

WOJCIECH WITKOWSKI
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Początki prawa karnego skarbowego – model pruski i jego przemiany w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do lat sześćdziesiątych XIX w.

Abstract

The Beginnings of Penal Fiscal Law – the Prussian Model and its Transformations in the Warsaw Duchy and in the Kingdom of Poland until the Sixties of the 19th c.

In modern times the subject of penal fiscal law, similarly as that of penal military law, holds a special status within the broadly understood branch of penal law. The beginnings of penal fiscal law are associated with the history of penal administrative law. The institution of the police in Europe took over the majority of the tasks concerning security and public order. The same system was also introduced in Prussia in the 18th century. The Prussian police dealt with the so called “police offences”, to which there also belonged fiscal offences, often referred to as “contraventions”. They were defined in the Prussian Landrecht (general code of law), as well as in specific provisions. Altogether, they made up a system of penal and administrative offences. Besides the French (judicial) and Austrian (judicial-administrative) model, there also arose a Prussian penal-administrative system which had an intermediary character; in the latter system, the above types of offences were handed over to the competence of administration with the option of vindicating one’s rights in a suitable court of law. In the 18th c. Prussia, the penal-fiscal offences belonged to the competence of *Kammerjustiz* which applied a court procedure. The Warsaw Duchy had standardized the penal fiscal law by adopting the Prussian model – penal and fiscal offences were left to the competence of administrative institutions, with the option of making an appeal in court. At the same time, substantive law, based on Prussian legislation, was applied. On the territory of the Kingdom of Poland, administration had been reorganized, leaving the penal fiscal cases in the hands of the administration. However, in everyday practice the right to vindicate one’s rights in a court of law had been retained. The system had been altered in 1824 in consequence of which court proceedings in courts of second instance had been done away with and some cases had been referred to the so called administrative penal courts. This model operated until 1867, though it was modified a number of times, for instance in connection with the abolition of customs borders with Russia in 1850. Substantive law was based on the legislative system of the Warsaw Duchy of 1809; the latter had been supplemented by special provisions. The defeat of the January uprising had led to the introduction of Russian regulations on the territory of the Kingdom of Poland.

Key words: penal fiscal law, Prussian Landrecht, Prussian Kingdom, Warsaw Duchy, Kingdom of Poland, administrative penal jurisdiction

Słowa kluczowe: prawo karne skarbowe, Landrecht pruski, Królestwo Pruskie, Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie, administracyjne sądownictwo karne

1. Podejmując temat, należy koniecznie najpierw spojrzeć z perspektywy współczesnej. Według dzisiejszej definicji bowiem:

[...] prawo karne skarbowe stanowi wyspecjalizowaną dziedzinę prawa karnego sensu largo, wyodrębnioną ze względów przedmiotowych, regulującą kwestię odpowiedzialności karnej za czyny godzące w interes finansowy państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub Wspólnot Europejskich oraz postępowanie w sprawach karnych skarbowych i postępowanie wykonawcze dotyczące wydanych orzeczeń¹.

Jest więc samodzielną gałęzią prawa. Co też dla dalszych rozważań jest ważne, ustawodawstwo karne skarbowe II Rzeczypospolitej (począwszy od regulacji z 1926 r.), jak również Polski Ludowej przekazywało orzekanie w sprawach przestępstw oraz wykroczeń skarbowych organom administracyjnym (finansowym) państwa, niemającym przymiotu niezawisłości². Dla naszych uwag konieczne jest również odniesienie się do tej części prawa karnego, którą określano mianem prawa karnego administracyjnego. W nie tak dawno powstałym i cenionym podręczniku jego autor, Witold Świda, dzielił prawo karne materialne na prawo karne powszechne, w którym wyróżniał prawo karne sądowe i prawo karne administracyjne (według kryterium organu orzekającego), a następnie na prawo karne skarbowe i prawo karne wojskowe³. Także przepisy Polski międzywojennej (rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karnoadministracyjnym) i wydana w Polsce Ludowej ustawa o orzecznictwie karnoadministracyjnym z 15 grudnia 1951 r. przekazywały rozpoznawanie licznych i różnorodnych wykroczeń organom administracji (przed II wojną światową – organom starościńskim, a po 1951 r. – kolegiom karnoadministracyjnym). Celnie podkreślał Andrzej Marek, iż dopiero kodyfikacja prawa wykroczeń z 1971 r. odeszła od dawnej nomenklatury „prawo karnoadministracyjne” w skutek zwycięstwa poglądu, iż

[...] materialne prawo wykroczeń nie jest – mimo licznych powiązań z ustawodawstwem administracyjnym, jeżeli chodzi o poszczególne wykroczenia – działem prawa administracyjnego, a różnicę między przestępstwem a wykroczeniem ustawodawca upatrywał w mniejszym stopniu społecznej szkodliwości czynu⁴.

Na gruncie prawa administracyjnego Zofia Duniewska podnosi zachodzące historycznie i współcześnie ścisłe związki prawa administracyjnego i karnego, ale też konieczność rozgraniczenia tych gałęzi prawa. Opowiada się za wcześniejszym poglądem Franciszka Longchamps de Brier, iż do prawa administracyjnego nie powinno należeć stosowanie represji karnej i bezzasadne jest orzekanie przez organy administracji. W sprawach wykroczeń „bowiem w istocie organy te w ten sposób sprawują nie admi-

¹ V. Konarska-Wrzošek, T. Oczkowski, J. Skorupska, *Prawo i postępowanie karne skarbowe*, Warszawa 2010, s. 21.

² Dopiero Kodeks karny skarbowy z 10 września 1999 r. powierzył rozpoznawanie wszystkich tego rodzaju spraw sądom. Por. *ibidem*, s. 28–30.

³ Por. W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1989 (wyd. IV zmienione).

⁴ A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2008, s. 14–15.

nistrację publiczną, ale po prostu represję karną w określonych rozmiarach”⁵. Dziś więc z tego punktu widzenia sytuacja jest unormowana i klarowna: prawo karne skarbowe posiada wyrazistą odrębność w szerszym obszarze prawa karnego, natomiast prawo karne administracyjne jest kategorią przeszłą w sensie formalnym – materialnie bowiem i procesowo mieści się w pojęciu prawa wykroczeń. Autorzy współczesnych opracowań prawa karnego, jak Lech Gardocki czy wspomniany wyżej Andrzej Marek, wyróżniają w ramach jego wyspecjalizowanych dziedzin prawo karne skarbowe (obok prawa karnego wojskowego), a prawo o wykroczeniach określają (L. Gardocki) jako „dziedzinę prawa blisko spokrewnioną z prawem karnym”⁶. A. Marek zwraca jednak uwagę na funkcjonowanie pozakodeksowego prawa karnego, zawartego w ustawach szczególnych normujących różnorodne dziedziny życia społecznego, a będących konsekwencją regulacji prawno-administracyjnych, prawno-gospodarczych itp., ale też podkreśla, iż przy określaniu odpowiedzialności karnej za przestępstwa przewidziane w ustawach pozakodeksowych mają zastosowanie przepisy części ogólnej kodeksu karnego⁷.

2. Powyższe uwagi niech posłużą dokładniejszemu wyjaśnieniu początków i ewolucji prawa karnego skarbowego oraz jego dawnych związków z konstrukcją prawa karnego administracyjnego. Europejska i polska geneza obydwu tych gałęzi prawa jest bowiem wspólna i wywodzi się z pojęcia policji jako jednego z zasadniczych elementów państwa publicznego wyznaczającego zakres uprawnień administracji wobec obywateli i sfery pozostawionej ich swobodnej działalności. Kształtowanie się policji wiązało się ściśle z przemianami państwa – od absolutyzmu po liberalny ustrój konstytucyjny, w ostatecznym wyrazie w postaci państwa prawa. Sam termin „policja” był używany we Francji u schyłku średniowiecza (*police, politesse*) do określania różnego rodzaju działań prowadzonych przez władze na obszarze miasta bądź państwa w celu zapewnienia porządku oraz dobrobytu. Co istotne, działania te nie ograniczały się do zarządu, ale obejmowały również stanowienie przepisów prawnych oraz sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. U schyłku XV stulecia taka konstrukcja policji przeniknęła z Francji do Niemiec i tu jej dzieje „toczyły się odtąd własnymi drogami”⁸. Przedewszystkim ewolucja pojęcia policji, jaka dokonała się na gruncie niemieckim w ciągu XVII i XVIII w., doprowadziła do odejścia od szerokiego jej rozumienia jako całości organizacji i działalności państwa oraz oddzielenia się takich sfer życia publicznego, jak sprawy zagraniczne, wojskowe, wyznaniowe, finansowe i sądownictwo. Oznaczało to zawężenie kompetencji policji do

⁵ To według dawniejszych pojęć – pisze Z. Duniewska nie bez racji – prawo wykroczeń uznawano za swoistą kombinację prawa administracyjnego i prawa karnego, zaś orzecznictwo karno-administracyjne nazywano sądownictwem społecznym albo małym wymiarem sprawiedliwości, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 181–184. Kwestie przynależności prawa karnego skarbowego do prawa karnego bądź administracyjnego w II Rzeczypospolitej podnosi też A. Pasek w syntetycznym opracowaniu pt. *O początkach prawa karnego skarbowego w Drugiej Rzeczypospolitej* [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, red. D. Bogacz, M. Tkaczuk, Szczecin 2006, s. 643–649.

