

# Zarzycka, Anna

---

## Rola organów władzy Królestwa Polskiego w pracach legislacyjnych nad narodowym prawem rzeczowym w latach 1815-1830

---

Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego 8, 124-146

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNA ZARZYCKA

***Rola organów władzy Królestwa Polskiego  
w pracach legislacyjnych nad narodowym prawem rzeczowym  
w latach 1815–1830***

**Rolle der behördlichen Organe des Polnischen Königreichs  
bei der gesetzgebenden Tätigkeit über das nationale Sachrecht  
in den Jahren 1815–1830**

1. Plany kodyfikacyjne u zarania Królestwa Polskiego. 2. Władza królewska i rząd a proces legislacyjny w Królestwie Polskim: 2.1. Król; 2.2. Namiestnik; 2.3. Rada Stanu; 2.4. Rada Administracyjna. 3. Rola Reprezentacji Narodowej w procesie legislacyjnym; 3.1. Sejm. 4. Rola Komisji Rządowej Sprawiedliwości w procesie legislacyjnym. 5. Rola Komisji Prawodawczej i Deputacji Prawodawczych w procesie legislacyjnym. 6. Zakończenie.

1. Kodifikationspläne des frühen Polnischen Königreichs. 2. Macht des Königs und der Regierung einerseits und die Legislativverfahren im Polnischen Königreich andererseits; 2.1. König; 2.2. Statthalter; 2.3. Staatsrat; 2.4. Verwaltungsrat. 3. Rolle der Volksvertretung im Gesetzgebungsprozess; 3.1. Parlament (Sejm). 4. Rolle der Regierungskommission für Gerechtigkeit im Legislationsverfahren. 5. Rolle der Gesetzgebenden Kommission und der Gesetzgebendenabordnung in den Legislationsverfahren. 6. Abschluß.

1. Królestwo Polskie w latach 1815–1830 było monarchią konstytucyjną. Połączone nierozdzielnie unią personalną z Cesarstwem Rosyjskim<sup>1</sup>, w praktyce posiadało ograniczoną autonomię, która z czasem poszła w kierunku ograniczenia liberalnych postanowień Konstytucji<sup>2</sup>.

Ustawą zasadniczą określającą podstawy ustroju politycznego i społecznego Królestwa Polskiego, strukturę i kompetencję organów władzy oraz prawa i obowiązki ludności była Konstytucja podpisana przez cara Aleksandra I 27 listopada 1815 r. i ogłoszona 24 grudnia tego roku.

Po klęsce Napoleona i upadku Księstwa Warszawskiego sprawa zmiany ustawodawstwa cywilnego w Królestwie Polskim wydawała się być nieunik-

<sup>1</sup> S. Askenazy, *Rosja–Polska. 1815–1830*, Lwów 1907, s. 63 i n.

<sup>2</sup> W. M. Kozłowski, *Autonomia Królestwa Polskiego 1815–1832*, Warszawa 1907, s. 86–88.

niona. W kołach arystokratycznych planowano początkowo całkowite uchylenie Kodeksu Napoleona (KN – *code civil*) i procedury cywilnej francuskiej. Przede wszystkim ks. Adam Czartoryski, przed przybyciem do Księstwa, planował szybkie zniesienie KN i zaprowadzenie w jego miejsce statutu litewskiego (trzeciego) i dawnych praw polskich. Zależało mu ponadto na wcieleniu do przyszłego Królestwa guberni zachodnich Cesarstwa, przy czym za niemożliwe uważał rozciągnięcie na nie instytucji kodeksowych Księstwa<sup>3</sup>.

Dopiero z czasem zdał sobie sprawę z tego, że sprawnie działającego „zarządu prawno-cywilnego” nie można znieść od razu. Otoczenie księcia, wywodzące się ze sfer urzędniczo-sądowych, także zdołało się przekonać o dużych walorach Kodeksu Napoleona. Ostatecznie zaś otaczający księcia prawnicy i politycy uznali, że KN należy zmienić – co najwyżej częściowo i „odpowiednio” uzupełnić.

W związku z tym, przedstawione Aleksandrowi I do podpisania 25 maja 1815 r. Zasady Królestwa Polskiego – autorstwa Czartoryskiego, nie zawierały już wzmianki o statucie litewskim ani o prawach polskich. Dowiadujemy się z nich, że: *Prawa cywilne i kryminalne, teraz będące – według § 8 Zasad – nie przestaną obowiązywać dopóty, dopóki nowe praw księgi, których ułożenie nakazaliśmy, nie uzyskają sankcji i ogłoszenia*<sup>4</sup>. Aleksander I zaakceptował je 25 stycznia 1816 r. i nadał im moc tymczasowo obowiązującej ustawy oraz zaznaczył, że *Zasady powyższe Konstytucji Królestwa Polskiego służyć będą za niezienne правило i za instrukcję nowemu tymczasowemu Rządowi tego kraju*<sup>5</sup>.

2.1. Szczególnie doniosły był udział króla w ustawodawstwie Królestwa. Sejm będący instancją Reprezentacji Narodowej składał się z króla i dwóch izb. Król zachowywał wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej; do niego należało zwoływanie, odraczenie i zamykanie Sejmu (art. 87 Konstytucji Królestwa Polskiego; KKP). Mógł też zwołać Sejm nadzwyczajny, *kiedy mu się to zdawać będzie* (art. 88 KKP). Po uchwaleniu przez Sejm prawa lub budżetu udzielał sankcji, nadając projektowi moc prawa. Sankcja królewska miała moc równorzędną uchwałom Sejmu; w razie odmówienia sankcji projekt upadał (art. 105 KKP). Wszelkie rozkazy i postanowienia królewskie winny być zaświadczone podpisem stojącego na czele odpowiedniego wydziału

<sup>3</sup> S. Askenazy, *Szkice i portrety*, Warszawa 1937, s. 374–377.

<sup>4</sup> J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, *Historia Państwa i Prawa Polski*, t. III, Warszawa 1981, s. 226–227.

<sup>5</sup> M. Radziwiłł, B. Winiarski, *Królestwo Polskie. Dokumenty historyczne dotyczące prawno-politycznego stosunku Królestwa Polskiego do Cesarstwa Rosyjskiego*, Warszawa 1915, s. 71 i n.

ministra – tzw. kontrasygnata, który był odpowiedzialny za zgodność tych aktów z Konstytucją i prawami (art. 47 KKP).

Monarcha mógł wydawać akty normatywne w celu wykonania ustaw o charakterze samoistnym bądź wykonawczym lub poza zakresem materii ustawowej; podobne uprawnienia w zakresie swojego pełnomocnictwa posiadał również namiestnik.

Monarcha niejednokrotnie włączał się do dyskusji nad kształtem przyszłego prawodawstwa narodowego w Królestwie Polskim. Raz ten proces przyspieszał, innym razem spowalniał albo zmieniał jego kierunek. Często w sporach legislacyjnych powoływano się na poglądy i autorytet cara i nie zawsze wiernie je cytowano. Przede wszystkim Antoni Bienkowski przy każdej niemal okazji twierdził, że *nigdy nie było wolą monarchy, aby kodeks cywilny francuski został całkowicie zmieniony, a wręcz przeciwnie, Aleksander I chciał tylko przystosowania tego kodeksu do warunków społecznych i zwyczajów istniejących w Królestwie Polskim*<sup>6</sup>.

Kodeks Napoleona (2281 art.) składał się ze wstępu i trzech ksiąg: I. *O osobach*, II. *O majątkach* i III. *O różnych rodzajach własności*<sup>7</sup>. Księga I obejmowała prawo osobowe, małżeńskie (ale bez majątkowego) i opiekuńcze; księga II dotyczyła głównie prawa rzeczowego, a więc obejmowała własność i dwa prawa rzeczowe ograniczone: użytkowanie i służebności. Natomiast prawa rzeczowe zależne (zastaw, przywileje, hipoteka) zostały omówione w księdze III między zobowiązaniami, prawem spadkowym i małżeńskim majątkowym, choć ukształtowane zostały jako prawa rzeczowe.

