

**Mateusz Ułanowicz**

Uniwersytet w Białymstoku  
(University of Białystok, Poland)  
e-mail: ulanowicz96@gmail.com

ORCID: 0000-0002-5970-9378

DOI: 10.15290/mhi.2023.22.01.07

## **Charakterystyka działalności poselskiej Hermana Liebermana w latach 1922–1926 dotyczącej Najwyższego Trybunału Administracyjnego**

### **ABSTRAKT**

Celem artykułu jest przedstawienie działalności poselskiej Hermana Liebermana w latach 1922–1926 dotyczącej uchwalenia oraz nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Najważniejszą przyczyną zbadania tego problemu jest fakt, iż aktywność parlamentarna Hermana Liebermana, skupiająca się na pierwszym polskim sędzie administracyjnym, została pominięta w jego wspomnieniach, jak również w oficjalnej biografii parlamentarzysty, napisanej przez Artura Leinwalda. Poza tym, temat tego artykułu wpisuje się w setną rocznicę powstania Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Publikacja ta pokazuje również, w jaki sposób Sejm Rzeczypospolitej Polskiej oraz Najwyższy Trybunał Administracyjny funkcjonowały przed dokonaniem zamachu stanu w maju 1926 r. Po tym wydarzeniu nowa władza wykonawcza stopniowo zmuszała ten sąd do współpracy z rządem oraz do wspierania polityki państwa. Najwięcej źródeł, dotyczących działalności parlamentarnej Hermana Liebermana w dwudziestoleciu międzywojennym, znajduje się na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej. Dlatego też metodologia napisania tego tekstu polegała na analizie projektów aktów prawnych oraz protokołów posiedzeń Sejmu, Komisji Konstytucyjnej oraz Komisji Prawniczej. Dokumenty te udowadniają, że Herman Lieberman był bardzo zaangażowany w prace legislacyjne, dotyczące Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Ich weryfikacja

wiedzie do konkluzji, iż poseł był wielkim zwolennikiem rozpoczęcia funkcjonowania tego sądu w Polsce. Wynika z nich również, że Herman Lieberman widział w Najwyższym Trybunale Administracyjnym gwarancję ochrony podstawowych praw i wolności człowieka.

### **Characteristics of Herman Lieberman's Parliamentary Activity in 1922–1926, Concerning the Supreme Administrative Tribunal**

#### **ABSTRACT**

The article aims to present Herman Lieberman's parliamentary activity in the years 1922–1926, concerning the enactment and amendment of the act on the Supreme Administrative Tribunal of 3 August 1922. The main reason for exploring this problem is the fact that his parliamentary activity, focusing on the first Polish administrative court, was omitted from his memoirs and his official biography, written by Artur Leinwald. Apart from that, the topic of this article coincides with the centenary of the Supreme Administrative Tribunal. Furthermore, this publication shows how the Sejm and the Supreme Administrative Tribunal operated before the May coup of 1926, because afterwards the new executive was progressively forcing the Supreme Administrative Tribunal to cooperate with government and to support state policy. The greatest number of sources concerning Lieberman's parliamentary activity in the interwar period can be found at the Sejm Library's website. Therefore, the methodology for writing this article consisted in the analysis of the bills and protocols of the Sejm, the Constitutional Committee, and the Legal Committee. These sources show that Herman Lieberman was very involved in the legislative work concerning the Supreme Administrative Tribunal. Analysis of these documents makes it possible to conclude that the parliamentarian was a great supporter of setting up this court in Poland. Herman Lieberman was sure that the Supreme Administrative Tribunal would be the guarantor of the protection of individual rights and freedoms.

**Słowa kluczowe:** Herman Lieberman, Najwyższy Trybunał Administracyjny,  
II Rzeczpospolita, rządy prawa, administracja

**Key words:** Herman Lieberman, the Supreme Administrative Tribunal, the Second  
Polish Republic, rule of law, administration

## Wstęp

Zamysłem autora artykułu jest scharakteryzowanie działalności poselskiej Hermana Liebermana dotyczącej uchwalenia oraz nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (NTA) w latach 1922–1926<sup>1</sup>. Warto na początku podkreślić, iż przeznaczeniem tej publikacji nie jest całościowe przedstawienie prac legislacyjnych odnoszących się do NTA we wspomnianym okresie, lecz wyszczególnienie jedynie tych aspektów, które miały związek z aktywnością parlamentarną Hermana Liebermana. W celu realizacji powyższego założenia, należy zapoznać się pokrótce z biografią oraz dokonaniem przedstawianej postaci.

Herman Lieberman urodził się 3 stycznia 1870 r. w Drohobyczu w ówczesnym Cesarstwie Austro-Węgierskim<sup>2</sup>. Jego rodzicami byli Józef Henryk oraz Hermina z Fuksów. Młody Herman wychowywał się w rodzinie żydowskiej, jednak bardzo duży wpływ na życie Liebermanów wywarł katolicyzm. Uczył się w drohobyckim gimnazjum, w którym po raz pierwszy zetknął się z ideologią socjalistyczną. Następnie przeniósł się do gimnazjum w Stryju. Stał wtedy na czele organizacji Socjomatetów (nawiązanie do wileńskich Filaretów), której członkowie dyskutowali o wyzysku robotników i przygotowywali się do walki o niepodległość Polski<sup>3</sup>.

W 1888 r., po zdaniem egzaminie dojrzałości, Herman Lieberman przeprowadził się do Wiednia, w którym rozpoczął studia prawnicze. Bez wiedzy ojca przerwał naukę i udał się do Zurychu, a następnie do Paryża. Podczas swojej podróży po Europie Zachodniej nawiązywał kontakty z wieloma działaczami socjalistycznymi. Po powrocie do Polski ukończył prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim i w 1894 r. został aplikantem adwokackim w Rzeszowie. Trzy lata później zdał egzamin zawodowy i otworzył własną kancelarię w Przemyślu. Zaczął wtedy aktywnie działać w Polskiej Partii Socjalno-Demokratycznej Galicji i Śląska Cieszyńskiego<sup>4</sup>.

W latach 1907–1918 Herman Lieberman był posłem do parlamentu austro-węgierskiego<sup>5</sup>. Podczas I wojny światowej został przydzielony do Komendy Legionów Polskich. Służbę ukończył w maju 1917 r. w stopniu porucznika.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 nr 67, poz. 600).

<sup>2</sup> Możliwe, iż Lieberman urodził się kilka dni wcześniej, Zob. A. Garlicki, *Przedmowa*, [w:] H. Lieberman, *Pamiętniki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 5.

<sup>3</sup> A. Garlicki, op. cit., s. 5-7.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>5</sup> Herman Lieberman był posłem w XI (1907–1911 r.) oraz XII (1911–1918 r.) kadencji parlamentu austro-węgierskiego. Reprezentował w nich Okręg 13 Galicja: Przemyśl, Zob. Cz. Brzoza, K. Stepan, *Aneks. Reprezentacja polska w parlamencie wiedeńskim w latach 1848–1918*, [w:] J. Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 424, 433.

W II Rzeczypospolitej był posłem na Sejm Ustawodawczy oraz Sejmy I, II i III kadencji. Zasiłał w nich szeregi Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów. Działalność w parlamencie łączył z prowadzeniem kancelarii adwokackiej w Warszawie<sup>6</sup>.