⁶ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 2; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 11.

⁷ A. Marek, *Prawo karne...*, s. 12.

⁸ Por. W. Szwarc, *Zarys ewolucji i pojęcia policji w monarchii pruskiej w XVIII i XIX w.* [w:] *Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa*, red. H. Groszyk, L. Dubel, Lublin 1986, s. 118.

obszaru i działalności administracji wewnętrznej. Celem XVIII-wiecznych przepisów policyjnych było przede wszystkim regulowanie stanu „dobrego porządku” zbiorowości, ale i bezpieczeństwo jednostek oraz zapewnienie doczesnej pomyślności. Wyraźny w tej epoce wzrost funkcji państwa połączony z silną pozycją i interesem absolutnego władcy doprowadzał w sferze zarządu wewnętrznego do tworzenia nowych, odrębnych organów oraz rozszerzania zakresu właściwości rzeczowej. W ślad za tym odbierano sądom orzecznictwo w sprawach uznawanych za policyjne i przekazywano je administracji. W absolutnym państwie pruskim prawodawstwo policyjne stanowiło jedno z „praw majestatu” i mogło być częściowo przeniesione na niższe ogniwa administracji tylko przez monarchę, przy jednoczesnym obwarowaniu formalnym wymogiem akceptacji normy przez organ zwierzchni. Organy policyjne zostały wyposażone w prawo wydawania ogólnych nakazów i zakazów opatrzonych sankcją karną oraz w czynnościach egzekucyjnych, zmierzających w indywidualnych przypadkach do wymuszania określonego zachowania⁹. Jak to formułowano w niemieckiej doktrynie policystycznej, jeszcze na początku XIX w. policja to działalność „władzy rządowej w celu uchylecia przeszkód i nadużyć, które bądź jako nadzwyczajne wypadki, bądź w skutek ludzkiej złośliwości i ułomności tamują urzeczywistnienie celów rządu”¹⁰. Tak więc materialne pojęcie policji odnosiło się do szeroko rozumianego bezpieczeństwa i interesów państwa, porządku oraz dobrobytu wewnątrz kraju, co można utożsamiać z całokształtem administracji wewnętrznej. Organy policji miały też, obok funkcji nadzorczych czy korygujących, uprawnienia jurysdykcyjne oraz działały, opierając się na określonych procedurach. Mimo widocznego już u schyłku XVIII w. procesu rozdzielania wymiaru sprawiedliwości od spraw zarządu, uważano, że przestępstwa zagrożone karami policyjnymi winny pozostawać w gestii administracji.

3. Tak rozumiany system policji funkcjonujący w XVIII-wiecznych Prusach także wyodrębnił szeroko kategorię tzw. przewinień policyjnych, obejmujących różnorodne wykroczenia godzące w bezpieczeństwo, porządek publiczny i interesy państwa. Wśród nich wyróżniały się zwłaszcza czyny z dziedziny fiskalnej, kierowane przeciwko należnym dochodom Skarbu. Należały do nich ówczesne naruszenia przepisów o akcyzie, tj. skierowane zarówno przeciwko monopolom państwa, jak i pozostałościom regale monarchy, sprzeniewierzenia podatkowe, szczególnie w zakresie podatków pośrednich i innych obowiązków tego charakteru na rzecz Skarbu Państwa, i wreszcie przestępstwa celne. Wykroczenia te, noszące ogólną nazwę kontrawencji, zostały unormowane w Landrechcie Pruskim z 1794 r. oraz licznymi przepisami szczegółowymi („prawami policyjnymi państwa”). W Landrechcie zamieszczone zostały w części II, tytule XX, rozdziale 7: *O przywłaszczeniach i bezprawnych wdzieraniach się w zastrzeżone prawa państwa*¹¹. Główne typy tego rodzaju wykroczeń to kontrabanda, czyli wprowadzanie bądź wywożenie z państwa towarów lub rzeczy zabronionych (§ 277), i defrauda-

⁹ *Ibidem*, s. 125. Por. także E. Apel, *Die Entwicklung des Rechtsschutzes in der preußischen Verwaltung*, Marburg 1961, s. 9–16, 25.

¹⁰ Cyt. za: E. Apel, *Die Entwicklung...*, s. 9.

¹¹ Por. *Powszechne prawo kryminalne dla państw pruskich*, cz. II, przeł. I. Stawiarski, Warszawa 1813, s. 46–64.

cja, polegająca na braku uiszczenia należnych opłat cła bądź akcyzy, a więc przemyt (§ 278). W obydwu przypadkach przewidziana była konfiskata towaru, a następnie kary pieniężne, a także cielesne. Do tej kategorii wykroczeń Landrecht szerzej zaliczał fałszerstwa pieniędzy oraz kontrawencje stemplowe, naruszanie monopolu pocztowego, przepisów o polowaniu na zwierzynę i prawa górniczego oraz ogólnie „wszelkie nadwężanie praw państwa”¹². Na podstawie sformułowania Landrechtu administracyjne przepisy szczególne normowały wykroczenia i kary przede wszystkim w sferze podatkowej i opłat akcyzowych. Wykroczenia tego typu były popełniane z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej lub handlowej bez wymaganego zezwolenia (tzw. konsensu), a więc kierowane także przeciwko monopolom państwa (sól, tytoń), regaliom, jak również pozostałym dochodom. Dotyczyło to w szerokim zakresie opłat z tytułu handlu (np. nielegalnego uboju mięsa), produkcji i wyszynku alkoholu itp. Dla tego rodzaju wykroczeń ustalili się termin „kontrawencje” (w znaczeniu ściślejszym), obok wykroczeń „kontrabandy” bądź „defraudacji”. Nomenklatura w tym zakresie nie była jeszcze w XIX w. jednolita, bowiem określano też terminem „defraudacja” ogół tego rodzaju wykroczeń – zamiennie również używając w tym zakresie pojęcia „kontrawencja”. Ogół wydawanych w tej mierze przepisów prawnych nazywano najczęściej „fiskalnymi” lub „skarbowymi” bądź „defraudacyjno-kontrabandowymi” czy też wprost „defraudacyjnymi”. Używano też pojęcia, jak już wspomniano, „przewinienia policyjne”, a także „przepisy administracyjno-karne”, rozumiejąc przez to prawo administracji do karania za nie. Tak więc to, co współcześnie określamy prawem karnoskarbowym, łącznie z procedurą, mieściło się w pojęciu prawa karnoadministracyjnego, a jego naruszenia zawierały się we wspólnej kategorii wykroczeń¹³.

Po głębokich europejskich przemianach ustrojowych na przełomie XVIII i XIX w. możemy już mówić o ukształtowaniu się zasad odpowiedzialności i postępowania w powyższych sprawach. Na kontynencie wytworzyły się trzy modele rozstrzygania wykroczeń, w tym kontrawencji karnoskarbowych. Był to system francuski, zgodnie z którym przewinienia policyjne traktowano jako przestępstwa i orzekanie co do nich oddano sądom powszechnym, stosującym szybką i prostą procedurę. Drugim był system austriacki, odróżniający wykroczenia poważniejsze (kryminalne), które podlegały kompetencji sądów, i wykroczenia administracyjne, gdzie prawo karania posiadały organy administracji, a kary były traktowane jako środek przymusu administracyjnego¹⁴. Trzecim był system pruski (później określany jako niemiecki) o odmiennym charakterze, który modelowo przyjmował rozwiązanie pośrednie – oddawał rozpoznawanie tych spraw w gestię administracji, ale z możliwością przejścia na drogę sądową, na żądanie obwinionego, po otrzymaniu decyzji administracyjnej. W systemie tym organy administracji czerpały prawo do karania z konstrukcji tzw. zastępczego wymiaru sprawiedliwości¹⁵. Ponieważ pruskie rozwiązania wywarły bezpośredni wpływ na unormowania

¹² Por. § 242 Landrechtu: „Ktokolwiek wstrzymuje krajowi należne podatki i dochody, sposobem oszukańskim, jeżeli szczególne prawa innej na to nie oznaczają kary, poczworną ilość tego co zatrzymał, złożyć obowiązany”. *Ibidem*, s. 49.

¹³ Por. A. Marek, *Prawo wykroczeń...*, s. 31.

¹⁴ *Ibidem*, s. 9–10. Po powstaniu w Austrii sądownictwa administracyjnego Trybunał Administracyjny sprawował kontrolę kasacyjną nad legalnością decyzji organów administracji.