Jak wiadomo, Kodeks Napoleona powstał w zupełnie innej niż polska scenerii politycznej i odmiennych stosunkach społeczno-gospodarczych; zerwał z wszelkimi feudalnymi formami własności i jej ograniczeniami. Na ziemiach polskich bowiem w owym czasie powszechnie dominowały instytucje typowe dla epoki feudalnej, jak: prawa wyłączno-okręgowe, serwituty, własność podzielona. Były to instytucje nie znane kodyfikacji francuskiej, zatem KN został wtłoczony w rzeczywistość gospodarczą, społeczną, polityczną i prawną, której nasi rodzimi obrońcy chcieli dać priorytet. Nie powinno więc dziwić, że polska myśl prawnicza rozwijała się w tle toczących się

<sup>6</sup> Rada Administracyjna Królestwa Polskiego [dalej: RA], t. 8, s. 231: *Sądzę niemniej być potrzebnem ponowić uczynione już dawniej oświadczenie, że nigdy wolą najjaśniejszego nie było, by kodeks francuski we wszystkich zmienionym by miał być urządzeniach, owszem jego cesarsko królewska moc mieć chciałby te tylko wspomnianego prawa artykuły przepolszczonymi, to jest do zwyczajów narodu polskiego zastosowanemi były, w którychby takowa zmiana za nieodzowną uznana została, a których by liczba znaczną być nie powinna.*

<sup>7</sup> S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 2: *Polska pod zaborami*, Kraków 1998, s. 48. Ten trójpodział formalnie nawiązywał do rzymskiej systematyki (*personae, res, actiones*).

sporów wokół KN, który oficjalnie był jedynym obowiązującym źródłem prawa cywilnego. Chociaż tak naprawdę szereg stosunków społecznych i gospodarczych, typowych dla naszego kraju, pozostawał wówczas poza oficjalnie obowiązującym prawem.

Już w lecie roku 1817, kiedy dyskutowano w Warszawie nad kierunkiem prac prawodawczych, nadeszła z Petersburga propozycja cara Aleksandra I, wyrażona w odezwie ministra sekretarza stanu z dnia 24 sierpnia/5 września 1817 r. Wynikało z niej, że prace nad ułożeniem nowego oryginalnego kodeksu cywilnego narodowego powinny zostać odłożone na czas bliżej nieokreślony<sup>8</sup>. Zalecał w zamian szybkie przygotowanie nowych przepisów projektów częściowych w zakresie prawa cywilnego w następujących kwestiach: o urzędnikach stanu cywilnego, o sporach granicznych, o małżeństwie i rozwodzie oraz o hipotekach<sup>9</sup>, a także kodeksu karnego wzorowanego na kodeksie austriackim. Szczegółową organizacją komisji projektodawczej miał się zająć namiestnik<sup>10</sup>.

Tak było też w dniu 19/31 lipca 1818 r. kiedy cesarz nadesłał własny projekt koncepcji prac prawodawczych. Poleciał w nim, by Komisja Rządowa Sprawiedliwości (KRS) zajęła się tworzeniem kodeksu polskiego, przy zachowaniu z góry określonej systematyki pracy opartej na KN<sup>11</sup>, przy czym prace kodyfikacyjne miały być prowadzone przez pojedynczych redaktorów. Aleksander I aktywnie korzystał z przysługującej mu prerogatywy legislacyjnej, toteż gdy przed Sejmem w 1820 r. cały projekt księgi I i II k.c. narodowego, który na przełomie sierpnia i września 1820 r. przeszedł przez Radę Stanu, został odesłany do aprobaty królewskiej, Aleksander I *wielce się oburzył* zobaczywszy *zamiast spodziewanej harmonijnej księgi praw, wrywki poszczególnych artykułów i postanowił tego prawa wcale nie przedstawiać Sejmowi*<sup>12</sup>.

Cesarz Aleksander I, poprzez odezwę ministra sekretarza stanu Ignacego Sobolewskiego z 1/13 października 1820 r.<sup>13</sup>, powołał ogólną Deputację

<sup>8</sup> *Obraz Królestwa Polskiego w okresie konstytucyjnym*, t. I: *Raporty Rady Stanu Królestwa Polskiego z działalności rządu w latach 1816–1828*, oprac. J. Leskiewiczowa, F. Ramotowska, Warszawa 1984, s. 48–49.

<sup>9</sup> J. J. Litauer, *Przyczynek historyczny do sprawy rewizji hipotek*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” 1918, R. I (III), z. 1, s. 37; także W. Nowakowski, *Rys historyczny ustaw hipotecznych z r. 1818 i 1825*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1888, t. 29, s. 481–486.

<sup>10</sup> H. Grynwaser, *Kodeks Napoleona w Polsce*, [w:] tenże, *Pisma*, t. I, Wrocław 1951, s. 164.

<sup>11</sup> I Rada Stanu, sygn. 200, s. 552–553. Zob. H. Grynwaser, *Pisma*, t. I, s. 118, przyp. 1.

<sup>12</sup> I Rada Stanu, sygn. 193, s. 160: *Zmiany artykułów kodeksu cywilnego francuskiego i nowe dane tytuły z części II projektu do kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego zredagowanego. Razem z powodami tych zmian i dodatków na stronie każdego artykułu w krótkości nadmienionymi. Przedstawione dnia 8 sierpnia 1820 r.*

<sup>13</sup> I Rada Stanu, sygn. 200, s. 554: *Minister sekretarz stanu ma honor udzielić namiestnikowi wolę najjaśniejszego pana wypisaną jak następuje. W Warszawie dnia 1/13 października 1820 r. Podpisano J. Sobolewski. Zob. RA, t. 8, s. 321.*

Prawodawczą (zwaną też pierwszą). Jej treść, bynajmniej w części odnoszącej się do posłów, została odczytana na ostatnim posiedzeniu Sejmu 15 października 1820 r.<sup>14</sup>

We wrześniu 1823 r. stało się już oczywiste, że Deputacja nie zdąży przygotować przed Sejmem 1825 r. projektu księgi II i III k.c. narodowego. Taki obrót sprawy zaniepokoił cara. W dniu 27 listopada/9 grudnia 1823 r. nadeszła z Petersburga odezwa ministra sekretarza stanu gen. Stefana Grabowskiego i została skierowana do namiestnika. W zasadzie nakazywała Deputacji ograniczenie prac kodyfikacyjnych nad pozostałymi księgami KN (tj. księgą II i III k.c.) tylko do instytucji wymagających natychmiastowej zmiany i dyscyplinowała pozostałe organy do dalszej konstruktywnej pracy. Jej treść odczytana została też na posiedzeniu Rady Administracyjnej 24 grudnia 1823 r.<sup>15</sup> Poruszono w niej kilka spraw istotnych dla dalszego toku prac prawodawczych; zalecano całkowite zaniechanie prac nad kodyfikacją procedury cywilnej i karnej, aby *Deputacja miała więcej czasu na zajęcie się kodeksem cywilnym narodowym*<sup>16</sup>. Mimo ponagleń z Petersburga nie udało się wygotować księgi II k.c. narodowego na Sejm roku 1825.

W takiej sytuacji car Aleksander I odezwą ministra sekretarza stanu z 1/13 czerwca 1825 r. powołał nową Deputację Prawodawczą (zwaną też drugą). Deputacja ta miała się zajmować *ulożeniem II i III księgi kodeksu cywilnego, tudzież kodeksu postępowania cywilnego i karnego*<sup>17</sup>.

Również Mikołaj I angażował się w prace legislacyjne nad prawem rzeczowym w Królestwie Polskim, o czym świadczy m. in. odezwa ministra sekretarza stanu z 12/24 marca 1829 r.<sup>18</sup> Na jej podstawie zawiesił on prace Deputacji nad księgą III k.c. i nakazał wykończyć najpierw księgę II k.c. i pilnie wymagane projekty częściowe<sup>19</sup>.

**2.2. Namiestnik królewski był zastępcą króla w czasie jego nieobecności w Królestwie Polskim<sup>20</sup>; namiestnik miał stale przebywać w kraju. Obejmował funkcję z nominacji króla i mógł być przez niego odwołany (art. 5 KKP).**

Zasadniczą funkcją namiestnika w czasie nieobecności króla było prezydowanie (przewodniczenie) w Radzie Stanu (art. 63 KKP). W czasie

<sup>14</sup> *Dziennik posiedzeń Izby Poselskiej w czasie Sejmu Królestwa Polskiego 1820 r., przez Franciszka Obnińskiego, posła powiatu łosickiego, sekretarza Sejmu, t. I i II, Warszawa 1820, s. 70–71.*

<sup>15</sup> RA, t. 11, s. 342–343.

<sup>16</sup> I Rada Stanu, sygn. 200, s. 559–560.

<sup>17</sup> I Rada Stanu, sygn. 200, s. 564.

<sup>18</sup> I Rada Stanu, sygn. 200, s. 563.

<sup>19</sup> H. Grynwaser, *Pisma*, t. I, s. 155.

<sup>20</sup> S. Stankiewicz, *Królestwo Polskie 1815–1863*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 304–306.

obecności króla władza jego zostawała zawieszona (art. 71 KKP). Dekrety wydane przez namiestnika miały jedynie wtedy moc obowiązującą, gdy były wydane w Radzie Stanu i kontrasygnowane przez ministra, szefa departamentu (art. 68 KKP).