Dojście do władzy piłsudczyków w maju 1926 r. wpłynęło na dalszą karierę polityczną Hermana Liebermana. 20 marca 1929 r., jako referent komisji budżetowej, zgłosił wniosek o postawienie ministra skarbu Gabriela Czechowicza przed Trybunałem Stanu. Czechowicz został oskarżony o defraudację 8 milionów złotych na kampanię wyborczą Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Jednym z oskarżycieli był Herman Lieberman<sup>7</sup>.

Zaangażowanie Liebermana w zjednoczenie opozycji w postaci Centrolewu oraz jego bezkompromisowa postawa podczas procesu ministra Czechowicza naraziły go na represje ze strony piłsudczyków<sup>8</sup>. Dlatego też w nocy z 9 na 10 września 1930 r. został aresztowany i przewieziony do twierdzy w Brześciu nad Bugiem. W drodze do Brześcia Liebermana brutalnie pobito. Więziono go wraz z innymi przedstawicielami opozycji m.in. Wincentym Witosem i Wojciechem Korfantym. W listopadzie tego samego roku posłowie zostali oskarżeni o próbę przeprowadzenia zamachu stanu i tymczasowo wypuszczeni na wolność<sup>9</sup>.

W wyniku tzw. procesu brzeskiego Herman Lieberman został skazany na dwa i pół roku pozbawienia wolności<sup>10</sup>. Nie czekając na ogłoszenie wyroku, 4 października 1933 r. poseł opuścił kraj i wyjechał do Czechosłowacji, a następnie do Francji. W Paryżu zaczął spisywać swoje wspomnienia<sup>11</sup>. Po wybuchu II wojny światowej Lieberman został jednym z trzech wiceprezesów tzw. Rady Narodowej. W czerwcu 1940 r., po kapitulacji Francji, wyjechał do Londynu, gdzie 3 września 1941 r. został ministrem sprawiedliwości w rządzie Władysława Sikorskiego. Teka ministra była dzierzona przez Liebermana tylko kilka tygodni, ponieważ zmarł on w stolicy Wielkiej Brytanii 21 października 1941 r. w wyniku wylewu krwi do mózgu. Herman Lieberman został pochowany na cmentarzu Highgate w Londynie<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> A. Garlicki, op. cit., s. 9.

<sup>7</sup> J. Czartoryska, *Działalność parlamentarna Hermana Liebermana*, „Rocznik Przemyski” 2012, t. 48, z. 4, s. 79-80.

<sup>8</sup> H. Lieberman, *Pamiętniki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 290-291.

<sup>9</sup> A. Garlicki, op. cit., s. 10-11.

<sup>10</sup> Należy podkreślić, że dnia 25 maja 2023 r. Sąd Najwyższy, na skutek skargi kasacyjnej, wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 1933 r., który zatwierdzał wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 13 stycznia 1932 r. i uniewinnił skazanych w tzw. procesie brzeskim od popełnienia zarzucanych im czynów. Zob. Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22.

<sup>11</sup> H. Lieberman, op. cit.

<sup>12</sup> A. Leinwand, *Posel Herman Lieberman*, Kraków 1983, s. 241.

Najważniejszą przyczyną zajęcia się problematyką, wskazaną tytułem publikacji, było pominięcie zaangażowania Hermana Liebermana w uchwalenie oraz nowelizację ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym w jego *Pamiętnikach*, jak również w biografii parlamentarzysty, napisanej przez Artura Leinwanda<sup>13</sup>. Omawiane zagadnienie zostało pokrótce poruszone przez Dorotę Malec w książce *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*<sup>14</sup>. Warto również podkreślić, iż tematyka tego artykułu wpisuje się w setną rocznicę uchwalenia ustawy, pozwalającej pierwszy polski sąd administracyjny.

Podstawowym źródłem, wykorzystywanym przez autora, były stenogramy, dotyczące funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego (1919–1922) oraz Sejmu I kadencji (1922–1927). Zostały one zdigitalizowane i udostępnione na stronie internetowej Biblioteki Sejmowej (<https://biblioteka.sejm.gov.pl/>). Z tego też powodu opis aktywności poselskiej Hermana Liebermana został podzielony na dwa podrozdziały, odnoszące się do dwóch kadencji Sejmu II Rzeczypospolitej Polskiej.

## 1. Sejm Ustawodawczy (1919–1922)

Herman Lieberman brał aktywny udział w uchwaleniu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

Dnia 7 lutego 1922 r. prezydent ministrów Antonii Ponikowski złożył na ręce marszałka Sejmu Ustawodawczego Wojciecha Trąpczyńskiego projekt ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym wraz z uzasadnieniem<sup>15</sup>. Jego autorem był Jan Sawicki – przyszły pierwszy prezes Trybunału<sup>16</sup>. Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 21 lutego tego samego roku, po czym pracę nad brzmieniem aktu prawnego przeniesiono do komisji konstytucyjnej, której członkiem był Herman Lieberman<sup>17</sup>. Po niespełna dwumiesięcznych dyskusjach w ramach komisji, 20 maja 1922 r. jej przewodniczący Maciej Rataj przesłał na ręce marszałka Sejmu sprawozdanie, dotyczące projektu rządowego<sup>18</sup>. W treści

<sup>13</sup> H. Lieberman, op. cit., A. Leinwand, op. cit.

<sup>14</sup> D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa – Kraków 1999, s. 29–33.

<sup>15</sup> Sejm Ustawodawczy, *Wniosek w sprawie projektu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3323.

<sup>16</sup> Jan Sawicki był od 1898 r. sędzią wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego, a od 1909 r. do 1918 r. również prezydentem jego Senatu, Zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 24, 27.

<sup>17</sup> Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 287 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 21 lutego 1922 r.*, CCLXXXVII/4.

<sup>18</sup> Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3553.

dokumentu komisja zgodziła się z Radą Ministrów, iż państwo polskie nie jest w stanie zorganizować wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, opartego na czynniku obywatelskim w myśl art. 73 ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r.<sup>19</sup> Podstawowymi przyczynami tej niemożności były: brak dostatecznie wykwalifikowanych kadr sędziowskich oraz względy ekonomiczne. Dlatego też, jako rozwiązanie tymczasowe, zaproponowano utworzenie jednoinstancyjnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wzorowanego na rozwiązaniach austriackich. Komisja konstytucyjna podkreśliła, iż NTA winien być instancją kasacyjną, orzekającą jedynie o legalności decyzji administracyjnych<sup>20</sup>.

Komisja konstytucyjna proponowała szereg zmian do projektu rządowego. Zdaniem komisji należało<sup>21</sup>:

- 1) oznaczyć siedzibę NTA. Według komisji pierwszy polski sąd administracyjny winien mieścić się w Warszawie,
- 2) wyłączyć z orzecznictwa Trybunału karne orzeczenia władz administracyjnych,
- 3) znieść przymus adwokacki przy wnoszeniu skargi do NTA. W miejsce przymusu adwokackiego komisja zaproponowała, aby mogła to uczynić „każda osoba, posiadająca pełne wykształcenie prawnicze”,
- 4) znieść przepis, nakazujący stronie skarżącej złożenie kaucji, która przepadałaby na rzecz Skarbu Państwa w razie oddalenia skargi przez Najwyższy Trybunał Administracyjny,
- 5) zmniejszyć grono osób mających kompetencję do pełnienia funkcji pierwszego prezesa lub prezesa Trybunału. Członkowie komisji uważali, że prezesi NTA powinni zostać wybrani jedynie spośród czynnych sędziów Sądu Najwyższego,
- 6) rozszerzyć obowiązywanie tej ustawy także do tych przypadków, w których od dnia doręczenia orzeczenia ostatniej instancji, zapadłego przed wejściem w życie tego aktu prawnego, nie upłynął termin dwumiesięczny.