¹⁵ *Ibidem*, s. 10.

w Księstwie Warszawskim i następnie w Królestwie Polskim, spójrzmy bliżej na drogę ich wykształcania, koncentrując się już na wykroczeniach karnoskarbowych. Jeszcze w I Rzeszy, w monarchii brandenbursko-pruskiej, na podstawie wyżej scharakteryzowanej doktryny policji, orzekanie w sprawach skarbowych (tzw. *Polizeisachen*) stawało się udziałem administracji. Trzeba zwrócić uwagę, iż pojęciem przeciwstawnym był sądowy wymiar sprawiedliwości (tzw. *Justizsache*), a linię rozdzielającą te dwie kategorie spraw stanowiło naruszenie „skutecznie nabytego prawa prywatnego”. Stąd też już wówczas opierano się na zasadzie, iż sprawy o charakterze policyjnym mogły być skierowane na drogę sądową w razie pogwałcenia tegoż prawa prywatnego¹⁶. Rodziło to wiele problemów natury kompetencyjnej, a rozdział właściwości między administracją a sądami często był dokonywany kazuistycznie, na podstawie względów celowościowych, choćby interesu władcy oraz państwa. Decydujący krok w kierunku urzeczywistnienia tzw. *Kammerjustiz* został uczyniony na początku XVIII w., kiedy po utworzeniu jednolitego zorganizowanego i trwałego systemu administracji terytorialnej i centralnej (kamery wojny i domen oraz Generalne Dyrektorium) wymiar sprawiedliwości w materii skarbowej, z uwagi na szczególne znaczenie dla państwa, był przekazany tymże organom. Właśnie jako pierwsi prawo do karania otrzymali urzędnicy zajmujący się administracją i kontrolą nowo wprowadzonych przepisów o akcyzie i w przedmiocie sprzeniewierzeń podatkowych. Następnie kamerom przekazano prawo do wymierzania kar za defraudacje celne, naruszanie regaliów i podobne wykroczenia¹⁷. Powyższe i inne uprawnienia administracji w tym względzie, z jednoczesnym ograniczeniem właściwości sądów, zostały po raz pierwszy zebrane w rozporządzeniu z 1 marca 1709 r.¹⁸ Stałe jednak powtarzające się konflikty kompetencyjne między kamerami a sądami zmuszały w latach następnych do kolejnych, kazuistycznych regulacji właściwości za pomocą tzw. regulaminów resortowych oraz instrukcji. Ważne miejsce zajmuje tu regulamin wydany przez ministra sprawiedliwości Samuela von Cocceji w 1749 r., a więc już za panowania Fryderyka II. W interesujących nas kwestiach utrzymał jurysdykcję kamer, powołując się na historyczne interesy władcy (podatki, regalia i inne wpływy skarbowe). W postępowaniu przed kamerami nakazał natomiast stosowanie procedury sądowej¹⁹. W ten sposób zaczęła się kształtować „administracyjna droga sądowa” kończąca się wydaniem orzeczenia z podaniem podstawy prawnej wraz z motywami. Orzecznictwo *Kammerjustiz* odchodziło od arbitralności i również stało na stanowisku zapewnienia ochrony prawnej jednostki, naturalnie w warunkach państwa absolutnego²⁰. Ostatnie udoskonalenie otrzymała pruska *Kammerjustiz* w latach 1782–1783. Regulaminem z 12 lutego 1782 r. do rozpoznawania spraw skarbowych (i innych wykroczeń admini-

¹⁶ Słusznie pisał W. Szwarc, iż „termin prawo prywatne rozumiano w XVIII w. nie przedmiotowo, ale wyłącznie podmiotowo, jako prawo osoby prywatnej, niezależnie od tworzącej je podstawy prawnej, rodzaju stosunków, z jakich powstawało”. W. Szwarc, *Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX wieku na tle historycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” (dalej: *Annales UMCS*) 1988, sec. G, vol. 35, s. 76–77.

¹⁷ M. Sellmann, *Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit- ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen* [w:] *Staatsbürger und Staatsgewalt: Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*, Bd. 1, hrsg. von H.R. Kühl, R. Naumann, Karlsruhe 1963, s. 35–38.

¹⁸ *Ibidem*, s. 39.

¹⁹ E. Apel, *Die Entwicklung...*, s. 18–19.

²⁰ W. Szwarc, *Model pruskiego...*, s. 79–80.

stracyjnych) powołano specjalne deputacje sądowe przy kamerach, oddzielone od administracji aktywnej i składające się z odrębnego personelu o fachowym wykształceniu. W bardziej skomplikowanych sprawach decyzję należało jednak podejmować na plenum kamery. Instancją odwoławczą od orzeczeń kamer było Generalne Dyrektorium, ale w 1783 r. powołano jako drugą instancję Centralną Deputację Rewizyjną, zorganizowaną na wzór deputacji kameralnych²¹. W tym kształcie sądownictwo kamer (określane coraz częściej jako „kamerowe” Justizsache w odróżnieniu od drogi sądownictwa zwyczajnego) funkcjonowało do przełomu stuleci XVIII i XIX. Ani pruska Powszechna Ordynacja Sądowa z 1793 r., ani wspomniany wyżej Landrecht z 1794 r. nie odrzucały podziałów kompetencyjnych ustalonych wcześniejszymi aktami prawnymi, a zwłaszcza regulaminem z 1749 r.²²

U schyłku XVIII w. coraz wyraźniej rozwijały się jednak tendencje domagające się odejścia od samodzielnej jurysdykcji administracyjnej kamer. Szczególnie uwidaczniało się to w kręgach sądowych zarzucających administracji występowanie w roli sędziego we własnych sprawach. Brak ogólnej reguły kompetencyjnej powodował krytykę i rozdził konflikty kompetencyjne oraz przeświadczenie o uprzywilejowaniu administracji. Przeciwno tego rodzaju sądownictwu występował zarówno ówczesny minister sprawiedliwości Johann Heinrich C. Carmer, jak i jego współpracownik, wybitny prawnik Carl Gottlieb Svarez. Wiązało to się z ogólnym dążeniem w Prusach do oddzielenia sądownictwa od administracji i wykluczenia ingerencji organów władzy, łącznie z monarchą, w sprawy sądowe. Zmiany w tym kierunku przeprowadzono najwcześniej na obszarach byłej Rzeczypospolitej, traktując je jako „poligon doświadczalny”. W latach 1795–1797 (Prusy Południowe i Nowo-Wschodnie) dokonano nowego, zasadniczego rozdziału kompetencji między administracją a sądami wraz z likwidacją *Kammerjustiz* i przekazaniem spraw natury administracyjnoprawnej (szeroko rozumianych) sądom zwyczajnym. Zapoczątkowany proces uległ jednak zahamowaniu i ograniczeniu, m.in. w sprawach karnoskarbowych czy też szerzej w zarządzeniach administracji finansowej. Kamerom pozostawiono nadal rozstrzyganie kontrawencji podatkowych, wynikających z regaliów i innych opłat publicznych oraz defraudacji celnych. Natomiast, co istotne, od decyzji organów administracji zastrzeżono możliwość drogi odwoławczej w sądownictwie zwyczajnym. Zwyciężyła ostatecznie koncepcja dwóch dróg postępowania administracyjnej bądź sądowej, by w ten sposób tworzyć system kontroli administracji, ale jednocześnie nie paraliżować jej funkcji (w tym wypadku kamer), jak to zauważył Martin Sellmann, pod względem strzeżenia *Wohl des Ganzen*²³. Ten charakterystyczny sposób postępowania, przyjęty w rozporządzeniu z 1808 r. reformującym administrację, okazał się trwały przy konstrukcji prawa wykroczeń. W państwie pruskim po 1808 r. ujawniła się wyraźna tendencja do ograniczania drogi sądowej, między innymi w przedmiocie podatków – wykracza to jednak chronologicznie poza niniejsze rozważania.

²¹ W. Rüter, *Verwaltungsrechtsschutz in Preußen von 1749 bis 1842*, Bonn 1962, s. 76.

²² Zwłaszcza że za rządów Fryderyka II nastąpiła radykalna zmiana podatków pośrednich i wprowadzenie nowych monopolów państwowych, jak choćby w 1765 r. monopolu tytoniowego, a w 1781 r. monopolu na kawę. Fryderyk II powołał też Generalną Administrację Cel i Akcyz, wyłączając ten obszar z zadań Generalnego Dyrektorium. Fiskalizm pruski zdecydowanie sprzyjał szerokim uprawnieniom administracji, także w sferze karnej. Por. M. Klementowski, *Powszechna historia ustroju*, Warszawa 2012, s. 284–288.

²³ M. Sellmann, *Der Weg...*, s. 39 in.

