Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 3, 2016
DOI: 10.17951/sil.2016.25.3.833

Grzegorz Smyk
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
grzegorz.smyk@poczta.umcs.lublin.pl

Rola ministra sprawiedliwości w postępowaniu przed Senatem Rządzącym Cesarstwa Rosyjskiego w sprawach administracyjnych

The Role of the Minister of Justice in the Proceedings Before the Governing Senate of the Russian Empire in Administrative Matters

STRESZCZENIE

Dominująca rola ministra sprawiedliwości w postępowaniu przed Senatem Rządzącym w sporach administracyjnych stanowiła jedną z charakterystycznych cech monarchii rosyjskiej. Kontrola i nadzór nad administracją publiczną, w tym także rozstrzyganie sporów administracyjnych, pozostały sferami realizowanymi w ramach postępowania wewnątrz samej administracji. Brak ścisłego rozróżnienia funkcji kontrolnych i nadzorczych powołanych do tego organów, a w szczególności Senatu Rządzącego, spowodował, że dominującą rolę w postępowaniu w sprawach administracyjnych sprawował centralny organ administracji rządowej – minister sprawiedliwości. Od jego decyzji zależał nie tylko przebieg postępowania w takich sprawach, ale także treść zapadających orzeczeń. Powierzenie nadzoru nad działalnością Departamentów Administracyjnych Senatu Rządzącego ministrowi sprawiedliwości oraz umożliwienie mu ingerencji w każde stadium postępowania w sporach administracyjnych zapewniało biurokracji rosyjskiej skuteczną ochronę przed niekorzystnymi dla niej rozstrzygnięciami. W konsekwencji Senat Rządzący nie mógł spełniać roli niezależnego od administracji organu sądowego, kontrolującego w sposób niezawisły i bezstronny legalizm działalności administracyjnej organów państwa rosyjskiego.

Słowa kluczowe: Cesarstwo Rosyjskie; Senat Rządzący; minister sprawiedliwości; postępowanie w sprawach administracyjnych

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

I.

Cechą charakterystyczną ustrojów nowoczesnych państw europejskich na przełomie XIX i XX stulecia stało się wykształcenie instytucjonalnych instrumentów kontroli i nadzoru nad administracją publiczną, służących zarówno zachowaniu gwarancji zasady legalizmu działalności administracyjnej państwa, jak i bezpośredniej lub pośredniej ochronie indywidualnych praw obywateli w dziedzinie prawa publicznego. Jednym z przejawów tej tendencji, ściśle związanej z realizacją konstrukcji konstytucyjnego państwa prawnego, było powstanie sądownictwa administracyjnego, traktowanego jako podstawowy sposób rozstrzygania sporów obywateli z organami administracji państwowej w zakresie legalności wydawanych przez nie decyzji administracyjnych dotyczących sfery praw i interesów jednostki. Gwarancją bezstronności funkcjonowania organów sądowych w tej dziedzinie wymiaru sprawiedliwości stało się zapewnienie im niezależności organizacyjnej oraz niezawisłości ich sędziów, wykluczającej ingerencję organów władzy wykonawczo-administracyjnej państwa zarówno w przebieg postępowania, jak i w ich orzecznictwo. Powstaniu sądownictwa administracyjnego towarzyszyło zdefiniowanie przez doktrynę pojęcia sporu administracyjnego, jego stron i uczestników, właściwości orzeczniczej sądów administracyjnych oraz określenie podstawowych zasad postępowania sądowo-administracyjnego. To ostatnie oparto na zasadzie równości stron, jawności, dyspozytywności, instancyjności kontroli sądowej oraz niewzruszalności orzeczeń ostatecznych, a więc na zasadach należących do podstawowego kanonu obowiązującego w tym zakresie w każdym postępowaniu jurysdykcyjnym przed organami wymiaru sprawiedliwości większości państw europejskich u schyłku XIX w.[1]

Na tym tle zupełnie inaczej sytuacja przedstawiała się w Imperium Rosyjskim, gdzie aż do końca istnienia tego państwa nie zaistniały podstawowe warunki konieczne do powstania sądownictwa administracyjnego i postępowania sądowo-administracyjnego w klasycznej postaci, a decydującą rolę w rozstrzyganiu sporów administracyjnych przed powołanymi do tego organami zachował reprezentant administracji centralnej – minister sprawiedliwości i podległa mu prokuratura. Ten stan rzeczy był wynikiem nie tylko podstaw ustrojowych państwa rosyjskiego, opartych na niewzruszalności zasady samowładnej władzy cesarza, ale także faktycznej dominacji w życiu publicznym biurokracji rosyjskiej, zazdrośnie strzegącej swego znaczenia i wpływu na bieg spraw państwowych, oraz niekonsekwencji reformowania w XIX w. organów centralnych Imperium powołanych do kontroli i nadzoru nad administracją Cesarstwa.

[1] W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 47–53.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

II.

Głównym organem kontroli i nadzoru nad administracją publiczną państwa rosyjskiego był – utworzony przez Piotra I w 1711 r. – Senat Rządzący (Prawitielstwujuszczij Sienat)[2]. W drugiej połowie XIX w. jego uprawnienia kontrolne wobec administracji stały się zalążkiem rosyjskiego sądownictwa administracyjnego. Jego podstawę stanowiła deklaracja „Praw Zasadniczych Cesarstwa Rosyjskiego" z 1832 r., zgodnie z którą wszystkie organy państwa, w tym organy administracyjne, miały działać na podstawie obowiązującego prawa[3]. Przekroczenie prawa przez organ administracji uprawniało zainteresowane podmioty prywatne lub prawne do złożenia zażalenia na zarządzenia naruszające ich prawa. Kontrola działalności administracji w takich przypadkach ograniczała się jednak jedynie do badania legalizmu podejmowanych decyzji, a nie do oceny ich skutków. Ponadto każdy urzędnik ponosił odpowiedzialność materialną wobec osób prywatnych za szkody majątkowe wyrządzone swoim nieprawnym postępowaniem[4].

Skargi na nielegalne decyzje administracyjne, poza decyzjami ministrów i kierowników urzędów centralnych, rozpoznawały w I instancji specjalne organy kolegialne, tworzone od drugiej połowy XIX w. oddzielnie dla poszczególnych działów zarządu administracyjnego, a nawet dla wybranych przedmiotów działalności administracyjnej państwa. Należały do nich: Gubernialne Urzędy do spraw Włościańskich (utworzone w 1861 r., a następnie zreorganizowane w 1889 r.), Gubernialne Urzędy do spraw Miejskich (od 1870 r.), Gubernialne Urzędy do spraw Ziemskich (od 1890 r.) – powołane do kontroli działalności samorządu wiejskiego, miejskiego i ziemskiego w wewnętrznych guberniach Cesarstwa, a dalej: Gubernialne Urzędy do spraw Powinności Wojskowej (od 1874 r.), Gubernialne Urzędy do spraw Fabrycznych (od 1886 r.), przekształcone w 1899 r. w Gubernialne Urzędy do spraw Fabrycznych i Górniczych, oraz Gubernialne Urzędy do spraw Podatku Kwaterunkowego (od 1893 r.) i Gubernialne Urzędy do spraw Podatku Przemysłowego (od 1898 r.) – powołane jako instancja odwoławcza od decyzji

[2] „Senat Rządzący jest najwyższym organem sądowniczym, administracyjnym i wykonawczym, któremu podlegają wszystkie organy i urzędy w Imperium, oprócz wyższych władz administracyjnych oraz tych urzędów, które na podstawie odrębnych praw zostały wyłączone spod tej zależności" – ukaz z dnia 2/13 marca 1711 r. o władzy i odpowiedzialności Senatu Rządzącego, „Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Imperii" (dalej jako: PSZRI) 1830, nr 2328, s. 654; Uczrieżdienije Prawitielstwujuszczago Sienata, izdanije 1892, Swod Zakonow Rossijskoj Imperii, (dalej jako: Swod Zakonow), izdanije 1892, t. 1, cz. 1, ks. IV, s. 1, art. 1.