Jako poseł sprawozdawca, w imieniu komisji konstytucyjnej, wystąpił Herman Lieberman. Debata nad sprawozdaniem komisji miała miejsce dnia 28 lipca 1922 r. Na początku swojego wywodu Lieberman zaapelował do parlamentu o szybkie uchwalenie tej ustawy. Mówca stwierdził, że będzie to „...duży krok naprzód na drodze do utrwalenia fundamentów prawnych naszego państwa”. Podkreślił,

<sup>19</sup> Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

<sup>20</sup> W niniejszej pracy, zgodnie z obecną terminologią prawa administracyjnego, używane jest pojęcie „decyzja”, zamiast „zarządzenia i orzeczenia”, którymi posługiwano się w momencie prac sejmowych nad ustawą o NTA.

<sup>21</sup> Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3553.

iz funkcjonowanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego pozwoli obywatelom, zwłaszcza najbiedniejszym, bronić się przed bezprawiem organów administracji publicznej. Sprawozdawca zaznaczył również, iż orzekać w tym sądzie powinni nie tylko sędziowie zawodowi, ale również „mężowie nauki, mężowie praktyki, czynni na innych polach zawodu prawniczego”.

W dalszej części wystąpienia Herman Lieberman powiedział, iż powstanie NTA nie będzie dosłowną realizacją art. 73 Konstytucji marcowej, jednak zdaniem posła, jednoinstancyjny Najwyższy Trybunał Administracyjny „...przynajmniej w części zarządzi złemu”. Parlamentarzysta zasygnalizował, iż naturalną konsekwencją obowiązywania tego aktu prawnego powinno być uchwalenie ustawy o odpowiedzialności Państwa za naruszenie prawa przez urzędnika. Kończąc, poprosił Sejm o przyjęcie ustawy w brzmieniu, zaproponowanym przez komisję konstytucyjną<sup>22</sup>.

Jako pierwszy w dyskusji głos zabrał Józef Buzek z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”. Poseł stwierdził, że treść projektu ustawy jest niezgodna z brzmieniem ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. W trakcie swojego wystąpienia Buzek wymienił podstawowe różnice między pruskim modelem sądownictwa administracyjnego, do którego nawiązywała Konstytucja marcowa, a austriackim modelem sądownictwa administracyjnego, preferowanym w projekcie ustawy o NTA<sup>23</sup>. Poseł powiedział, iż podstawową przyczyną niezgodności projektu omawianej ustawy z Konstytucją marcową był „...strach biurokracji przed zbyt intensywną kontrolą sądów administracyjnych”. Józef Buzek uznał również, iż projekt ustawy jest sprzeczny z art. 72 ustawy zasadniczej<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 lipca 1922 r.*, CCCXXXII/71 – CCCXXXII/74.

<sup>23</sup> Zgodnie z austriackim modelem sądownictwa administracyjnego, sąd administracyjny winien orzekać jedynie o „legalności” decyzji administracyjnej. Argumentowano to stwierdzeniem, iż możliwość orzekania przez sąd administracyjny również o „celowości” wydania decyzji administracyjnej uczyni go kolejnym organem administracji. Stąd spod kompetencji austriackiego Trybunału wyłączono sprawy, dotyczące tzw. swobodnego uznania. Natomiast w pruskim modelu sądownictwa administracyjnego sądy orzekały o „legalności” i „celowości” wydania decyzji administracyjnej. Różnice występowały również przy określaniu właściwości sądów. Austriacki model sądownictwa administracyjnego zawierał tzw. generalną klauzulę kompetencyjną, natomiast w Cesarstwie Niemieckim istniało ok. 1000 kategorii spraw, poddanych rozpoznaniu przez sądy administracyjne. Podstawą do wniesienia skargi administracyjnej w Prusach było naruszenie prawa przedmiotowego, a w Austrii – publicznego prawa podmiotowego. W monarchii habsburskiej funkcjonował jednoinstancyjny Trybunał Administracyjny, natomiast w Cesarstwie Niemieckim było wieloinstancyjne sądownictwo administracyjne, wsparte „czynnikami obywatelskim” w postaci składu ławniczego, Zob. P. Fiedorczyk, *Podstawy prawne działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Miscellanea Historico-Iuridica Białostocensia*, red. P. Fiedorczyk, A. Nowakowski, Wydawnictwo Prawnicze „Iustitia”, Białystok 1995, s. 183-201.

<sup>24</sup> Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w drugiej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu, Zob. Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

Po Józefie Buzku przemówił Ignacy Thomas, reprezentujący Zjednoczenie Mieszczańskie. Poseł zaproponował, aby upoważnić „najwyższą władzę administracyjną”, a w ostateczności Najwyższy Trybunał Administracyjny do wstrzymywania wykonywania zaskarżonej decyzji administracyjnej. Następnie głos zabrał Adam Wiktor Cieśla z Narodowego Zjednoczenia Ludowego. Zdaniem parlamentarzysty, należało usunąć z projektu ustawy przepis, zaproponowany przez komisję konstytucyjną dotyczący konieczności wniesienia skargi do Trybunału przez „każdą osobę, mającą pełne wykształcenie prawnicze”. Cieśla uważał, że takie kryterium spełniane jest głównie przez adwokatów, więc w praktyce obowiązywać będzie tzw. przymus adwokacki. W dalszym ciągu debaty na mównicy sejmowej stanął Adolf Suligowski, reprezentujący to samo ugrupowanie polityczne, co Adam Wiktor Cieśla. Poseł opowiedział się za koniecznością zawarcia w ustawie o NTA tzw. przymusu adwokackiego. Natomiast poseł Antonii Piotrowski z Narodowego Zjednoczenia Ludowego zaproponował, aby nie tylko organ administracji publicznej, ale również skarżący był informowany o pozostawieniu skargi bez rozpoznania. Jako ostatni podczas dyskusji ponownie zabrał głos poseł Thomas, który zauważył, że także sędziom Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu należy dać możliwość orzekania w Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>25</sup>.

Na mównicy sejmowej, w miejsce Ignacego Thomasa, po raz kolejny stanął Herman Lieberman. Na początku odniósł się do wypowiedzi Józefa Buzka. Stwierdził, że z treści ustawy zasadniczej wynika, iż spod kompetencji NTA zostały wyłączone karne orzeczenia władz administracyjnych, o czym świadczy występowanie dwóch artykułów, czyli art. 72 i 73. Sprawozdawca powiedział także, iż Konstytucja nie zabrania utworzenia jednoinstancyjnego sądu administracyjnego na czas przejściowy. Następnie zgodził się z poprawkami, wniesionymi przez posłów: Suligowskiego, Piotrowskiego i Thomasa<sup>26</sup>.

Po dyskusji odbyło się głosowanie. Poprawki, zasugerowane przez Ignacego Thomasa, Adama Wiktora Cieślę oraz Antoniego Piotrowskiego zostały przyjęte. Zmiana, zaproponowana przez Adolfa Suligowskiego, została odrzucona. Sejm przyjął ustawę w drugim czytaniu. Herman Lieberman apelował, aby od razu odbyło się trzecie czytanie projektu ustawy, jednak większością głosów odłożono je do następnego posiedzenia<sup>27</sup>.

