialności parlamentarnej. Dość powiedzieć, że ostatni przykład skazania ministrów za pogwałcenie konstytucyi miał miejsce we Francyi w r. 1830 (za czasów Karola X), że zapowiedziane w wielu konstytucyach prawa, mające określić istotę odpowiedzialności ministrów i rodzaj kar za przestępstwa, mogące być przez nich popełnionemi przy wykonaniu czynności urzędowych, dotychczas jeszcze, pomimo, że od tej zapowiedzi upłynęło lat kilkadziesiąt, nie

---

[1]) Taką jest przynajmniej praktyka trybunałów angielskich, cytowana u Todd'a: *Parl. Gov.* t. II, str. 185: „In the case of Irving v. Grey, where the secretary of state for the home department had been summoned as a witness, the court would not permit him to be questioned as to the advice he had given to his sovereign, and the case was stopped by the judge".

zostały wydane [1]), i że wreszcie tylko w Norwegii spotykamy rzeczywiście cały szereg wypadków pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej (1815—1893), z których jednakże zaledwie tylko jeden zakończony został skazaniem winnego na karę pieniężną (1836) [2]). Z tego też względu odpowiedni przepis wielu konstytucyj, ograniczający Głowę Państwa co do prawa amnestyi względem ministrów, skazanych za pogwałcenie konstytucyi, pozostaje zazwyczaj martwą literą.

W państwie rosyjskiem ministrowie, podlegając bezpośrednio Najjaśniejszemu Panu ,odpowiadają tylko przed Nim, nie zaś przed Dumą, lub przed Radą Państwa, gdyż ani Manifest 17 (30) października 1905 r., ani późniejsze prawa, dotyczące organizacyi ciał prawodawczych w państwie, ani wreszcie nowa redakcya Ustaw Zasadniczych z 1906 r. nie wprowadziły pod tym względem żadnych zmian w dawnym ustroju państwowym. Tym sposobem o odpowiedzialności parlamentarnej, o odpowiedzialności politycznej ministrów w Rosyi naturalnie mowy być nie może. Wprowadzenie kontrasygnacyi Ukazów i rozporządzeń Monarchy przez prezesa rady ministrów, lub odpowiedniego ministra (art. 24 Ust. Zasadn. wyd. 1906 r.) i aktów prawodawczych przez sekretarza państwowego (art. 65 ust. Rady Państwa) nie może w danym przypadku grać roli argumentu chociażby z tego względu, że już opracowana przez hr. Sperańskiego, a zatwierdzona w dniu 25 czerwca 1811 r. ustawa o ministeryach znała kontrasygnacyę rozporządzeń Cesarskich przez ministrów (art. 286 i 286), a jednak przepis ten, aczkolwiek wprowadzony do Zbioru Praw 1832 r., popostawał — jako zasadniczo sprzeczny z istotą nieograniczonej i samowładnej władzy Monarszej — jedynie tylko na papierze [3]). Zreorganizowanie na mocy prawa z d. 19 października 1905 r. dawnej Rady Ministrów w celu zapewnienia „jednostajnego i zgodnego sposobu działania wszystkich ministerstw“, z tem, aby spra-

---

[1]) Por. art. 90 konst. belgijskiej 7 lutego 1831 r., art. 61 konst. pruskiej 31 stycznia 1850 r., art. 77 konst, hiszpańskiej 30 czerwca 1876 r.

[2]) Aschehong: *Das Staatsrecht der Königreiche Schweden und Norwegen* str. 202.

[3]) Art. 214 i 215 Org. min. (*Swod Zak.* t. I, cz. 2 wyd. 1892). Należy jednak zaznaczyć, że dyplomy na ordery wyższych stopni, począwszy od Ś-go Stanisława I stopnia, podpisywane osobiście przez Monarchę, nosiły najczęściej kontrasygnatę właściwego ministra.

wy posiadające znaczenie zasadnicze były referowane Monarsze przez prezesa gabinetu, nie zniosło bynajmniej (w pewnych przynajmniej kwestyach) bezpośrednich referatów, składanych Najjaśniejszemu Panu przez poszczególnych ministrów [1]), ani też nie rozstrzygnęło ostatecznie wątpliwości co do tego, czy Najwyższe Manifesty winny być kontrasygnowane przez ministrów [2]). Wreszcie należy zaznaczyć, że nawet tak pierwszorzędnego znaczenia rozporządzenie, wydane w t. zw. porządku zwierzchniego zarządu, jak Ukaz o rozwiązaniu pierwszej Dumy Państwowej 8 lipca 1906 r., nie nosi kontrasygnaty prezesa gabinetu, lub kogokolwiekbądź z ministrów [3]). Z tego też względu w państwie rosyjskiem możemy mówić jedynie tylko o karnej i cywilnej odpowiedzialności ministrów, a przedewszystkiem o karnej, gdyż w myśl ogólnej zasady, przyjętej w ustawodawstwie rosyjskiem, urzędnik za czyny swe, spełnione przy wykonywaniu obowiązków służbowych, odpowiada tylko wówczas, jeżeli wina jego została stwierdzoną w drodze procesu karnego.

Na mocy przepisów dziś obowiązujących (datujących od r. 1811, a zmienionych w r. 1885), odpowiedzialność ministrów nie różni się w niczem od odpowiedzialności wyższych urzędników, w tej liczbie członków Rady Państwa z nominacyi.

Podług tych przepisów ministrowie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności zarówno w wypadku przekroczenia, jak i w wypadku bezczynności władzy. Przekroczenie władzy ma miejsce wówczas, kiedy minister, wyszedłszy po za granice swych pełnomocnictw, zniesie istniejące prawa lub ustawę, albo też w obejściu przepisanego porządku nakaże zastosowanie środka,

---

[1]) Por. *Imienny Ukaz Najwyższy* 23 kwietnia (6 maja) 1906 r. o zniesieniu Komitetu Ministrów.

[2]) *Najwyższy Manifest* 3/16 czerwca 1907 r. o rozwiązaniu drugiej Dumy Państwowej i o zmianie ordynacyi wyborczej nie był kontrasygnowany przez nikogo, natomiast Najwyższy Ukaz do Senatu Rządzącego w tej samej sprawie i w kwestyi wyznaczenia nowych wyborów nosi kontrasygnatę prezesa rady ministrów Stołypina.

[3]) Kwestya kontrasygnacyi w rosyjskiem prawie politycznem jest postawioną tak niejasno i bałamutnie, że jeden z najnowszych komentatorów niemieckich (Dr. Palme: *Die russische Verfassung* 1909, str. 119) mógł słusznie napisać: „Die Bestimmung des art. 24 (Ustaw Zasadniczych) entbehrt aber der Sanktion; sie ist eine *lex imperfecta*. Ihre Nichtinnehaltung kann höchstens eine Interpellation der Staatsduma zu folge haben".

wymagającego wydania nowego prawa. Natomiast bezczynnością władzy będzie, jeśli minister zaniedbaniem swem dopuści wielkie nadużycie lub szkodę państwową. Zaznaczyć jednak należy, że minister nie może być pociągnięty do odpowiedzialności, jeżeli dowiedzie, że zastosowany przez niego środek został zatwierdzony *ex post* przez Najjaśniejszego Pana (a w pewnych wypadkach nawet przez Senat), lub też przedsięwzięty w celach ogólnego bezpieczeństwa, kiedy wobec palącej potrzeby nie można było go odkładać do czasu uzyskania zezwolenia we wskazanym przez prawo porządku bez narażenia się na poważne niebezpieczeństwo, albowiem w przypadkach nadzwyczajnych ministrowie mogą działać wszelkiemi zależnymi od nich środkami, nie oczekując odpowiedniego upoważnienia, pod warunkiem zawiadomienia o tem Senatu [1]), a tego rodzaju dyskrecyonalna władza przysługuje specyalnie ministrowi spraw wewnętrznych co do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Przytoczone powyżej przepisy znajdują się jednak w niewątpliwej sprzeczności z art. 94 i 122 Ustaw Zasadniczych wyd. 1906 r., na których zasadzie: 1) stare prawo zachowuje swoją moc całkowitą, dopóki wyraźnie nie zostanie zniesione przez nowe prawo i 2) obowiązujące postanowienia, instrukcye i rozporządzenia, wydawane przez radę ministrów, a także ministrów i główno-zarządzających, nie powinny sprzeciwiać się prawu. Również pomimo zniesienia art. 209 Org. min. (podług „dalszego ciągu“ 1906 r.) ministrowie w dalszym ciągu nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za przekroczenie władzy, o ile zastosowanie danego środka miało miejsce na mocy specyalnego upoważnienia Monarchy, wydanego w porządku art. 87 Ust. Zasad., to jest podczas przerwy w posiedzeniach Dumy Państwowej i Rady Państwa [2]).

---

[1]) Art. 208, 213, 214, 310, 314, 158 Org. min. Uwaga do art. 158 o obowiązku zawiadamiania w tych wypadkach Senatu Rządzącego została wprowadzoną na mocy Ukazu z d. 5 (18) czerwca 1905 r. „*o usunięciu wyjątków przy stanowieniu praw*“.

[2]) W literaturze rosyjskiej wypowiedziano zdanie (Ł a z a r e w s k i j: *Russkoje Gosudarstwiennoje Prawo* (1908, t. I, str. 494), że skoro w wydaniu 1906 r. z Ustaw Zasadniczych wykreślony został art. 70 (na mocy którego Najwyższy Ukaz, wydany w sprawie prywatnej, znosił prawo ogólne dla danego przypadku), to obecnie wskazówki Monarchy posiadają moc obowiązującą dla ministrów o tyle tylko, o ile nie stoją w sprzeczności z prawem, że przeto niezgodne z prawem rozporządzenia ministrów, nawet opierające

Nieokreśloność powyższych przepisów rzuca się w oczy sama przez się, jak również fakt, że zasadniczo odpowiedzialność ministrów może nastąpić nieinaczej, jak tylko w wypadku winy umyślnej (*dolus*), nie zaś nieostrożności (*culpa lata*), jak to wypływa z art. 213 Org. min., i że ministrowie mogą być pociągani do odpowiedzialności nie inaczej, jak na skutek osobistej decycyi Najjaśniejszego Pana [1]).