Namiestnik nie mógł działać samodzielnie; decyzje musiał podejmować na forum Rady Administracyjnej. W Radzie Administracyjnej namiestnik miał prawo wydawania aktów normatywnych oraz dosyć szerokie uprawnienia w dziedzinie interpretacji przepisów prawa. Mógł on ustalać wiążącą wykładnię postanowień królewskich<sup>21</sup>, a w zakresie trybu ścigania przestępstw – interpretować nawet przepisy rangi ustawowej<sup>22</sup>.

Namiestnik przez cały okres Królestwa Polskiego brał udział w pracach prawodawczych, w tym nad prawem rzeczowym. Funkcja jego polegała między innymi na wypełnianiu woli króla. Przykładowo: wobec zbliżającego się terminu zwołania Sejmu, namiestnik na wniosek Komisji Rządowej Sprawiedliwości 4 października 1817 r.<sup>23</sup> powołał ośmioosobową Komisję Prawodawczą. Natomiast 11 sierpnia 1818 r. wydał tzw. „Zasady opracowania jednolitego prawodawstwa”, w których zgodził się na wyznaczenie pojedynczych redaktorów<sup>24</sup>. Również postanowieniem namiestnika z 20 października 1818 r.<sup>25</sup> skompletowano skład nowej Komisji i redaktorów: do kodeksu cywilnego przydzielono Antoniego Bieńkowskiego, do procedury karnej – Ksawerego Potockiego, do procedury cywilnej – Jana Nepomucena Wolickiego. Z kolei postanowienie namiestnika z 4 stycznia 1820 r. w zupełności uzależniło pracę redaktorów, głównie prawa cywilnego i procedury cywilnej, od KRS. Redaktorzy musieli na jej forum przedstawiać niemal każdą myśl Komisji.

Opierając się na odezwie z 1/13 października 1820 r. Aleksandra I, namiestnik przystąpił do organizowania pracy powołanej Deputacji Prawodawczej. Również w 1825 r. kiedy to projekt kodeksu cywilnego narodowego miała przygotować powołana w tym celu przez Aleksandra I Deputacja Prawodawcza (druga), namiestnik mianował z Rady Stanu trzech jej członków, tj.: Antoniego Wyczechowskiego, Franciszka Ksawerego Potockiego i Jana Hankiewicz<sup>26</sup> – zaproponowanych przez Komisję Rządową Sprawiedliwości.

<sup>21</sup> RA, t. 4, s. 246–247, z 19 IV 1817 r.; t. 6, s. 191–192, z 19 V 1818 r.

<sup>22</sup> RA, t. 3, s. 313–314, z 12 XI 1816 r.; t. 12, s. 293–294, z 28 IX 1824 r.

<sup>23</sup> *Obraz Królestwa Polskiego...*, t. I, s. 48–49.

<sup>24</sup> RA, t. 6, s. 427; zob. H. Grynwasser, *Pisma*, t. I, s. 167.

<sup>25</sup> RA, t. 6, s. 312 i 427. Zob. H. Grynwasser, *Pisma*, t. I, s. 118, przyp. 2.

<sup>26</sup> I Rada Stanu, sygn. 200, s. 515. Komisja Rządowa Sprawiedliwości do namiestnika, w dniu 16 XI 1820 r.: *Widząc, że tu rzecz idzie o dogodzenie dwu celom, tj. o przepolszczenie kodeksu i jego zastosowanie, pragnęłaby Komisja przestać na tym, co jest pilniejsze, tj. na zastosowaniu. Większość jednak członków Deputacji uniesiona gorliwością pragnie dogodzić obydwu celom, upatruje nawet pilną potrzebę w połączeniu tych prac, ażebyśmy mieli księgi praw zupełnie narodowe.* Zob. H. Grynwasser, *Pisma*, t. I, s. 169.

Tak więc namiestnik głównie wykonywał wolę monarchy, zajmując się w pracach prawodawczych realizacją planów kodyfikacyjnych, przede wszystkim cara Aleksandra I.

2.3. Instytucją odgrywającą dużą rolę w procesie legislacyjnym była Rada Stanu; służyła ona ograniczaniu roli parlamentu, którego funkcje ustawodawcze częściowo przejmowała.

W Królestwie Rada Stanu dzieliła się na Zgromadzenie Ogólne oraz Radę Administracyjną (art. 65 KKP). Oznaczało to dość sztuczne połączenie Rady Stanu z rządem, gdyż Rada Administracyjna Królestwa odpowiadała w dużym stopniu Radzie Ministrów Księstwa.

Zakres kompetencji Rady Stanu i tryb jej funkcjonowania określone były przez Ustawę Konstytucyjną<sup>27</sup>, Statut Organiczny dla Rady Stanu z 19 listopada/1 grudnia 1815 r.<sup>28</sup>, oraz wydany równocześnie dekret Aleksandra I w sprawie organizacji wewnętrznej Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu (OZRS)<sup>29</sup>.

Ogólne Zgromadzenie RS z założenia miało odegrać poważną rolę w procesie legislacyjnym, gdyż art. 73 KKP wyraźnie mówił, że wszelkie ważniejsze projekty postanowień króla i namiestnika, jak również projekty ustawodawcze powinny być przedmiotem jego rozpoznania. Ogólnie rzecz biorąc, w dziedzinie legislacji dawało się zauważyć coraz mniejszy udział OZRS. W 1830 r. komisje Senatu miały wszelkie podstawy, by skarżyć się na to, że *wydano kilka postanowień dotyczących się z bliska już to bezpieczeństwa osobistego, już własności prywatnej bez wysłuchania zdania Ogólnego Zgromadzenia Rady*. Chciały wnosić w związku z tym o zagwarantowanie, że *żaden projekt jakiegokolwiek postanowienia pod odpowiedzialnością ministrów nie może być panującemu podany, ani przez Radę Administracyjną uchwalony, bez poprzedniego rozbioru w Ogólnym Zgromadzeniu Rady Stanu*<sup>30</sup>. Samo OZRS również w pewnym stopniu przyczyniło się do ograniczenia swojej roli w legislacji nie tylko przez wadliwe funkcjonowanie, ale również przez uznanie, iż „sprawy normatywne”, jako bardziej właściwe administracji, powinny być rozpoznawane wyłącznie przez Radę Administracyjną<sup>31</sup>.

W zakresie czynności prawodawczych Zgromadzenie Ogólne, a więc Rada Stanu w pełnym składzie, „rostrząsało i układało” wszelkie projekty „praw i urzędzeń, ogółu kraju dotyczących się” (art. 73 KKP). Projekty takie były wnoszone pod obrady Zgromadzenia Ogólnego z reguły przez namiestnika, po uprzednim uchwaleniu przez właściwą komisję rządową. Z wnioskiem

<sup>27</sup> *Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1815–1816* [dalej: DPKP], t. I, nr 1, 1815–1816.

<sup>28</sup> DPKP, t. I, nr 4, 1815–1816.

<sup>29</sup> *Loc. cit.*

<sup>30</sup> Rkps nr 5253, k. 237, [w:] Biblioteka Czartoryskich w Krakowie.

<sup>31</sup> I Rada Stanu, sygn. 414, s. 313.



o „roztrząsanie” mógł wystąpić także sam król, jak i naczelnik wydziału. Dyskusja i głosowanie (wotowanie) nad projektem prawa były jawne (głośne). Uchwały Zgromadzenia Ogólnego zapadały większością głosów, zaś równość zdań uważano za przyjęcie projektu (art. 102 KKP).

Postanowienia OZRS wymagały potwierdzenia przez króla lub namiestnika (art. 75 KKP). Po decyzji króla o wniesieniu uchwalonego przez Radę Stanu projektu na porządek dzienny Sejmu, z projektem zapoznawała się odpowiednia komisja sejmowa. W razie zastrzeżeń komisja ta odbywała naradę (konferencję) z komisją rządową, która była autorką projektu, i przy udziale odpowiedniego referendarza stanu. Jeżeli zachodziła rozbieżność poglądów, to komisja kierowała projekt z propozycjami zmian do Rady Stanu, która podejmowała ostateczną decyzję i podawała gotowy projekt królowi do akceptacji. Rada Stanu wносиła wreszcie, z rozkazu królewskiego, projekt ustawy do Sejmu.

Ogólne Zgromadzenie RS nie posiadało inicjatywy ustawodawczej i wobec tego mogło rozpatrywać tylko te projekty, które przedstawił mu monarcha – w praktyce namiestnik. Rola OZRS w procesie legislacji zależała wyłącznie od woli monarchy i namiestnika, poza tym tak znaczną liczbę ważnych projektów wydawano bez opinii OZRS.