Trzecie czytanie projektu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym odbyło się 3 sierpnia 1922 r. Ponownie, jako pierwszy wystąpił Herman Lieberman. Na początku poseł wniósł do projektu, przyjętego w drugim czytaniu, kilka korekt redakcyjnych. Następnie skrytykował poprawkę, zgłoszoną

<sup>25</sup> Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 lipca 1922 r.*, CCCXXXII/74 – CCCXXXII/84.

<sup>26</sup> Ibidem, t. CCCXXXII/84 – CCCXXXII/89.

<sup>27</sup> Ibidem, t. CCCXXXII/89 – CCCXXXII/90.



przez Adama Wiktora Cieślę, który żądał usunięcia z tekstu ustawy sformułowania, iż skargę do NTA może wnieść „każda osoba, mająca pełne wykształcenie prawnicze”. Lieberman stwierdził, że przyjęcie tej poprawki „unicestwi” działanie Trybunału, do którego wpłynie bardzo wiele skarg, opracowywanych przez osoby, niemające odpowiednich kwalifikacji. Gdy Herman Lieberman zszedł z mównicy, jego miejsce zajął Ignacy Steinhaus z Klubu Pracy Konstytucyjnej. Poseł zwrócił uwagę na niedookreśloność sformułowania „wyższe wykształcenie prawnicze”. Zdaniem Steinhausa umieszczenie takiego zwrotu w treści aktu prawnego opóźni działania NTA, który za każdym razem będzie musiał badać, czy osoba wnosząca skargę spełnia to kryterium. Mówca opowiedział się za zawarciem w ustawie tzw. przymusu adwokackiego, praktykowanego również w innych państwach. Następnie odbyło się głosowanie nad poprawką, zgłoszoną przez posła Cieślę. Większość sejmowa była „za”, wbrew nawoływaniom Hermana Liebermana, po czym Sejm przyjął ustawę w trzecim czytaniu<sup>28</sup>. 25 października 1922 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny uroczystie zainaugurował swoją działalność<sup>29</sup>.

## 2. Sejm I Kadencji (1922–1927)

Uchwalenie 3 sierpnia 1922 r. ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym nie było jedynym przejawem parlamentarnego zaangażowania Hermana Liebermana w funkcjonowanie pierwszego polskiego sądu administracyjnego.

Po ostatecznym ukształtowaniu granic II Rzeczypospolitej Polskiej pojawiła się konieczność rozszerzenia obowiązywania ustawy o NTA na cały obszar państwa. W chwili jej uchwalenia obowiązywała już Konwencja genewska, podpisana 15 maja 1922 r., na mocy której Górny Śląsk znalazł się z granicach Polski<sup>30</sup>. Istniała jednak potrzeba potwierdzenia, w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego, iż ustawa z 3 sierpnia 1922 r. obowiązuje także na obszarze województwa śląskiego. Było to podyktowane tym, iż przepisy przechodnie ustawy z 1922 r. dotyczyły jedynie województw: poznańskiego i pomorskiego. Właśnie w ten sposób premier Władysław Grabski uzasadniał opracowanie projektu ustawy w przedmiocie rozszerzenia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego. Projekt sporządzono na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 21 stycznia 1924 r.,

<sup>28</sup> Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 333 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 3 sierpnia 1922 r.*, CCCXXXIII/40 – CCCXXXIII/43.

<sup>29</sup> D. Malec, *Geneza i pozycja prawnoustrojowa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmannith, Warszawa 2019, s. 49.

<sup>30</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 466.

a pięć dni później przesłano na ręce marszałka Sejmu Macieja Rataja. W myśl dokumentu Najwyższy Trybunał Administracyjny otrzymać miał wszystkie kompetencje, które Śląska Tymczasowa Rada Wojewódzka, na mocy rozporządzenia z 18 lipca 1922 r., przekazała Senatowi Administracyjnemu Sądu Apelacyjnego w Katowicach<sup>31</sup>.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się 21 lutego 1924 r., po czym skierowano go do komisji prawniczej<sup>32</sup>. 23 maja 1924 r. odbyło się jego drugie i trzecie czytanie. Tego dnia, jako poseł-sprawozdawca, wystąpił Herman Lieberman, który w swoim krótkim przemówieniu stwierdził, że dwa akty prawne: ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3 sierpnia 1922 r. oraz ustawa o kosztach postępowania przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym z 22 września 1922 r. nie obowiązują na obszarze województwa śląskiego. Parlamentarzysta powiedział, że rozszerzenie ich obowiązywania na wspomnianą jednostkę terytorialną jest zgodne z wolą jej mieszkańców. Zapelował także o uchwalenie omawianego projektu ustawy w drugim i trzecim czytaniu na tym samym posiedzeniu Sejmu, co zgodnie z przewidywaniami Hermana Liebermana, zostało uczynione<sup>33</sup>. Omawiany akt prawny wszedł w życie z dniem ogłoszenia, czyli 28 maja 1924r.<sup>34</sup>

Po kilku latach obowiązywania ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym wyszły na jaw jej mankamenty. Tekst ustawy był archaiczny pod względem techniki legislacyjnej. Jej treść tworzyło 39 artykułów, określających jedynie ramy działania Trybunału. Poza tym NTA nie działał sprawnie, czego główną przyczyną była bardzo duża ilość skarg, wpływająca do tego sądu. Na przykład już po pierwszym roku działania Trybunału pozostało 1891 niezadowolonych spraw, a liczba ta stale rosła<sup>35</sup>. Z tego powodu 4 marca 1925 r. premier Władysław Grabski przesłał marszałkowi Sejmu Maciejowi Ratajowi projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>36</sup>. Kilkanaście dni później, tzn. 19 marca odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, który skierowano do komisji konstytucyjnej<sup>37</sup>. Jej członkiem był Herman Lieberman.

31 Sejm I Kadencji, *Projekt ustawy w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego*, druk nr 962.

32 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 101 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 21 lutego 1924r.*, CI/4.

33 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 121 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 23 maja 1924r.*, CXXI/4.

34 Ustawa z dnia 28 maja 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego (Dz.U. 1924 nr 50, poz. 506).

35 D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 31, 220.

36 Sejm I Kadencji, *Projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 1787.

37 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 185 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1925r.*, CLXXXV/13.

Dnia 14 grudnia 1925 r. komisja konstytucyjna opracowała sprawozdanie, dotyczące projektu. Gremium, w zasadniczej części, zgodziło się z inicjatywą rządu. Doszło jednak do wniosku, iż w treści projektu należało<sup>38</sup>:

- 1) dokładnie oznaczyć termin, w ciągu którego organ administracji publicznej ma wydać nową decyzję administracyjną z uwzględnieniem wyroku Trybunału. Komisja zaproponowała, aby był to termin 30-dniowy;
- 2) zmniejszyć wysokość stawek za opłaty oraz wprowadzić tę zmianę, iż w razie uchylecia decyzji administracyjnej, NTA zarządza zwrot wniesionej opłaty skarżącemu.