Z tego też względu obowiązujące przepisy o odpowiedzialności ministrów nie mogły i nie mogą posiadać w państwie rosyjskiem tego znaczenia, jak w państwach konstytucyjnych, chociaż nie parlamentarnych na Zachodzie, znaczenia czynnika, stojącego

---

się na bezpośredniej wskazówce Monarchy, winny być unieważniane w drodze ich zaskarżenia do Senatu. Naszem zdaniem Senat na mocy art. 1 i 2 swojej organizacyi musiałby w tym przypadku uznać się za niekompetentnego, gdyż sprawuje on kontrolę jedynie tylko nad instytucyami sobie *podwładnemi*, wszelka więc krytyka działalności Monarchy byłaby niedopuszczalną w myśl zasady *princeps legibus solutus*. Zresztą pomimo zniesienia art. 70 Ust. Zas. pozostaje art. 213 Org. Min., na mocy którego działalność ministra pokrywa uzyskanie *ex post* Najwyższego zezwolenia, nie ma więc dostatecznej racyi interpretować inaczej dany przypadek.

[1]) O przekroczeniach ministrów Monarcha dowiaduje się bądź bezpośrednio ze skarg, podawanych na Najwyższe Imię, bądź też z rezultatów inspekcyi wojsk, wyników rewizyj senatorskich lub rozpatrzenia raportów rocznych, bądź wreszcie z raportów Senatu, który w przypadkach stwierdzenia poważnych nadużyć w sprawach, poleconych zarządowi ministeryalnemu, na skutek raportów władz miejscowych lub wyroków trybunałów sądowych, ma prawo złożyć Monarsze odpowiednie przedstawienie. Po uzyskaniu Najwyższej decyzyi o pociągnięciu winnego do odpowiedzialności sprawa idzie do departamentu spraw cywilnych i duchownych Rady Państwa (złożonego przeważnie z dygnitarzy, którzy przeszli długoletnią służbę sądową), przyczem śledztwo w razie potrzeby prowadzi jeden z senatorów kasacyjnego departamentu, a obowiązki prokuratora pełni minister sprawiedliwości. Po ukończeniu śledztwa departament bądź rozpatruje sprawę w porządku dyscyplinarnym, przyczem najwyższą karą może być pozbawienie urzędu (art. 69 kod. karn.) bądź też postanawia oddać winnego pod sąd. Po zatwierdzeniu tej decyzyi przez Monarchę sprawę sądzi Najwyższy Trybunał państwowy pod przewodnictwem prezesa Rady Państwa, złożony z prezesów departamentów oraz przewodniczących departamentow kasacyjnych i Ogólnego Zebrania I i departamentów kasacyjnych Senatu; oskarżenie wnosi minister sprawiedliwości jako prokurator jeneralny. W tym samym porządku odbywa się oddanie pod sąd członków Rady Państwa, generał-gubernatorów oraz namiestnika kaukazkiego (por. *Org. min. i rozdział IV, dział 5 Org. Rady Państwa*).

na straży granicy, przeprowadzonej pomiędzy prawem formalnem i rozporządzeniami administracyjnemi. Złożyły się na to prócz wadliwości i zbytniej rozciągliwości samego prawa o odpowiedzialności ministrów w państwie rosyjskiem jeszcze też inne względy, sięgające w głąb samego ustroju państwowego. Do daty wydania Manifestu Konstytucyjnego z d. 17 (30) października 1905 r. różnica pomiędzy prawem formalnem w znaczeniu całokształtu tych przepisów prawnych, które zostały wydane w drodze, przepisanej przez zasadnicze ustawy państwowe dla aktów prawodawczych, i pomiędzy rozporządzeniami administracyjnemi, zawierającemi przepisy obowiązujące, na innej drodze niż wskazana wydane, nie istniała wcale w prawie politycznem państwa rosyjskiego. Różnica taka nie istniała i istnieć nie mogła, dlatego, że w myśl art. 1 Ustaw Zasadniczych dawnej redakcyi z roku 1892 Cesarz Rosyjski był „Monarchą Nieograniczonym i Samowładnym“ — nieograniczonym, gdyż woli Jego nie krępowała żadna ustawa, samowładnym, gdyż władzy Swej nie dzielił z nikim, z żadną osobą i z żadną instytucyą. Takie, a nie inne znaczenie określeń „nieograniczony i samowładny“ wypływa z dosłownego brzmienia Ukazu z 1721 r., w którym Piotr Wielki, przyjmując tytuł Imperatora Wszechrosyjskiego, nazwał siebie „monarchą samowładnym, który nikomu na świecie sprawy ze swoich czynów zdawać nie powinien, lecz ma siłę i władzę rządzić swojemi państwami i ziemiami jako panujący chrześcijański podług swej woli i uznania“. Tym sposobem w dawnym ustroju państwowym Rosyi jedynie od woli Monarchy zależało bądź rozstrzygnąć daną sprawę osobiście, bądź też poddać ją uprzedniemu rozpatrzeniu tej lub innej instytucyi państwowej, zazwyczaj Rady Państwa lub Komitetu Ministrów, ale uchwała takiej instytucyi nie krępowała w niczem Monarchy, który mógł zgodzić się ze zdaniem większości lnb mniejszości, lub nawet zdecydować kwestyę podług swego osobistego uznania. Ztąd też uchwały odnośnych instytucyj nosiły oficyalnie nazwę Najwyżej zatwierdzonych „zdań“ (*mnienje*) Radz Państwa lub Komitetu Ministrów, i powszechnie wiadomo, że ustawa o naczelnikach ziemskich w Cesarstwie 1889 r., znosząca wprowadzony przez Ustawy Sądowe 20 listopada 1864 r. rozdział władzy administracyjnej od sądowej, wprowadzoną została w życie na skutek Najwyż-

szego zatwierdzenia zdania mniejszości w Radzie Panstwa, a reforma monetarna hr. Wittego, odrzucona w 1894 r. przez Radę Państwa, została przeprowadzoną w drodze Najwyższego Ukazu Imiennego.

Skoro więc jedynem źródłem wszelkich norm prawnych w państwie rosyjskiem była wola Monarchy, i skoro wola ta była niczem nie skrępowaną, każdy wyraz rzeczywistej woli Monarchy posiadał absolutnie jednakową moc obowiązującą zupełnie niezależnie od formy, w jaką został ujęty. Ztąd też prawodawstwo rosyjskie znało i zna jeszcze dotychczas (wydane przed datą Manifestu październikowego) „nieogłoszone Rozkazy Najwyższe", a także „ustne Najwyższe Rozkazy", ogłaszane przez ministrów i głównozarządzających a także przez pozostających przy boku Najjaśniejszego Pana generał-adjutantów i fligel-adjutantów. A skoro woli Monarchy nie krępowała i krępować nie mogła żadna forma przepisana, więc też do d. 30 października 1905 r. nie mogło być wcale mowy o jakiejkolwiekbądź różnicy pomiędzy prawem i rozporządzeniem w państwie rosyjskiem, co z praktycznego punktu widzenia musiało przedstawiać cały szereg bardzo poważnych niedogodności.[1])

---

[1]) Po wstąpieniu na tron cesarza Aleksandra II kwestyę tę podniósł ówczesny zarządzający II oddziałem własnej J. C. M. kancelaryi (dzisiejszy wydział kodyfikacyiny) hr. Korf, który w 1862 r. wystąpił z projektem, aby na przyszłość znaczenie prawa posiadały tylko opatrzone własnoręcznym podpisem Jego Cesarskiej Mości ukazy i manifesty tudzież Najwyżej zatwierdzone uchwały Rady Państwa, wszystkie zaś przepisy i postanowienia, wydane na innej drodze, miały posiadać tylko moc i znaczenie rozporządzeń administracyjnych. (Por. Korkunow: *Ukaz i Zakon*, str. 331 i nast.). Logicznie biorąc, projekt hr. Korfa pociągał za sobą ograniczenie władzy Monarchy na rzecz Rady Państwa, i dlatego też pozostał nazawsze w dziedzinie projektów. Pojęcie prawa formalnego w prawodawstwie rosyjskiem starano się oprzeć w teoryi bądź na *własnoręcznym podpisie Monarchy* (Gradowskij, t. I, str. 145 i nast.), bądź też na fakcie *uprzedniego rozpatrzenia sprawy w Radzie Państwa* (Korkunow, t. I, str. 228 i nast.), zapominając o tem, że wobec zasady nieograniczonej władzy Monarchy wszelkie ograniczenie co do formy stanowiłoby w rzeczywistości ograniczenie samej woli. Przysługujące każdemu ministrowi bez konieczności uprzedniego porozumienia się ze swymi kolegami *prawo wyjednywania i ogłaszania Najwyższych Rozkazów* pociągnęło za sobą w wielu wypadkach zupełną rozbieżność w działalności poszczególnych ministeryów. Tak np. ministeryum wojny, dbając, w interesach obrony krajowej o podniesie-

Zgodnie z treścią Manifestów Najwyższych z d. 30 (17) października 1905 r. i 5 marca (20 lutego) 1906 r. z art. 1 Ustaw Zasadniczych w nowej redakcyi 6 maja (28 kwietnia) 1906 r. wykreślonem zostało słowo „nieograniczony“ jako drugi atrybut władzy monarszej, albowiem dzięki wydaniu Manifestu październikowego i zwołaniu Dumy Państwowej wola Monarchy pozostaje skrępowaną treścią obu Manifestów. Słowo „samowładny“ pozostało w dalszym ciągu, skoro jednak obecnie Monarcha władzę prawodawczą dzieli z Dumą i Radą Państwa, słowo „samowładztwo“ przybrało oczywiście inne specyficzne znaczenie.[1]) Zważywszy, że historycznie biorąc, tytuł „samowładzcy“ przyjął pierwszy z panujących Iwan III bezpośrednio po zrzuceniu jarzma mongolskiego w celu podkreślenia swej samodzielności i niezależności międzynarodowej, należy uznać, iż słowa „samo-

---

nie poziomu umysłowego rekrutów, starało się zwiększyć frekwencyę uczniów w szkołach ludowych przez przyznawanie praw skróconej służby wojskowej, podczas gdy ministeryum oświaty nie dbało zupełnie o odpowiednie powiększenie liczby szkół, a ministeryum finansów zmuszonem było na swoją rękę tworzyć sieć własnych zakładów naukowych wobec niewystarczającej ilości szkół ministeryum oświaty. Już w roku 1885 poczęto w sferach rządowych zastanawiać się nad koniecznością ściślejszego rozgraniczenia pojęć prawa i rozporządzenia w prawodawstwie obowiązującem; kwestyę tę probował rozstrzygnąć na tle dawnego ustroju państwowego dziś już nieistniejący Komitet Ministrów uchwałą powziętą w styczniu 1905 r. a ogłoszoną w kwietniu t. r. w sposób, proponowany przed czterdziestu laty przez hr. Korfa: *(jako prawo (akt prawodawczy) uważać należy: 1) Najwyższe Ukazy i Manifesty, opatrzone własnoręcznym podpisem J. C. M., i 2) Uchwały Rady Państwa, zatwierdzone przez Najjaśniejszego Pana)*. Ale dopiero od daty wydania Manifestu 30 (17) października 1905 r. można zacząć mówić na seryo o próbach ustalenia pojęć prawa i rozporządzenia w prawie politycznem państwa rosyjskiego.