Członkowie OZRS wchodziłi również przez cały okres Królestwa Polskiego w skład ciał prawodawczych, tj.: Komisji Prawodawczej powołanej w 1817 r. oraz obu Deputacji Prawodawczych. Mianowicie w 1825 r. w składzie Deputacji Prawodawczej (pierwszej) utworzonej przez Aleksandra I w 1820 r. znalazło się – spośród członków Rady Stanu zaproponowanych przez KRS i mianowanych przez namiestnika – trzech członków, wpływowych zwolenników utrzymania KN: Antoni Wyczechowski, Franciszek Ksawery Potocki i Jan Hankiewicz<sup>32</sup>. Wyżej wymienieni zostali przez namiestnika na posiedzeniu Rady Administracyjnej 16 czerwca 1825 r. (na mocy odezwy cesarskiej z 1/13 czerwca 1825 r.) powołani do składu drugiej Deputacji Prawodawczej<sup>33</sup>.

Rada Stanu brała aktywny udział w pracach nad prawem rzeczowym również jako organ. Mianowicie już w trakcie dyskusji w Radzie Stanu (maj 1819 r.) ujawniła się powszechna niechęć do poważnych zmian w KN. Projekt planu kodeksu cywilnego narodowego przygotowany przez Antoniego Bieńkowskiego wraz z opiniami Sądu Najwyższej Instancji i Komisji Rządowej Sprawiedliwości w dość nieprzychylniej formie zreferował 12 i 21 maja 1819 r. Antoni Wyczechowski<sup>34</sup>. Dlatego też Rada Stanu ostatecznie (27 ma-

<sup>32</sup> Zob. przyp. 26.

<sup>33</sup> RA, t. 13, s. 143: *Odezwa ministra sekretarza stanu donosząca, iż cesarz postanowił utworzyć powtórnią Deputację do układania projektów do praw i upoważnił nas do wyznaczenia w tym celu członków Rady Stanu, sam zaś wyznaczył członków tejże Deputacji z grona izb sejmowych.*

<sup>34</sup> I Rada Stanu, sygn. 193, s. 107.

ja 1819 r.) odrzuciła plan Bienkowskiego i w dołączonej doń Instrukcji polecono mu trzymać się ściśle porządku kodeksu dotychczasowego (KN) i stosować się do wyżej określonych zasad<sup>35</sup>. Instrukcja opracowana przez Radę Stanu ograniczała pracę Bienkowskiego w zasadzie do wąskiego zakresu – tj. *do przystosowania kodeksu francuskiego do warunków społecznych i ekonomicznych Królestwa Polskiego i uzupełniania go zmianami koniecznymi*<sup>36</sup>.

W dniu 7 kwietnia 1829 r. minister sprawiedliwości I. Sobolewski przedstawił Radzie Administracyjnej projekt całej księgi II k.c. narodowego, a ta przesała go do dyskusji w OZRS, która trwała z przerwami ponad siedem miesięcy, tj. od 24 kwietnia 1829 r. do 7 grudnia 1829 r. Do udziału w niej zostali również zaproszeni członkowie Deputacji Prawodawczej – redaktorzy projektu<sup>37</sup>.

W sumie OZRS w przedmiocie dyskusji nad księgą II k.c. odbyło osiem posiedzeń, w czasie których projekt poddano druzgocącej krytyce. Na wstępie odrzucony został projekt do tytułu II księgi II k.c. *O dzierżeniu i posiadaniu*<sup>38</sup>. Dość szybko wytworzyła się w Radzie Stanu – zresztą pod przewodnictwem członków Komisji Rządowej Sprawiedliwości, tj. M. Woźnickiego, A. Wyczechowskiego i J. Hankiewicza – grupa opozycyjna wobec projektów Deputacji. W wyniku takiego rozwoju wypadków praca Deputacji była najwyraźniej marnowana przez powrót do artykułów kodeksu francuskiego. Ostatecznie OZRS (15 czerwca 1829 r.) podjęło decyzję o zaprzestaniu prac nad ułożeniem całej księgi II k.c. narodowego.

Zwolennicy prac całościowych podjęli jeszcze jesienią 1829 r. próbę zmiany decyzji OZRS, które w czasie trzech kolejnych posiedzeń w dniach 25, 27 i 30 listopada 1829 r.<sup>39</sup> zajęło się systematycznym rozbiorem tytułu III *O własności* księgi II k.c. – od art. 592 do 612. Jednak Zgromadzenie, „po dawnemu”, celowo obalało po kolei artykuły projektu i na ich miejsce przywracało artykuły KN, wobec czego Deputacja zrezygnowała ze swojej dotychczasowej koncepcji prac kodyfikacyjnych, zgodziła się na zawieszenie systematycznego rozbioru księgi II k.c. i podjęcie prac nad zmianami częściowymi.

Nie ulega wątpliwości, że Deputacja została zmuszona do podjęcia takiej decyzji „dywersyjnym” działaniem OZRS. Wydaje się, że zdecydował o tym głos A. Wyczechowskiego. Zatem od dnia 1 grudnia

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 124.

<sup>37</sup> II Rada Stanu, sygn. 51, s. 32. Zob. J. J. Litauer, *Materiały do rewizji kodeksu cywilnego*, t. I: *Księga II kodeksu cywilnego. Projekty Deputacji Prawodawczej i Rady Stanu Królestwa Polskiego*, Warszawa 1918, s. 70 i n.

<sup>38</sup> J. J. Litauer, *Materiały...*, s. 65.

<sup>39</sup> RA, t. 17, s. 614.

1829 r. Deputacja weszła w okres częściowych zmian w prawodawstwie Królestwa Polskiego; miała, bez zbędnej zwłoki, obowiązek wnoszenia opracowanych projektów, po kolei, na forum OZRS, w celu dalszej dyskusji<sup>40</sup>.

W okresie od 1 grudnia 1829 r. aż do zwołania Sejmu 24 maja 1830 r. Deputacja w szybkim tempie przygotowała i wniosła pod obrady OZRS projekty aż siedmiu ustaw częściowych, tj.: o propinacji, o własności podzielonej, o rzekach spławnych i drogach publicznych, o prawach wyłączno-okręgowych (zwanych też *iura bannaria*), o aktach legitymacyjnych, o służebnościach pastwiskowych i leśnych (w tym o prawie wrębu) oraz o zmianie przepisów prawa hipotecznego w postępowaniu spadkowym<sup>41</sup>. Tak więc OZRS brało aktywny udział w pracach nad przygotowaniem narodowego prawa cywilnego, a w szczególności prawa rzeczowego.

2.4. Konstytucja Królestwa Polskiego nie określała kompetencji Rady Administracyjnej, gdyż *Rada winna być jedynie forum, na którym namiestnik miał podejmować decyzje w formie postanowień*. Zadania Rady Administracyjnej były złożone i nie dość jasno sprecyzowane. Jej kompetencje można podzielić na legislacyjne (przygotowanie, stanowienie i zatwierdzanie przepisów prawnych), finansowe (przygotowywanie, zatwierdzanie i wykonywanie budżetu), kierowniczo-koordynacyjne (bezpośrednie kierowanie działalnością administracji), administracyjne (podejmowanie decyzji w określonych sprawach indywidualnych) i polityczne<sup>42</sup>. Tryb działania Rady Administracyjnej szczegółowo został określony przez Statut Rady Stanu oraz organizację wewnętrzną samej Rady.

Rada Administracyjna mogła działać w sposób kolegialny, mimo że nie przewidywała tego Konstytucja Królestwa Polskiego ani Statut Rady Stanu. Jednakże Rada nie mogła stanowić kolegium uchwałodawczego, była więc radą namiestnika i monarchy.

Rada Administracyjna odgrywała dużą rolę w zakresie przygotowywania i stanowienia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych. Projekty, które miano wnieść pod obrady izb sejmowych, powinny być uprzednio przedmiotem rozpoznania Rady, przy współudziale OZRS. Wprawdzie dla koordynowania prac legislacyjnych tworzono osobne ciała Rady Stanu, jednakże na ogół zastrzegano, że projekty przedstawiane Radzie Stanu musiały być wstępnie rozpatrzone przez zespół ministrów<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 617.

<sup>41</sup> J. J. Litauer, *Materiały...*, s. XVIII.

<sup>42</sup> Podział przyjęty przez H. Izdebskiego, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 84.

<sup>43</sup> P. Stoepel, *Kabinettsordre pruski 1817*, Bd. I: *Preussisch – Deutscher Gesetz – Codex*, wyd. Thiele, Frankfurt a/O 1907, s. 159–161, art. VIII, pkt 1.

Rada Administracyjna była na mocy Konstytucji obligatoryjnym organem doradczym namiestnika, który wydawał postanowienia w Radzie, w celu wykonania ustawy konstytucyjnej i pełnomocnictwa królewskiego (art. 67, zd. 2 KKP). Ponadto art. 8 pełnomocnictwa namiestnika ograniczał prawotwórczą działalność Rady Administracyjnej, gdyż projekt przyjęty przez OZRS, który został następnie odrzucony przez namiestnika w Radzie Administracyjnej, musiał być przesłany do monarchy (art. 9).