[3] Osnownyje Zakony Rossijskoj Imperii, izdanije 1832, Swod Zakonow, izdanije 1832, t. 1, cz. 1, s. 11, art. 47.

[4] W.W. Iwanowskij, *Uczebnik administratiwnogo prawa*, Kazań 1908, s. 164–167; I.T. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, [w:] *Wriemiennik Demidowskogo Juridiczeskogo Liceja*, Jarosław 1888, s. 47; A.I. Jelistratow, *Osnownyje naczała administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914, s. 258–269; N.M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. 2, Sankt Petersburg 1908, s. 499–508.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

urzędów rekruckich i organów podatkowych, tj. izb skarbowych. Jako ostatnie utworzone zostały w 1906 r. Gubernialne Urzędy do spraw Stowarzyszeń, zajmujące się sprawami rejestracji i kontroli działalności stowarzyszeń i związków[5]. Ze względu na specyficzny skład osobowy, łączący element biurokratyczny z przedstawicielskim, oraz zakres przyznanych kompetencji, w literaturze przedmiotu urzędy te były nazywane „urzędami mieszanymi" („smieszannyja prisutstwija"); poza rozpatrywaniem skarg do ich kompetencji należały także wybrane kwestie nadzorcze, a nawet decyzyjne, przy czym w postępowaniu w takich sprawach były one w pełni zależne od gubernialnych władz administracji ogólnej, tj. od gubernatorów. W konsekwencji sądownictwo administracyjne w najniższej instancji nie zostało wyodrębnione z ogólnego pionu administracji, lecz zintegrowane z jej strukturami było traktowane – z formalnego punktu widzenia – jako specjalny tryb postępowania wewnątrzadministracyjnego[6]. I w takich sprawach zatem sądownictwo i administracja przenikały się wzajemnie, nadając kontroli administracji quasi-sądowy charakter.

Najwyższą instancją odwoławczą w sprawach spornych rozstrzyganych przez administrację był początkowo Departament I Senatu (tzw. Departament Administracyjny), z którego w 1884 r. wydzielono Departament II (tzw. Departament Włościański), zajmujący się sprawami wynikłymi z realizacji reform uwłaszczeniowych w Cesarstwie i Królestwie Polskim. Departamenty te, wraz z utworzonym w 1848 r. Departamentem Heroldii, nieoficjalnie nazywano Departamentami Administracyjnymi Senatu Rządzącego (Administracjonnyje Diepartamienty Prawitielstwujuszczago Sienata). Składały się one wyłącznie z urzędników mianowanych przez cesarza, a do rozpoznawania przez nie spraw administracyjnych konieczna była wstępna zgoda właściwego ministra resortowego, co w oczywisty sposób wykluczało ich niezawisłość i niezależność od administracji. W strukturze wewnętrznej Senatu departamenty te stanowiły odrębne i samodzielne jednostki organizacyjne (od połowy XVIII w. Senat nie występował jako organ jednolity), a ich uprawnienia decyzyjne były równorzędne. Do ich kompetencji w zakresie sądownictwa administracyjnego należało rozpoznawanie w II, a czasem nawet w III instancji odwołań od decyzji „urzędów mieszanych" i innych organów administracji oraz skarg na decyzje ministrów. W tym ostatnim wypadku Departamenty Administracyjne Senatu występowały zawsze w charakterze sądu administracyjnego I instancji, przy czym uprawnienia Senatu w takich sprawach ograniczały się jedynie do „badania zasadności ubiegania się o uchylenie niezgodnego z prawem rozporządzenia ministra", decyzję ostateczną natomiast podejmował osobiście monarcha. Orzeczenia zapadłe w Departamentach Admi-

[5] G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011, s. 361–378.

[6] S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja*, t. 1, Sankt Petersburg 1910, s. 212–283; *idem*, *Administratiwnaja justicja*, t. 2, Sankt Petersburg 1910, s. 277; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 269–285.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

nistracyjnych Senatu były w zasadzie ostateczne. Jednakże, na wniosek prokuratury lub zainteresowanych ministrów, a nawet na polecenie cesarza, wydane wskutek uwzględnienia prośby osoby prywatnej, sprawa rozstrzygnięta prawomocnym orzeczeniem departamentu mogła być skierowana do ponownego rozpoznania przez kolegium połączonych Departamentów I, II i Heroldii, występujące pod wspólną nazwą: I Ogólne Zebranie Departamentów Senatu Rządzącego (I Obszczeje Sobranije Diepartamientow Prawitielstwujuszczago Sienata). Jego orzeczenia były ostateczne i nie wymagały zatwierdzenia przez cesarza[7].

III.

Od 1802 r. urzędowym opiekunem Senatu był minister sprawiedliwości (ministr justicji), występujący tu jako prokurator generalny (generał-prokuror)[8]. Do jego kompetencji należało sprawowanie ogólnego nadzoru nad prawidłowym przebiegiem postępowania w Senacie oraz zgodnością jego orzeczeń z obowiązującym prawem. W departamentach uprawnienie to realizowali bezpośrednio ustanowieni przy nich oberprokuratorzy i ich zastępcy, podlegli służbowo ministrowi sprawiedliwości. Jedynie w Departamencie Heroldii oberprokurator nosił tytuł heroldmejstra (gieroldmejstra)[9]. Przy każdym departamencie funkcjonowała osobna kancelaria, zarządzana przez oberprokuratora, składająca się z obersekretarzy, sekretarzy i ich pomocników, kierujących tzw. ekspedycjami, czyli referatami merytorycznymi kancelarii[10]. Kolegium I Ogólnego Zebrania Senatu tworzyli natomiast senatorowie i pozostali członkowie połączonych departamentów administracyjnych[11]. Nadzór nad jego orzecznictwem sprawował bezpośrednio

[7] N.M. Korkunow, *op. cit*., s. 530–535; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 259–260; S.A. Korf, *op. cit*., t. 2, s. 347–354.