4. System pruski przeszedł więc w ciągu XVIII w. znamiennej ewolucję, a jego rozwiązania znalazły się w utworzonym w 1807 r. Księstwie Warszawskim. W państwie tym organizacja aparatu skarbowego łączyła w sobie elementy wzoru francuskiego z dotychczasowym trybem pruskim, jak też funkcjonowały niektóre dawne polskie normy postępowania. W zakresie przychodów skarbowych, zarówno podatków bezpośrednich, jak i pośrednich, ceł, monopoli władze Księstwa Warszawskiego utrzymały rozwiązania wprowadzone przez Prusy²⁴. W konsekwencji przyjęto też pruski model rozstrzygnięcia wykroczeń karnoskarbowych. Uczyniła to już ustanowiona w styczniu 1807 r. Komisja Rządząca, powołując w dziedzinie administracji centralnej na czele resortu skarbu dyrektora, któremu powierzała m.in. „decydowanie ostateczne wypadków skarg w materiałach skarbowych, dochodów stałych i niestałych tyczących się tudzież kontraband, defraudacji [...]”²⁵. To ogólne stwierdzenie, utrzymujące tego rodzaju sprawy w gestii administracji, zostało rozwinięte rozporządzeniem Komisji z 9 kwietnia 1807 r. organizującym administrację terytorialną w departamentach popruskich. Przy Izbach Administracyjnych Departamentowych utworzono mianowicie odrębne Deputacje Ceł i Akcyz, którym oddano m.in. orzekanie w sprawach „kontrabandowych i defraudacyjnych”. W przypadku gdy kara, łącznie z wartością skonfiskowanego towaru, nie sięgała kwoty 180 zł, orzekały ostatecznie. Jeśli przekraczała tę kwotę, można było wystąpić na drogę sądową z zachowaniem instancyjności postępowania. Rozporządzenie stwierdzało jednoznacznie, iż zarówno zakres rzeczowy wykroczeń karnoskarbowych, jak i katalog kar mają być utrzymane według norm pruskich²⁶. W innym miejscu Komisja Rządząca wskazała, iż chodzi o przepisy pruskie z roku 1795 względem „administracji sprawiedliwości w sprawach akcyzowych, celnych i konsumpcyjnych”²⁷. Następnie konstytucyjne władze Księstwa, utrzymując pruski system finansowy, a zwłaszcza podatkowy, w konsekwencji nie naruszały przepisów karnoskarbowych. Przepisami z lat 1809–1810 normy pruskie rozciągnięto też na teren czterech departamentów pogalicyjskich i w ten sposób funkcjonowały one na obszarze całego Księstwa Warszawskiego²⁸. Dekretem Księcia Warszawskiego z 25 marca 1809 r. wprowadzono na szczeblu departamentu nową organizację skarbową, powołując dyrekcje skarbu na czele z dyrektorem pozostające pod nadzorem prefekta²⁹. Sposób postępowania w wykroczeniach karnoskarbowych został natomiast określony w Instrukcji Ministra Skarbu z 20 listopada 1809 r. *Dla komór cel-*

²⁴ Prusacy, szczególnie w sferze podatkowej, zmodyfikowali tylko dawne polskie rozwiązania, ale unormowali je szczegółowo i precyzyjnie. Funkcjonował w Księstwie monopol solny, a od 1811 r. tytoniowy. Por. szerzej W. Witkowski, *Nowożytna skarbowość na ziemiach polskich w latach 1764–1918* [w:] *System prawa finansowego*, t. I: *Teoria i nauka prawa finansowego*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2010, s. 101–107.

²⁵ *Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z r. 1807*, t. 1, wyd. M. Rostworowski, Kraków 1918, s. 577 (pos. 24 marca 1807 *Organizacja Dyrekcji Skarbowej*).

²⁶ *Ibidem*, s. 603.

²⁷ Tak wynika z obszernego elaboratu przedstawionego w 1819 r. przez Komisję Rządową Przychodów i Skarbu (KRPiS) Królestwa Polskiego, dotyczącego „kontraband i defraudacji”. Archiwum Główne Akt Dawnych (dalej: AGAD), I Rada Stanu Królestwa Polskiego (dalej: I RSKP), sygn. 374, s. 9.

²⁸ Por. W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 141 i n.

²⁹ *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego* (dalej: DPKW), t. I, s. 285–291. Pobór podatków stałych należał w powiecie do poborców, a podatki pośrednie pobierały urzędy konsumpcyjne w miastach. Oddzielnie funkcjonowały urzędy celne i solne. Departamenty Ceł i Akcyz zostały wówczas zlikwidowane, a w dyrekcjach skarbowych ustanowiono urząd referenta prawnego do prowadzenia spraw „defraudacyjnych i kontrawencyjnych”.

nych i konsumpcyjnych Księstwa Warszawskiego, jak sobie przy odkryciu kontrawencji postępować mają³⁰. Według niej całe postępowanie przygotowawcze, po stwierdzeniu kontrawencji, miało być prowadzone przez urzędników właściwej komory celnej lub konsumpcyjnej, a sporządzone akta „instrukcji sprawy wraz z raportem” przedstawiano dyrektorowi skarbu w departamencie celem wydania decyzji. Obwiniony w ciągu 2 tygodni od daty powiadomienia o decyzji dyrektora mógł się odwołać do sądów zwyczajnych (Trybunału Cywilnego I instancji) lub pozostać przy drodze administracyjnej, żądając rozstrzygnięcia przez ministra skarbu. W tym ostatnim przypadku musiał jednak „komorze protokolarnie oświadczyć”, iż rezygnuje z postępowania sądowego. Kara wymierzana w obydwu postępowaniach miała mieć w zasadzie charakter pieniężny (przy recydywie bądź użyciu broni palnej można było stosować karę pozbawienia wolności). Po jej wyegzekwowaniu dzielono ją na 24 części w sposób następujący: połowa przypadała Skarbowi, 11/24 części szło na rzecz ewentualnego „denuncjanta”, a jedna część przypadała urzędnikowi prowadzącemu śledztwo. Po zaprowadzeniu monopolu tytoniowego specjalnym dekretem z 17 lipca 1812 r. przepisano tryb postępowania przy naruszających go wykroczeniach. W przypadku orzeczenia kary (pieniężnej) przewidywano możliwość przejścia do drogi sądowej analogicznie jak w instrukcji z 1809 r., ale jeśli przy popełnieniu defraudacji stwierdzono popełnienie czynu karnego, właściwym dla sprawy stawał się sąd kryminalny³¹.

Resumując, w latach Księstwa Warszawskiego, opierając się na modelu pruskim, unormowano tryb postępowania w sprawach karnoskarbowych i od 1809 r. zaprowadzono ład w ich rozstrzyganiu. Strony (obwiniony bądź władze skarbowe) miały możliwość stosowania dwóch wzajemnie wykluczających się dróg postępowania: administracyjnej (dyrektor skarbu – minister) i administracyjno-sądowej (dyrektor skarbu – sądy zwyczajne)³².

5. W Królestwie Polskim postanowieniem namiestnika z 3 lutego 1816 r. zaprowadzono nową organizację władz administracyjnych. W miejsce byłej dyrekcji skarbu powołano w komisjach wojewódzkich wydziały skarbowe – co by sugerowało ciągłość instytucji – nie określono jednak ich kompetencji w zakresie sprawowania jurysdykcji karnoskarbowej. Dano im tylko funkcje nadzorcze w stosunku do zagadnień podatkowych, celnych, monopoli itp.³³ Nie przekazano też wyraźnie spraw defraudacyjnych innym organom administracyjnym ani sądom zwyczajnym. Z kolei dekretem królewskim z 11 października

³⁰ Druk oddzielny, przechowywany m.in. w Bibliotece KUL, Zakład Prawa Kanonicznego, sygn. III 337, w zbiorze zatytułowanym *Instrukcje Skarbowe*. Szczegółowa instrukcja liczy 34 paragrafy, a podpisana jest przez, oprócz ministra skarbu Jana Węgłęńskiego, Augusta Labesiusa, plenipotenta generalnego skarbu.

³¹ DPKW, t. IV, s. 338 in. Por. też A. Heylman, *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1861, s. 56.

³² Odrębnymi i licznymi przepisami regulowano też w Księstwie przestępstwa w stosunku do lasów narodowych (głównie wyręb i kradzież drzewa), określane też jako „defraudacje leśne”. Także w procedurze postępowania z defraudantami stosowano wzór pruski, z tym że decyzje o ukaraniu podejmowały władze leśne, a przy odmowie wykonania kary pieniężnej sprawa przechodziła na drogę sądową (na szczeblu podsędką w sądzie pokoju). Por. J. Miłobędzki, *Gospodarka leśna i lasy narodowe Księstwa Warszawskiego*, „Sylwan” 1958, nr 12, s. 63 i n.

³³ Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: DPKP), t. II, s. 36–37.

1816 r. powołano w celu obrony i prowadzenia spraw skarbu oraz własności publicznych Prokuratorię Generalną. Artykuł 10 tegoż postanowienia nakazywał Prokuratorii, „iż jak najtroskliwiej baczyć powinna, aby na drogę procesu w sądach zwyczajnych zwracanym nie było” m.in. rozpoznawanie spraw z defraudacji, „szkód celnych i leśnych i przychodów skarbowych niestałych, jako to z cła, poczty, konsumpcji, od rzezi bydła, z loterii, soli, tabaki, stemplowego papieru wynikających i innych tym podobnych”³⁴. Oddawano więc te sprawy w gestię administracji bez sprecyzowania właściwych do rozstrzygnięcia organów administracyjnych i drogi postępowania.