W trakcie prac nad opracowywaniem księgi II k.c. narodowego, w szczególności przepisów dotyczących prawa rzeczowego, Rada Administracyjna zajmowała dość chwiejne stanowisko. Mianowicie, 16 czerwca 1829 r. Rada pod naciskiem OZRS i KRS podjęła decyzję o zaprzestaniu prac nad ułożeniem całej księgi II k.c. Większość członków Rady Administracyjnej stanęła po stronie obrońców nienaruszalności kodeksu francuskiego i postanowiła zmienić dotychczasowy tryb pracy Deputacji. Następnie 21 listopada 1829 r.<sup>44</sup>, pod wpływem woli monarchy, nakazała OZRS prowadzić nadal dyskusję nad projektem księgi II k.c. opracowanej przez Deputację Prawodawczą.

Jednakże Rada Administracyjna pozwoliła Deputacji Prawodawczej, na jej prośbę, od 1 grudnia 1829 r. zająć się opracowywaniem projektów zmian częściowych nad prawem rzeczowym z KN. Rada Administracyjna sama nakreśliła ich plan i rozległość. W związku z tym, niewiele projektów prawa poddano pod głosowanie na Sejmie roku 1830, co było owocem wcześniejszych decyzji Rady Administracyjnej, podjętych głównie w 1829 r. Nie było wśród nich żadnego ważniejszego projektu, a jedyny, który miał poważniejsze znaczenie, „był nieudolnie zredagowany” – chodzi o prawo o używaniu i użytkowaniu lasów.

**3.1.** Zgodnie z Konstytucją, Sejm zwyczajny zbierał się co dwa lata w Warszawie, w dniu określonym przez akt konwokacji wydany przez króla. Kadencja Sejmu trwała 30 dni. Sejm mógł być przedłużony, odroczony lub rozwiązany tylko przez króla (art. 87 KKP)<sup>45</sup>. Wbrew temu artykułowi zwołano go w ciągu piętnastolecia zaledwie cztery razy: w 1818, 1820, 1825 i 1830 r.

<sup>44</sup> RA, t. 17, s. 592–593. Wezwanie, by Deputacja Prawodawcza do dnia 1 grudnia 1829 r. złożyła projekt całej księgi II k.c. Po czym czytano odezwę prywatną ministra sekretarza stanu z daty 30 października/11 listopada 1829 r.: *polecającą na mocy ustnego jego cesarsko-królewskiej mości rozkazu, ażeby Rada szczególną uwagę swoją zwróciła na postępy w wygotowaniu projektów na przyszły Sejm, ażeby odąd w każdym raporcie tygodniowym uczynioną była w krótkości, wzmianka czy i co w tej mierze zrobiono. Na koniec ażeby skoro tylko, który z projektów do prawa przejdzie przez dyskusję OZRS był natychmiast na język francuski przetłumaczonym i najjaśniejszemu panu przesłanym wraz z powodami oraz protokołami w języku polskim.*

<sup>45</sup> Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego, DPKP, t. I, nr 1.

Ciało prawodawcze składało się z Senatu i Izby Poselskiej. W skład Senatu wchodził członkowie rodziny królewskiej (książęta krwi cesarsko-królewskiej), biskupi, wojewodowie i kasztelanowie<sup>46</sup>. Liczba senatorów nie mogła być większa od połowy liczby posłów i deputowanych, tj. 64 (art. 108–109 KKP). W Senacie zasiadało 18 wojewodów i 37 kasztelanów oraz dziewięciu duchownych. Senatorów dożywotnio mianował król wybierając jednego spośród dwóch przedstawionych przez Senat kandydatów (art. 110 KKP).

W skład Izby Poselskiej wchodziło 128 posłów, z których 77 wybierały sejmiki powiatowe, a 51 deputowanych – zgromadzenia gminne (art. 118 KKP). Ich mandaty trwały sześć lat; co dwa lata następowała wymiana trzeciej części składu Izby. W praktyce rola Izby Poselskiej została zredukowana, gdyż nie brała ona udziału w redagowaniu praw<sup>47</sup>.

Uprawnienia Sejmu w Królestwie Polskim były znacznie szersze niż w dobie Księstwa Warszawskiego, zaś jego kompetencje prawodawcze obejmowały prawo cywilne, karne i administracyjne (bez spraw wojskowych zastrzeżonych art. 38 KKP królowi, a faktycznie należały do wodza naczelnego).

3.2. Zasada równorzędności izb sejmowych znajdowała odbicie w możliwości wnoszenia projektów prawa. Konstytucja Królestwa Polskiego w art. 94 określiła wyraźną granicę działalności Sejmu, *mogącego się trudnić tylko przedmiotami należącymi do jego atrybucji lub wskazanymi w akcie zwolania*.

Zasada przyznawała królowi przywilej wyłączności inicjatywy ustawodawczej w zakresie wszelkich praw i uchwał sejmowych. Projekty do praw były układane w Radzie Stanu i przez członków Rady; na rozkaz króla nadawano im bieg prawodawczy. Chociaż obowiązek przygotowywania projektów prawa cywilnego i karnego spoczywał na Komisji Rządowej Sprawiedliwości lub działających w jej imieniu, w latach 1820–1825 i 1825–1830, Deputacji Prawodawczych.

Za zgodą króla projekty mogły być odsyłane do dyskusji najpierw albo do Izby Poselskiej, albo do Senatu (art. 92 KKP). Król mógł skierować projekt do tej izby, w której spodziewał się mniejszej opozycji bądź pełnego poparcia. Jedyne ograniczenie dotyczyło rozpatrywania projektów sejmowych oraz projektów prawa finansowego, które musiały być wniesione najpierw do Izby Poselskiej.

Projekt prawa przyjęty w jednej z izb nie mógł być zmieniony przez drugą izbę. Każda z nich mogła go tylko przyjąć lub odrzucić w całości (art. 103 KKP). Zmiany do projektu wprowadzać mogła wyłącznie Rada

<sup>46</sup> *Senatorowie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego 1807–1815–1830*, oprac. A. Boniecki, S. Cieszkowski, Warszawa 1891, s. 14.

<sup>47</sup> W. M. Kozłowski, *Autonomia...*, s. 103–105.

Stanu na podstawie uwag podniesionych w izbie, a przedstawionych przez komisje sejmowe (art. 96, 97, 99, 103 KKP). W praktyce nie tylko inicjatywa, ale również i redakcja praw została wyłączona z kompetencji Sejmu (art. 99, 103 KKP).

Posiedzenia sejmowe odbywały się w sposób następujący: po ukonstytuowaniu się izb, każda z nich wybierała po trzy oddzielne komisje. Komisje wybrane przez Senat liczyły po trzech członków, a komisje wybrane przez Izbę Poselską – po pięciu członków (art. 98 KKP). Porządek odbywania posiedzeń komisji ustalił car Aleksander I w postanowieniu 26 marca 1818 r. Dyskusja nad projektem prawa w komisjach sejmowych nie mogła trwać dłużej niż trzy dni; tyle samo czasu przeznaczono na debatę w poszczególnych izbach.

W głosowaniu tajnym powoływano komisję do: 1) praw skarbowych, 2) prawodawstwa cywilnego i kryminalnego, 3) prawodawstwa organicznego i administracyjnego (art. 98 KKP). Podczas dyskusji nad prawem tylko członkowie komisji mogli przemawiać posługując się notatkami przez siebie sporządzonymi; pozostali członkowie mogli mówić tylko z pamięci (art. 100 KKP). Jedynie członkowie Rady Stanu, którzy byli senatorami, posłami lub deputowanymi gminnymi, mogli zabierać głos w obu izbach i wносить własne propozycje zmian (wotować) przy omawianiu projektów rządowych; pozostali członkowie Rady Stanu nie posiadali tego drugiego uprawnienia (art. 101 KKP).

Projekty przyjmowane były większością głosów; natomiast, jeżeli głosy dzieliły się po równo, projekt uważany był za przyjęty (art. 102 KKP). Po przyjęciu przez Sejm i Senat, ustawa za pośrednictwem Rady Stanu szła do zatwierdzenia przez króla, który miał prawo weta bezwzględne, tzn. projekt prawa przezeń nie zatwierdzony upadał (art. 104, 105 KKP). Król zarządzał także promulgację podpisanego przezeń aktu w Dzienniku Prawa Królestwa Polskiego.

Na mocy art. 90 Konstytucji Królestwa, Sejm miał się naradzać nad wszelkimi projektami dotyczącymi praw cywilnych, kryminalnych lub administracyjnych. Zgodnie z Konstytucją Królestwa Polskiego, przedmiotem decyzji Sejmu miały być nie tylko „prawa administracyjne”, lecz również podstawowe kwestie organizacyjne. Jednakże w praktyce Sejm nie wykonywał swoich uprawnień, gdyż nie przedłożono mu ani jednego projektu „prawa administracyjnego” i tylko raz rozpatrywał projekt nowego statutu organicznego.