[8] „Ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości połączony jest tytuł generał-prokuratora i z tego powodu jego obowiązki w zakresie nadzoru nad wymiarem sprawiedliwości obejmują zarówno stosunki z Senatem Rządzącym i innymi organami sądowymi, w sposób określony w statutach tych organów". Uczreżdienija Ministierstw, izdanije 1892, Swod Zakonow, izdanije 1892, t. 1, cz. 2, s. 113, art. 771.

[9] „Dla nadzoru nad porządkiem postępowania i praworządnością orzeczeń, przy każdym departamencie poza Departamentem Heroldii, ustanowieni są pod zwierzchnictwem ministra sprawiedliwości osobni oberprokuratorzy, a w Departamencie Heroldii heroldmejster, któremu przysługują wszystkie prawa oberprokuratora. Poza tym ustanawia się w Departamencie I dwóch towarzyszy oberprokuratora, w Departamencie II jednego towarzysza oberprokuratora, a w Departamencie Heroldii jednego towarzysza heroldmejstra, na tych samych zasadach, jakie określają uprawnienia oberprokuratorów w dwóch pierwszych departamentach". Uczrieżdienije Prawitielstwujuszczago Sienata…, s. 4, art. 16.

[10] „Każdy departament Senatu ma osobną swoją kancelarię […]"; „Dla przygotowania i prowadzenia spraw w Senacie Rządzącym ustanowieni są: obersekretarze, sekretarze, pomocnicy sekretarzy i inni urzędnicy kancelaryjni […]". *Ibidem*, s. 49, 4, art. 249, 17.

[11] „Pierwsze Ogólne Zebranie Senatu Rządzącego składa się z Departamentów I, II i Heroldii […]". *Ibidem*, s. 10, art. 28.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

minister sprawiedliwości[12]. W odróżnieniu od departamentów, przy I Ogólnym Zebraniu nie utworzono oddzielnej kancelarii, ale wszystkie czynności biurowe prowadziła dla jego potrzeb kancelaria Departamentu I lub wyjątkowo II[13].

Wszczęcie postępowania w Senacie następowało na skutek wniesienia skargi przez zainteresowanego, z reguły za pośrednictwem zainteresowanych władz administracyjnych lub – wyjątkowo – bezpośrednio do kancelarii poszczególnych departamentów[14]. Z kolei do właściwych departamentów trafiały one nie inaczej, jak za pośrednictwem ustanowionych przy nich kancelarii[15]. Do odbioru skarg i wszelkich innych pism wpływających do Senatu upoważnieni byli jedynie obersekretarze kancelarii, gdyż senatorom kategorycznie zabroniono otwierania przesyłek adresowanych do Senatu[16].

Przebieg postępowania dzielił się na trzy stadia („poriadki"): 1) przygotowanie sprawy do raportu („poriadok prigotowlenija dela k' dokladu"), 2) przedstawienie raportu, sądzenie i rozstrzygnięcie sprawy („poriadok dokłada, sużdienija i rieszenija diela") oraz 3) wykonanie orzeczenia („ispołnienije rieszenija")[17]. Pierwszy należał do kancelarii właściwego departamentu, drugi – do kolegium departamentu oraz ewentualnie do ogólnego zebrania, zaś trzeci – do ministra sprawiedliwości.

Przygotowanie sprawy przed przekazaniem jej na posiedzenie kolegium departamentu Senatu następowało w jego kancelarii, przy czym o kolejności załatwianych spraw decydował faktycznie minister sprawiedliwości jako zwierzchnik oberprokuratorów kierujących kancelariami departamentów[18]. Od samego po-

[12] „Nadzór nad trybem postępowania w Ogólnych Zebraniach Senatu, a także nad poprawnością ich orzeczeń sprawuje bezpośrednio generał-prokurator, którego funkcja łączy się ze stanowiskiem ministra sprawiedliwości. Natomiast dla nadzoru nad postępowaniem w kancelaryjnym wyznacza on jednego z oberprokuratorów". *Ibidem*, s. 10, art. 30.

[13] „W Ogólnych Zebraniach Senatu Rządzącego, przygotowanie spraw do raportu powierzone zostaje: w I – kancelarii Departamentu I, za wyjątkiem spraw, które zostały przekazane z Departamentu II, które do raportu przygotowuje jego kancelaria […]". *Ibidem*, s. 10–11, art. 31.

[14] „1. Skargi te mogą być wnoszone osobiście przez petenta lub przez jego pełnomocnika. 2. Skargi na opieszałość władz i urzędów państwowych powinny być przesyłane wprost do Senatu. 3. Wszelkie inne skargi do Senatu, wnoszone są do tych władz i urzędów, których czynności lub decyzje są przedmiotem skargi. 4. W skardze powinno być zawarte wyraźne wskazanie władzy lub urzędu, której skarga dotyczy. 5. Podpis petenta, jeżeli nie jest podany w języku rosyjskim, powinien być przetłumaczony. W zastępstwie petenta niepiśmiennego skargę może podpisać osoba piśmienna. 6. W skardze nie wolno używać nieprzyzwoitych wyrażeń oraz łączyć sprawy dotyczące różnych resortów". *Ibidem*, s. 145, art. 49, dodatek 6.

[15] „Wszystkie skargi składane do I i II Departamentu Senatu Rządzącego, wnoszone są do niego nie inaczej, jak tylko za pośrednictwem ich kancelarii". *Ibidem*, s. 14, art. 49.

[16] „Kancelaria Senatu pozostaje w pełnej zależności bezpośrednio od oberprokuratorów i ministra sprawiedliwości. Senatorom zabrania się, pod rygorem odpowiedzialności, mieszać w sprawy w niej prowadzone". *Ibidem*, s. 48, art. 244.

[17] „Tryb postępowania w sprawach w Senacie Rządzącym obejmuje: przygotowanie sprawy do raportu, rozpoznanie i wykonanie". *Ibidem*, s. 15, art. 50.

[18] „Przygotowanie sprawy do raportu i rozpoznania zostaje powierzone kancelarii Senatu

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

czątku miało ono charakter ściśle merytoryczny. Obersekretarze i ich pomocnicy, pod bezpośrednim nadzorem oberprokuratora, przygotowywali pisemną notatkę (zapiskę), w której wyszczególniali wszystkie – istotne ich zdaniem – okoliczności faktyczne sprawy oraz podstawy prawne, na które powoływały się strony sporu, tj. skarżący i organ administracji, który wydał zaskarżoną decyzję[19]. Notatka miała być sporządzona w taki sposób, aby odpowiadała formie gotowego projektu rozstrzygnięcia sprawy, wraz z motywami i podstawami prawnymi proponowanego orzeczenia departamentu Senatu[20]. Co więcej, podpisując notatkę, obersekretarze zaznaczali w niej, że oprócz powołanych przez nich przepisów prawnych, które wedle ich przekonania miały stanowić wyłączną podstawę orzeczenia departamentu Senatu, w danej sprawie nie mają zastosowania inne źródła prawa[21]. Tak sporządzona notatka, przed skierowaniem jej na posiedzenie departamentu, wymagała zatwierdzenia oberprokuratora, a w szczególnie ważnych sprawach – ministra sprawiedliwości[22]. Kierunek prowadzenia i rozstrzygnięcia sprawy przez Senat był zatem podejmowany już na etapie jej wstępnego badania w kancelariach poszczególnych departamentów, a wiodącą rolę odgrywali w nim oberprokuratorzy i minister sprawiedliwości. Warto przy tym zauważyć, że o ile w sprawach karnych i cywilnych, należących do właściwości departamentów kasacyjnych Senatu, dopuszczano możliwość uzupełnienia notatek przez skarżących, o tyle w sprawach administracyjnych takiej ewentualności nie przewidziano[23]. W rezultacie opracowana w kancelarii departamentu notatka stanowiła jedyny materiał w sprawie. W tym stanie rzeczy wydanie decyzji przez Senat jawiło się jako jedynie formalne potwierdzenie sprawy załatwionej już faktycznie w kancelarii departamentu.

