

Władysław Ćwik

Projekt "ustawy miejskiej" dla Królestwa Polskiego z doby polistopadowej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Nauki
Humanistyczne 29, 167-173

1974

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Władysław C W I K

**Projekt „ustawy miejskiej” dla Królestwa Polskiego
z doby polistopadowej**

Проект „городового положения” для Королевства Польского, разработанный после
ноябрьского восстания

Le projet de la „loi municipale” pour le Royaume de Pologne après l’insurrection
de novembre

Po powstaniu listopadowym uwidoczniły się wyraźnie tendencje do niwelacji różnic ustrojowo-prawnych między Królestwem a Cesarstwem. W tym duchu przebiegały również prace petersburskiej Komisji do Rewizji i Ułożenia Praw dla Królestwa Polskiego, w której działali m. in. I. Turkuł, R. Hube, J. Karnicki i C. Zaborowski.¹ Między innymi na warsztat Komisji dostały się sprawy uwarstwienia społecznego Królestwa. Prace zmierzały do przeszczepienia na grunt Królestwa rosyjskiego modelu podziału stanowego z pewnymi koniecznymi modyfikacjami.² Tylko urządzenie stanu szlacheckiego uzyskało aprobatę cesarską w 1836 r. i zostało opublikowane w formie ukazu.³

Dotychczas nie zajmowano się w literaturze przebiegiem prac i dyskusji nad stanem miejskim. Warto więc przedstawić choćby ostateczny efekt zabiegów Komisji w tym względzie — treść projektu zachowanego w papierach po R. Hubem w Bibliotece Jagiellońskiej. Romuald Hube, znakomity prawnik i historyk prawa, kierował właśnie w Komisji m. in. poczynaniami w sprawach miejskich, a jego prawą ręką był Karnicki.⁴ Treść projektu poznajemy drogą pośrednią z referatu zredagowanego nie

¹ W. Sobociński: *Z dziejów prac kodyfikacyjnych dla Królestwa Polskiego i Rosji. Romuald Hube wobec kwestii chłopskiej* [w:] *Wiek XIX — Prace ofiarowane Stefanowi Kieniewiczowi w 60 rocznicę urodzin*, Warszawa 1967, s. 175—176.

² J. Jedlicki: *Klejnot i bariery społeczne — Przeobrażenia szlachectwa polskiego w schyłkowym okresie feudalizmu*, Warszawa 1968, s. 310. *Ibid.*, polemika z przeciwnikami tezy o stanowości ustroju społecznego w Królestwie Polskim (s. 243 i n.).

³ *Dz. Praw Król. Polsk.*, t. XIX, s. 179—289.

⁴ Sobociński: *op. cit.*, s. 177.

wcześniej niż wiosną 1838 r. w języku rosyjskim i zatytułowanego: *Głównyje czerty gorodowego położenija dla Carstwa Polskiego (Główne cechy ustawy miejskiej dla Królestwa Polskiego)*.⁵

We wstępie czytamy, iż „ustawa miejska” została nakreślona w oparciu o art. 1 i 41 statutu organicznego z 1832 r. („wsiemilostwiejsze darowannoj Carstwu Gramoty”). Art. 1 wspomnianego aktu gwarantuje nienaruszalność „miejscowych praw i ustaw” istniejących w miastach i gminach wiejskich, zaś art. 41 traktuje o zarządach miast, obieranych przez zgromadzenia miejskie.⁶ Projekt „ustawy” zawiera dwie części składowe:

- 1) urządzenie stanu miejskiego,
- 2) urządzenie władz miejskich i zarządu miejskiego.

Referat podkreśla, że w obu przedmiotach chodzi o rozwiązania nie znane dotychczas Królestwu Polskiemu, dlatego też przy ich opracowaniu niemożliwe było zmodyfikowanie dotychczasowych przepisów w tym względzie. Sięgnięto więc po wzorzec rosyjski, a przy jego adaptacji starano się maksymalnie uwzględnić miejscowe warunki Królestwa. Z tych sformułowań wynika jasno, że twórcom nowych przepisów przyświecała idea kompromisu tendencji unifikacyjnych z tendencjami do utrzymania pewnych odrębności Królestwa.