[1]) Pozostał wprawdzie w tekście Ustaw Zasadniczych w redakcyi 1906 r. art. 222, odpowiadający art. 178 wydania 1892 r., na mocy którego panujący Monarcha może „jako Nieograniczony Samowładzca“ nieposłusznych Jego woli członków domu Cesarskiego pozbawiać praw, przysługujących im z mocy statutu rodzinnego. Zarówno treść samego artykułu, jak i miejsce, które zajmuje (*Rozdział II. Organizacya Rodziny Cesarskiej*) wskazują, iż nadzwyczajne prawa Monarchy i jego nieskrępowana przez prawo w tym przypadku wola wypływają tu z osobistego stosunku Głowy dynastyi panującej do jej członków, nie mówiąc już o tem, iż prawdopodobnie artykuł ten dostał się do nowej redakcyi na skutek nieuwagi komisyi redakcyjnej.

władny", „samowładzca" oznaczają obecnie, iż Cesarz Rosyjski sprawuje władzę swoją nie z woli narodu lub na mocy traktatu międzynarodowego, lecz z Bożej Łaski, to jest z własnego przyrodzonego prawa, i że w stosunkach międzynarodowych Rosya stanowi państwo zwierzchnicze, od nikogo niezależne.

Dzięki powyższej zmianie pojęć, jaka w prawodawstwie rosyjskiem zaszła od roku 1905, obecnie w Rosyi jak na Zachodzie znaczenie prawa formalnego posiadają li tylko zgodne uchwały obu izb parlamentu, t. j. Dumy Państwowej i Rady Państwa, zatwierdzone przez Monarchę i w odpowiedni sposób promulgowane i ogłoszone (z wyjątkiem praw, wydawanych na mocy art. 87 Ustaw Zasadniczych), wszelkie zaś postanowienia, wydawane na innej drodze, chociażby nawet pochodzące bezpośrednio od samego Monarchy, winny posiadać moc i znaczenie jedynie tylko rozporządzeń administracyjnych. A że w myśl ogólnej zasady rozporządzenia nie mogą być sprzeczne z prawem, i w razie takiej sprzeczności są same przez się nieważne, łatwo chyba zrozumieć, jak ważną dźwignią w dynamice prawa politycznego może być właściwie obmyślona i konsekwentnie przeprowadzona zasada karnej odpowiedzialności ministrów chociażby tylko za działalność, sprzeczną z prawem.[1])

---

[1]) Dosyć przerzucić nawet pobieżnie t. zw. „dalsze ciągi" (*prodołżenja*) *Swoda Zakonow*, wydawane peryodycznie przez kancelaryę państwową, aby przekonać się, że w zbiorze, który w myśl jego twórców winien być właściwym *Zbiorem Praw*, nie zaś zbiorem najrozmaitszych aktów państwowych, przeważają ilościowo nawet dziś jeszcze nad materyałem prawodawczym w ścisłem znaczeniu tego słowa (uchwały Dumy Państwowej i Rady Państwa) najróżnorodniejsze akty zwierzchniego zarządu państwowego, a więc zarówno Najwyższe Rozkazy jak i uchwały Rady Ministrów, a niektóre z nich zmieniają wprost prawo obowiązujące (por. art. 303 Ust. o służbie państw. Swod Zak. t. III podług dalszego ciągu z r. 1909). Dodać należy, że zmiany takie wprowadza w Zbiorze Praw kancelarya państwowa na własną rękę bez zachowania porządku, wskazanego w art. 121 org. Rady Państwa.

III.

Przechodząc do dziedziny władz ściśle wykonawczych [1]), zaznaczyć należy, że pomimo znacznie zmniejszonej w porównaniu z dziedziną zarządu zwierzchniego samodzielności działania organów władzy samo istnienie specyalnych uprawnień urzędników, powoływanych do wykonywania tych lub innych czynności administracyjnych, musi pociągnąć za sobą konieczność odpowiedniego w pewnych wypadkach określenia ich odpowiedzialności za skutki, wynikłe dla osób prywatnych przy wykonywaniu przez

---

[1]) Urzędowa nomenklatura zna, jak wiadomo, dwa pojęcia: zarząd zwierzchni i zarząd podwładny, przyczem pojęcia te nierzadko przeplatają się ze sobą, tak że rozgraniczyć te dwie sfery jest rzeczą bardzo trudną, jeśli nie wprost niemożebną. Najtrafniejsze określenie dał b. profesor uniwersytetu w Dorpacie Engelmann (*Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland* 1889, str. 13 i nast.), podług którego zarządem zwierzchnim jest zarząd, praktycznie wykonywany przez Najjaśniejszego Pana bądź bezpośrednio, bądź za pośrednictwem władz, na które nie rozciąga się kontrola Senatu Rządzącego. Ale przyjmując powyższy punkt widzenia, należałoby uznać, że nawet działalność ministrów, podległych zasadniczo kontroli Senatu, mogła w pewnych wypadkach nosić cechy zarządu zwierzchniego (np. ogłaszanie ustnych Najwyższych Rozkazów). Dziś po doniosłych zmianach, jakie miały miejsce w Rosyi w 1905 i 1906 r. pod zarządem zwierzchnim należałoby rozumieć działalność tych władz, na które nie rozciąga się prawo Dumy Państwowej i Rady Państwa do interpelacyi: należy tu działalność departamentów Rady Państwa, Rady Wojennej i Admiralicyi, głównego Zarządu instytucyj Cesarzowej Maryi, Ministerstwa Dworu i własnej J. C. M. Kancelaryi, zarówno jak i zarząd, sprawowany bezpośrednio przez Najjaśniejszego Pana w granicach Ustaw Zasadniczych 1906 r.: z tego punktu widzenia ministrowie należeć będą zawsze do organów zarządu podwładnego.

nich obowiązków służbowych. Urzędnik nosi w sobie przedstawicielstwo władzy państwowej i, spełniając swe obowiązki, spełnia je w imieniu państwa, a posiadając w swem ręku władzę, łatwiej od innych pogwałcić może prawa, przysługujące jednostkom prywatnym. Tak np. nietykalności osobistej każdego z nas w stosunku do osób prywatnych bronią skutecznie przepisy kodeksu karnego, ustanawiające surowe kary za bezprawne pozbawienie lub ograniczenie swobody, ale te normalne przepisy nie zabezpieczają nas od zamachów na naszą wolność ze strony organów władzy państwowej, posiadających specyalne uprawnienia co do pozbawiania nas wolności na drodze legalnej, jakiemi są np. organy policyjne. W dodatku przekroczenia służbowe są tem szkodliwsze i tembardziej w praworządnem państwie niepożądane, że jako spełnione przez organy, działające w imieniu państwa, osłabiają w społeczeństwie moc i znaczenie prawa.

Kwestya odpowiedzialności władz administracyjnych stanęła specyalnie na porządku dziennym w państwie rosyjskiem w ciężkich chwilach ostatniej rewolucyi, dzięki powszechnemu niemal zaprowadzeniu stanów wyjątkowych i częstym przypadkom wzywania wojska dla współdziałania władzom cywilnym w myśl dodatku do art. 316 ogólnej organizacyi gubernialnej, wyjaśnionego cyrkularzem ministra spraw wewnętrznych z d. 12 marca 1901 r. № 1230. W myśl powołanego prawa wojsko może być wezwane w celu „zapobiegania nieporządkom i rozruchom ludowym, a także ich tłumienia“, przyczem należy zaznaczyć, że ani w ustawie o zapobieganiu przestępstwom, ani wogóle w jakichkolwiekbądź ustawach państwowych nie można znaleźć określenia tego, co należy rozumieć pod słowem *„nieporządki i rozruchy ludowe“*, i jakie są warunki, składające się na to pojęcie. Jedynie z art. 120 Kod. Karn. 1903 r. należałoby wyciągnąć wniosek, że pod pojęcie to da się podciągnąć każde (a więc i legalne) tłumne zgromadzenie, które nie usłucha wezwania policyi do rozejścia się. Wobec takiego postawienia kwestyi, wobec nie przewidzianego wprawdzie przez ustawy obowiązujące, ale zaleconego do użycia przez cyrkularz ministra spraw wewnętrznych „wezwania konnicy wyłącznie w celu użycia broni“ (czytaj: wezwanie kozaków w celu rozpędzenia tłumu nahajkami) i faktu, że przy wprowadzeniu stanów wyjątkowych zniknąć muszą doszczętnie wszelkie gwarancye nietykalności osobistej, w interesie zapewnie-

nia należnej powagi władzy wypadałoby ułatwić poszkodowanym wyjaśnienie w każdym poszczególnym wypadku faktu użycia czy nie użycia broni z punktu widzenia legalnej działalności władz admistracyjnych (art. 341 i 346 kod. karn.) i wojskowych (art. 140 kod. woj.) w porządku art. 1085 ust. proc. karn., czemu, jak zobaczymy później, stoi na przeszkodzie przepis, dopuszczający ściganie winnego na drodze karnej nie inaczej, jak za zgodą jego władzy, tudzież nieprawidłowa interpretacya art. 1316 ust. post. cyw. przez Senat, uniemożliwiająca faktycznie wystąpienie w tych wypadkach na drodze cywilnej z żądaniem odszkodowania.

Nielegalne działanie organów władzy administracyjnej pociągnąć może za sobą szkodę dwojaką: 1) majątkową, podlegającą oszacowaniu na pieniądze i pociągającą za sobą odpowiedzialność cywilną i 2) niedającą się wynagrodzić materyalnie, a więc pociągającą za sobą tylko odpowiedzialność karną.

W pierwszym wypadku legalność w postępowaniu władz administracyjnych da się zapewnić w drodze umożliwienia osobom prywatnym dochodzenia strat, zrządzonych nieprawnem rozporządzeniem lub działaniem władz administracyjnych, od winnych urzędników w drodze zwykłego procesu cywilnego. Urzędnik — jak każdy obywatel w państwie — podlegać winien prawu i tylko prawu, władzy zaś swojej hierarchicznej — tylko w granicach, zakreślonych przez prawo. Słusznem więc jest, aby wszelkie niezgodne z prawem postępowanie urzędnika pociągało za sobą te same skutki, jakie w państwie praworządnem pociąga za sobą niezgodne z prawem postępowanie każdej jednostki.