W sumie, przez 15 lat konstytucyjnego okresu Królestwa, cztery Sejmy rozpatrywały 23 projekty ustaw, z czego odrzuciły pięć projektów.

Jednym z większych sukcesów pierwszego Sejmu w Królestwie Polskim, który obradował od 27 marca do 27 kwietnia 1818 r., było uchwalenie

prawa hipotecznego<sup>48</sup>. Redaktorem tego projektu był członek Komisji Rządowej Sprawiedliwości Antoni Wyczechowski<sup>49</sup>. Projekt ten, po ostrej dyskusji, został uchwalony 26 kwietnia 1818 r. większością 67 głosów, przeciwko 40.

Kolejny Sejm obradował od 13 września do 15 października 1820 r.<sup>50</sup> Sejm ten zajmował się tylko dwoma projektami z dziedziny prawa cywilnego, mianowicie: projektem o przedłużeniu moratorium na rok i projektem o warunkach odstąpienia własności prywatnej z powodu użyteczności publicznej, i obydwie te projekty uchwalił.

Trzeci Sejm Królestwa Polskiego obradował od 1/13 maja 1825 r.<sup>51</sup> do 11 czerwca 1825 r. Sejm roku 1825 był jednym z najefektywniejszych jak dotychczas pod względem liczby przedyskutowanych na nim i uchwalonych ustaw<sup>52</sup>. Przedstawiono pięć projektów prawa, tj.:

- 1) projekt ustanowienia Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego,
- 2) projekt księgi pierwszej kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego *O osobach*,
- 3) projekt *O przywilejach i hipotekach zmieniający prawo hipoteczne z 1818 r.*<sup>53</sup>,
- 4) projekt zmiany art. 530 k.c. dotyczący prawa wykupu czynszu wieczystego („wiecznego”)<sup>54</sup> i
- 5) projekt obostrzenia kar na podpalaczy.

Z projektów przygotowanych przez Deputację Prawodawczą i przedstawionych Sejmowi, po otrzymaniu sankcji, moc prawa zyskały następujące ustawy: księga I Kodeksu Cywilnego Królestwa Polskiego<sup>55</sup> oraz prawo zmieniające przepis art. 530 księgi II KN o czynszach wieczystych. Kodeks francuski dawał możliwość wykupu takich ciężarów, ale przepis ten był sprzeczny ze znanym w naszym kraju erbpachtem. Ustawa sejmowa wprowadzała zasadę, iż art. 530 kodeksu francuskiego nie będzie się stosowało do czynszów lub dzierżaw wieczystych, jeżeli możliwość ich wykupu nie była wyraźnie umownie zastrzeżona. Przyjęto ponadto prawo o przywilejach i hipotekach wraz z przepisami intertemporalnymi oraz księgę I i II Kodeksu Karzącego.

<sup>48</sup> J. J. Litauer, *Memorial J.W. Bandtkiego o prawie hipotecznym z roku 1818*, Warszawa 1915, s. 17; także J. Mazurkiewicz, *Uwagi o roli ksiąg i akt hipoteki polskiej z 1818 i 1825 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” [dalej: CPH] 1953, t. 5, s. 148 i n.

<sup>49</sup> *Obraz Królestwa Polskiego...*, t. I, s. 50, przyp. nr 78. Zob. K. Wł. Wójcicki, *Wyczechowski Antoni*, [w:] *Encyklopedia Powszechna*, t. 28, wyd. S. Orgelbranda, Warszawa 1868, s. 8.

<sup>50</sup> *Dziennik posiedzeń Izby Poselskiej...*, s. 9 i n.

<sup>51</sup> RA, t. 12, s. 284–285.

<sup>52</sup> S. Askenazy, *Sto lat Zarządu w Królestwie Polskiem. 1800–1900*, Lwów 1901, s. 28.

<sup>53</sup> K. Wł. Wójcicki, *Wyczechowski Antoni*, s. 8. Jako członek KRS wniósł projekt prawa hipotecznego pod obrady Sejmu.

<sup>54</sup> DPKP 1825, t. 9, s. 352.

<sup>55</sup> *Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego*, DPKP 1825, t. 10.

Generalnie wszystkie projekty do praw wniesione na Sejmie roku 1825 zostały przyjęte zdecydowaną większością głosów; tylko jeden projekt *O przywilejach i hipotekach zmieniający prawo hipoteczne z 1818 r.* w dniu 1/13 czerwca 1825 r. został przyjęty większością zaledwie czterech głosów<sup>56</sup>.

Ostatni Sejm w Królestwie Polskim obradował w okresie od 24 maja do 28 czerwca 1830 r. O przyjęciu lub odrzuceniu rządowego projektu ustawy decydował układ sił politycznych w Sejmie, a nie merytoryczna jego wartość. Opozycja postanowiła, że nie poprze żadnego projektu rządowego. Na piątym posiedzeniu Izby Poselskiej Władysław Ostrowski oświadczył, że *ponieważ prawo wetowania wymaga, przeto on jest za odrzuceniem każdego projektu*<sup>57</sup>.

Na Sejm wniesiono tylko te projekty prawa, które nie miały nic wspólnego ze swobodami konstytucyjnymi. Były to ustawy: o używaniu i użytkowaniu lasów, o postępowaniu spadkowym, o włączkach i żebrakach, o służebnościach wolnego pastwiska i wrębu oraz o rozwiązywaniu małżeństw.

Pierwszy projekt był wiele pożyteczny z powodu potrzeby prawnego ograniczenia rabunkowego użytkowania lasów, aby nie dopuścić do ich wyniszczania. Zaakceptowano go w komisjach sejmowych, ale odrzucony został przy pełnym posiedzeniu Izby Poselskiej, 11 czerwca 1830 r., z *pobudek ubocznych*, tj. natury politycznej. Izba w ten sposób zaprotestowała przeciwko wyłączeniu publiczności obrad<sup>58</sup>, zaś dyskusja nie dotyczyła meritum projektu, ale służyła wyrażeniu stanowiska znamionującego niechęć opinii publicznej. Projekt ten został odrzucony stosunkiem 90 głosów przeciw do 28 za, pomimo że posiadał poparcie posłów opozycyjnych, m. in. Gustawa Małachowskiego, Antoniego Ostrowskiego, Konstantego Świdzińskiego i Franciszka Wołowskiego<sup>59</sup>.

Drugi projekt *O postępowaniu spadkowym* został przyjęty większością głosów 112 za, przeciw 10, a trzeci z projektów *O włączkach, tulaczach i żebrakach*, został przyjęty 72 głosami, przeciwko 48<sup>60</sup>. Przy dyskusji czwartego projektu ustaw *O służebnościach wolnego pastwiska i wrębu* w dniach 18 i 19 czerwca 1830 r. ujawnił się wśród posłów zupełny brak rozeznania co do faktycznych potrzeb ekonomicznych Królestwa. Pomimo

<sup>56</sup> DPKP 1825, t. 9, s. 355 i n. Zob. H. Wójcikiewicz, *Prawo hipoteczne Królestwa Polskiego*, Wrocław 1967, s. 12.

<sup>57</sup> Zob. *Diariusz Sejmu z r. 1830–1831*, t. I, wyd. M. Rostworowski, Kraków 1907–1912, s. 93 i n.; także F. Skarbek, *Dzieje Polski. Królestwo Polskie*, cz. II, Poznań 1877, s. 280.

<sup>58</sup> H. Grynwaser, *Pisma*, t. I, s. 161.

<sup>59</sup> O rodzinie Wołowskich bliżej W. Witkowski, *Aleksander This i Jan Kanty Wołowski. Wybitni prawnicy Królestwa Polskiego*, Lublin 2001, s. 46.

<sup>60</sup> *Obraz Królestwa Polskiego...*, t. I, przedstawione na posiedzeniu Sejmu dnia 29 V 1830 r., s. 287, przyp. 66, czytamy: *Sprawy żebractwa i tulactwa w kraju wielokrotnie wnoszone były do Rady Administracyjnej* (RA 10, s. 47, 53, 88; t. 11, s. 52; t. 17, s. 301, 617; t. 18, s. 10, 220, 254, 276).



dużej potrzeby tego prawa i niepodważalnej jego użyteczności Radzie Stanu zarzucono przede wszystkim lekceważenie Sejmu z powodu wnoszenia tak mało znaczących projektów. Usiłowano ten projekt odrzucić, aby okazać królowi i narodowi, że Sejm oczekuje ważniejszych praw<sup>61</sup>. Następnie poważnie go zmieniono w komisjach sejmowych, i pomimo głosów opozycji, projekt ten przeszedł większością 82 głosów, przy 30 przeciwnych. Z kolei ostatni projekt dotyczył osobowego prawa małżeńskiego; odrzucono go 93 głosami, za głosowało tylko 22 posłów<sup>62</sup>.