Przygotowaną notatkę na polecenie oberprokuratora przekazywano senatorom osobiście w departamentach lub przesyłano drogą pocztową, ale bez akt

[…]"; „Sprawy przekazywane do departamentów wyznaczane są przez oberprokuratorów […]". *Ibidem*, s. 15, art. 51, 52.

[19] „Notatki powinny być sporządzane w taki sposób, aby nie pomijały żadnej ważnej okoliczności, żeby ich krótka treść była wystarczająco jasna i poprawna, zawierała bezpośrednio istotę wszystkich okoliczności sprawy, które są niezbędne do jej wyjaśnienia, i żeby na końcu notatki były wymienione wszystkie prawa, na które powołują się strony sporu i urzędy […]". *Ibidem*, s. 17, art. 66.

[20] „Generalnie notatka powinna być sporządzona w taki sposób, żeby przy dołączeniu do niej na początku czasu rozpatrywania sprawy, a na końcu szczegółowej uchwały senatorów, mogła stanowić również właściwe orzeczenie Senatu Rządzącego". *Ibidem*, s. 17, art. 67.

[21] „W celu potwierdzenia i sprawdzenia dokładności i prawidłowości, wszystkie notatki poświadczają obersekretarze i ich pomocnicy, przy czym obersekretarze podpisują i poświadczają fakt, że poza wymienionymi w notatce przepisami prawa nie istnieją żadne inne odnoszące się do sprawy". *Ibidem*, s. 17, art. 68.

[22] „W sprawach szczególnie ważnych lub skomplikowanych notatki mogą być zatwierdzane przez ministra sprawiedliwości […]". *Ibidem*, s. 18, art. 72.

[23] „W przypadku wszystkich spraw sądowych, należących do właściwości departamentów kasacyjnych i II Ogólnego Zebrania, dopuszczalne jest wysłuchanie zainteresowanych osób nawet po zakończeniu raportu przez oberprokuratora". *Ibidem*, s. 20, art. 84.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

sprawy, które dostępne były dla nich tylko w budynku Senatu[24]. Nie mogli wobec tego od razu ocenić prawidłowości postępowania ze sprawą w kancelarii departamentu. Teoretycznie senatorowie, którzy po otrzymaniu notatki powzięli wątpliwości co do jej zasadności, mieli prawo zapoznać się z nimi, ale za każdym razem musieli uczynić to osobiście i pofatygować się do siedziby Senatu. W praktyce, ze względu na wiek i liczne zajęcia pozasenackie senatorów, przepis taki uznawano za uciążliwy i rzadko zdarzało się, aby senator chciał się zaangażować w dogłębne zbadanie sprawy opracowanej już merytorycznie w kancelarii departamentu[25].

Termin posiedzenia kolegium departamentu Senatu oraz kolejność rozpatrywania spraw (tzw. raport – dokład) wyznaczał oberprokurator[26]. Senatorowie zaliczeni do jego składu mieli prawo, ale nie obowiązek, uczestniczyć w nim osobiście. Przepisy wymagały jedynie, aby w posiedzeniu departamentu osobiście brało udział co najmniej trzech senatorów[27]. Formalnie porządek rozpatrywania spraw należał do przewodniczącego departamentu, ale na wniosek obersekretarza, działającego w porozumieniu z oberprokuratorem, kolejność ta mogła ulec zmianie[28]. Po otwarciu posiedzenia departamentu, głos zabierał obersekretarz kancelarii, który na podstawie notatki ustnie składał możliwie krótką relację o stanie faktycznym i prawnym sprawy, czytając z akt jedynie te fragmenty, które zostały uznane przez oberprokuratora za istotne dla proponowanego w raporcie rozstrzygnięcia, lub te, na które strony kładły szczególny nacisk[29]. Bezpośrednio

[24] „Tydzień lub dwa tygodnie przed przekazaniem sprawy do rozpoznania, sporządzona do niej notatka poświadczona przez referenta, zostaje przekazana senatorom w departamentach, lub pocztą, aby mieli wystarczająco dużo czasu na przeczytanie jej w domu i na wstępne zorientowanie się w sprawie, która została wszczęta w urzędzie, wniknięcie we wszystkie okoliczności sprawy i w przypadku konieczności na wyjaśnienie wątpliwości wspólnie z referentem w siedzibie Senatu". *Ibidem*, s. 17–18, art. 71.

[25] S.A. Korf, *op. cit*., t. 2, s. 336.

[26] „Sprawy w departamentach wyznaczane są przez oberprokuratora w następującej kolejności: 1. sprawy wniesione na podstawie Najwyższych Ukazów Imiennych, 2. sprawy karne, w przypadku gdy podsądni przebywają w areszcie, 3. sprawy karne, w przypadku gdy podsądni pozostają na wolności, 4. sprawy wiążące się z interesem państwowym, 5. sprawy śledcze, 6. sprawy dotyczące próśb". Uczrieżdienije Prawitielstwujuszczago Sienata…, s. 15, art. 52.

[27] „W celu rozstrzygnięcia sprawy w Senacie, powinno być obecnych przynajmniej trzech senatorów. Kontrolę nad przestrzeganiem tej zasady sprawuje minister sprawiedliwości". *Ibidem*, s. 18–19, art. 76.

[28] „Jeżeli jakaś sprawa wiążąca się z interesem państwowym nie może czekać i wymaga rozpatrzenia poza kolejnością, wówczas obersekretarz z polecenia oberprokuratora informuje Senat o takich sprawach i przekazuje je poza kolejnością i fakt ten zapisuje w dzienniku z wyjaśnieniem przyczyn wyjątku". *Ibidem*, s. 15, art. 54.

[29] „Raport polega na ustnym wyjaśnieniu okoliczności sprawy oraz na odczytaniu tych akt i dokumentów, które ze względu na istotne znaczenie dla sprawy powinny być przekazane w dosłownym brzmieniu"; „Oryginalne akta i ich obszerne ekstrakty nie zostają odczytane, ale zaleca się odczytanie sporządzonych na ich podstawie krótkich notatek oraz fragmenty akt wskazane przez strony sporu". *Ibidem*, s. 19, art. 82, 81.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

po zakończeniu relacji następowało głosowanie. Do 1869 r. we wszystkich departamentach Senatu obowiązywała zasada przyjmowania orzeczeń jednomyślnie[30]. Po tej dacie dopuszczono także rozstrzyganie spraw kwalifikowaną większością 2/3 głosów[31]. Jedynie w sprawach o nadużycie władzy i naprawienie szkód wyrządzanych nieprawnymi działaniami urzędników, które należały do właściwości Departamentu I, możliwe było przyjęcie orzeczenia prostą większością głosów[32].