Zasada powyższa w całej swej rozciągłości przyjętą została w Anglii, gdzie urzędnicy państwowi w tym tylko przypadku nie odpowiadają za czyny swe i zarządzenia, jeżeli czyny te i zarządzenia były zgodne z prawem, gdzie charakter polityczny zarządzeń lub postępowania urzędników nie wpływa bynajmniej na zmianę charakteru i zasady odpowiedzialności, gdzie sądom zwyczajnym przysługuje niczem nie ograniczone prawo sprawdzania w każdym przypadku legalności zaskarżonego rozporządzenia czy zarządzenia, chociażby to rozporządzenie, czy zarządzenie pochodziło bezpośrednio od Monarchy [1]), gdzie odpowiednie odszkodo-

[1]) Por. klasyczny wyrok sędziego Cockburn'a w sprawie Feather *v.* Reg 1865 (cyt. u Hatschek'a *Engl. Staatsrecht* 1908, t. II, str. 595:

wanie uzyskać można na drodze procesu cywilnego przez wystąpienie z powództwem przeciwko winnemu urzędnikowi bez konieczności uzyskiwania zgody jego przełożonych lub uprzedniego uznania przez nich nieprawidłowości zaskarżonego rozporządzenia. Prawo angielskie nie zna zasady odpowiedzialności urzędników w znaczeniu teoryi *sui generis*, lecz przyrównywuje ją co do założenia i skutków do odpowiedzialności osób prywatnych za zrządzone ich postępowaniem straty tak dalece, że nietylko policya, lecz nawet żołnierze, wezwani do uśmierzenia rozruchów ulicznych, odpowiadają za użycie broni w zwykłym charakterze „uzbrojonych obywateli państwa", to jest mogą powoływać się tylko na te okoliczności, które uprawniają każdą jednostkę do zrobienia użytku z broni w stanie t. zw. obrony koniecznej [1]). Dodać należy, że anglosaska teorya odpowiedzialności cywilnej za szkody i stracone korzyści (t. zw. *theory of torts*) w przeciwstawieniu do naszej teoryi Kodeksu Napoleona (art. 1382), żądającej zawsze skonstatowania *winy* jako podstawy odpowiedzialności, stoi na tym gruncie, że stwierdzenie t. zw. *mens rea* jest w większości wypadków zupełnie zbyteczne i że, zasadniczo biorąc, każdy winien odpowiadać za wszelkie skutki swego czynu zupełnie niezależnie od stanu swojej świadomości w tej kwestyi [2]). A że zasady teoryi ogólno-

---

„As the Sovereign cannot authorise wrong to be done, the authority of the Sovereign would afford no defence to an action brought for an illegal act committed by an officer of the Crown".

[1]) Por. *Księgę Błękitną* 1893 r. CP. 7234: „Officers and soldiers are under no special privilege and subject to no special responsibilities as regards the principle of the law. A soldier for the purpose of establishing civil order *is only a citizen armed in a particular manner*".

[2]) Por. Holmes: *Common Law* str. 80: „A man is answerable for all the consequences of his acts, or, in other words, that he acts at his peril *allways and wholly irrespectively of the state of his conciousness upon the matter*". Niedokładne zdawanie sobie sprawy z istoty odpowiedzialności cywilnej podług prawa zwyczajowego angielskiego tłomaczy błędny pogląd niektórych uczonych niemieckich, jakoby urzędnicy w Anglii odpowiadali tylko w wypadkach winy umyślnej (por. Gneist: *Das englische Verwaltungsrecht* str. 705 i Georg Meyer: *Staatsrecht des deutschen Reichs* str. 544). W rzeczywistości odpowiedzialność ta rozciąga się zarówno na wypadki *dolus* jak i *culpa lata* i *culpa levis*, a tylko w wypadkach *culpa levissima* zdarzają się wyjątki z ogólnego prawidła. Tłómaczy się to poczęści i tą okolicznością, że prawo angielskie nie zna zupełnie dy-

cywilnej znajdują zastosowanie i w wypadkach odpowiedzialności urzędników, przeto odpowiedzialność ta jest — jak widzimy — bardzo szeroką, tem więcej, że wyjątki z ogólnego prawidła zdarzają się nader rzadko i tłomaczą się specyalnemi warunkami, w których zmuszeni są działać pewni urzędnicy (wicekrólowie Irlandyi i Indyi, gubernatorowie Bombay'u i Madrasu tudzież członkowie ich rady przybocznej). Nareszcie należy zaznaczyć, że na straży interesów osób prywatnych stoi w Anglii — oprócz zasady odpowiedzialności cywilnej na ogólnych podstawach prawa obowiązującego — i znajdująca się pod czujną kontrolą opinii publicznej rutyna administracyjna wyższych urzędów państwowych, przedewszystkiem zaś rutyna ministeryum dla spraw samorządu (*Local Government Board*).

System angielski nie znalazł jednak zastosowania w innych państwach ze względu na przyjętą dawniej powszechnie na kontynencie w dziedzinie stosunków służbowych, a dziś jeszcze obowiązującą w prawie rosyjskiem t. zw. teoryę remonstracyi, na mocy której podwładny urzędnik obowiązany jest bezwzględnie wykonać bezprawny nawet rozkaz swojej bezpośredniej władzy po uprzedniem zwróceniu uwagi na nielegalność danego rozporządzenia, skoro pomimo tego otrzymał od niej powtórzenie poprzedniego rozkazu [1]).

Wobec takiego postawienia kwestyi przez prawodawcę upoważnienie do dochodzenia od urzędnika szkody, zrządzonej wykonaniem bezprawnego rozkazu, wówczas gdy ten urzędnik do jego spełnienia był bezwarunkowo obowiązany, stanowiłoby oczywisty absurd. Te same względy znalazły zastosowanie przy obecnie panującej teoryi formalnej prawidłowości rozkazu, podług którego rozkaz posiada moc obowiązującą, o ile zwierzchnik miał wogóle prawo wydawania rozkazów tego rodzaju danej osobie, ta zaś faktycznie była w stanie rozkaz ten wykonać [2]). Po za tem nie uważano również za możliwe powierzać w danym

---

scyplinarnej odpowiedzialności urzędników (Hatschek l. c. t. II, str. 596), więc zbytnie zwężenie odpowiedzialności sądowej pociągnęłoby za sobą faktyczną bezkarność urzędników w wypadkach mniejszej wagi.

[1]) Zob. art. 76, 178 i 473 Og. org. gub. i art. 712 Ust. służby rząd.; por. także art. 190, 191, 237 i 257 Org. min.

[2]) Por. Laband: *Staatsrecht des deutschen Reichs* str. 415. Krytykę zob. Otto Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht* t. I, str. 239 i nast.

przypadku sprawy trybunałom zwyczajnym z tego względu, że działalność urzędnika wypływa nie tylko z przepisów prawa, lecz z zasady celowości, a więc pojęcia niewchodzącego w zakres pojęć ściśle prawnych, sądzono bowiem, że sąd nie będzie w stanie zrozumieć i zważyć dokładnie wszystkich okoliczności, pobudek i motywów, któremi w danym wypadku kierowała się władza administracyjna.

We Francyi, dzięki oryginalnie pojętej teoryi podziału władz utrzymała się dotychczas zasada, wygłoszona jeszcze za czasów pierwszej respubliki, zabraniająca sądom ogólnym badania legalności zarządzeń administracyjnych, lub też interpretowania odnośnych rozporządzeń [1]), a konsekwentne od stu lat z górą jej stosowanie powołało w tym kraju do życia specyalną jurysdykcyę administracyjną, której koronę stanowi najwyższy trybunał administracyjny (Rada Stanu, czyli *Conseil d'Etat*), powołany do życia jeszcze przez konstytucyę konsularną 22 Frimaire'a roku VIII, a zreformowany i w obecnej swej postaci działający na mocy prawa 24 maja 1872 r. Zgodnie z tą zasadą urzędnik państwowy za czyn, spełniony w charakterze urzędowym, odpowiada wyłącznie tylko w drodze jurysdykcyi administracyjnej i w żadnym wypadku do odpowiedzialności sądowej pociągniętym być nie może: odpowiedzialność przed trybunałami zwykłemi ma miejsce tylko wówczas, jeżeli czyn inkryminowany popełniony został w charakterze człowieka prywatnego. Innemi słowy, jeżeli zarządzenie urzędnika nosi niejako charakter bezosobisty, to jest zostało uczynionem przez przedstawiciela państwa, mogącego błądzić i mylić się w dobrej wierze, a nie przez osobę prywatną ze wszystkiemi jej wadami, nałogami i słabostkami, to zarządzenie takie zachowa znaczenie aktu administracyjnego, nie wchodzącego w zakres kompetencyi sądów ogólnych. Jeśli zaś działanie urzędnika państwowego wyraża się w nieprawidłowościach, stanowiących przekroczenie natury poniekąd karnej, a więc w umyślnem działaniu na szkodę osób trzecich, to działanie takie traci swój charakter administracyjny i winno być poczytywane nie urzędnikowi, tylko osobie prywatnej. Stwierdzenie winy osobistej (*faute personelle*), odpowiadającej zasadniczo pojęciu *dolus*

[1]) *Prawo 16 Fructidora Roku III:* „il est défendu aux tribunaux de connaître les actes d'administration *de quelque espèce qu'ils soient*".

i *culpa lata*, pociąga za sobą odpowiedzialność cywilną winnego przed trybunałem zwykłym, natomiast skonstatowanie winy administracyjnej (*faute administrative*), obciążającej nie osobę urzędnika, lecz władzę administracyjną, pociąga za sobą przyznanie przez trybunał administracyjny obowiązku wynagrodzenia poszkodowanego za wyrządzone mu straty przez skarb [1]). Z proceduralnego punktu widzenia powództwo, wytoczone przeciwko urzędnikowi przed trybunałem zwykłym, może być w każdej chwili wstrzymane przez prefekta, przyczem sprawa musi pójść pod rozpatrzenie t. zw. trybunału spraw spornych (*tribunal des conflits*), złożonego w połowie z członków Sądu Kasacyjnego, w drugiej zaś z członków Rady Stanu. Trybunał spraw spornych rozstrzyga, czy w danym przypadku zachodzi t. zw. *tolérance d'erreur*, to jest możliwość omyłki w dobrej wierze ze strony urzędnika (*culpa levissima*), a co za tem idzie wina administracyjna, czy też wina osobista, pociągająca obowiązek odszkodowania przez samego winnego. W rzeczywistości praktyka francuskiego trybunału spraw spornych odznacza się zupełną nieokreślonością norm prawnych i zależy w znacznym stopniu — jak to przyznają sami pisarze francuscy — od widzimisię władz administracyjnych, usiłujących najczęściej pokryć nieprawidłowe działanie podwładnych sobie urzędników.