Warto podkreślić, iż wśród członków komisji konstytucyjnej został złożony wniosek mniejszości, opracowany przez: Hermana Liebermana, Mieczysława Niedziałkowskiego oraz Kazimierza Czapińskiego. Parlamentarzyści zaapelowali do izby niższej parlamentu, aby w art.1 projektowanej ustawy dodać ustęp, w myśl którego skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego dopuszczalna była również w przypadku, w którym organ administracji publicznej, orzekający w ostatniej instancji, zwlekał z wydaniem decyzji administracyjnej dłużej niż 60 dni od dnia wniesienia odwołania (tzw. milczenie administracji)<sup>39</sup>.

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się 29 grudnia 1925 r. Na początku głos zabrał poseł-sprawozdawca Herman Lieberman<sup>40</sup>. W swoim wystąpieniu zaapelował do Sejmu o uchwalenie ustawy w brzmieniu, zaproponowanym przez komisję konstytucyjną. Parlamentarzysta podkreślił, że orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego „...cieszy się dużą powagą i zaufaniem publiczności...”, jednak największą niedoskonałością w funkcjonowaniu tego organu jest powolny bieg postępowania sądownoadministracyjnego. Lieberman stwierdził, że jest to spowodowane obowiązywaniem „złej ustawy”, w której brak jest przepisów o tzw. przymusie adwokackim przy sporządzaniu skargi. Zdaniem posła istotną zmianą, zawartą w omawianym projekcie, jest możliwość wydawania wyroków w zmniejszonym składzie sędziowskim, co także miało na celu przyspieszenie działania NTA. W dalszej części wywodu Lieberman powiedział, iż kwestią długo diskutowaną wśród członków komisji była sposobność wniesienia do Trybunału skargi przeciwko przewlekaniu wydania decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej. Takie przepisy obowiązywały np. we Francji, jednak w gronie komisji przewyciężyło przekonanie, iż taka regulacja powinna znaleźć się w ustawie o postępowaniu

<sup>38</sup> Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy w sprawie zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 2221.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 grudnia 1925 r.*, CCLXIV/42 – CCLXIV/43.

administracyjnym. Według Hermana Liebermana istotnym novum, zawartym w projekcie aktu normatywnego, było określenie terminu, przed upływem którego organ administracji publicznej miał obowiązek wykonać wyrok Trybunału. Poseł powiedział, iż na chwilę obecną: „Wyrok wędruje do aktów, leży tam, ale nie wykonuje się go”. Parlamentarzysta podkreślił również, iż projekt upraszcza przepisy o opłatach, wprowadzając jednolitą opłatę od wszystkich skarg. Według Liebermana komisja konstytucyjna, wbrew intencjom Rady Ministrów, „...podwyższyła opłaty w sposób umiarkowany”. Także z jej inicjatywy pojawił się w projekcie przepis, zgodnie z którym w sytuacji, gdy decyzja administracyjna została uchylona wyrokiem Najwyższego Trybunału Administracyjnego, wniesiona opłata była zwracana skarżącemu. Lieberman stwierdził, iż jest to zgodne z art. 121 Konstytucji marcowej<sup>41</sup>.

Gdy Herman Lieberman zszedł z mównicy sejmowej, jego miejsce zajął Władysław Studziński – podsekretarz Stanu w Prezydium Rady Ministrów. Dyskutant zaapelował o wykreślenie z projektu następujących zmian, zaproponowanych przez komisję konstytucyjną<sup>42</sup>:

- 1) przepisu, w myśl którego w sytuacji, gdy wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji administracyjnej nie został załatwiony w ciągu 5 dni, NTA miał obowiązek ten wniosek rozpatrzyć. Studziński stwierdził, iż w niektórych sytuacjach może być to termin za krótki, a w innych za długi, dlatego też sąd sam powinien określić jego rozmiar,
- 2) przepisu, zgodnie z którym Trybunał miał obowiązek wyznaczyć skarżącemu termin do wniesienia skargi, jeżeli wniesiono ją bez załączenia jej odpisu, załączników i opłat. Według urzędnika zmusi to Najwyższy Trybunał Administracyjny do wyznaczania terminu nawet w takich sytuacjach, gdy „z góry” będzie wiadomo, że skarga jest bezprzedmiotowa,
- 3) wniosku mniejszości [w tym Hermana Liebermana – przyp. autora], dotyczącego tzw. milczenia administracji. Studziński stwierdził, że przyjęcie tej regulacji „...wprowadza ten stan, iż władze administracyjne będą swoją drogą ewentualnie rozpatrywać tę sprawę, a Najwyższy Trybunał Administracyjny swoją drogą”.

Kończąc, Studziński dodał, że organ administracji publicznej może rozpatrywać daną sprawę z punktu widzenia celowości i legalności, w przeciwieństwie do Trybunału.

<sup>41</sup> Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Zob. Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

<sup>42</sup> Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 grudnia 1925 r.*, CCLXIV/45 – CCLXIV/46.

Następnie głos zabrał Tadeusz Anastazy Prószyński, reprezentujący Chrześcijański Związek Jedności Narodowej. Poseł zgodził się z intencją, którą kierowali się autorzy wniosku mniejszości. Stwierdził jednak, że jego przyjęcie spowoduje jeszcze większe obciążenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Dodał, iż jego zdaniem wydaje się „błędne”, aby w sprawach tzw. milczenia administracji orzekał Trybunał, który sam ma problem ze sprawnym rozpatrywaniem skarg administracyjnych. Tadeusz Anastazy Prószyński zwrócił także uwagę na to, iż kompetencją NTA jest również interpretacja ustaw<sup>43</sup>. Poseł powiedział, że Trybunał nie może realizować tego zadania, jeżeli ilość skarg do niego kierowanych jest zbyt liczna. Konkludując, poparł stanowisko Rady Ministrów względem uwag komisji konstytucyjnej<sup>44</sup>.

Następnie na mównicę sejmową wszedł Herman Lieberman, który omówił pokrótce poprawki redakcyjne, wniesione do projektu ustawy. Potem odbyło się głosowanie. Wniosek mniejszości nie uzyskał poparcia większości parlamentarnej. Podobnie było z poprawką posła Kazimierza Bagińskiego z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, której treść nie jest znana. Natomiast poprawki, wniesione przez Tadeusza Anastazego Prószyńskiego oraz Edwarda Dubanowicza z Klubu Chrześcijańsko-Narodowego zostały wycofane przez wnioskodawców. Godzi się podkreślić, że wszystkie nowele, zgłoszone przez stronę rządową, zyskały akceptację Sejmu. Po przyjęciu ustawy w drugim czytaniu Lieberman zaapelował o odbycie trzeciego czytania na tym samym posiedzeniu. Jednak z powodu sprzeciwu z ław sejmowych marszałek był zobligowany odroczyć trzecie czytanie do następnego posiedzenia<sup>45</sup>. Odbyło się ono 30 grudnia 1925 r. Trzecie czytanie poprzedziło odrzucenie przez Sejm poprawek, zgłoszonych przez Stanisława Ballina z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”. Dotyczyły one zmniejszenia wysokości opłat oraz ułatwienia ludności wiejskiej możliwości wnoszenia skarg do Trybunału<sup>46</sup>.

Uchwalenie w trzecim czytaniu nowelizacji ustawy o NTA z 3 sierpnia 1922 r. nie oznaczało jednak końca prac legislacyjnych. Swoje poprawki do projektu przedstawił Senat Rzeczypospolitej Polskiej. Ich treść jest znana dzięki sprawozdaniu komisji konstytucyjnej Sejmu, które dotyczyło zmian, zaproponowanych przez izbę wyższą parlamentu.