Sam przebieg głosowania był bardzo skomplikowany i nierzadko rozłożony w czasie. Po odczytaniu raportu przez obersekretarza, przewodniczący wzywał senatorów do wyrażenia swojego zdania. Senatorowie obecni na posiedzeniu departamentu składali je od razu ustnie do protokołu, zaś nieobecni mieli prawo głosować pisemnie za pośrednictwem poczty, przy czym prawo nie określało terminu, w jakim byli obowiązani tego dokonać[33]. Po zebraniu zdań wszystkich senatorów, na kolejnym posiedzeniu następowało ich przeliczenie. Na tym etapie głosowania merytoryczna dyskusja nad sprawą była dopuszczalna tylko w przypadku braku jednomyślności lub różnicy zdań uniemożliwiającej rozstrzygnięcie sprawy wymaganą większością głosów[34]. W tym ostatnim wypadku senatorowie niepodzielający zdania większości mieli prawo w terminie siedmiu dni zgłosić zdanie odrębne z podaniem motywów swojej decyzji[35]. Na kolejnym posiedzeniu

[30] „Za wyjątkiem spraw wymienionych w art. 95–97, wszystkie pozostałe sprawy są rozstrzygane ostatecznie w departamentach Senatu nie inaczej niż jednogłośnie". *Ibidem*, s. 23, art. 94; ukaz z dnia 29 maja/10 czerwca 1869 r. o zmianie wnoszenia niektórych spraw z Senatu Rządzącego do Rady Państwa i porządku postępowania w departamentach Senatu w sprawach administracyjnych, PSZRI 1869, nr 47150, s. 543–544.

[31] „Sprawy rozpatrywane w Senacie w trybie szczególnym, w tym także sprawy dotyczące skarg na urzędy i urzędników resortu administracyjnego, a także dotyczące opinii tych urzędników i urzędów, są rozstrzygane ostatecznie w departamentach senatu większością dwóch trzecich głosów". Uczrieżdienije Prawitielstwujuszczago Sienata…, s. 23, art. 95.

[32] „Sprawy dotyczące doniesień i informacji o przestępstwach służbowych w resortach administracyjnych oraz próśb o odszkodowanie za szkody wyrządzone w ich następstwie, a także sprawy o oddanie pod sąd urzędników wymienionych resortów za takie przestępstwa są rozstrzygane ostatecznie w Departamencie I prostą większością głosów obecnych senatorów i zaproszonych ministrów, natomiast w przypadku równego podziału głosów – zgodnie z opinią senatora pełniącego obowiązki przewodniczącego". *Ibidem*, s. 23, art. 96.

[33] „Senatorowie nieobecni na posiedzeniu departamentu z powodu choroby lub innych przyczyn, zobowiązani są do przekazania swoich opinii […]". *Ibidem*, s. 22, art. 90.

[34] „Jeżeli w opiniach senatorów brak jednomyślności lub brak w nich większości uprawniającej do wydania orzeczenia, wówczas przeprowadzona zostaje dyskusja i w takim wypadku senatorowie głosują ponownie, jeden za drugim". *Ibidem*, s. 20, art. 88. Inną praktykę stosowano sprawach cywilnych i karnych, gdzie w podobnej sytuacji przewodniczący departamentów kasacyjnych powinien przygotować i zadać senatorom szereg pytań i nad każdym zarządzić osobne głosowanie z prawem przedstawienia przez każdego z senatorów motywów swej decyzji, natomiast w departamentach administracyjnych nie – tylko proste głosowanie. *Ibidem*, s. 20, art. 89.

[35] „Jeżeli któryś z senatorów po rozpatrzeniu sprawy postanowi dokładniej wyjaśnić swoje zdanie w odrębnej opinii, wówczas może złożyć je pod warunkiem, że ta odrębna opinia zostanie

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

departamentu odczytywano zdania wszystkich senatorów, a przewodniczący zapytywał pozostających w mniejszości, czy nadal podtrzymują swoje stanowisko czy też przychylają się do zdania większości. Ponadto obersekretarz żądał od każdego z nich wskazania, na jakiej podstawie prawnej opierają swoją decyzję, przy czym w tej fazie postępowania dyskusja nad sprawą była już wykluczona[36].

Wobec braku większości uprawniającej kolegium departamentu do wydania orzeczenia, oberprokurator miał obowiązek osobiście nakłaniać każdego z senatorów pozostających w mniejszości do przyłączenia się do stanowiska większości[37]. Celem jego mediacji było uzyskanie jednomyślności zdań senatorów, zgodnych z tezami jego raportu, co uważano za sytuację idealną. Jeżeli jednak jego misja zakończyła się niepowodzeniem, to wówczas zobowiązany był przygotować i przedstawić departamentowi w terminie ośmiu dni wniosek rozjemczy („sogłasitielnoje priedłożenije"), czyli pisemną propozycję ugody zmierzającą do uzyskania przynajmniej takiego zbliżenia stanowisk większości i mniejszości senatorów, która – w zależności od charakteru rozpoznawanej sprawy – umożliwiłaby podjęcie rozstrzygnięcia zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów[38]. Po wysłuchaniu wniosku rozjemczego senatorowie – bez dyskusji – mieli złożyć indywidualne oświadczenia, czy wyrażają na nią zgodę czy też pozostają przy swoich stanowiskach[39]. Następnie wniosek rozjemczy poddawano pod głosowanie i przyjmowano go – stosownie do rodzaju sprawy – większością zwykłą lub kwalifikowaną. Jeżeli, pomimo tych starań, wniosek rozjemczy nie został przyjęty przez senatorów, oberprokurator, działając w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości, kierował sprawę do rozpoznania przez Ogólne Zebranie[40]. Ponadto oberprokurator, za zgodą ministra sprawiedliwości, mógł przekazać sprawę

złożona przez niego w departamencie nie później niż w ciągu tygodnia, a w przypadku Ogólnych Zebrań – na kolejnym ich posiedzeniu". *Ibidem*, s. 23, art. 93.

[36] „W przypadku rozbieżności zdań, obersekretarz ma obowiązek zapytać każdego z senatorów, na jakich przepisach opierają się ich opinie". *Ibidem*, s. 23, art. 92.

[37] „W przypadku różnych opinii senatorów, oberprokurator stara się uzyskać porozumienie do przyjęcia orzeczenia jednomyślnie lub większością dwóch trzecich głosów, skłaniając ich ku temu, w miarę możliwości, poprzez udzielanie im pouczeń oraz przypominając treść ich obowiązków służbowych i przysięgi wierności, a także wyjaśniając im rzeczywiste okoliczności sprawy". *Ibidem*, s. 23, art. 99.