Procedura francuska w ogólnych zarysach przyjętą została i w Niemczech, z tą jednak zmianą zasadniczą, że art. 839 nowego kodeksu cywilnego nie robi żadnej różnicy co do stopnia winy, a odpowiedzialność materyalna za szkodę, wyrządzoną działaniem winnego urzędnika, pada bądź w pierwszym rzędzie, bądź też dodatkowo na skarb w zależności od praw specyalnych, wprowadzających kodeks 1900 r. do poszczególnych państw niemieckich.

Widzimy więc, że zarówno w Anglii, jak i we Francyi i Niemczech urzędnik za czynności swoje nie odpowiada zasadniczo tylko w wypadku winy najlżejszej (t. zw. *culpa levissima*), której typowym przykładem będzie niewłaściwe zrozumienie, a co za tem idzie nieodpowiednia interpretacya prawa [2]). W wypad-

---

[1]) Por. Laferrière: *Traité de juridiction administrative* t. III, str. 648—650 i Hauriou: *Précis de droit administratif* str. 250—254.

[2]) Tę samą zasadę wypowiedziało w swoim czasie prawo rzymskie, arg. l. 5. *Cod.* 5, 75, l. 7, *Dig.* 27, 8. Por. Klewitz: *Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen* 1891, str. 35 i nast. Seuffert: *Pandekten* § 425, Dernburg: *Pandekten* t. II, § 135.

kach tego rodzaju gwarancyę legalności stanowić winna zastrzeżona w odnośnem prawie możność odwołania się (apelacyi) do władzy wyższej dla uzyskania odwołania albo też zmiany nieprawidłowego rozporządzenia. Swoją drogą, o ile nieprawidłowa interpretacya przepisu pociągnęła za sobą straty materyalne dla osób trzecich (np. zamknięcie sklepu, zdjęcie szyldu i t. p.) państwo w zasadzie powinno być obowiązanem do ich wynagrodzenia, i tem się tłomaczy teorya prawa francuskiego o „winie administracyjnej“ i przełożenie w danym wypadku odpowiedzialności cywilnej z urzędnika ma skarb.

U nas w braku specyalnych pod tym względem przepisów, praktyka Senatu ustanowiła dwojaką zasadę odpowiedzialności cywilnej organów administracyjnych, a to w zależności od tego, czy winny urzędnik działał w charakterze przedstawiciela skarbu, czy też w charakterze agenta władzy państwowej.

W obu przypadkach nieodzownym warunkiem odpowiedzialności jest nieprawidłowość działania, które pociągnęło za sobą szkody lub straty; sam fakt poniesienia szkody bez ustalenia jej związku z nieprawidłowością działania oczywiście nie wystarcza, i szkody i straty zrządzone prawidłowem działaniem władzy (konfiskata towaru na komorze celnej, zniszczenie cudzej własności przy dezynfekcyi zarażonego mieszkania, przymusowe ściąganie podatków, pobór wojskowy i t. p.) nie pociągają za sobą obowiązku wynagrodzenia poszkodowanego [1]). W zależności od tego, w jakim charakterze występował winny nieprawidłowego działania urzędnik, czy w charakterze przedstawiciela skarbu, czy też w charakterze agenta władzy państwowej, odpowiedzialność cywilna obciąża bądź skarb państwa (a to na tej samej zasadzie, na jakiej panowie i dający zlecenia odpowiadają za szkodę rządzoną przez służących, oraz otrzymujących zlecenia) [2]), bądź też jego samego osobiście [3]). Przy odpowiedzialności osobistej urzędnika mogą mieć miejsca dwa przypadki: albo działanie urzędnika, aczkolwiek nieprawidłowe, nie zawiera cechy przestępstwa, albo też działanie takie stanowi samo przez się przestępstwo, przewidziane przez kodeks karny.

---

[1]) Art. 667 i 678 cz. 1 t. X *Swod. Zak.*

[2]) Art. 1384 *Kod. Nap.*, art. 687 cz. 1 t. X *Swod. Zak.*

[3]) Kass. 1872 № 162 por. Pobiedonoscew t. III, str. 597—600.

W tym ostatnim przypadku wystąpienie z akcyą cywilną winno być poprzedzone przez oddanie winnego urzędnika pod sąd, co możliwem jest tylko po uzyskaniu odpowiedniej decyzyi władzy, która go mianowała. Natomiast w pierwszym przypadku poszkodowany ma prawo wystąpić bezpośrednio z powództwem cywilnem przeciwko winnemu, ale sprawę sądzi specyalny trybunał mieszany, złożony z sądowników i przedstawicieli administracyi [1]).

Wprowadzenie w tym przypadku jurysdykcyi mieszanej tłomaczy się, jak to zaznaczyli wyraźnie redaktorowie ustaw sądowych [2]), że sąd, przyzwyczajony do działania w ścisłych granicach określonego prawa, nie byłby w stanie zważyć dostatecznie wszystkich motywów, któremi w poszczególnym wypadku kierowała się administracya. Pogląd powyższy potwierdza również dzisiejsza praktyka kasacyjnych departamentów Senatu, który uznaje się stale za niekompetentnego w kwestyi oceny działalności administracyi pod względem konieczności, potrzeby lub pożytku tych lub innych zarządzeń z państwowego punktu widzenia. Należałoby więc wyciągnąć ztąd wniosek, że winny urzędnik podlega odpowiedzialności cywilnej nie tylko za nielegalne, lecz i za niezgodne z zasadą celowości zarządzenie, a skoro art. 1316 Ust. post. cyw. przewiduje „niedopatrzenie, brak staranności i powolność“ — jedynie prawidłowym wnioskiem będzie uznanie — jak to zresztą uczynił Senat [3]), — że urzędnicy, działający w charakterze agentów władzy państwowej, odpowiadają za omnis culpa.

Zdawałoby się więc, że prawo obowiązujące stoi na gruncie szczerze liberalnym, a rozszerzając znacznie odpowiedzialność cywilną urzędników, daje skuteczną rękojmię poszanowania praw osób prywatnych tudzież obrony ich od nielegalnych zamachów agentów władzy państwowej.

W rzeczywistości pogląd taki byłby zasadniczo błędny. Przedewszystkiem przepis art. 1316 Kod. post. cyw. stosuje się tylko wyłącznie do wypadków „niedopatrzenia, braku staranności i powolności“ i o tyle tylko, o ile winny urzędnik nie działał „ze względów zysku lub też osobistych“ (arg. 1071 Kod. post. karn.), do wszystkich zaś innych, a przedewszystkiem do wypadków przekroczenia władzy i jej bezczynności, a więc najczęściej i najwięcej

---

[1]) Art. 1075 i 1085 Ust. post. karn., art. 1316—1330 Ust post. cyw.
[2]) Motywy wyd. Kanc. Państw. t. I, str. 632.
[3]) 1870 № 893, 1877 № 127.

dających się we znaki przestępstw służbowych, stosują się odpowiednie artykuły kodeksu procedury karnej, na których mocy nieprawidłowość postępowania urzędnika winna być stwierdzona uprzednio przez wyrok sądu karnego, samo zaś oddanie pod sąd może się odbyć nie inaczej, jak tylko na mocy postanowienia władzy, od której wyszła nominacya. Otóż najczęściej władza ta jest zbyt ściśle z właściwym winowajcą związana, aby można było oczekiwać od niej zupełnej bezstronności. Po za tem art. 1316 Kod. post. cyw. nie stosuje się również do całego szeregu „nieostróżnych“ przewinień służbowych, wyszczególnionych w kodeksie karnym, a co za tem idzie, podlegających wyłącznie tylko rozpatrzeniu sądów karnych z obowiązkowem oddaniem winnego pod sąd przez jego zwierzchność.

W tych nielicznych przypadkach, w których może znaleźć zastosowanie art. 1316 Kod. post. cyw., przewidziane w nim skrócone terminy proceduralne w związku z koniecznością wskazania właściwego winowajcy „niedopatrzenia, braku staranności i powolności“ stanowią rodzaj maszyny do gilotynowania powództw o odszkodowanie, albowiem dzięki pilnie strzeżonej tajemnicy kancelaryjnej nigdy nie wiadomo, kto jest prawdziwym sprawcą danego zarządzenia, i powód spotkać się może zawsze z ekscepcyą niewłaściwej osoby, co w związku z krótkiemi terminami proceduralnemi sprowadza najczęściej tak pożądane dla organów administracyi przedawnienie akcyi. Tym sposobem, dzięki przytoczonym powyżej względom, dochodzenie szkód i strat, zrządzonych działaniem urzędnika, nie zawierającem w sobie cech przestępstwa ogólnego, jest w rzeczywistości uniemożliwione, i odpowiedzialność cywilna agentów władzy administracyjnej, zależąc w rzeczywistości nie od wyroku sądu, lecz od decyzyi władzy administracyjnej, istnieje w prawie obowiązującem li tylko na papierze [1]).

---

[1]) Nowy projekt kodeksu cywilnego wprowadza do tej dziedziny zapożyczoną z prawodawstw cywilnych zmianę zasadniczą, grożąc poszkodowanemu utratą prawa oo powództwa, o ileby, mogąc uniknąć szkody przez zaskarżenie odnośnej decyzyi, nie skorzystał z tego sposobu obrony (ks. 5, art. 1104, p. 3). Wniesiony do trzeciej Dumy projekt prawa o odpowiedzialności cywilnej urzędników państwowych nie zmieniając bynajmniej istoty rzeczy, przedłuża tylko dzisiejsze krótkie terminy proceduralne i wprowadza pewne nieznaczne zmiany. Takiż projekt ustawy, przedstawiony przez posła Makłakowa na posiedzeniu Petersburskiego Towarzystwa Prawniczego 17 listopada 1910 r. tem się

Oprócz szkody majątkowej, podlegającej ocenie na pieniądze i pociągającej za sobą obowiązek wynagrodzenia przez winnego urzędnika lub przez państwo, niesłuszne lub wogóle nieodpowiednie zarządzenia władz administracyjnych mogą pociągać za sobą szkodę, niedającą się określić pod względem materyalnym: ważniejsze wypadki tego rodzaju stanowią zazwyczaj podstawę do podciągnięcia winnych do odpowiedzialności w drodze karnej.