Jednocześnie na przełomie 1816 i 1817 r. prowadzone były w Radzie Stanu Królestwa Polskiego prace nad przywróceniem sądownictwa administracyjnego – wprowadzonego i funkcjonującego w Księstwie Warszawskim, tj. sądownictwa sprawowanego przez administrację w sporach między obywatelami a Skarbem głównie w przedmiotach dzierżaw dóbr narodowych, z umów tzw. entreprzyzy (tj. przedsiębiorstwa) i liwerunku (dostawy), alewiacji (ulg) podatkowych i innych, ściśle wyliczonych w przepisach prawnych³⁵. Odnośny projekt KRPiS z 1816 r. wnioskujący przywrócenie tegoż sądownictwa w Królestwie stał na stanowisku włączenia doń spraw defraudacyjno-kontrabandowych i oddania ich sądom administracyjnym. Wychodził z założenia, że wszystko to, co dotyczy administracji, a zwłaszcza przedmioty dotyczące dochodów skarbowych, winno być przez nią i w sposób jednolity rozstrzygane. W Radzie Stanu Królestwa panowały nieco inne poglądy. Sprzeciwiano się przekazaniu sądom administracyjnym sporów defraudacyjno-kontrabandowych, motywując to obawą przed nadmiernym rozrostem kompetencji administracji, odmiennością problematyki fiskalnej, a także większym obciążeniem samej Rady Stanu przewidzianej jako II instancja sądów administracyjnych. W miejsce projektowanego rozwiązania zaproponowano (na wniosek radcy stanu Jerzego Okołowa) utrzymanie w tej materii dawnych zasad postępowania jako już sprawdzonych w praktyce i dogodnych dla systemu skarbowego Królestwa³⁶.

Tak też się stało. Postanowienie królewskie z 30 marca / 11 kwietnia 1817 r., przywracające sądownictwo administracyjne, w przedmiocie rozstrzygnięcia spraw defraudacyjno-kontrabandowych stanowiło w art. 4: „urządzenia skarbowe w województwach mazowieckim, kaliskim, płockim i augustowskim [tj. pruskie – W.W.] przy załatwianiu sporów skarbowych zachowywane, rozciągać się będą na cały kraj naszego Królestwa Polskiego”³⁷.

Na gruncie obowiązujących przepisów powstała więc wyraźna możliwość niejednolitego postępowania w sprawach fiskalnych, a nawet sprzeczność. Z jednej strony postanowienie o Prokuratorii nakazywało wyłączność władz administracyjnych, z drugiej postanowienie z 30 marca / 11 kwietnia 1817 r., utrzymując przepisy pruskie z czasów Księstwa, w skutku oddawało te sprawy też administracji, ale z ciągłą możliwością odwołania się do sądów zwyczajnych.

W ślad za tym poszła i różnorodność praktyki. Powołana w 1816 r. w zastępstwie Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu tzw. Delegacja Administracyjna, do ostatecznego

³⁴ *Ibidem*, s. 122–124.

³⁵ Por. szerzej W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984, s. 17 i n.

³⁶ AGAD, I RSRP, sygn. 418, s. 535–539; I RSKP, sygn. 427, s. 4–11, 27–28.

³⁷ DPKP, t. III, s. 176–181.

rozstrzygania spraw spornoadministracyjnych, początkowo stała na stanowisku, iż na gruncie postanowienia o Prokuratorii wykroczenia defraudacyjno-kontrabandowe mają należeć do sądownictwa administracyjnego. Winny być one rozpoznawane przez komisje wojewódzkie jako sądy administracyjne I instancji, a przez Delegację w II. Zaczęła też rozpatrywać te sprawy i w kierunku takiego toku postępowania kształtować orzecznictwo³⁸. Wobec sprzeciwu co do takiej procedury założonego przez KRPiS namiestnik królewski reskrytem z 23 marca 1820 r. uznał jednak Delegację Administracyjną i sądownictwo administracyjne za niewłaściwe do rozpatrywania spraw fiskalnych i polecił stosowanie przepisów z czasów Księstwa, usankcjonowanych postanowieniem z 30 marca / 11 kwietnia 1817 r. W ten sposób sprawy karnoskarbowe zostały wyłączone spod sądownictwa administracyjnego³⁹.

Postępowanie przewidziane postanowieniem z 30 marca / 11 kwietnia 1817 r. stosowano w ciągu tego czasu równolegle. Sprawy defraudacyjno-kontrabandowe rozstrzygano w drodze administracyjnej przez komisje wojewódzkie i KRPiS, ale też od decyzji komisji wojewódzkich obwinieni odwoływali się do sądów zwyczajnych.

Zachwianie modelu pruskiego i dwutorowość postępowania spowodowały, iż zaczęto coraz częściej odwoływać się od wyroków sądów zwyczajnych jeszcze do Delegacji Administracyjnej. Na jej wniosek namiestnik postanowieniem z 18 sierpnia 1818 r. zadecydował, iż te sprawy, które są rozpoznawane w sądach zwyczajnych, mają być w nich dokończone w sposób ostateczny⁴⁰.

Wszystko to powodowało, jak zauważyła w 1819 r. KRPiS:

[...] iż zdarzają się zawikłania zagrażające uszkodzeniu w dochodach skarbowych. Przytem tworzą się bezpotrzebne korespondencje, pomnażają się nowe procesa, na ostatek przez niewłaściwe atrybucje jednych władz uwłacza się atrybucjom do innych władz należącym [...]⁴¹.

Dlatego też ta sama Komisja przygotowała w 1819 r. obszerny projekt, pragnąc, w imię uregulowania i przysporzenia dochodów skarbowych, ujednoczyć postępowanie w wykroczeniach kontrabandowo-defraudacyjnych. Proponowano w nim powrót do pruskich rozwiązań z epoki Księstwa Warszawskiego, jako już wypróbowanych i zdających egzamin, a więc przekazanie tych spraw organom administracji, tj. komisjom wojewódzkim orzekającym w trybie zwyczajnej decyzji administracyjnej z możliwością odwołania się do Ministra Przychodów i Skarbu bądź rozpoczęcia procesu w sądach zwyczajnych. Motywy projektu były następujące:

[...] droga administracyjna dla szukających ulgi, albo rozprawa w sądach zwyczajnych dla szukających sprawiedliwości, wcale w niczem nie uchybi przeciwko konstytucji, gdyż ta każdemu dozwala i szukać łaski i żądać sprawiedliwości – ani też przez wskazanie pomienionej drogi dla defraudanta żadna przykrość dla skarbu nie stanie się, bo w interesach defraudacyjnych skarb jest zadowolonym gdy defraudant na pierwszym impecie popełnionej defraudacji zostanie w drodze administracyjnej ukarany. Dalej pisała: jeżeli więc defraudant zechce się procesować w sądach zwyczajnych, to nierównie dla niego większa stąd nieprzyjemność wynika aniżeli dla skarbu, bo defraudant musi opłacić stemple, wpis, obrońców i przytem częstokroć sprawę ze skarbem prze-

³⁸ W. Witkowski, *Sądownictwo...*, s. 69–70.

³⁹ *Ibidem*, s. 70.

⁴⁰ DPKP, t. VI, s. 227–228.

⁴¹ AGAD, I RSKP, sygn. 374, s. 14.

grywa, gdy tymczasem skarb przyprowadzając decyzje w drodze administracyjnej w przedmiotach defraudacyjnych wydane do egzekucji, użytkuje zdobyczy z praktykujących się defraudacji pochodzących⁴².

Projekt ten wstrzymano w Radzie Stanu, twierdząc, iż najpierw należy opracować kodeks z prawem materialnym i procedurą dla tychże wykroczeń. Polecono to zadanie KRPiS, ale ostatecznie nigdy nie doczekało się realizacji.

Najczęstsza praktyka do roku 1824 wyglądała w ten sposób, że orzekały komisje wojewódzkie, a „defraudanci” w ogromnej większości przypadków wybierali drogę administracyjną, tj. odwoływali się do KRPiS (rezygnując z drogi sądowej). Jak informowała KRPiS, na kilkanaście tysięcy spraw defraudacyjno-kontrabandowych rocznie tylko kilkanaście trafiało do sądów zwyczajnych⁴³.

Taki stan rzeczy utrzymywał się do 1824 r., kiedy to 24 sierpnia postanowieniem namiestnika uregulowano na nowo postępowanie w sprawach kontrawencji skarbowych⁴⁴. Przede wszystkim zarzucono w nim dotychczasowy system pruski, bowiem kompetencje w tym zakresie przekazano wyłącznie organom administracji, tj. komisjom wojewódzkim i KRPiS. Występowały one w podwójnym charakterze, w zależności od wartości przedmiotu sprawy, i stosowały odrębne tryby postępowania. Mianowicie jeśli wartość ta (łącznie z przewidywaną karą) nie przekraczała 100 zł, decydowały jako organy administracji w I i II instancji w tzw. drodze prostoadministracyjnej. Kiedy spór dotyczył większej wartości, stworzono tzw. drogę administracyjno-sądową i komisje wojewódzkie oraz KRPiS występowały jako tzw. administracyjne sądy karne. Określono, iż w tym wypadku orzeczenia (zwane wyrokami) w obydwu instancjach mają być wydawane w formie sądowej, łącznie z klauzulami egzekucyjnymi. Stronom, tj. obwinionemu oraz Skarbowi Publicznemu, przysługiwało prawo do tzw. założenia rekursu do KRPiS od wyroku komisji wojewódzkiej w terminie 14 dni od jego otrzymania bądź opublikowania. Wyrok KRPiS był ostateczny z możliwością tylko udania się do „łaski Namiestnika”.