[38] „Jeżeli mimo tego (art. 99), orzeczenie nie zostanie przyjęte przez senatorów jednogłośnie lub większością dwóch trzecich głosów, wówczas oberprokurator wydaje wniosek rozjemczy nie inaczej, jak tylko w formie pisemnej i nie później niż w ciągu ośmiu dni od momentu rozpatrywania spraw". *Ibidem*, s. 24, art. 100.

[39] „Każdy senator po wysłuchaniu propozycji wniosku rozjemczego zobowiązany jest oświadczyć, czy zgadza się z jego treścią czy też pozostaje przy swoim zdaniu; ale dyskusja nad samym wnioskiem rozjemczym jest zabroniona". *Ibidem*, s. 24, art. 102.

[40] „Jeżeli nawet po wydaniu wniosku rozjemczego senatorowie pozostaną przy różnych opiniach, wówczas oberprokurator przenosi sprawę do Ogólnego Zebrania, bez starania się o uzyskanie w tym celu wstępnego zezwolenia ministra sprawiedliwości". *Ibidem*, s. 24, art. 103.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

Ogólnemu Zebraniu nawet w przypadku, gdy w departamencie orzeczenie zapadło jednomyślnie lub wymaganą zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów, ale wbrew jego oczekiwaniom wyrażonym w raporcie lub wniosku rozjemczym. W takim wypadku miał on obowiązek przedstawić i wyjaśnić senatorom powody swojej decyzji i zapytać ich po raz ostatni, czy nie podzielają jego zdania[41]. Niezależnie od tego minister sprawiedliwości, jako prokurator generalny, miał prawo zapoznać się ze wszystkimi orzeczeniami departamentu przed ich podpisaniem przez senatorów, i to nawet zapadłymi jednomyślnie, albo udzielić tzw. propusku, czyli skierować je do wykonania, albo odmówić im aprobaty i przekazać sprawę do ponownego rozstrzygnięcia przez I Ogólne Zebranie Departamentów Senatu[42]. Możliwości takiej minister nie miał jedynie w stosunku do orzeczeń departamentu zapadłych zgodnie z tezami raportu lub wniosku rozjemczego oberprokuratora. Na tym etapie postępowania wykluczona była zatem możliwość sanacji wadliwego orzeczenia departamentu, u którego podstaw legła błędna decyzja oberprokuratora[43].

Sprawa skierowana do rozpoznania przez I Ogólne Zebranie Departamentów Senatu przechodziła tę samą drogę proceduralną, jak w postępowaniu przed kolegium departamentu. Kancelaria ponownie przygotowywała notatkę stanowiącą podstawę raportu ministra sprawiedliwości. Zawierała ona stan faktyczny sprawy, podstawy prawne, uzasadnienie orzeczenia departamentu, zdania odrębne senatorów, powody, dla których minister podjął decyzję o odmowie udzielenia „propusku" oraz propozycję sentencji orzeczenia końcowego Ogólnego Zebrania wraz z uzasadnieniem sporządzonym w poradni prawnej działającej przy ministerstwie sprawiedliwości[44]. Następnie raport ministra poddawano senatorom

[41] „Jeżeli oberprokurator nie zgodzi się z orzeczeniem senatorów przyjętym jednogłośnie lub większością dwóch trzecich głosów obecnych senatorów, wówczas wyjaśnia im powody swojej odmowy nie później niż w terminie ośmiu dni. Jeżeli senatorowie będą nadal obstawali przy swoich zdaniach, niezgodnych z propozycją oberprokuratora, wówczas ten ostatni informuje o tym ministra sprawiedliwości, szczegółowo przedstawiając sprawę wraz z przytoczeniem odpowiednich przepisów prawnych i kopią swojego wniosku rozjemczego. Jeżeli minister sprawiedliwości uzna tę propozycję – sprawa zostaje przekazana do Ogólnego Zebrania". *Ibidem*, s. 24–25, art. 105.

[42] „Orzeczenia Senatu Rządzącego są przekazywane oberprokuratorom w celu przekazania ich do wstępnego rozpatrzenia przez ministra sprawiedliwości. W przypadku braku zgody ministra sprawiedliwości z orzeczeniem Senatu, a także w razie rozbieżności zdań senatorów, sprawy są przekazywane do Ogólnego Zebrania". *Ibidem*, s. 25, art. 106.

[43] „Sprawa nie jest przekazywana do Ogólnego Zebrania, lecz zostaje rozstrzygnięta ostatecznie, jeżeli wszyscy obecni senatorowie jednogłośnie lub większością dwóch trzecich głosów przyjmą propozycję oberprokuratora przekazaną Senatowi bezpośrednio lub na polecenie ministra sprawiedliwości […]". *Ibidem*, s. 24, art. 104.

[44] „Jeżeli po rozpatrzeniu sprawy przekazanej z departamentu Senatu z powodu rozbieżności opinii lub braku wymaganej większości głosów, również w Ogólnym Zebraniu dojdzie do różnicy zdań, wówczas jego obersekretarz informuje o tym ministra sprawiedliwości, który przekazuje sprawę do wstępnego rozpatrzenia przez poradnię utworzoną w ministerstwie sprawiedliwości, a następnie kieruje do Ogólnego Zebrania wniosek rozjemczy sporządzony przez starszego radcę

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

pod głosowanie, przeprowadzane według takich samych reguł, jak w postępowaniu przed kolegium departamentu[45]. Poza wyjątkami określonymi w art. 96, Ogólne Zebranie rozstrzygało sprawy kwalifikowaną większością 2/3 głosów[46]. W przypadku różnicy zdań minister przygotowywał wniosek rozjemczy, który poddawano głosowaniu bez dyskusji i możliwości jego krytyki przez senatorów. W razie nieprzyjęcia propozycji rozjemczej przez senatorów, ministrowi sprawiedliwości służyło prawo odwołania się do tronu za pośrednictwem Komisji Próśb przy Radzie Państwa w celu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez panującego ukazem najwyższym[47].

Obok opisanego wyżej ogólnego trybu postępowania w organizacji Senatu przewidziano także tryb szczególny[48]. Pod jego pojęciem rozumiano rozstrzyganie sporów z udziałem ministrów i kierowników centralnych urzędów administracyjnych właściwych resortowo dla danego rodzaju sprawy, z prawem głosu na równi z senatorami[49]. Istotą szczególnego trybu postępowania była zarówno obecność ministra lub jego zastępcy – towarzysza ministra podczas posiedzeń departamentów, możliwość składania przez nich własnej opinii o sprawie, jak i prawo ministra do odmowy akceptacji orzeczenia Senatu przed jego podpisaniem przez senatorów. Większość spraw rozpoznawanych w Departamencie I wymagała właśnie takiego trybu postępowania[50]. Obecność właściwego resortowo ministra

poradni". *Ibidem*, s. 26, art. 111. Poradnię taką tworzyli, poza starszym radcą prawnym, dyrektorzy departamentów ministerstwa oraz oberprokuratorzy ustanowieni przy departamentach Senatu Rządzącego. Ich opinie w żaden sposób nie krępowały dalszego postępowania ministra. Zob. Uczrieżdienija Ministierstw…, s. 113, art. 770; S. Libicki, *O wydawaniu praw i ustroju instytucji prawodawczych rosyjskich*, Warszawa 1890, s. 179.