W projekcie „ustawy miejskiej” wśród ludności miast wyróżnia się stałych mieszkańców („gorodskije obywateli”), zapisanych do odpowiednich ksiąg. Stali mieszkańcy miast stanowią właśnie stan miejski („gorodskoje sostojanije”). Stałych mieszkańców dzielono na mieszczan i obywateli („mieszczan” i „grażdan”). Mieszczanin mógł nabywać na własność i posiadać nieruchomości miejskie, zajmować się handlem lub „innym przemysłem”. Obywatel oprócz korzystania z tych praw mógł uczestniczyć w zgromadzeniach miejskich („gorodskoje obszczestwo”), przysługiwało mu czynne i bierne prawo wyborcze do organów miejskich, o których mowa w II części projektu. Wśród obywateli wyróżniano obywateli osobistych („licznyje”) i dziedzicznych („potomstwiennyje”), których nazywano alternatywnie poczesnymi czy też zaszczytnymi („poczotnyje”).⁷

Mieszczanie i pocześni obywatele — to dwie spośród pięciu kategorii formujących stan miejski w Cesarstwie (poza nimi: kupcy, cechowi, robotnicy).⁸ W warunkach Królestwa Polskiego kupcy oraz rzemieślnicy

⁵ Bibl. Jag. rkps 5011, t. 3, fasc. 20.

⁶ Dz. Praw Król. Polsk., t. XIV, s. 172 i n.

⁷ A. Eisenbach używa raczej odpowiednika „poczesne” (*Kwestia równouprawnienia Żydów w Królestwie Polskim*, Warszawa 1972, s. 38), podobnie Jedlicki (*op. cit.*, s. 408), natomiast K. Koranyi (*Powszechna historia państwa i prawa*, t. IV, Warszawa 1967, s. 292) i M. Szczyński (*Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1973, s. 544) używają określenia „zaszczytne”.

⁸ S. W. Juszkow: *Istorija gosudarstwa i prawa SSSR*, Moskwa 1950, s. 495; Koranyi: *op. cit.*, s. 292; Szczyński: *op. cit.*, s. 544.

cechowi mieli znaleźć się po części w gronie obywateli, po części wśród mieszczan. Osobnego miejsca dla robotników („raboczich ludiej”) w projektowanej strukturze stanowej mieszkańców miast Królestwa nie przewidziano. Część z nich po wpisie do ksiąg stałych mieszkańców mogła być zaliczona do mieszczan. Kategoria mieszczan z projektu petersburskiego zbliża się w swej istocie do praktykowanej w miastach Królestwa instytucji „obywateli miejskich”. Przynależność do grupy „mieszczan” według projektu — podobnie jak przyjęcie obywatelstwa miejskiego — upoważniło do legalnego posiadania nieruchomości i uprawiania intratnych profesji.⁹ Z referatu o „ustawie miejskiej” nie dowiadujemy się, niestety, jakie wymogi i formalności decydowały o zaliczeniu do poszczególnych kategorii stanu miejskiego, zwłaszcza jakie warunki wpływały ze stosowanego tu zapewne cenzusu majątkowego.

W uwagach nad projektem o stanie miejskim podkreślono, iż recypuje on zasady określające w Cesarstwie nabycie i utratę przynależności do stanu miejskiego, z pewnymi tylko zmianami. Modyfikacje te uwarunkowane były różnicami w intensywności cezur stanowych: w Królestwie Polskim występowały one w znacznie mniej ostrej formie, interferencyjne procesy silnie przenikały strukturę społeczną tego kraju, podczas gdy w przedreformowym imperium Mikołaja I wiele skostniałych zasad pamiętało czasy przynajmniej Katarzyny II.

Przede wszystkim, w związku z tym, że wtórne szlachectwo w Królestwie Polskim urządzone w myśl prawa z 1836 r. nie było ani nawrotem do *nobilitatis* z czasów dawnej Rzeczypospolitej, ani też ścisłym odpowiednikiem rosyjskiego „dworianstwa”¹⁰, projekt „ustawy miejskiej” nie czyni żadnej różnicy między mieszkańcami miast a szlachtą, gdy idzie o dostęp do służby cywilnej. Mieszkańcom miast zagwarantowano również prawo nabywania dóbr ziemskich. Poczesne obywatelstwo, znane w Rosji od 1832 r., dawało wyróżnionemu nim zwolnienie od podatków osobistych, kar cielesnych, służby wojskowej oraz zapewniało prawa wyborcze w miastach.¹¹ Stosowane w Królestwie Polskim w pojedynczych przypadkach — wyłącznie wobec Żydów, dla których droga do nobilitacji była zamknięta — nigdy nie zostało tu formalnie przeszczepione. Skończyło się na zapowiedziach poczynienia kroków w tym kierunku.¹² W projekcie „ustawy

⁹ W. Ćwik: *Obywatelstwo miejskie w Królestwie Polskim (1815—1867) na tle praktyki w Lublinie* [w:] *Spółczeństwo polskie XVIII i XIX wieku*, t. IV, Warszawa 1970, s. 66; id.: *Sprawa opłat za prawo miejskie w Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XXIV, z. 1, 1972, s. 192—193.