43 W stenogramie jest napisane „interpelacja ustaw”, lecz zdaniem autora jest to przejęzyczenie posła lub błąd w druku, Zob. Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 grudnia 1925 r.*, CCLXIV/45 – CCLXIV/46.

44 Ibidem.

45 Ibidem, t. CCLXIV/48 – CCLXIV/49.

46 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 265 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1925 r.*, CCLXV/4 – CCLXV/6.

Senatorowie doszli do wniosku, iż<sup>47</sup>:

1. Skarga, wniesiona do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, musi zostać podpisana przez adwokata, chyba że skarżący posiada wyższe wykształcenie prawnicze;
2. Elementem skargi powinno być pełnomocnictwo, o ile skarżący występuje przez pełnomocnika lub ma świadectwo, potwierdzające jego wyższe wykształcenie prawnicze, stwierdzone w oryginale lub podpisie uwierzytelnionym. Obowiązku tego nie należało spełnić, gdy skarżący mógł wnieść skargę bez podpisu adwokata;
3. Rozstrzygnięcie, według uznania Trybunału, powinno nastąpić bez rozprawy, jeżeli strona zrzeknie się tego w skardze, a pozwany organ administracji publicznej oraz osoba trzecia nie żądają wydania rozstrzygnięcia w tej formie;
4. Przewodniczącemu składu orzekającego trzeba udzielić kompetencji do: przyznania stronie pełnomocnika z urzędu, całkowitego lub częściowego zwolnienia strony od opłat, określenia terminu usunięcia braków skargi oraz terminu doręczenia odpisów stronie pozwanej;
5. Kierować rozprawą oraz utrzymywać należyty spokój winien przewodniczący składu orzekającego. Powinien być on wyposażony w możliwość udzielenia upomnienia, wydalenia z sali rozpraw oraz skazania na karę pieniężną do 500 zł;
6. W przypadku oddalenia skargi Najwyższy Trybunał Administracyjny powinien móc podwyższyć opłatę za jej wniesienie do 300 zł;
7. W sytuacji umorzenia postępowania NTA winien orzekać o opłacie w myśl art. 19 ust. 2, a w razie cofnięcia skargi zarządzić zwrot jej części w kwocie, nieprzekraczającej 15 zł. Stronie należy przyznać prawo dochodzenia wysokości tych opłat na drodze sądowej;
8. Radę Ministrów trzeba uposażyć w kompetencję do czasowego zawieszenia obowiązywania „na pewnych obszarach państwa” regulacji, dotyczących tzw. przymusu adwokackiego.

Sprawozdanie komisji konstytucyjnej Sejmu, sporządzone 20 marca 1926 r., zawierało aprobatę zmian, zaproponowanych przez Senat. Różnica zdań dotyczyła jedynie podwyższenia wysokości opłaty w przypadku oddalenia skargi. Członkowie komisji sejmowej uznali, iż należy zachować kwotę 150 zł. Według komisji zmiany zaproponowane przez Senat dążyły do uproszczenia postępowania przed NTA oraz do „...podniesienia sprawności tej najwyższej magistratury w dziedzinie administracyjnej”<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej w sprawie poprawek Senatu do przyjętego przez Sejm w dniu 30 grudnia 1925 r. projektu ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 2356.

<sup>48</sup> Ibidem.

Podczas posiedzenia Sejmu dnia 25 marca 1926 r. poseł-sprawozdawca Herman Lieberman, w imieniu komisji konstytucyjnej, zaapelował o uchwalenie poprawek, zaproponowanych przez Senat. Wyjątkiem była wspomniana wysokość opłaty w przypadku oddalenia skargi przez Trybunał. Następnie mówca podzielił poprawki izby wyższej parlamentu na merytoryczne oraz stylistyczne. Uznał za słuszne wprowadzenie tzw. przymusu adwokackiego przy sporządzaniu skargi. Zdaniem Liebermana spowoduje to znaczne „odciążenie” Najwyższego Trybunału Administracyjnego od „...olbrzymiego balastu nieudolnie wnoszonych i niepotrzebnych skarg”. W wyniku trzeciego czytania, wbrew nawoływaniom Hermana Liebermana, wszystkie poprawki, wniesione do projektu przez Senat, zostały przyjęte<sup>49</sup>. Pierwszy akt prawny, nowelizujący ustawę o NTA z 3 sierpnia 1922r., zaczął obowiązywać po 14 dniach od chwili ogłoszenia<sup>50</sup>.

## Podsumowanie

Charakteryzując działalność poselską Hermana Liebermana w latach 1922–1926, dotyczącą uchwalenia oraz nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, należy na początku zaznaczyć, iż odnosi się ona do okresu sprzed zamachu majowego. Prowadzono wtedy merytoryczną dyskusję na temat usprawnienia funkcjonowania Trybunału, będącego jedną z gwarancji ochrony podstawowych praw i wolności jednostki. Zmieniło się to w wyniku zamachu stanu z maja 1926 r., w wyniku którego Józef Piłsudski i grupa jego zwolenników, określana mianem sanacji, przejęła władzę w Polsce. Piłsudczycy podchodzili do NTA bardzo lekceważąco i dążyli do przekształcenia tego sądu w jeden z instrumentów polityki państwa<sup>51</sup>. Poza tym władze sanacyjne, które w 1930 r. zdecydowały się na otwarty konflikt z opozycją [tzw. proces brzeski, w którym oskarżonym był m.in. Herman Lieberman – przyp. autor], nie były zainteresowane zwiększaniem kontroli sądów administracyjnych nad aparatem państwowym<sup>52</sup>.

Zmiany w funkcjonowaniu Trybunału po zamachu majowym nastąpiły już 7 lutego 1928 r. Tego dnia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Ignacy Mościcki wydał rozporządzenie z mocą ustawy, na mocy którego część przepisów,

49 Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 279 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 25 marca 1926 r.*, CCLXXIX/47 – CCLXXIX/49.

50 Ustawa z dnia 25 marca 1926 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1926 nr 37, poz. 237).

51 O lekceważącym podejściu Józefa Piłsudskiego do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który określany był przez niego mianem „Trajbunału”, wspominał jego bliski współpracownik gen. Felicjan Sławoj Składkowski, Zob. F.S. Składkowski, *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988, s. 103, 107, 121, 127-128.

52 A. Dziadzio, *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 1, s. 116.

wydanego dzień wcześniej rozporządzenia Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 37, poz. 237.), zaczęło obowiązywać w ustawie o NTA<sup>53</sup>. Na mocy tego aktu prawnego przeniesiono w stan spoczynku Jana Sawickiego – pierwszego prezesa Trybunału<sup>54</sup>. Dnia 15 listopada 1932 r. weszło w życie rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z 27 października tego samego roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>55</sup>. Jednocześnie ustawa z 3 sierpnia 1922 r. przestała obowiązywać. Autorem nowego prawa o NTA był Jan Kanty Piętak – szef Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów, przysły I Prezes Trybunału<sup>56</sup>.