Ponieważ jednak pociągnięcie do odpowiedzialności karnej urzędnika może w pewnych wypadkach narazić na szwank znaczenie i powagę władzy państwowej, przeto środek powyższy daje się czasami zastąpić specyalną formą odpowiedzialności t. zw. dyscyplinarnej, to jest w hierarchicznym porządku przed bezpośrednią władzą winowajcy. Jedna Anglia nie zna zupełnie dyscyplinarnej odpowiedzialności urzędników, chociaż, jak wiemy, korona ma tam prawo w każdej chwili uwolnić urzędnika ze służby, co jednak stosowanem jest tylko w wypadkach poważniejszych wykroczeń (*misconduct*).

Istota władzy państwowej polega, jak wiadomo, na zmonopolizowaniu przymusu w rękach państwa, co jednak nie przeszkadza, że w życiu codziennem oprócz kar, wymierzanych przez sądy, spotykamy też wypadki represyi, stosowanej przez uznane przez państwo związki społeczne (rodzinę, szkołę, kościół, korporacye i kluby i t. p.). W przeciwstawieniu do kar kryminalnych kary t. zw. dyscyplinarne stosują się tylko wyłącznie do członków danego związku, noszą więc charakter zupełnie niezależny, czego dowodem jest fakt, że jedno i to samo wykroczenie może pociągnąć za sobą jednocześnie odpowiedzialność dyscyplinarną, kryminalną i cywilną, a kara dyscyplinarna może znaleźć zastosowanie i względem osób, uniewinnionych przez sąd karny. Ustanowienie odpowiedzialności dyscyplinarnej ma na celu podtrzymanie wymagań,

---

różni od prawa dziś obowiązującego, że w przeciwstawieniu do ustaw państw zachodnich, wkłada zawsze odpowiedzialność za nieprawidłowe działanie urzędnika na skarb, i państwo uwolnić się może od odpowiedzialności tylko przez oddanie pod sąd winnego, przez wyparcie się niejako wszelkiej z nim solidarności. Projekt Makłakowa spotkał się w towarzystwie prawniczem z bardzo ostrą i zasłużoną krytyką. (Por. *Prawo* 1910 № 49 str. 2990—2995, tudzież dyskusyę w №№ 50 i 51 tegoż pisma). Tu należy zaznaczyć, że w myśl praktyki kasacyjnej Senatu skarb zawsze ponosi odpowiedzialność majątkową za urzędników państwowych w przypadkach, w których chodzi o depozyty, przyjęte przez nich w wykonywaniu właściwych czynności urzędowych.

określających podwładność i porządek, wprost niezbędne dla istnienia każdego związku społecznego, tudzież zapewnienie odpowiedniego wykonania obowiązków zawodowych. Z tego też względu państwo, uznając prawny charakter związków społecznych, jednocześnie przyznaje im pewną władzę dyskrecyonalną nad swymi członkami, jak np. w przypadku mniej lub więcej obszernej władzy rodzicielskiej.

W stosunkach pomiędzy osobami prywatnemi rękojmię wykonania przyjętego na siebie obowiązku stanowi zazwyczaj dla osoby uprawnionej możność wystąpienia z powództwem w drodze procesu cywilnego, w dziedzinie stosunków służbowych akcyę cywilną zastępuje rozkaz, zagwarantowany przymusem.

Dzięki bezpośredniemu stosunkowi, w jakim urzędnik stoi do państwa, państwo stoi p o n a d urzędnikiem, nie potrzebuje więc zwracać się do władzy sądowej, lecz wkracza bezpośrednio w tych wypadkach, w których upatruje świadome pogwałcenie obowiązków służbowych.

Ponieważ obowiązki służbowe dają się streścić w pojęciu w s p ó l n e j d z i a ł a l n o ś c i, przeto najostrzejszą formą odpowiedzialności dyscyplinarnej może być tylko usunięcie winnego od wspólnej działalności, to jest wydalenie ze służby, i tylko w stosunkach, wypływających z p o w i n n o ś c i względem państwa (np. przymus szkolny, służba wojskowa), w których usunięcie winnego byłoby, być może, nawet spełnieniem jego tajemnych życzeń, mogą być użyte ostrzejsze środki. Zaznaczyć przytem należy, że różnolity i niepoddający się ścisłemu określeniu charakter wykroczeń służbowych z trudnością pozwala na dokładne ich określenie w odpowiedniej ustawie dyscyplinarnej, i bezpośrednio przełożonej władzy przysługiwać musi pod tym względem często pewna swoboda zarówno uznania jak i działania.

Stosunek służby państwowej nosi charakter stosunku prawnego, a więc wynikające z tego stosunku uprawnienia noszą również charakter „uprawnień“ w ścisłem znaczeniu tego słowa [1]).

Ztąd też w państwie praworządnem zaledwie najniższe stopnie odpowiedzialności dyscyplinarnej zależeć mogą od uznania

---

[1]) Por. J e l l i n e k: *System der subjektiven öffentlichen Rechte* str. 203 i nast. G a r r a u d: *Traité de droit pénal* t. I, str. 125. G e o r g M e y e r: *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* §§ 453—454.

przełożonych, a represya bardziej poważna może nastąpić nie inaczej, jak na mocy orzeczenia specyalnych trybunałów dyscyplinarnych, których organizacya i zakres działania przekracza ramy niniejszej pracy.

W prawodawstwie obowiązującem art. 707 Ust. o służbie państwowej nakazuje urzędnikom sprawować powierzone sobie obowiązki nietylko „podług istniejących urządzeń i ustaw", lecz i „podług rozkazów i wskazówek zwierzchności". Przy czem, o ile podwładny urzędnik uzna, że powyższe rozkazy i wskazówki stoją w sprzeczności bądź z prawem, bądź z zasadami celowości, obowiązany jest zwrócić uwagę swojej władzy na nieprawidłowość otrzymanych rozporządzeń, i tylko w razie otrzymania powtórnego rozkazu powinien „czynić milczące i konieczne wykonanie [1]). Ścisłe i konsekwentne stosowanie tej teoryi (zwanej na zachodzie teoryą remonstracyi, dziś we współczesnej nauce prawa państwowego oddawna zarzuconej), poddając rozporządzenia zwierzchności kontroli podwładnych, przewróciłoby zupełnie do góry nogami cały mechanizm państwowy i spowodowałoby niemożliwą zwłokę, a nawet zupełny zastój w czynnościach administracyi, nic więc dziwnego, że teorya ta pozostała w prawie obowiązującem tylko na papierze.

Prawo obowiązujące zalicza wykroczenia dyscyplinarne do rzędu występków karnych i zamieszcza ich szczegółowy wykaz w kodeksie kar głównych i poprawczych, co naturalnie zwęża sferę stosowania tej formy odpowiedzialności. Kary dyscyplinarne, wskazane w kodeksie karnym, mogą być wymierzane jedynie tylko przez sądy ogólne z wyjątkiem uwag i nagany, do których czynienia uprawnioną jest zwierzchność winowajcy [2]). Wogóle odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników w ustawodawstwie obowiązującem nie jest ściśle określoną i zależy bardziej od fantazyi bezpośredniej zwierzchności, niż od przepisów prawa. Koronę całego systemu stanowi wprowadzony na mocy Najwyżej zatwierdzonego postanowienia Komitetu Ministrów z d. 7 listopada 1850 r. z inicyatywy hr. Błudowa i hr. Panina osławiony t. zw.

[1]) Art. 76, 178, 473 Og. org. gub.

[2]) Gubernatorowie podlegać mogą odpowiedzialności dyscyplinarnej wyłącznie tylko za Najwyższem zezwoleniem, z wyjątkiem „uwag bez zapisania do stanu służby", które czynić może Senat (art. 204 i 397 Ogóln. org gub.).

trzeci punkt [1]), zezwalający „właściwym zwierzchnikom uwalniać podług swego uznania bez własnego żądania tych swoich podwładnych, których uważają za niezdolnych do wykonywania włożonych na nich obowiązków, albo z jakiegokolwiekbądź powodu nieprawomyślnych, bądź takich, którzy popełnili winę, znaną ich zwierzchności, lecz niemożliwą do dowiedzenia". W przypadkach tych uwolnienie następuje bez podania przyczyny, wydalony urzędnik nie ma prawa zwracać się ze skargą do władzy wyższej, a nawet podania na Najwyższe Imię w tej materyi pozostawiane być mają bez skutku.

Przechodząc w dalszym ciągu do karnej odpowiedzialności urzędników, należy zaznaczyć, że w wielu wypadkach działalność urzędnika państwowego nie różni się wcale, lub różni się bardzo niewiele od działalności osób prywatnych, zatrudnionych w identycznej, lub też zbliżonej gałęzi pracy (np. służba trakcyi na kolei żelaznej rządowej, czy prywatnej, albo czynności manipulacyjne i kasowe). Tu więc przestępstwa lub wykroczenia, spełniane przez urzędników, nie różnią się zasadniczo od takich samych przestępstw czy wykroczeń, spełnionych przez osoby prywatne, a co za tem idzie powinny pociągać za sobą odpowiedzialność karną w zwykłym porządku rzeczy, chociaż zazwyczaj nieco wzmocnioną. Po za tem jednak istnieje specyalna kategorya przestępstw służbowych, to jest takich, w których spełnieniu mieści się bądź co bądź pewne wykonywanie władzy państwowej.

Przestępstwa takie, popełniane przez urzędników, posiadających w swoich rękach władzę i działających w imieniu państwa, przedstawiają większe w porównaniu z innemi niebezpieczeństwo społeczne, nie mówiąc już o tem, że łatwiej przez urzędników, niż przez osoby prywatne (np. bezprawne pozbawienie wolności), albo tylko wyłącznie przez urzędników (łapówki) spełniane być mogą. W tej dziedzinie mamy też do czynienia ze specyalnemi przestępstwami służbowemi, to jest z pojęciem przekroczenia władzy i jej bezczynności).

Zaznaczyć jednak należy, że przy prawidłowej organizacyi odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników, a także przy istnieniu sumiennej i konsekwentnej rutyny administracyjnej, przy

---

[1]) Art. 838, 788 i 789 Ust. służby państw. Por. Łazarewskij: *Gosudarstwiennoje Prawo* 1910, t. II, str. 136—137.

udostępnieniu apelacyi, t. j. odwołania się do władzy wyższej w celu uzyskania zniesienia nielegalnych rozporządzeń, wydawanych przez podwładnych urzędników, a nadewszystko przy należytem postawieniu kwestyi odpowiedzialności cywilnej za szkody i straty, karna odpowiedzialność urzędników za przestępstwa służbowe będzie ograniczoną w rzeczywistości do wypadków przekroczenia władzy lub jej bezczynności. W przeciwnym bowiem razie, dla uniknięcia zbyt częstych przypadków pociągania urzędników do odpowiedzialności karnej, prawodawca skłonnym będzie utrudniać stosowanie ogólnego prawa przez stworzenie specyalnego porządku oddawania pod sąd, jak to ma miejsce np. w prawodawstwie obowiązującem, gdzie w myśl ogólnej zasady urzędnik może być oddany pod sąd tylko przez tę władzę, od której zależy zatwierdzenie go na urzędzie (art. 1088 ust. proc. karn.). Porządek taki oczywiście nie jest w stanie zapewnić legalności w działaniu organów wykonawczych, albowiem na służbie państwowej zwierzchność stoi zazwyczaj zbyt blizko swoich podwładnych, zbyt ściśle związana jest węzłami wspólnych interesów z tymi, za których czyny ponosi odpowiedzialność moralną, aby można było powierzać jej wykonywanie tak ważnej funkcyi, jak oddanie pod sąd.