¹⁰ J. Jedlicki: *Geneza wtórnego szlachectwa w Królestwie Polskim* [w:] *Wiek XIX...*, s. 169 i n.

¹¹ Eisenbach: *op. cit.*, s. 39.

¹² *Ibid.*, s. 40.

miejskiej” powiada się *expressis verbis* o zapewnieniu poczesnym obywatelom w Królestwie przywilejów „poczołnych grażdian” z Cesarstwa z wyjątkiem uwolnienia od powinności rekruckiej.¹³

Druga część „ustawy miejskiej” poświęcona jest ustrojowi władz miejskich. Rozbiory Polski, a następnie wojny napoleońskie zamknęły kilkuletnią epokę kształtowania się ustroju miejskiego w oparciu o feudalne zasady podziału społecznego i o swoistą samorządność mieszczan limitowaną interesami czynnika dominialnego. Księstwo Warszawskie zaoferoowało miastom — bez różnicy rządowym czy prywatnym — nowe formy zarządu oraz samorząd w postaci rad municypalnych (7 największych miast) i rad miejskich (pozostałe miasta Księstwa).

W Królestwie Polskim doby konstytucyjnej w miastach powołano do życia urzędy municypalne, składające się z prezydenta i radnych w większych miastach, bądź z burmistrza i ławników w mniejszych miastach. Zarówno głowy miast, jak i radni oraz ławnicy pochodzili z nominacji. Samorządu miejskiego w Królestwie po prostu nie przewidziano.

Zredagowany w Komisji petersburskiej projekt „ustawy miejskiej” dzieli miasta Królestwa na 3 kategorie: I — liczące przynajmniej 300 obywateli (w rozumieniu pierwszej części „ustawy miejskiej”), miasta te proponuje się nazwać miastami królewskimi („carskije goroda”) ¹⁴; II — liczące od 100 do 300 obywateli, miały być zwane po prostu miastami; III — liczące mniej niż 100 obywateli, określano je jako miasteczka.

Miasta trzeciej grupy (miasteczka) pozostawiono czasowo poza reformą — na dotychczasowych zasadach.

W miastach największych — królewskich — sprawy gospodarki i zarządu skupiać się miały w ręku prezydenta („gołowa”) i funkcjonującej u jego boku wybieranej, szczegółowej czy też ścisłej rady („czastnaja duma”) złożonej z radnych. Z wyboru miał pochodzić również specjalny sąd miejski, zwany magistratem. W miastach tego rzędu miały działać poza tym rady municypalne lub ogólne („municypalnyj sowiet ili obszczaja duma”) powołane do współdziałania z prezydentami i kontrolujące pracę magistratów (sądów miejskich). Organizację policji pozostawiono natomiast do całkowitej dyspozycji rządowi.

W miastach drugiej grupy zarząd sprawami gospodarczymi skupiać się miał, jak dotychczas, w ręku mianowanego przez rząd burmistrza. Nie przewidywano osobnego sądu dla mieszkańców tych miast. Nowością było natomiast powoływanie drogą wyborów przez zgromadzenie miejskie ogóln-

¹³ Bibl. Jag., rkps 5011, t. 3, fasc. 20.

¹⁴ W referacie relacjonującym treść „ustawy miejskiej” nie zwrócono uwagi na możliwe niekonsekwencje tej nomenklatury. Dotyczy to sprawy zaliczenia w poczet miast „królewskich” największych miast prywatnych, gdyby liczba „obywateli” przekroczyła tam określony próg.

nej rady, pozostającej w takim samym stosunku do burmistrza jak ogólna (municipalna) rada w miastach grupy I do prezydenta.