Rozwiązania przyjęte w postanowieniu z 1824 r. niewątpliwie dowodziły skuteczności działań KRPiS pod rządami ministra ks. Franciszka Ksawerego Druckiego-Lubeckiego. Książę-minister był bowiem zdecydowanym zwolennikiem umacniania aparatu administracyjnego Królestwa oraz organizowania go na zasadach resortowości, jednolitości zadań i ścisłej hierarchiczności jego szczebli. Komisja Skarbu ciągle więc uzasadniała przejście tej kategorii spraw przez administrację, motywując to szybkością, skutecznością działań jej organów w odróżnieniu od sądowych. Zgodnie z etatystyczną polityką Lubeckiego uważano, iż w KRPiS winna ześrodkować się cała działalność skarbowa państwa, a zabezpieczeniu jego interesów fiskalnych musi też służyć prawo do ścigania wykroczeń karnoskarbowych na zasadzie wyłączności. Ponadto tylko funkcjonariusze administracji, w odróżnieniu od sędziów, znali specyfikę przepisów karnoskarbowych, dzięki czemu dawali większą gwarancję fachowości i rzetelności rozstrzygnięć⁴⁵. Zamknięcie drogi sądowej, a tym samym pozbawienie obywateli moż-

⁴² *Ibidem*, s. 28–29.

⁴³ *Ibidem*, s. 30. W sporze sądowym Skarb Państwa reprezentowany był przez Prokuratorię Generalną.

⁴⁴ DPKP, t. IX, s. 44–49.

⁴⁵ Podkreślał te elementy Aleksander This, późniejszy bliski współpracownik ministra Lubeckiego, który w latach 1824–1827 był asesorem prawnym w Komisji Województwa Mazowieckiego i brał udział w rozstrzyganiu spraw karnoskarbowych. Nie bez przyczyny przygotował on obszerny elaborat dla KRPiS

ności kontroli administracji, zahamowało i w tym elemencie ustroju Królestwa kierunek przemian w stronę państwa prawa, jak również dowodziło, iż w jego sferach rządzących zwyciężył pogląd dający prymat administracji jako najskuteczniejszej struktury gwarancyjnej, w tym przypadku w tak ważnej sferze, jaką była skarbowość.

Sprawowane przez administrację sądownictwo karne różniło się od sądownictwa zwyczajnego. W składzie administracyjnych sądów karnych zasiadali przedstawiciele czynnej administracji niemający gwarancji niezawisłości, a formy postępowania nie przewidywały gwarancji procesowych. W kompletach komisji wojewódzkich orzekali prezes komisji (później gubernator cywilny) jako przewodniczący, komisarze (radcy) poszczególnych wydziałów, sekretarz generalny, asesor prawny bądź ich zastępcy czy referenci – w liczbie co najmniej trzech. Charakterystyczny był obowiązkowy udział komisarza (lub przedstawiciela) wydziału skarbowego, w którym to wydziale prowadzono czynności śledcze i przygotowywano sprawę. W ten sposób komisarz wydziału skarbowego był w tym przypadku *iudex in causa sua*. Motywowano to koniecznością „fachowego” rozstrzygnięcia sprawy. W praktyce w ogromnej większości przypadków wnioski komisarza skarbu były mechanicznie, bez dyskusji, przyjmowane przez pozostałych członków kolegium i stanowiły podstawę wyroku⁴⁶. KRPiS również orzekała w składach trzyosobowych; początkowo był to minister i radcy stanu – dyrektorzy generalni, później (w latach 1825, 1827, 1833) uprawnienia takie uzyskali inni urzędnicy, m.in. referendarze stanu nadzwyczajni.

Procedura administracyjno-sądowa różniła się od prostoadministracyjnej tym, że jak zaznaczono, decyzje organów administracyjnych nazywano „wyrokami” i były one redagowane w formie sądowej, tj. z intytulacją i podpisami, opatrzone klauzulą egzekucyjną – a więc miały mieć powagę orzeczeń sądowych. Strony miały prawo do założenia od takiego wyroku odwołania zwanego „rekursem”, a po jego wniesieniu strona przeciwna mogła przedstawić odpowiedź na zarzuty. W sprawie obowiązywały koszty sądowe, jak wpis, stempel, porto i opłata „kopiałów”. Miało to gwarantować, iż sprawy poważniejsze decydowane będą bardziej wnikliwie, a decyzje administracyjno-sądowe staną się skuteczniejsze. Równocześnie, mimo pewnego „usądowienia”, procedura była bardzo odległa od postępowania sądowego. Przede wszystkim była niejawną i pisemną, a sędziowie karnoadministracyjni nie mieli gwarancji niezawisłości. Po ukończonym śledztwie przez komory celne lub urzędy skarbowe przekazywano sprawę do wydziału skarbowego komisji wojewódzkiej (sekcji fiskalnej lub defraudacyjnej), gdzie można było jeszcze uzupełnić materiały. Po ostatecznym zamknięciu, na forum komisji sprawę referował jeden z jej członków, najczęściej przedstawiciel wydziału skarbowego lub asesor prawny, po czym wydawano wyrok⁴⁷. Egzekucja należała do organów administracyj-

w duchu powyższych przemian, postulując rozszerzanie uprawnień organów administracji w postępowaniu karnoskarbowym, jak również stworzenie specjalnego „kodeksu defraudacyjnego”. Por. W. Witkowski, *Aleksander This i Jan Kanty Wołowski, wybitni prawnicy Królestwa Polskiego*, Lublin 2001, s. 36–37.

⁴⁶ Uwagi na temat faktycznego funkcjonowania organów administracji jako sądów opieram na zbadanych aktach protokołów posiedzeń urzędów lubelskich z lat 1832–1867. Analiza tych akt ma jednak szersze znaczenie, gdy brakuje odnośnych ksiąg sądów administracyjnych z innych województw Królestwa i KRPiS. Por. Archiwum Państwowe w Lublinie, zespoły „Komisja Województwa Lubelskiego” i „Rząd Gubernialny Lubelski”, sygn. 10–37.

⁴⁷ Należy podkreślić znaczącą rolę asesora prawnego w komisji wojewódzkiej, i to w obydwu trybach postępowania. W drodze prostoadministracyjnej on praktycznie przygotowywał decyzje dla komisarza

nych (wyjątkowo, w razie jej nieskuteczności, dopuszczano sądowe formy egzekucji). Od 1847 r. przeprowadzali ją naczelnicy powiatowi.

Wprowadzone przepisami z 1824 r. tryby rozstrzygania spraw karnoskarbowych funkcjonowały, choć nie bez zmian, do 1867 r. Nowe pojęcia, a wraz z nimi nowa terminologia, weszły do praktyki urzędowej i opracowań naukowych. Zaczęto wyróżniać jurysdykcję administracyjno-karną, w rozumieniu orzekania w sprawach karnoskarbowych, jako osobną kategorię ówczesnego sądownictwa administracyjnego. Po upadku powstania listopadowego, w latach 1832–1836, w organach centralnych Królestwa i petersburskich toczyła się obszerna debata nad utrzymaniem bądź likwidacją sądownictwa administracyjnego⁴⁸. W interesujących nas sprawach karnoskarbowych w Radzie Stanu Królestwa opowiedziano się za pozostawieniem w mocy norm wprowadzonych w 1824 r., „ponieważ tyczą się dochodów skarbowych, znakomitą część ogółu percepty stanowiących i są natury administracyjnej, rozpoznania przeto i załatwienia szybkiego, stosownie do właściwych im przepisów potrzebują⁴⁹. Podnoszono też, iż właściwość organów administracji w tej mierze wynika z prawa publicznego przysługującego władzom rządowym, jak choćby do poboru podatków bądź innych opłat stałych i niestałych, nakładanych „na cel powszechnej potrzeby krajowej”. Z kolei gdy Komisja Rządowa Sprawiedliwości (KRS) domagała się przeniesienia tych spraw do sądownictwa zwyczajnego, dodatkowo argumentowano, iż stosowanie procesu sądowego spowodowałoby znaczną przewlekłość ich rozstrzygania, ponadto sędziowie tych sądów nie są obeznani z prawem i postępowaniem administracyjnym, a również mogą nie gwarantować obiektywności z racji „naturalnego” odruchu niechęci obywateli kierowanego wobec systemu skarbowego i żądań podatkowych państwa. Także zdaniem Rady Stanu tylko organy administracji gwarantowały skuteczność ścigania i właściwe tempo postępowania przygotowawczego (zwłaszcza przy kontrawencjach towarów spożywczych, szybko psujących się), a urzędnicy skarbowi w tych kwestiach nie muszą się odznaczać przygotowaniem prawniczym⁵⁰. Równocześnie w 1844 r. sąd administracyjny guberni mazowieckiej wystąpił do Komisji Rządowych z elaboratem domagającym się ustanowienia w tymże sądownictwie urzędu prokuratora. Jako motywy podawał m.in. brak dobrej znajomości prawa przez referentów prawnych gubernialnych, co powodowało wady rekursów do KRPiS, a tym samym przy przegraniu sprawy przynosiło straty administracji skarbowej⁵¹.