[45] „Podczas ogłaszania swoich opinii dotyczących raportu ministra sprawiedliwości w Ogólnym Zebraniu, senatorowie powinni jedynie wyjaśnić, czy się z nim zgadzają czy też pozostają przy wcześniejszych opiniach; natomiast zakazana jest dyskusja nad wnioskiem ministra sprawiedliwości". Uczrieżdienije Prawitielstwujuszczago Sienata…, s. 27, art. 115.

[46] „Podczas rozstrzygania spraw przekazanych do I Ogólnego Zebrania z departamentów Senatu, za większość uznaje się dwie trzecie głosów. Wszystkie inne sprawy (art. 96) prowadzone przez I Ogólne Zebranie są rozstrzygane ostatecznie prostą większością głosów". *Ibidem*, s. 25, art. 108.

[47] „Gdy nawet po złożeniu wniosku rozjemczego, w Ogólnym Zebraniu nie zostanie uzyskana większość głosów senatorów, wymagana dla rozstrzygnięcia sprawy, lub gdy z orzeczeniem nie zgodzi się minister sprawiedliwości, a senatorowie po wysłuchaniu jego wniosku pozostaną przy swoich opiniach, które go nie przekonają, wówczas sprawa zostaje przekazana przez ministra sprawiedliwości Jego Cesarskiej Mości za pośrednictwem Rady Państwa". *Ibidem*, s. 27, art. 118.

[48] Ten tryb postępowania przewidziano dla takich kategorii spraw, których rozstrzygnięcie przez Senat mogło wkroczyć bezpośrednio w kompetencje poszczególnych władz resortowych, zainteresowanych w przeciwdziałaniu takim ingerencjom Senatu. Zob. *ibidem*, s. 27–29, art. 120, pkt 1–33.

[49] „Wszystkie sprawy prowadzone przez Senat Rządzący w trybie szczególnym (art. 120), rozpoznawane są z udziałem ministrów i głównozarządzających urzędów centralnych zgodnie z ich właściwością". *Ibidem*, s. 29, art. 121.

[50] „Sprawy podlegające rozpoznawaniu z udziałem ministrów są przedstawiane do raportu

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

w jego posiedzeniach oraz złożenie przez niego własnej opinii o sprawie była obowiązkowa, a w razie jego absencji przewodniczący kolegium departamentu, działając w porozumieniu z oberprokuratorem, musiał sprawę odroczyć i wyznaczyć kolejny, dogodny dla ministra termin posiedzenia[51]. W Departamencie II przyjęto natomiast zasadę, że osobisty udział ministra w rozpoznawaniu sprawy oraz złożenie przez niego opinii wymagane były tylko na wyraźne żądanie kolegium departamentu[52]. Jednakże w sprawach, których przedmiotem były skargi na postępowanie samych ministrów lub głównozarządzających urzędami centralnymi, złożenie przez nich wyjaśnień i zarazem opinii uznawano za obligatoryjne[53]. Przy wydawaniu orzeczenia przez departament, do ogólnej liczby głosów wliczano jedynie te opinie ministrów, które zostały złożone przez nich osobiście na posiedzeniu departamentu lub przekazane senatorom pisemnie na żądanie Senatu. Pozostałe pisma, zawierające stosunek ministra do sprawy, nie były brane w głosowaniu pod uwagę[54]. Po wydaniu orzeczenia, ale przed podpisaniem go przez senatorów, przesyłano je wraz z aktami sprawy właściwemu ministrowi do akceptacji, który miał pełną swobodę podpisać sentencję lub podpisu odmówić. Jeżeli minister nie zgadzał się z orzeczeniem zapadłym w departamencie, miał obowiązek przedstawić Senatowi powody swojej odmowy oraz zaproponować projekt własnego rozstrzygnięcia sprawy[55]. Jeżeli Senat w kolejnym głosowaniu

---

nie inaczej, jak w obecności tego ministra, którego resortu dotyczą, a jego nieobecności z powodu choroby – w obecności jego zastępcy. […] Orzeczenia departamentu wraz z oryginałami akt przekazywane są przed ich podpisaniem przez senatorów ministrom według ich właściwości, i jeżeli ci uznają, z jakiegoś powodu, że podpisanie przez nich orzeczenia jest niemożliwe, wówczas wydają swoją opinię w tej sprawie i przekazują ją Senatowi, a następnie, jeżeli większość dwóch trzecich senatorów nie przyjmie ich opinii, sprawa zostaje przekazana do Ogólnego Zebrania Senatu […]". *Ibidem*, s. 29, art. 122.

[51] „Jeżeli minister lub jego zastępca nie pojawi się w Senacie w dniu raportu, wówczas sprawy należące do jego resortu zostają przełożone na następne posiedzenie, a w przypadku, kiedy nie przybędą na kolejne posiedzenie, oberprokurator kontaktuje się z nimi w celu wyznaczenia dogodnego dla nich terminu rozpoznania sprawy". *Ibidem*, s. 31, art. 129.

[52] „W przypadku skarg i wniosków składanych w Departamencie II wymagana jest, zgodnie z uznaniem Senatu, albo pisemna odpowiedź ministra, albo jego osobisty udział w rozpoznawaniu sprawy […]". *Ibidem*, s. 29, art. 122.

[53] „We wszystkich sprawach dotyczących skarg na działania ministrów i głównozarządzających, Senat wymaga od nich złożenia opinii o sprawie wraz ze stosownymi wyjaśnieniami". *Ibidem*, s. 30, art. 126.

[54] „Opinie ministrów i głównozarządzających urzędami centralnymi złożone samodzielnie nie są uważane za głos, natomiast opinie ministrów wymagane przez Senat, a także opinie złożone przez nich osobiście w Senacie są doliczane do ogólnej liczby głosów senatorów". *Ibidem*, s. 23, art. 98.

[55] „Orzeczenia wydane w departamentach w sprawach podlegających rozpoznaniu z udziałem ministrów, są im przekazywane według właściwości przed ich podpisaniem przez senatorów, i jeżeli uznają oni podpisanie takiego orzeczenia za niemożliwe, wówczas przekazują Senatowi swoją opinię, a gdy nie zostanie ona przyjęta przez Senat, sprawa zostaje skierowana do Ogólnego Zebrania". *Ibidem*, s. 30, art. 123.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

je odrzucił, wówczas sprawę kierowano do Ogólnego Zebrania, gdzie następowała opisana już procedura, w której zdanie ministra wliczano do ogólnej liczby głosów[56].