Herman Lieberman w latach 1922-1926 miał możliwość zaangażowania się w omawiane prace legislacyjne dzięki członkostwie w dwóch komisjach sejmowych: konstytucyjnej oraz prawniczej. Niewątpliwie, cieszył się w nich dużym autorytetem. Świadczy o tym m.in. to, iż we wszystkich pracach sejmowych, odnoszących się do NTA we wspomnianym okresie, Lieberman występował jako poseł-sprawozdawca. Z pewnością wpływ na to miały jego umiejętności oratorskie, którym dawał wyraz, będąc jeszcze posłem do parlamentu austro-węgierskiego, jak również jego wieloletnie doświadczenie w zawodzie adwokata<sup>57</sup>. Poza tym pierwszy polski sąd administracyjny oparty był na wzorach austriackich, z którymi Herman Lieberman, jako praktyk oraz teoretyk prawa, miał bezpośrednią styczność.

Analizując zachowane stenogramy sejmowe można z łatwością zauważyć, że Herman Lieberman nie wyobrażał sobie demokratycznego państwa prawa bez istnienia sądownictwa administracyjnego<sup>58</sup>. Warto w tym miejscu postawić

53 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów, dotyczących ustroju Najwyższego Trybunału Administracyjnego, oraz o stosunku służbowym sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. 1928 nr 13, poz. 94).

54 Jan Sawicki został przeniesiony w stan spoczynku na wniosek ówczesnego premiera i ministra spraw wojskowych Józefa Piłsudskiego. Warto zaznaczyć, że do dnia dzisiejszego nie jest znana przyczyna niechęci Marszałka względem pierwszego prezesa NTA. Możliwe, iż Sawicki protestował przeciwko mianowaniu na urząd Generalnego Komisarza Wyborczego Stanisława Cara – ówczesnego wiceministra sprawiedliwości. Niewykluczone również, iż Trybunał rościł sobie prawo do kontroli legalności rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych przez Prezydenta, Zob. A. Dziadzio, op. cit., s. 118-119.

55 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806).

56 W. Szafranski, *Dzień z życia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmannith, Warszawa 2019, s. 119.

57 Umiejętności krasomówcze Hermana Liebermana zostały przez niego wykorzystane m.in. w 1918 r. podczas sprawy karnej, w której Legioniści z Drugiej Brygady zostali oskarżeni o dezercję. Lieberman występował w charakterze obrońcy oskarżonych. Zob. J. Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Warszawa 1996, s. 333, H. Lieberman, op. cit., s. 135-142.

58 Taki pogląd wyrażany jest również w dzisiejszej doktrynie prawa administracyjnego. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 24.



pytanie – czym było to spowodowane? Zdaniem piszącego te słowa, wpływ na to miały dwa czynniki. Pierwszym z nich jest, wspomniana już, spuścizna wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego. Sąd ten zaczął funkcjonować na mocy ustawy z 22 października 1875 r.<sup>59</sup> Wynika z tego, iż kariera adwokacka Liebermana, rozwijana przed I wojną światową, była w związana z tym sądem, a jemu samemu ta koncepcja sądownictwa administracyjnego była bardzo bliska. Natomiast drugim czynnikiem były poglądy socjalistyczne Liebermana, który w Najwyższym Trybunale Administracyjnym widział gwarancję obrony podstawowych praw i wolności najuboższych obywateli przed bezprawiem i zaniechaniem organów administracji publicznej. Z tego też powodu Herman Lieberman był orędownikiem jak najszybszego uchwalenia ustawy o pierwszym polskim sędziu administracyjnym.

Pomimo tego, iż w Sejmie Ustawodawczym oraz Sejmie I Kadencji Herman Lieberman cieszył się dużym autorytetem, jako prawnik i doświadczony poseł, to jednak nie zawsze prace legislacyjne przebiegały po jego myśli. Było tak np. ze wspomnianym wnioskiem mniejszości, którego Lieberman był współautorem. Wbrew intencjom wnioskodawców, Sejm nie dopuścił do możliwości wniesienia skargi do NTA również w przypadku tzw. milczenia administracji. Z podobnym oporem dwukrotnie zetknął się Lieberman, gdy chciał przeprowadzić drugie i trzecie czytanie procedowanej ustawy na tym samym posiedzeniu Sejmu.

W aktywności parlamentarnej Hermana Liebermana charakterystyczne jest także to, że dopuszczał on możliwość zmiany swoich zapatrywań. Kiedy po jednym z jego sprawozdań poszczególni posłowie zgłosili swoje poprawki do wniosku komisji, Lieberman zgodził się z ich treścią, ponieważ jego zdaniem, miały one korzystny wpływ na funkcjonowanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Podobnie było z tzw. przymusem adwokackim, którego początkowo nie był orędownikiem. Poseł chciał, aby skargę do NTA mogła sporządzić „każda osoba, mająca wyższe wykształcenie prawnicze”. Jednak już podczas prac sejmowych, dotyczących nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r., Lieberman powiedział, że omawiana ustawa jest „zła”, bo nie ma w niej tzw. przymusu adwokackiego.

Lieberman na każdym kroku podkreślał swoje socjalistyczne poglądy. Nie poparł jednak poprawki, zgłoszonej przez Stanisława Ballina z Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, której celem było ułatwienie ludności wiejskiej możliwości wnoszenia skarg do Trybunału. Zdaniem autora artykułu Herman

<sup>59</sup> Autorami projektu byli dwaj wybitni prawnicy: Joseph Unger oraz Karl Lemyer, Zob. A. Redzik, *Początki sądownictwa administracyjnego w monarchii habsburskiej w świetle prasy z epoki i opinii prawników galicyjskich. Próba utworzenia sądownictwa administracyjnego w Galicji w 1907 r.*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmannith, Warszawa 2019, s. 28.

Lieberman wiedział, że przyjęcie poprawki posła Ballina, pomimo jej socjalistycznego charakteru, nie usprawni działania Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a wręcz je spowolni.

Badanie omawianego tematu jest szczególnie utrudnione przede wszystkim z powodu zniszczeń, jakie przyniosła II wojna światowa. Na przykład 12 grudnia 1923 r. złożona została interpelacja poselska, napisana przez posłów ze Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów. Nadawcy zapytania chcieli dowiedzieć się od ówczesnego premiera Wincentego Witosa, dlaczego Stanisław Nowodworski dźwignął jednocześnie tekę ministra sprawiedliwości oraz członka NTA<sup>60</sup>. Niestety, tekst interpelacji nie zachował się, dlatego niemożliwe jest ustalenie, czy jej autorem był również Herman Lieberman.

Reasumując należy stwierdzić, iż działalność poselska Hermana Liebermana z lat 1922–1926, dotycząca uchwalenia oraz nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, stanowi bardzo rzetelnie źródło wiedzy na temat funkcjonowania tego sądu w pierwszych latach jego istnienia.

## Bibliografia

### Akty prawa powszechnie obowiązującego

Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 nr 67, poz. 600).

Ustawa z dnia 28 maja 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego (Dz.U. 1924 nr 50, poz. 506).

Ustawa z dnia 25 marca 1926 r. o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1926 nr 37, poz. 237).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12 poz. 93).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 lutego 1928 r. o zmianie i uzupełnieniu przepisów, dotyczących ustroju Najwyższego Trybunału Administracyjnego, oraz o stosunku służbowym sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego (Dz.U. 1928 nr 13, poz. 94).

<sup>60</sup> Sejm I Kadencji, *Interpelacja posłów ze Z. P. P. S. do p. Prezesa Rady Ministrów w sprawie pozostawienia nadal w urzędzie Ministra Sprawiedliwości Nowodworskiego i to tak w urzędzie ministra resortowego, jak i na stanowisku członka Trybunału Administracyjnego.*

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 nr 94, poz. 806).