4. Szczególne znaczenie na polu prawodawczym miała Komisja Rządowa Sprawiedliwości Królestwa Polskiego. Zakres jej działania nie odbiegał w zasadzie od przeciętnego zakresu działania odpowiadających jej organów innych ówczesnych państw<sup>63</sup>; należało do niego przygotowywanie projektów ustaw cywilnych i karnych<sup>64</sup>, a więc w znacznej mierze Komisja ta przejęła kompetencje Ministra Sprawiedliwości z czasów Księstwa Warszawskiego. Stała też na czele administracji sądownictwa. Z założenia KRS miała być wydziałem wykonawczym Sądu Najwyższej Instancji, skutkiem czego jej członkowie nie weszli z urzędu w skład Rady Stanu<sup>65</sup>. Jednakże w praktyce dość szybko upodobniła się do pozostałych naczelnych organów Królestwa Polskiego.

Komisja Rządowa Sprawiedliwości z ministrem na czele, będącym jednocześnie członkiem Rady Administracyjnej, nie tylko nie stała się *mniejszym kompletem Sądu Najwyższej Instancji*, ale uzyskała odrębną i silną pozycję w zarządzie sprawiedliwości. Wyrazem tego była rozdzielnosc personalna między Sądem Najwyższej Instancji a Komisją Rządową Sprawiedliwości.

Członkowie KRS byli wybierani spośród członków Sądu Najwyższej Instancji; w jej składzie znaleźli się członkowie Sądu Najwyższej Instancji: M. Woźnicki, A. Wyczechowski i W. Ilnicki<sup>66</sup>. Na czele Komisji (resortu sprawiedliwości), zgodnie z art. 76 KKP stał minister nominowany przez monarchę na przedstawienie namiestnika (art. 41 i 69 Konstytucji i 26 Statutu

<sup>61</sup> S. Askenazy, *Sto lat Zarządu...*, s. 29.

<sup>62</sup> M. Manteufflowa, *Grabowski Tomasz*, [w:] *Polski słownik biograficzny* [dalej: *PSB*] 1960, t. 8/4, z. 39, s. 513–514. Wśród popierających projekt autorstwa Franciszka K. Potockiego był ówczesny senator-kasztelan Tomasz Grabowski.

<sup>63</sup> W. Witkowski, *Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim 1815–1876*, Lublin 1986, s. 16 i n.

<sup>64</sup> *Zbiór Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego*, Warszawa 1866–1868, t. II, s. 151–169, art. 11, Statut Organiczny Komisji Rządowych z dnia 17 października 1816 r.

<sup>65</sup> H. Izdebski, *Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, CPH 1971, t. XXIII, z. 1, s. 69–100.

<sup>66</sup> W. Witkowski, *Komisja...*, s. 24.

Organicznego). W Królestwie<sup>67</sup> funkcję ministra pełnili: w latach 1815 (1 XII) – 1816 (1 V) – Tomasz Wawrzecki<sup>68</sup>, po nim – senator wojewoda Walenty Sobolewski, najpierw jako zastępca (1 V 1816–5/17 X 1816), a później jako minister (aż do 15 XI 1819 r.)<sup>69</sup>, następnie krótko w latach 1819 (15 XI) – 1920 (wiosna) – Franciszek Węgleński<sup>70</sup>, i w okresie 1820 (10 V) – 1824 (13 XI) – Marcin Badeni<sup>71</sup>. W latach 1824 (listopad) – 1825 (1/13 VI) stanowisko ministra nie było obsadzone, a obowiązki pełnił wiceminister Michał Woźnicki<sup>72</sup>. Bezpośrednio po nim stanowisko ministerialne powierzono b. ministrowi sekretarzowi stanu Ignacemu Sobolewskiemu (1/13 VI 1825 – 8 XII 1830<sup>73</sup>).

Poza przepisami normującymi działanie Komisji Rządowej Sprawiedliwości, o jej faktycznym funkcjonowaniu decydowała zarówno osobowość każdego z ministrów sprawiedliwości, jak i charyzma poszczególnych członków Komisji. Wyrazem tego było chociażby *Wewnętrzne Urządzenie Komisji Rządowej Sprawiedliwości* z 20 lutego 1817 r., które odzwierciedlało, jak według ministra W. Sobolewskiego przepisy te miały funkcjonować.

Z przewidywanych trzech posiedzeń Komisji tygodniowo na decydowanie o zagadnieniach „naradczych”, do których zaliczano m. in. prace nad projektami praw i instrukcjami, przeznaczono tylko jedno – czwartkowe. Ponadto czas posiedzeń wynosił cztery godziny, a oprócz tego, iż radcy podawali wnioski natury ogólnej, dotyczące m. in. prawodawstwa, minister przedstawiał informację o czynnościach organów rządowych. Prace projektodawcze były prowadzone w drodze kolegialnej.

Członkowie Komisji, łącznie z ministrem, odbywali wspólne konferencje z członkami innych komisji, celem wypracowania w kwestiach spornych wspólnych stanowisk. Tak też dyskutowano np. w 1829 r. z członkami Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego na temat prawa małżeńskiego.

W kwestiach politycznych i personalnych stanowisko ministra i członków KRS było zazwyczaj zgodne. Przy częstych zmianach personalnych urzędu ministra i przy stabilnym składzie członków Komisji, którzy w dodatku byli znakomitymi znawcami prawa, to ci ostatni mieli w kolegium więcej do powiedzenia niż minister. Ton w funkcjonowaniu Komisji nadawali w szczególności M. Woźnicki i A. Wyczechowski, i to nie tylko przy czynnościach legislacyjnych<sup>74</sup>.

<sup>67</sup> *Senatorowie Księstwa Warszawskiego...*, s. 14.

<sup>68</sup> W. Witkowski, *Komisja...*, s. 32–34.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 34–35.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 35–37; także M. Meloch, *Badeni Marcin*, PSB 1935, t. 1/1, z. 1, s. 207–208.

<sup>72</sup> W. Witkowski, *Komisja...*, s. 37–38.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 38–39. Formalnie nigdy ze stanowiska tego nie został odwołany, ale w drugim tygodniu powstania listopadowego zastąpił go Bonawentura Niemojowski.

<sup>74</sup> W. Witkowski, *Komisja...*, s. 112–114.

Należy nadmienić, iż w toku prac prawodawczych nad zmianą księgi II KN dotyczącej prawa rzeczowego czołową rolę odegrał A. Wyczechowski. Działał on zarówno w KRS i wpływał na decyzje tego gremium, jak również jako członek Deputacji Prawodawczych – powoływanych do zmian Kodeksu Napoleona. Ponadto KRS miała wpływ na bieg prac prawodawczych na podstawie różnych przepisów szczególnych nie dotyczących bezpośrednio jej funkcjonowania, a wydawanych w trakcie prowadzonych prac nad prawem rzeczowym. Mianowicie, 18 września 1817 r. namiestnik zobowiązał KRS do przygotowania dla każdej z Deputacji stosownej „częstkowej” instrukcji. Od tego momentu Komisja miała pełnić funkcje nadzorczą i koordynującą pracę poszczególnych Deputacji, w tym deputacji pracującej nad prawem rzeczowym<sup>75</sup>.

Ponadto, wobec zbliżającego się terminu zwołania Sejmu, na którym miały być przedstawione projekty praw, namiestnik, na wniosek KRS, 4 października 1817 r.<sup>76</sup> powołał 8-osobową Komisję Prawodawczą. Wcześniej KRS skwapliwie wykorzystała okazję i 18 września 1817 r. zaproponowała namiestnikowi na członków Deputacji ludzi sobie oddanych i przeważnie w niej zatrudnionych, ponieważ chciała mieć wpływ na prace legislacyjne.

Komisja Prawodawcza składała się z trzech Deputacji: 1) do zmian niektórych przepisów KN (Wincenty Grzymała, Michał Woźnicki i Antoni Wyczechowski); 2) do opracowania procedury sądowej cywilnej (Franciszek Grabowski)<sup>77</sup>; 3) do opracowania kodeksu kryminalnego materialnego i procesowego (Wincenty Ilnicki, Onufry Grykolewski i Franciszek Ksawery Potocki)<sup>78</sup>. Wszystkie powołane do niej osoby miały poparcie KRS.

W ten sposób w Komisji Prawodawczej znaleźli się ludzie fachowi, bo minister sprawiedliwości Walenty Sobolewski, naczelnicy wydziałów ministerialnych: A. Wyczechowski, M. Woźnicki i W. Ilnicki, a ponadto radcy stanu nadzwyczajni i członkowie Komisji Rządowej Sprawiedliwości zarazem: sędzia najwyższy (1817 r.) F. K. Potocki<sup>79</sup> i O. Grykolewski (pełnił także funkcję prezesa sądu kryminalnego województwa krakowskiego i sandomierskiego).