Wykonanie orzeczenia zapadłego w departamentach lub na Ogólnym Zebraniu poprzedzał cały szereg wymogów formalnych. Po zakończeniu postępowania i ustaleniu ostatecznej treści orzeczenia kancelaria miała obowiązek przedstawić je do przejrzenia oberprokuratorowi (w przypadku orzeczeń departamentów) lub ministrowi sprawiedliwości (jeżeli orzeczenie zapadło na kolegium ogólnego zebrania). Dopiero, gdy ci urzędnicy zaznaczyli na nich, że je czytali („czitał") i nie zgłaszali swoich zastrzeżeń, orzeczenie przekazywane było senatorom do podpisu[57]. Następnie orzeczenia podpisane przez senatorów były zwracane oberprokuratorom lub ministrowi sprawiedliwości, którzy powinni byli wyraźnie na nich zaznaczyć swoją zgodę na skierowanie ich do wykonania („ispołnit") i poświadczyć to własnoręcznym podpisem[58]. Od tej chwili rozpoczynało się wykonanie orzeczenia. Przybierało ono formę ukazów lub „najuniżeńszych raportów" Senatu Rządzącego i było ogłaszane drukiem w „Wiadomościach Senackich", a następnie, po akceptacji jego redakcji przez ministra sprawiedliwości, który miał prawo wstrzymać jego ogłoszenie, jeżeli zauważył w nim istotne uchybienia redakcyjne, było rozsyłane do wszystkich władz administracyjnych Imperium[59].

Reasumując, dominująca rola ministra sprawiedliwości i podległej mu prokuratury w postępowaniu przed Senatem Rządzącym w sporach administracyjnych stanowiła jedną z charakterystycznych cech samowładnej monarchii rosyjskiej przełomu XIX i XX stulecia, niechętnej do poddania kontroli działalności administracyjnej państwa niezależnym organom sądowym. W efekcie kontrola i nadzór nad administracją publiczną, w tym także rozstrzyganie sporów administracyjnych, pozostały sferami realizowanymi w ramach postępowania wewnątrz

[56] „Opinia ministra, złożona w Ogólnym Zebraniu Senatu, doliczana jest do ogólnej liczby głosów senatorów". *Ibidem*, s. 31, art. 132.

[57] „Każde orzeczenie Senatu przed jego przekazaniem do podpisu przez senatorów, zostaje przedłożone do powtórnego przejrzenia: w Ogólnych Zebraniach – ministrowi sprawiedliwości, a w departamentach – oberprokuratorom. Minister sprawiedliwości albo oberprokurator wyrażający zgodę na treść orzeczenia umieszcza na nim swój podpis i napis »czytał« […]". *Ibidem*, s. 34, art. 157.

[58] „Każde orzeczenie Senatu, po jego podpisaniu przez senatorów, zostaje odesłane: w Ogólnych Zebraniach – do ministra sprawiedliwości, a w departamentach – do oberprokuratorów, którzy składają na nim podpis: »wykonać«"; „Po podpisaniu orzeczenia, jego wykonanie następuje natychmiast i nie później niż trzeciego dnia, a w szczególnych wypadkach – w dniu podpisania orzeczenia […]". *Ibidem*, s. 36, art. 166, 167.

[59] „Wykonanie orzeczeń Senatu następuje w formie ukazów lub najuniżeńszych raportów […]"; „Każdy ukaz Senatu powinien być przesłany w celu powszechnego wykonania, z tym że po jego wydrukowaniu, ale przed wysyłką, jego opieczentowany egzemplarz wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za redakcję danego ukazu, zostaje przedłożony ministrowi sprawiedliwości do akceptacji". *Ibidem*, s. 36, art. 169, 172.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

samej administracji. Jednocześnie brak ścisłego rozróżnienia funkcji kontrolnych i nadzorczych powołanych do tego organów, a w szczególności Senatu Rządzącego, spowodował, że dominującą rolę w postępowaniu w sprawach administracyjnych prowadzonych w jego departamentach sprawował centralny organ administracji rządowej – minister sprawiedliwości. Od jego decyzji zależał nie tylko przebieg postępowania w takich sprawach, ale również treść zapadających orzeczeń. Powierzenie nadzoru nad działalnością Departamentów Administracyjnych Senatu Rządzącego ministrowi sprawiedliwości oraz umożliwienie mu ingerencji w każdym stadium postępowania w sporach administracyjnych, zapewniało biurokracji rosyjskiej skuteczną ochronę przed niekorzystnymi dla niej rozstrzygnięciami. W konsekwencji Senat Rządzący nie mógł spełniać roli niezależnego od administracji organu sądowego, kontrolującego w sposób niezawisły i bezstronny legalizm działalności administracyjnej organów państwa rosyjskiego.

BIBLIOGRAFIA

Iwanowskij W.W., *Uczebnik administratiwnogo prawa*, Kazań 1908.
Jelistratow A.I., *Osnownyje naczała administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914.
Korf S.A., *Administratiwnaja justicja*, t. 1, Sankt Petersburg 1910.
Korf S.A., *Administratiwnaja justicja*, t. 2, Sankt Petersburg 1910.
Korkunow N.M., *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. 2, Sankt Petersburg 1908.
Libicki S., *O wydawaniu praw i ustroju instytucji prawodawczych rosyjskich*, Warszawa 1890.
Osnownyje Zakony Rossijskoj Imperii, Swod Zakonow Rossijskoj Imperii, izdanije 1832, t. 1, cz. 1.
Smyk G., *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011.
Tarasow I.T., *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, [w:] *Wriemiennik Demidowskogo Juridiczeskogo Liceja*, Jarosław 1888.
Uczreżdienija Ministierstw, izdanije 1892, Swod Zakonow rossijskoj Imperii, izdanije 1892, t. 1, cz. 2.
Uczrieżdienije Prawitielstwujuszczago Sienata, izdanije 1892, Swod Zakonow Rossijskoj Imperii, izdanije 1892, t. 1, cz. 1, ks. IV.
Ukaz z dnia 2/13 marca 1711 r. o władzy i odpowiedzialności Senatu Rządzącego, „Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Imperii" 1830, nr 2328.
Ukaz z dnia 29 maja/10 czerwca 1869 r. o zmianie wnoszenia niektórych spraw z Senatu Rządzącego do Rady Państwa i porządku postępowania w departamentach Senatu w sprawach administracyjnych, „Połnoje Sobranije Zakonow Rosijskoj Imperii" 1869, nr 47150.
Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

SUMMARY

The dominant role of the minister of justice in the proceedings before the Governing Senate in administrative disputes, was one of the characteristics of the Russian monarchy. Control and supervision of public administration, including the settlement of administrative disputes, remained the fields implemented in the procedure within the administration itself. No strict distinction be-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 27/11/2026 06:18:54

tween the control and supervisory functions of the appropriate bodies, in particular the Governing Senate, meant that the dominant role in the proceedings in administrative matters held the central government authority – the minister of justice. The conduct of the procedure as well as the contents of provided judgments were determined by the decision of the minister of justice. Entrusting the supervision of the administrative departments of the Governing Senate to the minister of justice, and enabling him to intervene in every stage of the proceedings in administrative disputes, provided the Russian bureaucracy with effective protection against unfavorable decisions. Consequently, the Governing Senate could not fulfill the role of an independent judicial authority whose task was to control – independently and impartially – the legalism of administrative operation of the authorities of the Russian State.

Keywords: Russian Empire; Governing Senate; minister of justice; proceedings in administrative matters

UMCS