### **Orzecznictwo**

Wyrok SN z dnia 25 maja 2023 r., II KK 453/22.

### **Druki oraz stenogramy sejmowe**

Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3553.

Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 287 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 21 lutego 1922 r.*, CCLXXXVII/1 – CCLXXXVII/76.

Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 332 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 lipca 1922 r.*, CCCXXXII/1 – CCCXXXII/90.

Sejm Ustawodawczy, *Sprawozdanie stenograficzne z 333 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 3 sierpnia 1922 r.*, CCCXXXIII/1 – CCCXXXIII/68.

Sejm Ustawodawczy, *Wniosek w sprawie projektu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 3323.

Sejm I Kadencji, *Interpelacja posłów ze Z. P. P. S. do p. Prezesa Rady Ministrów w sprawie pozostawania nadal w urzędzie Ministra Sprawiedliwości Nowodworskiego i to tak w urzędzie ministra resortowego, jak i na stanowisku członka Trybunału Administracyjnego*.

Sejm I Kadencji, *Projekt ustawy w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na obszar województwa śląskiego*, druk nr 962.

Sejm I Kadencji, *Projekt ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 1787.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej o projekcie ustawy w sprawie zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 2221.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie komisji konstytucyjnej w sprawie poprawek Senatu do przyjętego przez Sejm w dniu 30 grudnia 1925 r. projektu ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, druk nr 2356.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 101 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 21 lutego 1924 r.*, CI/1 – CI/64.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 121 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 23 maja 1924 r.*, CXXI/1 – CXXI/40.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 185 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 19 marca 1925 r.*, CLXXXV/1 – CLXXXV/56.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 264 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 29 grudnia 1925 r.*, CCLXIV/1 – CCLXIV/56.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 265 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1925 r.*, CCLXV/1 – CCLXV/54.

Sejm I Kadencji, *Sprawozdanie stenograficzne z 279 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 25 marca 1926 r.*, CCLXXIX/1 – CCLXXIX/56.

### Źródła drukowane

Lieberman H., *Pamiętniki*, Warszawa 1996.

Składkowski F.S., *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988.

### Opracowania

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998.

Brzoza Cz., Stepan K., *Aneks. Reprezentacja polska w parlamencie wiedeńskim w latach 1848-1918*, [w:] J. Buszko, *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Warszawa 1996.

Buszko J., *Polacy w parlamencie wiedeńskim 1848–1918*, Warszawa 1996.

Czartoryska J., *Działalność parlamentarna Hermana Liebermana*, „Rocznik Przemyski”, 2012, t. 48, z. 4.

Dziadzio A., *Kariera zawodowa sędziów austriackiego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej Polskiej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. 14, z. 1.

Fiedorczyk P., *Podstawy prawne działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Miscellanea Historico-Iuridica Białostocensia*, red. P. Fiedorczyk i A. Nowakowski, Białystok 1995.

Garlicki A., *Przedmowa*, [w:] H. Lieberman, *Pamiętniki*, Warszawa 1996.

Leinwand A., *Poseł Herman Lieberman*, Kraków 1983.

Malec D., *Geneza i pozycja prawnoustrojowa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.

Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa – Kraków 1999.

Redzik A., *Początki sądownictwa administracyjnego w monarchii habsburskiej w świetle prasy z epoki i opinii prawników galicyjskich. Próba utworzenia sądownictwa administracyjnego w Galicji w 1907 r.*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.

Szafrański W., *Dzień z życia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, [w:] *W 95. rocznicę utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. A. Rossmanith, Warszawa 2019.

## STRESZCZENIE

**Charakterystyka działalności poselskiej Hermana Liebermana w latach 1922–1926 dotyczącej Najwyższego Trybunału Administracyjnego**

Dnia 7 lutego 1922 r. Rada Ministrów przekazała projekt ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym na ręce marszałka Sejmu. Następnie komisja konstytucyjna wniosła do niego stosowne poprawki. W tym samym roku dnia 28 lipca na sali plenarnej Sejmu odbyła się debata, dotycząca tego projektu, podczas której Herman Lieberman przemawiał w imieniu komisji konstytucyjnej. Dnia 3 sierpnia 1922 r. Sejm uchwalił wspomniany projekt ustawy. Kilka miesięcy później Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpoczął swoją działalność. Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym nie obowiązywała początkowo na obszarze województwa śląskiego. Dlatego też dnia 1 stycznia 1924 r. Rada Ministrów opracowała stosowny projekt aktu prawnego, rozszerzający jej obowiązywanie na wspomnianą jednostkę samorządu terytorialnego. Dnia 23 maja 1924 r. odbyło się w Sejmie drugie i trzecie czytanie projektu nowelizacji ustawy z 3 sierpnia 1922 r., podczas których Herman Lieberman przemawiał jako członek komisji prawniczej. 28 maja tego samego roku wspomniany projekt aktu normatywnego stał się obowiązującym prawem. Kilka lat po rozpoczęciu obowiązywania ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, zaczęły ukazywać się jej mankamenty. Dlatego też 25 marca 1925 r. Rada Ministrów przedłożyła marszałkowi Sejmu projekt nowelizacji tego aktu prawnego. Pod koniec roku członkowie komisji konstytucyjnej napisali sprawozdanie, dotyczące wspomnianego projektu. Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się 29 grudnia 1924 r., natomiast trzecie następnego dnia. W ich trakcie Herman Lieberman zabierał głos w imieniu komisji konstytucyjnej. Wspomniana nowelizacja nie weszła w życie w 1925 r., ponieważ Senat Rzeczypospolitej Polskiej miał do niej zastrzeżenia. Dnia 25 marca 1926 r. Sejm zatwierdził poprawki, wniesione przez izbę wyższą parlamentu.

## SUMMARY

**Characteristics of Herman Lieberman's Parliamentary Activity in 1922–1926, Concerning the Supreme Administrative Tribunal**

On February 7, 1922, the Council of Ministers submitted the bill on the Supreme Administrative Tribunal to the Marshal of the Sejm. The Constitutional Committee of the Sejm amended this draft. In the same year, on July 28 a debate concerning this bill took place in the Polish Parliament, where Herman Lieberman was speaking on behalf of the Constitutional Committee. On August 3, 1922, the Sejm passed this bill. A few months later, the Supreme Administrative Tribunal came into operation. The act on the Supreme Administrative Tribunal was not in force in the Silesian Voivodship. Therefore, on January 1, 1924, the Council of Ministers created

a relevant bill. On May 23, 1924, the second and third readings of this draft were held in the Sejm. Herman Lieberman was speaking on behalf of the Legal Committee at these meetings. On May 28, 1924, this bill came into force. After several years of the act on the Supreme Administrative Tribunal being in force, its flaws have become apparent. Therefore, on March 24, 1925, the Council of Ministers submitted relevant amendments to the Marshal of the Sejm. Members of the Constitutional Committee wrote a report about these legislative amendments at the end of the year. The second reading of this bill took place on December 29 and the third reading the following day. During these meetings, Lieberman was speaking on behalf of the Constitutional Committee. This act did not come into force in 1925, because the Senate had legislative amendments to this bill. On March 25, 1926, the Sejm adopted the amendments of the Senate.