Odpowiedzialność organów władzy administracyjnej nietylko wobec państwa (odpowiedzialność karna i odpowiedzialność dyscyplinarna), lecz i wobec osób prywatnych, które poniosły szkodę materyalną na skutek ich nieprawidłowego działania, wypływa z dwojakiego charakteru służby państwowej, mieszczącego w sobie nietylko stosunek prawny urzędnika do państwa, lecz także stosunek urzędnika do ogółu obywateli: istotę tego stosunku stanowi obowiązek służbowy urzędnika jako przedstawiciela państwa względem osób trzecich [1]). Tym sposobem kwestya, stanowiąca

[1]) „Public offices that is to say such, as involve some duty to the public". Por. Renton: *Encyclopaedia of the Laws of England* t. IX, str. 276. Tak samo i prawodawstwo niemieckie upatruje istotę stosunku prawnego służby państwowej w „die einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht" (§ 839 kodeksu cywilnego 1900 r.). W literaturze rosyjskiej Łazarewskij: *Otwietstwiennost' za ubytki priczinionnyje dołżnostnymi licami* 1905, str. 400—406) wystąpił z krytyką tej powszechnie przyjętej teoryi, lecz własnego objaśnienia nie dał, w późniejszym zaś *Kursie prawa administracyjnego* 1910 r. konstrukcyę powyższą uznał za „bardziej odpowiednią i logiczniejszą od innych" (t. II, str. 105).

przedmiot niniejszej pracy, wiąże się ściśle ze sprawą obrony tych praw jednostki w państwie i do państwa, które teorya prawa polityczna zalicza do kategoryi zagwarantowanych przez konstytucyę swobód obywatelskich, a więc tolerancyi religijnej, wolności osobistej, nietykalności ogniska domowego, swobody słowa, zrzeszania się i zebrań.

Od tego lub innego zdecydowania zasadniczych pytań, jakie się nam przy rozpatrywaniu powyższego stosunku nastręczyć mogą, zależy ta lub inna konstrukcya odpowiedzialności, te lub inne wyniki, do jakich w praktyce dojść będziemy musieli. Analogia ze stosunkami natury cywilnej nie może mieć w danym wypadku znaczenia rozstrzygającego, a to ze względu na niewątpliwe czynniki prawno-polityczne, jakie w poruszonej przez nas kwestyi będą zawsze grały pewną rolę, a które znajdują swój wyraz w zasadzie celowości, jako podstawie wszelkiego działania władzy administracyjnej. Czy więc wychodzić będziemy z punktu widzenia winy, o jakiej mówi art. 1382 Kodeksu Napoleona, czy też zgodnie z duchem prawodawstwa angielskiego i nowego kodeksu cywilnego dla Niemiec, zasadę odpowiedzialności w danym wypadku wyprowadzać będziemy z istoty *obligatio quasi ex delicto*, zawsze pamiętać musimy o specyalnym charakterze stosunku prawnego, stanowiącego podstawę odpowiedzialności cywilnej organów władzy państwowej za nieprawidłowe w imieniu państwa działanie.

Przedewszystkiem zaś nie możemy zapomnieć o tem, że jeżeli w stosunkach prawa cywilnego możność dochodzenia szkód i strat jest zazwyczaj jedynym środkiem zmuszenia przeciwnika *ad faciendum vel omittendum*, to w stosunku, wypływającym z nieprawidłowego działania organów władzy administracyjnej istnieje środek uniknięcia ewentualności samej szkody przez zaskarżenie nieprawidłowego działania administracyi w porządku hierarchicznym i przywrócenie pogwałconego prawa na skutek nakazu władzy przełożonej. W zasadzie więc niezaskarżenie odnośnego rozporządzenia czy zarządzenia, w którem upatrujemy pogwałcenie naszego prawa, pozbawiać winno poszkodowanego możności dochodzenia poniesionej straty, podobnie jak podług ogólnej teoryi prawa karnego, osądzony niewinnie tylko wówczas ma prawo żądać od państwa wynagrodzenia za nieprawidłowe skazanie, jeśli jemu samemu nie można zarzucić t. zw. winy proceduralnej, jeśli — jak się wyraża prawo niemieckie 20 maja 1898 r. — nie-

winnie skazany umyślnie lub nieostrożnie sam na siebie nie wywołał wyroku potępiającego.

Przechodząc w dalszym ciągu do rozmaitych systemów dochodzenia strat, zrządzonych nieprawidłowem działaniem administracyi, zaznaczyć trzeba, że w danym wypadku musimy mieć na względzie nietylko faktyczną możność otrzymania wynagrodzenia przez poszkodowanego, lecz i ewentualne korzyści natury politycznej, które również w wysokim stopniu wpływać muszą na sposób postawienia interesującej nas kwestyi na gruncie proceduralnym. Wychodząc z punktu widzenia interesów jednostki prywatnej, musimy przyznać, że skierowanie powództwa przeciwko samemu urzędnikowi w wielu wypadkach równać się będzie absolutnemu pozbawieniu poszkodowanego wszelkiej możności otrzymania rzeczywistego wynagrodzenia za poniesioną stratę, a mianowicie w razie niewypłacalności pozwanego, jedynym zaś sposobem uniknięcia tej ewentualności byłoby uznanie zasady nieograniczonej odpowiedzialności majątkowej państwa za osobiste działanie urzędników. Tą drogą jednakże nie poszedł nigdzie prawodawca z małemi zresztą wyjątkami, nie poszedł zaś nietylko z obawy przed grożącem bankructwem skarbu, ale głównie dlatego, że osobista odpowiedzialność cywilna urzędników, jak to widzimy na przykładzie Anglii, posiada olbrzymie znaczenie wychowawcze dla całego społeczeństwa w znaczeniu obrony i poszanowania praw jednostki.

Kwestya wyboru jurysdykcyi sądowej, administracyjnej czy mieszanej przy dochodzeniu odszkodowania z teoretycznego punktu widzenia nie jest trudną do rozwiązania, i oczywiście powierzenie spraw tego rodzaju zwyczajnym trybunałom sądowym wydaje się najodpowiedniejszem, z tem jednak zastrzeżeniem, o ile trybunały te są w rzeczywistości zupełnie niezależne od wszelkich wpływów ze strony administracyi, i o ile sama administracya już oddawna zrzekła się myśli o wywieraniu jakiegokolwiekbądź wpływu na wymiar sprawiedliwości. W przeciwnym bowiem razie, jak tego dowodzi praktyka, w organizacyi sądownictwa następuje zjawisko, podobne do tego, jakie w teoryi okonomii politycznej stwierdzonem zostało pod nazwą prawa Gresham'a: jak moneta zła i małowartościowa wypiera z obiegu monetę dobrą i pełnowartościową, i zajmuje jej miejsce, tak też i pierwiastek niezależności władzy sądowej ustępuje wobec względów ce-

lowości administracyjnej; tym sposobem zasada celowości zaczyna zwolna przesączać się i do praktyki trybunałów sądowych. To samo da się powiedzieć o jurysdykcyi mieszanej, którą spotykamy w prawie u nas obowiązującem, a która stanowi wypróbowany sposób oddziaływania egzekutywy na sądownictwo w sprawach, związanych z t. zw. interesem państwowym. Pozostaje więc trzecia droga, przyjęta przez prawodawstwa francuzkie i niemieckie, to jest jurysdykcya administracyjna, która, wykonywana przez specyalne i odpowiednio *ad hoc* zorganizowane trybunały, nietylko może zapewnić zasadniczo prawidłowe i zgodne ze słusznością decydowanie kwestyj, związanych z przyznawaniem odszkodowania za nieprawidłowe działanie administracyi, lecz i przyczyni się skutecznie do wytworzenia z biegiem czasu swoistego prawa administracyjnego, tudzież zdrowej i zgodnej z prawem rutyny administracyjnej, stanowiącej jedną z charakterystycznych cech dynamiki współczesnego państwa praworządnego.

SUMMARY.

Theory of the responsibility of agents of the Executive in modern constitutional law.

The aims of the Government consist in the execution of different schemes of the administrative business of the state. Therefore there must be in every nation some inventive and creative power intrusted with the conduct of its affairs, able to rule the country in a definite direction and to act spontaneously and willingly to the best welfare and prosperity of the nation. This creative spirit forms the principal ingredient and the real base of every administration and can be defined as the consciousness of the Executive acting of its own accord, but in the strict limits of the law. It is the reason why we must establish the elementary principles of the responsibility of the state officials acting in the name of the Executive, of their responsibility not only for having made an ill use of the law, not only for having neglected its application there, where the law should be applied, but even when their acts though quite legal and concor-

dant to the laws of the country were not, in spite of it, in due harmony with the aims and the purposes of the state, as well as with the prosperity and the real needs of the nation.

The base and the extent of this responsibility, as well as its different species, alter according to the bulk and the genus of the administrative activity, as it was intrusted by the Legislative to directing or to solely executive agents of the government. Referring to the first case, we have to deal with the constitutional or parliamentary responsibility of ministers of the Crown, the second case includes the responsibility of all other agents of the state, who are accountable of their personal as well as of their official acts to ordinary law-courts, as in England, to special administrative courts, as in France and in Germany, or to mixed tribunals consisting of judges and representatives of the administration, as in Russia.

The political i. e. parliamentary responsibility of ministers, acting as counsels to the Crown, is based in the practical working of every constitution upon the mostly unwritten rule, that the Cabinet, in which the executive government of the country is vested, is reputed to represent the actual majority of the parliament, especially of its lower house, to this extent, that when the Cabinet in some question of foreign or interior policy happens to be found in minority, the Sovereign is morally bound to dismiss his advisers and to commit the bridles of the government to the charge of this political party of the country, which by their votes has occasioned the downfall of the ancient Cabinet. Parliamentary government implies party government, and the theory of the political responsibility of the ministers of the Crown finds its most real expression in the parliamentary organisation of a State, which — as French authors rightly use to say is nothing else but the real and true principle of the responsibility of ministers, drawn consequently to the utmost degree. As for that which constitutes the particular nature of parliamentary government, we are happy enough to agree with the eminent author of the „Parliamentary Government in England“ Mr. Alpheus Todd LL. D. C. M. G., that the three cardinal principles of this form of government are: the rule which requires political uninanimity in the cabinet, the practice of simultaneous changes of the whole cabinet as a result of its dependence upon parliamentary majorities, and the office of prime minister, as a means of perfecting the machinery of administration and of en-

suring the carrying out of a policy, that may be acceptable alike to the Sovereign and to parliament.