W środowisku naukowym prawników szczególnie August Heylman był zwolennikiem poglądu, iż sprawy fiskalne winny należeć do sfery administracji, i wyróżniał pion drogi prostoadministracyjnej od sądownictwa administracyjnego karnego na gruncie przepisów z 1824 r. Według niego tylko administracja jest w stanie należycie zabezpieczyć interesy finansowe państwa, a udział jej organów w postępowaniu karnoskarbowym jest tego niewątpliwą gwarancją. Oddalał tym samym zarzut jej stronniczości. Jak

wydziału skarbu i prezesa komisji. W postępowaniu administracyjno-sądowym uzupełniał materiały śledztwa, opracowywał referat o stanie sprawy z propozycją wyroku, a także często zasiadał w składzie orzekającym, obok komisarza wydziału skarbu bądź w jego zastępstwie.

⁴⁸ Por. szerzej W. Witkowski, *Sądownictwo...*, s. 27–30.

⁴⁹ AGAD, II Rada Stanu Królestwa Polskiego, sygn. 479, s. 81.

⁵⁰ Głównym argumentem KRS był zarzut, iż administracja występuje w sprawach tych jako „sędzia we własnej sprawie”, jest przez to stronnicza z pokrzywdzeniem praw obywateli. Por. *ibidem*, s. 26 i n.

⁵¹ AGAD, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych, sygn. 6871, k. 42–43.

pisał: funkcjonowanie w wymiarze sprawiedliwości Królestwa Polskiego „organicznego podziału” na system sądów cywilnych, kryminalnych oraz administracyjnych „ma zaletę wielkiej prostoty ułatwiającej dochodzenie wszelkiego rodzaju krzywd”⁵².

Istotne zmiany w kompetencjach sądownictwa administracyjnego karnego nastąpiły w wyniku zniesienia wewnętrznej linii celnej pomiędzy Królestwem Polskim a Cesarstwem Rosyjskim w 1850 r. Reorganizacja administracji celnej na wzór rosyjski i wprowadzenie nowego prawa celnego z początkiem 1851 r. przyniosły w nowe tryby postępowania w rozpoznawaniu defraudacji celnych i przestępstwa kontrabandy⁵³. Zmiany poszły w kierunku swoistego rozdzielenia uprawnień organów orzekających w zależności od ustalenia winy przestępcy i zagrożenia karą, a w związku z tym skierowania sprawy do sądownictwa zwyczajnego bądź pozostawienia jej w gestii administracji. Wówczas gdy podejrzany nie przyznawał się do winy bądź czyn był zagrożony karą osobistą, sprawa podlegała rozpoznaniu sądowemu – w I instancji przez sąd policji poprawczej bądź kryminalny (decydowała wielkość przestępstwa). Jeżeli natomiast za czyn groziła kara pieniężna oraz konfiskata towaru bądź nastąpiło przyznanie się do winy, sprawa pozostawała w drodze administracyjnej. Decyzję wydawały władze właściwej komory celnej, a odwołanie od niej można było wnosić do Wydziału Celnego Kancelarii Namiestnika Królestwa za pośrednictwem naczelnika zarządu okręgu celnego⁵⁴. Wydział Celny decydował ostatecznie w sprawach o wartości przemycanych towarów do 600 rubli. Gdy przedmiot sprawy wartość tę przekraczał, ostateczną instancją odwoławczą było Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu (OZWDRS). Powstała więc w tym wypadku swoista droga postępowania, łącząca wzory rosyjskie z funkcjonującymi jeszcze odrębnościami ustrojowo-prawnymi Królestwa: w zwykłym trybie administracyjnym orzekały organy celne, ale instancję najwyższą tworzyło Ogólne Zebranie będące kontynuacją zlikwidowanej w 1841 r. Rady Stanu, m.in. w zakresie sądownictwa administracyjnego⁵⁵. Czynności śledcze, w zależności od trybu postępowania, prowadziły komory celne bądź sądy zwyczajne.

W ten sposób od 1851 r. w dotychczasowym trybie orzekały rządy gubernialne i KRPiS w zakresie pozostałych kontrawencji skarbowych. Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie spraw celnych, to obok postępowania w sądach zwyczajnych w praktyce decydowała droga administracyjna w ramach nowego aparatu skarbowego. Udział bowiem OZWDRS w orzecznictwie był nikły ze względu na tak wysoko określoną wartość przedmiotu sprawy. Organ ten, który działał jako sąd administracyjny II instancji, z udziałem

⁵² A. Heylman, *Historia organizacji...*, t. I, s. 58–59 i n. Por. też *idem*, *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1834, s. 23 i n.

⁵³ *Ustawa celna dla Królestwa Polskiego*, Warszawa 1851 (art. 838–1030). Por. też W.P. Tekely, *Zniesienie granicy celnej pomiędzy Królestwem Polskim a Cesarstwem Rosyjskim – skutki dla Skarbu Królestwa (zarys problematyki)* [w:] *Podstawy materialne państwa...*, s. 101–112.

⁵⁴ Od 1851 r. komory celne podzielone były na 3 klasy i kierowane przez zarządzających: komór klasy 1 ustanowiono 10, klasy 2–8, a klasy 3–11. Oprócz nich funkcjonowało 18 tzw. przykomórków celnych. Na obszarze Królestwa powołano 3 okręgi celne, 2 od strony Prus z siedzibami w Wierzbolowie (dziś Virbalis na Litwie) i Kaliszu i 1 od strony Austrii w Zawichoście, podległe bezpośrednio Departamentowi Ceł Ministra Finansów w Petersburgu. Por. szerzej W.P. Tekely, *Rozmieszczenie komór celnych w Królestwie Polskim po zniesieniu granicy celnej pomiędzy Królestwem Polskim a Cesarstwem Rosyjskim* [w:] *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii*, red. J. Ciągwa, T. Opas, Rzeszów 1998, s. 247–262.

⁵⁵ Por. W. Witkowski, *Sądownictwo...*, s. 50–51.

naczelnego prokuratora, i stosował niektóre instytucje procesu cywilnego (choć brak było jawności rozprawy), dając tym samym lepsze gwarancje stronom, rozpoznał tylko 19 spraw (pierwsza wpłynęła w 1854 r., a ostatnią rozstrzygnął pod koniec 1860 r.). W 4 sprawach skargi odrzucił z powodu mniejszej niż 600 rubli wartości przedmiotu sporu, a aż w 11 potwierdził decyzje Wydziału Celnego⁵⁶.

W 1861 r., w ramach tzw. reform Aleksandra Wielopolskiego, przywrócono Radę Stanu Królestwa Polskiego, likwidując tym samym OZWDRS⁵⁷. W tymże roku wydano przepisy o jej organizacji, według której czynności miała wykonywać w wydziałach, Składzie Sądzącym i Ogólnym Zebraniu⁵⁸. W sprawach celnych odwołania od decyzji Wydziału Celnego Kancelarii Namiestnika kierowane były do Wydziału Spornego, gdzie przygotowywano referat relacyjny i można było prowadzić postępowanie uzupełniające. Opierając się na gotowym materiale, wpisywano sprawę na wokandę Składu Sądzącego (siedmioosobowego). Postępowanie przed nim, co było ważną nowością, prowadzono z zachowaniem zasady jawności procesowej, tj. z udziałem stron i ustanowionych obrońców z prawem zabierania głosu i składania wyjaśnień. Rozprawę kończyło wydanie wyroku⁵⁹.

Oddanie w tym kształcie rozpoznawania spraw celnych, jak również innych w ramach sądownictwa administracyjnego, wraz z „usądowieniem” procedury, należy ocenić dodatkowo jako pierwszą próbę strukturalnego wyodrębnienia organu orzekającego od administracji aktywnej. W Składzie Sądzącym sędziły bowiem osoby niezwiązane z organami zarządu, powołane wyłącznie do tych funkcji, wobec których nie można było podnosić zarzutu, iż „są sędziami we własnej sprawie”. Poza tym w szerszym zakresie stosowano przepisy procedury sądowej, a komplety orzekające były mniejsze, a tym samym sprawniej działające, jak również bardziej fachowe merytorycznie. Wystarczy dodać, iż w Składzie Sądzącym orzekali Franciszek Antoni Drzewiecki i Leon Dembowski, byli ministrowie sprawiedliwości, i tacy wybitni prawnicy, jak Walenty Dutkiewicz, Romuald Hube, Cezary Zaborowski.