Referując treść projektu „ustawy miejskiej” ze szczególną mocą podkreślano, iż rząd zachowuje w swych rękach kluczowe uprawnienia, przede wszystkim policyjne. Wobec wprowadzenia w części miast organów samorządowych projekt przewidywał równocześnie dodatkowe „wentyle bezpieczeństwa”, mające zapobiec ewentualnej groźbie przemiany miast w instytucje niezależne, które mogłyby zaszkodzić biegowi ogólnego kierownictwa państwowego. Rolę takich asekuracji miały odegrać następujące zasady postępowania: 1) wszelkie wybory dokonywane w miastach podlegają zatwierdzeniu rządowemu; 2) jeśli po unieważnieniu pierwszych wyborów kolejne wybory również nie uzyskają aprobaty, wówczas władze rządowe obsadzają wakuujące stanowisko drogą nominacji; 3) zakres kompetencji organów miejskich pochodzących z wyboru określi się z możliwie największą dokładnością; 4) w razie stwierdzenia, iż wybrane władze miejskie działają wbrew interesom miasta lub ogólnemu porządkowi prawnemu, władze rządowe mogą wyznaczyć urzędników do przeprowadzenia kontroli nad działalnością tych organów; urzędnicy ci mają prawo zawiesić w czynnościach władze miejskie i przejąć ich kompetencje.

Przewidywano unormowanie osobnym aktem prawnym sprawy władz miejskich w poszczególnych kategoriach miast z oznaczeniem wysokości poborów urzędniczych, zestawienie wszystkich rodzajów dochodów i wydatków kas miejskich. Miały być również zarejestrowane wszystkie pozostałe w mocy i nie przeciwne krajowemu prawodawstwu przywileje, nadania i osobne postanowienia miejskie. W zakończeniu referatu zaznaczano, iż omawiany projekt da możliwość rozwiązania w miastach spraw społeczno-ustrojowych „stosownie do korzyści państwa i potrzeb miejscowych”, a dzięki oparciu organizacji władz miejskich częściowo na czynniku wybieralnym, tym samym bezpłatnym, przyniesie skarbowi oszczędności finansowe.

Analizując projekt nowego ustroju władz miejskich dla Królestwa dostrzegamy w nim — zgodnie zresztą z zapowiedzią i intencjami twórców — odwzorowanie modelu rosyjskiego.

Zgromadzenie obywateli miejskich — to odpowiednik rosyjskiego „gorodskiego obszczestwa”, złożonego z „kapitałnych grażdán”. Rada municipalna lub ogólna ma swój wzorzec, także gdy chodzi o nazwę, w rosyjskiej „obszczej dumie” lub — w odniesieniu do miast średnich — w organie zwanym w Rosji „ratuszą”. Rada szczegółowa (ścista) przewidziana dla większych miast Królestwa — to *mutatis mutandis* rodzaj „szestigłasnoj dumy”, a sąd stanowy — magistrat — to „gorodowej magistrat” z miast Cesarstwa. Duże analogie widać również w pozycji prezydenta miasta („gorodskiego gołowy”) w projekcie dla Królestwa i w praktyce Cesarstwa.

I tu i tam zaznacza się wreszcie przewaga czynnika państwowo-policyjnego nad czynnikiem samorządowym.¹⁵

Projekt „ustawy miejskiej” nie uzyskał aprobaty najwyższych władz. Z adnotacji na marginesie omawianego referatu (dość trudno czytelna, rozwiązuję ją jako „dokładywano J.I.W. 17-go marta 1838”) zdaje się wynikać, iż z projektem zapoznano cesarza Mikołaja. Zażądano prawdopodobnie dodatkowych objaśnień i materiałów. Komisja petersburska zwróciła się o nie do Warszawy, tymczasem zajęła się innymi pilnymi sprawami.

W centrum zainteresowania w latach czterdziestych był w Petersburgu nowy kodeks karny (*Ułożenije o nakazanijach ugotownnych i isprawitielnych*) i jego adaptacja dla potrzeb Królestwa Polskiego. Jeszcze w 1849 r. Hube monitował Warszawę o dostarczenie potrzebnych danych w sprawie miast.¹⁶ Ostatecznie projekt ugrzązł w aktach Komisji. Być może powodem zwłoki w realizacji dezyderatów Hubego była niechęć namiestnika Paskiewicza do niektórych poczynań unifikacyjnych petersburskich doradców i instytucji, wypływająca częściowo z autokratycznych aspiracji księcia warszawskiego.¹⁷

Niezależnie od istotnych przyczyn, które złożyły się na niezaaprobowanie prawnego statusu „pospolitych” warstw społeczeństwa Królestwa Polskiego (tj. nowego stanu miejskiego i włościańskiego) nie budzi wątpliwości fakt, że zrealizowanie tych planów byłoby na rękę interesom sił wstecznych, tamowałoby postęp społeczny i sprzyjało antypolskiej polityce caratu.