Russian Law does not know any political or parliamentary responsibility of the ministers of the Crown, who are accountable to the Czar only, not to the Duma, nor to the upper house of the Russian Parliament i. e. to the Coucil of State, though according to the new edition (1906) of the „Fundamental Laws of the Russian Empire“ the Czar's orders are as a rule subject to be countersigned by the prime minister or by the Secretary of the Council of State“. This principle, however, was introduced by the legislation of Count Speransky in his statute of ministry offices dated June 25, 1811, and trough forming part of the „Swod Zakonow“ (Collection of Laws) edited in the year 1832, was in direct contradiction with the very substance and particular nature of the illimited and autocratic power of Russsians Czars as this power existed previously to the publication of the Constitutional Manifesto October 17, 1905. We must add that the reorganization of the ancient Council of Ministers into a modern Cabinet in the year 1905 „with the aims of assuring the uniformity and the concordance into the action of particular ministers“ by the way of establishing as a general rule that matters of a primordial caracter are to be reported to the Czar by the prime-minister himself, has not abolished the right of every minister of the Crown to refer some affairs of his own deparment directly to the Sovereign even unknown to the president of the Cabinet, as well as did not resolve the very contestable question if the Imperial Manifestoes are to be countersigned by the prime minister. So the order of dismissal for the first Duma July 8, 1906 was not countersigned by the president of the cabinet, as well as the Imperial Manifesto June 3, 1907 dismissing the second Duma, and again tbe Ukase to the Senate in the same matter with the alteration of the electoral system was countersigned by the late prime minister Stolypin. In every case we can speak in Russia not of political but of criminal and civil responsibility of ministers, and, properly said, only of criminal responsibility, as, according to the principles of russian law in this matter, an agent of the Government can be hold responsible of his official deed in this case only, if his culpability had been previously and beforehand regularly stated by a criminal court of law.

According to the russian statutes on this question in force from the year 1811, but altered during the reign of Alexander III (1885) the minister of the Crown can be held responsible for having trespassed the law as well as neglected its application. „To trespass the law — say the statutes — means, when a minister exceeding the limits of his power, has suppressed an existing law or statute, or ordered an expedient, which requires the promulgation of a new law, and neglecting the application of the law will be in this case, when a minister is guilty of having suffered by his inability the fact of a grave misdemeanour or of a prejudice to the state". On the other hand, „a minister will be exonerated in the case of succeeding to prove that the expedient which he had ordered, was confirmed *a posteriori* by the Czar, or even, when not ratified by the Sovereign, attempted in due time in order to secure the safety of the state, when, before of a grave necessity, it was impossible to put it off to a later time without exposing the state to the risk of a serious danger". Lastly, ministers in Russia are not responsible for trespass in the case, if the Czar most graciously ratifies their expedients, acting on behalf of the art. 87 of the „Fundamental Laws", i. e. during temporary interruption of parliamentary sessions.

The charming indefiniteness of the prescriptions of the russian law, and its perfect incapacity of protecting the legitimate interests of the nation and the lawful rights of its citizen are perfectly clear, the more that the impeachment itself requires the personal decision of the Czar, and that ministers are accountable for fraud only, not for fault, even not for *culpa lata.*

As for subordinate agents of the Executive, whose independence and spontaneity in acting are more or less limited in comparison with those of the advisers of the Crown, we scarcely need remark that the legitimate caracter of their *special* powers on account of private citizens implies the necessity of defining their responsibility not only in case of fraud or fault, but even when our rights have been injured by their unlawful acts quite irrespective of the state of their consciousness upon the matter, according to the general theory of torts. There is a general rule under the law of the Constitution in England, that every agent of the State, acting in the boundaries of his official duties, acts allways at his risks and peril, an can be prosecuted for his acts before ordinary courts of law of

the country. Even officers and soldiers are under no special privilege and subject to no special responsibilities as regards the principle of the law, because a soldier for the purpose of establishing civil order is only a citizen armed in a particular manner. This English theory which gives undoubtedly the best security in respect of the safeguard of the legitimate rights of every citizen, has not been admitted on the continent. The ancient theory of remonstration, generally admitted in Germany, obliged every subaltern to execute even an unlawful order of his superior, supposing that he had vainly drawn his attention to the fact of its unlawfulness, and this theory is yet in force in the system of Russian Law. Now on the Continent, there is generally spread another theory, the so called theory of the *formal regularity of a superior's order*, where the subaltern cannot be answerable for the execution of an order, which the superior was entitled to give to his inferior, and the latter was able to execute the order, which he had received.

Moreover, in Germany as well as in France, lawyers and legislators were both affraid to commit actions of this kind to be brought before ordinary courts in consideration of the special character of official duty, based not only upon law, but even upon the principle of adaptability in the conduct of affairs, this last principle having no connection with the rules of justice, as it is to be administered by the courts of law. It is why in France there is yet in force the rule proclaimed in the year 1795 by the law of the 16-th Fructidor; *„il est défendu aux tribunaux de connaître les actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient"*, upon which is framed the very interesting for purposes of serious studying and strictly scientific system of the french *droit administratif*, the original pattern of the german *Verwaltungsrecht.*

The practice of the Senate in Russia, acting as Highest Court of the country (*cour de cassation*), has established a two-fold rule of responsibility of state-officials (ministers excepted) with dependence of the fact, if the guilty man was acting as a representative of the Treasury, or as an agent of the State. Both cases of responsibility implie irregularity in acting, connected with the loss and damage, which has been occasioned. It is the State itself as represented by its Treasury, who is accountable of damage and loss in the first case, according to the general rule of „Principal and Àgent", but if this irregularity falls upon the charge of a state official, acting

as an agent of the Executive, he is held responsible personally. His action though carrying the mark of crime, offence or misdemeanor, there is no possibility of intending an action against him, unless the guilty official be brought to a c r i m i n a l Court of Justice not otherwise than with the consent of his immediate superior, which, as we can easily guess, is not made in order of facilitating the prosecution. On the other hand, if no fraud or fault can be imputed to the agent of the Executive and he is not held responsible from penal point of view, the plaintiff is allowed to bring an action against him, though not before a regular court of law, but before a special mixed tribunal, constituted partly of judges and partly of representatives of the Executive. The reason is — that as it was specially marked out by the authors of the „Judicial Statutes" November 20, 1864 — that a court of Justice, accustomed to move in the strict limits of the law, would not be able to take in due consideration all real motives, which decided the Executive Power to act in this and not in another way. This point of view seems to be approved by the practice of the Senate, who, invariably, does not find himself duly qualified as to the evaluation of the necessity, needs and advantage of the way, on which public business being carried out, has caused damage and prejudice to private people.

According to the art. 1316 of the Statute of proceeding in civil matters, actually in force in Russia, a state-official is, as a rule, accountable not only for trespass, but also for „inexactitude, want of sollicitude and slackness", and in the practice of the Senate there has prevailed the principle of responsibility for any fault, as well for *culpa lata*, as for *culpa levis*, and even for *culpa levissima*.

This very liberal principle, seeming from first point of one to safeguard duly the legitimate rights of russian citizens — if „subjects of the Czar" can generally be called „citizens" — against the arbitrary acts of the Executive Power, is however subject to a whole series of exceptions, which in fact annihilate and reduce almost to nothing the just exposed dispositions of the general rule. In first place, the mentioned art. 1316 which forms the real base of the whole system, is to be applied only in case, when evidence is given that the guilty agent was acting not on account of „personal gain" (arg. art. 1071 of the Statute of criminal proceeding), as in this case the culprit must be brought to a criminal

court of justice, which, as we know, needs the consent of his immediate superior authority. We scarcely need remark that this authority is mostly to closely bound with the real culprit to expect its full impartiality in this matter. Further more the art 1316 is not to be applied to a whole series of „inconsiderate service misdemeanors", enumerated in the Criminal Statute and subject to the juridiction of the criminal courts with the obligatory previous consent of the culprit's own authority. In those few cases, when the art. 1316 can be really applied, the space of time appointed for legal proceeding, was purposely shortened by the legislator, and a special obligation was imposed on the plaintiff as to summon the „true" culprit, a mere kind of guillotine to behead actions brought against state officials, because the strictly and jealously observed principle of the „mysteries of the offices of chancellary" in Russia makes it quite impossible to find out the „true" author of the disposition complained off, and the plaintiff's action can allways be met by the exception of the incompetent person followed not seldom by the same action's prescription.

If is why we are entitled to affirm that the responsibility of state officials, acting as agents of the Executive Power, although existing in Russia in theory, is in reality and practice made impossible by special rules, inclining towards the insurance of complete impunity to the arbitrary good pleasure of the government's agents.

The idea of responsibility of state officials not only to the State, which appointed them, but also to private citizens, whose legitimate rights have been injured by their unlawful actions, is due to the twofold caracter of the civil service as involving a double duty: duty to the State and duty to the public, *„die einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht"*, as german lawyers would say in this case. Therefore the subject of our study is strictly connected with the question of the rights of the citizens in modern constitutional law, i. e, with liberty of conscience, personal freedom, inviolability of residence, liberty of press, association and meetings, which can allways become spoiled and ruined by illegal or even irregular actions of state officials in the exercise of their functions.

The way, in which our subject is to be debated, presumes therefore the solution of many constitutional questions in the indicated boundaries of this question. We scarcely need remark that

it is rather impossible to try to give a right answer on the sole ground of analogy and likeness, offered by many relations of Civil Law on account of certain factors of a distinct political caracter, which of course, are playing here an important part. Therefore, and quite independently from the double point of a possible departure in the investigation of our question: the notion of fault, according to the *Code Napoléon*, or that of obligatio quasi ex delicto, according to the English *Common Law* or the German *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*, — the legislator should never forget the special caracter of the state-officials' responsibility, based upon the idea of adaptibility in the conduct of public business in convention with the irregularity of their actions, which has caused damage and prejudice to private people.

BIBLIOTEKA
Nr. 1044
Min. Pracy i Opieki Społ.

1044 KPiP
1101044
LIBRIS ARCHIVE NUMBER
P0000548824