Niestety przemiany te nastąpiły u schyłku funkcjonowania polskich reguł postępowania, a Skład Sądzący wydał tylko 7 wyroków w sprawach celnych, wszystkie w 1862 r.⁶⁰

6. Organy administracji i sądy zwyczajne jak też sądy administracyjno-karne od 1824 r. orzekały na podstawie wydanej w Księstwie Warszawskim specjalnej kodyfikacji przepisów o wykroczeniach celnych i kontrawencyjnych, z datą 1 października 1809 r., przez ministra skarbu Jana Węgleńskiego i wspomnianego już Augusta Labesiusa, liczącej 127 paragrafów⁶¹. Opierała się na ustawodawstwie pruskim, a zwłaszcza na rozdziale 7, tytu-

⁵⁶ AGAD, Protokoły posiedzeń OZWDRS, sygn. 628, 632, 634, 636, 638, 640, nlb.

⁵⁷ DPKP, t. LVII, s. 333–341 i t. LVIII, s. 393–397.

⁵⁸ Por. szerzej W. Witkowski, *Sądownictwo...*, s. 51–53; W.P. Tekely, *Skład Sądzący Rady Stanu Królestwa Polskiego jako najwyższy organ rozstrzygający sprawy celne (1861–1867)*, „Annales UMCS”, sec. G, 1988, vol. 35, s. 171–182.

⁵⁹ Co ciekawe, wobec stron procesowych stosowano dawną polską instytucję sądową ustępu. Por. szerzej W.P. Tekely, *Skład...*, s. 180–181.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 181.

⁶¹ Nie posiadała ona nazwy własnej, choć miała intytulację Fryderyka Augusta i była w formie jego dekretu, ale bez podpisu monarchy. Słusznie zauważył w 1861 r. A. Heylman, iż był to zapewne projekt, który

łu XX, części 2 Landrechtu. Jeśli chodzi o kontrabandy i defraudacje celne, przewidywała w wypadku ich dokonania bezwzględną konfiskatę towarów, karę za czyn i opłacenie należności celnej. Osobę dwukrotnie zatrzymaną na przestępstwie celnym nakazywała uznawać „za osobę, która sobie kontrabandowanie za przemysłowe obrała rzemiosło” i taki „zawodowy przemysłownik” miał być dodatkowo karany aresztem tygodniowym o chlebie i wodzie lub trzymiesięczną karą w domu poprawy. Na równi z przemysłownikami traktowała współsprawców i pomocników. Przewidywała surowe kary i zaostrzone kary dodatkowe, np. za opór przy rewizji od 30 do 180 zł, za usiłowanie przekupstwa urzędnika skarbowego karę 24-krotnej wartości proponowanej kwoty, za naruszenie plomb przy towarach jadących tranzytem karę od 150 do 600 zł. Kupcy złapani przy przemyśle przez „zieloną granicę” oprócz konfiskaty musieli ponieść opłatę celną w czterokrotnej wysokości i zapłacić karę 600 zł. W wypadku niemożności uiszczenia kary pieniężnej Zbiór przewidywał jej zamiarę na karę aresztu lub więzienia według przeliczenia: 30 zł za tydzień aresztu.

Przy kontrawencjach podatkowych, tj. naruszeniu np. czopowego od piwa, miodu, wódki, wiśniaku, każdy produkujący bez konsensu lub sprzedający alkohol bez uiszczenia należnych opłat konsumpcyjnych podlegał karze konfiskaty produktów i opłacie należnego podatku wraz z karą. Tak samo przy nielegalnym uboju bydła, zwłaszcza w mieście, następowała konfiskata, opłata podatku i kara 10-krotnie wyższa od należnego podatku. Podobnie postępowano przy kontrawencjach wyrobu mąki i kasz, nielegalnego handlu mięsem na wsi, soli, tytoniu i tabaki, kart do gry, kalendarzy, loterii.

Jako uzupełnienie tego Zbioru w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim wydawano wiele szczegółowych przepisów administracyjnych regulujących głównie czynności śledcze i egzekucyjne, a także obostrzające kary⁶².

O ile Kodeks Karzący Królestwa Polskiego z 1818 r. w ogóle nie wspominał o przestępstwach fiskalnych, o tyle Kodeks Kar Głównych i Poprawczych z 1847 r. w interesujących nas sprawach utrzymywał obowiązujące przepisy administracyjne (art. 465), rozciągając na nie ogólne zasady kodeksowe. Ponieważ urzędy gubernialne nie stosowały postanowień Kodeksu, KRPiS rozporządzeniem z 20 września 1848 r. poleciła, by przy rozpoznawaniu spraw kontrawencyjnych rządy gubernialne miały na uwadze i stosowały następujące przepisy Kodeksu: o małoletniości i pełnoletniości, o zamianie kary pieniężnej na osobistą, o realizowaniu kar pieniężnych z majątku obwinionych w razie ich śmierci i o przedawnieniu⁶³. Od tego też czasu zaczęto stosować trzyletnie przedawnienie dochodzenia przestępstw fiskalnych.

Prawo celne z 1851 r. szczegółowo rozróżniało poszczególne wykroczenia celne (w zależności od tego, czy towar przemycany był dozwolony ogólnie do wwozu, czy

jednak decyzją ministra skarbu został w praktyce rozpowszechniony i wprowadzony w życie, zwłaszcza że późniejszy dekret królewski z 17 lipca 1812 r. dotyczący wykroczeń przeciwko monopolowi tytoniowemu odwoływał się do niego, dając mu niejako sankcję. Przepisy te określano jako *Opis urzędzeń skarbowych* bądź też *Zbiór przepisów i ustaw władzom skarbowym w dniu 1 X 1809 r. wydanych*. Ukazał się w formie odrębnego druku (por. wyżej p. 30) i do końca omawianego okresu był stosowany w organach sądowych i administracyjnych. Por. A. Heylman, *Historia...*, s. 54–56; DPKW, t. IV, s. 338.

⁶² Z epoki Księstwa Warszawskiego zbiór 13 zarządzeń i instrukcji ministrów skarbu nosił wspólną nazwę *Instrukcje skarbowe*. W Królestwie Polskim por. *Przepisy odnoszące się do czynności rządów gubernialnych i naczelników powiatowych*. Wydział Skarbu, cz. II, Warszawa 1866, s. 465–636.

⁶³ *Przepisy...*, s. 594–598.

wywozu bądź w ogóle zakazany), osobno normując przemyt takich rzeczy, jak: papierów kredytowych rządowych, monet, kart do gry, losów loteryjnych, książek, alkoholu, soli i tytoniu. Przewidywało obok konfiskaty towarów surowe kary pieniężne, kary więzienia i odosobnienia, aż do zesłania na Syberię włącznie.

7. Po upadku powstania styczniowego w polityce rosyjskiej zwyciężył ostatecznie kurs wiodący w kierunku likwidacji odrębności prawno-ustrojowych Królestwa Polskiego i tym samym zespolenia z Cesarstwem Rosyjskim. Przyniosło to zasadnicze zmiany w organizacji i funkcjonowaniu aparatu administracyjnego Królestwa zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, a poszczególne dziedziny zarządu podporządkowano właściwym resortowo ministerstwom w Petersburgu. Pociągnęło to za sobą wprowadzenie administracyjnego ustawodawstwa rosyjskiego i przemiany w regułach postępowania, szczególnie że w Rosji nie znano sądownictwa administracyjnego w modelu zachodnioeuropejskim. W ten sposób w latach 60. XIX w. zarówno przestało istnieć sądownictwo administracyjne, jakie funkcjonowało na obszarze Królestwa Polskiego (zarówno tzw. cywilne, jak i karne), jak i wprowadzono rosyjskie przepisy materialne i procesowe w rozstrzyganiu wykroczeń karnoskarbowych, pozostawiając je w kompetencji organów administracji skarbowej. Przede wszystkim zniesiono te organy Królestwa, które do tej pory były właściwe dla wykroczeń celnych i kontrawencyjnych. W 1864 r. uległ już likwidacji Wydział Celny w Kancelarii Namiestnika, w 1866 r. zreorganizowano administrację terytorialną według wzoru rosyjskiego, a w 1867 r. zniesiono Radę Stanu i KRPiS⁶⁴. W ich miejsce weszły rosyjskie izby skarbowe podległe ministrowi finansów Cesarstwa, które obok funkcji zarządzających orzekały w wykroczeniach karnoskarbowych. Obok nich oddzielnie zorganizowano administrację akcyzową i celną, też według pragmatyk rosyjskich⁶⁵. W ten sposób zakończył się też w tej mierze trwający kilkadziesiąt lat etap funkcjonowania odrębnych prusko-polskich rozwiązań prawnych, które gdyby trwały, mogłyby pójść w kierunku przekształceń właściwych dla państwa prawnego, w tym wypadku sądowej kontroli administracji.

⁶⁴ Już w 1864 r. polecono ministrowi finansów Rosji opracowanie nowych przepisów co do postępowania w rozstrzyganiu przestępstw celnych. AGAD, III Rada Stanu Królestwa Polskiego, sygn. 498, s. 79–80.

⁶⁵ K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV: *Od uwłaszczenia do odrodzenia*, red. J. Bardach, Warszawa 1982, s. 201–202; G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011, s. 241–261, 276–280.