РЕЗЮМЕ

После ноябрьского восстания 1830 г. тенденции к унифицированию общественных и правовых организаций как Королевства Польского, так и царской России усилились. В Петербурге была создана специальная комиссия, которая специально занималась этими вопросами. Ею также были разработаны проекты нового права об общественных сословиях, большое влияние на которое оказали феодальные сословные деления России. Был принят и вошел в жизнь только один раздел — о шляхетском сословии.

Проект указа „о городском сословии” до настоящего времени не был известен. В статье рассматривается проект, найденный в рукописях и бумагах

¹⁵ I. I. Ditiatin: *Ustrojstwo i uprawlenije gorodow Rossii*, t. II, Jarosław 1877, s. 149—150, 156; *id.*, *Russkij dorieformiennyj gorod*, Pietierburg 1896, s. 34—35. Mówiąc o „praktyce” w Cesarstwie, musimy zdać sobie równocześnie sprawę z tego, że w wielu przypadkach formy samorządowe, np. „obszczije dumy” wykazywały tendencje do zaniku, nawet w stolicach (Ditiatin, *Russkij dorieformiennyj gorod*, s. 39—41).

¹⁶ Sobociński: *Z dziejów prac kodyfikacyjnych...*, s. 177.

¹⁷ J. Jedlicki: *Klejnot i bariery społeczne*, s. 314.

известного юриста и историка права Ромуальда Губе, предполагаемого автора или соавтора этого проекта. Проект относится к тридцатым годам XIX в., он был представлен Николаю I в 1838 г.

„Городовое положение” состоит из двух частей. Первая посвящена организации городского сословия (деление городских жителей на ряд групп, отличающихся друг от друга правами на некоторые профессии и участие в органах городского управления). Во второй части говорится об организации городских властей и муниципалитета, причем все города делятся на 3 категории. В содержании проекта видно большое влияние русских образцов.

Проект „городового положения” императором утвержден не был. Доля дополнения проекта и обоснования его дополнительными аргументами Губе старался о прислание из Варшавы новых материалов. В конце концов дело было отложено *ad acta*. Автор считает, что на такой оборот дела мог повлиять наместник царя в Королевстве Польском Паскевич, с неудовольствием следивший за деятельностью петербургских органов и ревностно стерегущий свое положение и авторитет.

R É S U M É

Après l'insurrection de novembre on observe l'accroissement des tendances à l'unification des organisations sociales et juridiques du Royaume de Pologne et de la Russie tsariste. À Saint-Petersbourg on a créé une commission spéciale s'occupant de ces questions. Entre autres, elle élaborait les projets de la nouvelle loi sur les classes sociales, où les modèles féodaux russes de division en couches ont exercé une grande influence. On n'a pourtant accepté et réalisé pratiquement que la partie relative à la noblesse.

Le projet concernant „la classe urbaine” n'était pas connu jusqu'alors. Il a été trouvé en manuscrit dans les papiers laissés par Romuald Hube, juriste et historien de droit connu, qui en est probablement auteur ou coauteur. Ce projet, datant des années trente, a été présenté à l'empereur Nicolas I-er en 1838.

„La loi municipale” se compose de deux parties; la première, consacrée à l'établissement de la classe urbaine, divise les habitants des villes en plusieurs groupes différant de droits à exécuter certaines professions et à participer aux autorités de la ville; la deuxième parle de l'organisation des autorités municipales et de l'autonomie, en divisant les villes en 3 catégories diverses. Dans le contenu entier du projet en question on voit une grande influence des modèles russes.

Ce projet n'a pas trouvé l'acceptation de l'empereur. Afin de compléter le projet et de le motiver de nouveaux arguments, Hube faisait des démarches pour recevoir de Varsovie des matériaux nouveaux. En définitive, l'affaire a été remise *ad acta*. L'auteur suppose que Paskiewicz, gouverneur du tsar dans le Royaume de Pologne, ait pu y contribuer aussi, car il était mal disposé à l'entreprise des institutions de St-Petersbourg et il gardait jalousement son autorité et sa position.