<sup>75</sup> RA, t. 5, s. 148: *Do ustanowienia tych wszystkich komisjów pojedynczo lub w kilku razem przedmiotach, Komisja przygotowuje projekta do postanowienia wraz ze stosowną do każdej materii instrukcją, prócz tego starać się będzie, aby projekt organizacji sądownictwa konstytucyjnego już ukończony i przez Deputację Komisji odesłany jak najprędzej do dyskusji Rady Stanu mógł być wniesionym. Zawezwie wyznaczoną Deputację do przejrzenia procedury kryminalnej oraz, ażeby prace swoje, ile możności starała się ukończyć.*

<sup>76</sup> *Obraz Królestwa Polskiego...*, s. 48–49.

<sup>77</sup> M. Manteufflowa, *Grabowski Franciszek*, PSB 1960, t. 8/4, z. 39, s. 491; także H. Grynwaser, *Niedoszły polski kodeks postępowania cywilnego (1820)*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego” 1918, t. I, s. 89.

<sup>78</sup> RA, t. 5, s. 158; także H. Grynwaser, *Pisma*, t. I, s. 91, przyp. 2.

<sup>79</sup> W. Sobociński, *Potocki Franciszek Ksawery h. Lubicz*, PSB 1984, t. 28/1, z. 116, s. 88.

Zgodnie z postanowieniem z 4 października 1817 r., projekty prawodawcze przygotowane przez każdą z Deputacji miały być przedstawione na ogólnym posiedzeniu KRS, w celu dyskusji nad nimi i dokonania odpowiednich korekt w „tworzeniu prawa jednolitego”. Następnie projekty te miały być przedyskutowane w Radzie Stanu; dla sprawniejszego przebiegu dyskusji minister sprawiedliwości miał za zadanie przewodniczyć na posiedzeniach KRS<sup>80</sup>. Jednakże pośpiech zdecydował o tym, że Komisja Prawodawcza w praktyce odstąpiła od takiego sposobu redagowania praw; przede wszystkim nie był ściśle przestrzegany wymóg kolegialności. Projekty poszczególnych redaktorów formalnie tylko lub wcale nie były rozpatrywane na posiedzeniach „deputacyjnych i gremialnych”, ale wprost kierowano je do Rady Stanu, z pominięciem KRS, gdzie redaktorzy sami je przedstawiali i bronili. W zasadzie tylko dwa najważniejsze projekty prawa – tj. hipoteczne i małżeńskie – poprzedzone zostały *uprzednim przedstawieniem i uchwaleniem zasad* w KRS.

Redaktorem prawa hipotecznego<sup>81</sup> uchwalonego przez Sejm w 1818 r. był członek KRS – A. Wyczechowski<sup>82</sup>. Projekt ten po ostrej dyskusji został uchwalony 26 kwietnia 1818 r. większością 67 głosów, przeciwko 40.

Tak więc KRS od początku prac legislacyjnych nad prawem rzeczowym uzyskała wpływ na ich tok jako organ władzy, zaś poszczególni jej członkowie weszli w skład gremiów opracowujących pojedyncze projekty prawodawcze.

Wkrótce po zakończeniu obrad Sejmu roku 1818 r. KRS przedstawiła własny projekt prac nad kodeksem cywilnym narodowym. Wynikało z niego, że nowa komisja miała być kontynuacją dotychczasowej Komisji Prawodawczej.

Redaktorzy w pracach kodyfikacyjnych podlegali ciągłej ingerencji ze strony KRS, której co miesiąc mieli przedstawiać raport o postępie prac<sup>83</sup>. Ten rodzaj „kurateli” nad redaktorami był powodem licznych spięć między nimi a KRS o kształt prac prawodawczych, zwłaszcza prawa cywilnego i procedury cywilnej.

Komisja Rządowa Sprawiedliwości miała decydujący wpływ na ostateczny los prac prawodawczych prowadzonych przez A. Bienkowskiego, aż do roku 1820<sup>84</sup>, jak również na losy opracowanej przez Deputację Prawodawczą w latach 1825–1830 księgi II k.c. narodowego. KRS pragnęła utrzymać w Królestwie Polskim Kodeks Napoleona jako prawo obowiązujące, doko-

<sup>80</sup> RA, t. 5, s. 159, art. 6.

<sup>81</sup> J. J. Litauer, *Memorial J. W. Bandtkiego...*, s. 17; także J. Mazurkiewicz, *Uwagi o roli ksiąg i akt hipoteki polskiej z 1818 i 1825 r.*, CPH 1953, t. 5, s. 148 i n.

<sup>82</sup> *Obraz Królestwa Polskiego...*, t. I, s. 50, przyp. 78. Zob. K. Wł. Wójcicki, *Wyczechowski Antoni*, s. 8.

<sup>83</sup> H. Grynwaser, *Pisma*, t. I, s. 167.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 124.

nując w nim tylko drobnych zmian wynikających z panujących w Królestwie stosunków społecznych i gospodarczych<sup>85</sup>. Dlatego projekt księgi II k.c. narodowego nigdy nie wszedł w życie, a w jego miejsce opracowano pośpiesznie projekty częściowe prawa rzeczowego w Kodeksie Napoleona, takie jak: o własności podzielonej, o używaniu i użytkowaniu lasów oraz o służebnościach wolnego pastwiska i wřębu.

5. W okresie od 1815 do 1830 r. tok prac prawodawczych ulegał zmianom, ponieważ wskutek braku czasu Komisji Rządowej Sprawiedliwości tworzono przed Sejmami lat 1818, 1825 i 1830 r. osobne ciała legislacyjne (Komisji i Deputacji Prawodawczych). Komisja Prawodawcza pracująca w latach 1817–1818 była ściśle związana z KRS, do której miało należeć w praktyce przygotowanie projektów praw, zgodnie ze Statutem Rady Stanu. Ostatecznie Komisja Prawodawcza została rozwiązana reskrytem namiestnika z dnia 11 sierpnia 1818 r.<sup>86</sup>

Związek obu Deputacji Prawodawczych działających w latach 1820–1825 i 1825–1830 z KRS i z OZRS był dość luźny. Deputacje te miały znamiona szczególnych organów państwowych; tworzone były na czas określony, na mocy decyzji monarszych, a w ich skład wchodził w pierwszej kolejności wydelegowani członkowie Sejmu oraz Rady Stanu i Komisji Rządowej Sprawiedliwości, a także osoby spoza tych organów<sup>87</sup>.

Drugiej Deputacji udało się uzyskać znaczną samodzielność. Przygotowany przez nią projekt księgi II k.c. narodowego zasadniczo odbiegał od przepisów obowiązującego w Królestwie KN, co było przyczyną konfliktu między Deputacją a Komisją Rządową Sprawiedliwości i Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu – przekonanymi o potrzebie utrzymania KN. Ponadto prace nad II księgą k.c. dawały Deputacji większe możliwości nowatorskich rozwiązań niż prace nad księgą pierwszą. Tym bardziej że księga II KN od początku była krytykowana w Królestwie, gdyż zawarte w niej rozwiązania nie przystawały do kraju o niższej kulturze gospodarczej i społecznej, szczególnie w dziedzinie stosunków własnościowych i dzierzawnych.

Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu wysuwało wobec projektu Deputacji także zastrzeżenia formalne; twierdziło bowiem, że zgodnie ze Statutem Rady Stanu, jedynie komisje rządowe miały prawo inicjowania biegu procesu legislacyjnego. Natomiast Deputację – jej zdaniem – można było określić jako *delegację pewnej ilości osób z prawem obeznanych, które król*

<sup>85</sup> *Obraz Królestwa Polskiego...*, t. I, s. 49.

<sup>86</sup> RA, t. 6, s. 312–314.

<sup>87</sup> RA, t. 5, s. 159; t. 6, s. 314; H. Grynwaser, *Kodeks Napoleona w Polsce. Królestwo Kongresowe*, Warszawa 1918, s. 51 i n; W. Sobociński, *Rozwój ustawodawstwa cywilnego w Królestwie Polskim i w Rosji do rosyjskiej reformy sądowej. (Zarys historyczno-porównawczy)*, Lublin 1965, s. 124 i n.

przeznaczył Komisji Rządowej Sprawiedliwości ku pomocy w przygotowaniu projektów do prawa<sup>88</sup>.

Spór o status Deputacji Prawodawczej skończył się nie tylko czasowym zawieszeniem przez Radę Administracyjną dyskusji nad projektem księgi II k.c. narodowego, bowiem Izba Poselska w 1830 r. uchwaliła petycję o zniesieniu Deputacji Prawodawczej z powodu jej niekonstytucyjności i kosztowności<sup>89</sup>. Konflikt Deputacji z Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu i petycja Izby zmusiły Radę Administracyjną do całościowego przedyskutowania problemu przygotowywania „praw”<sup>90</sup>. 16 lipca 1830 r. większość członków Rady Administracyjnej była zdania, iż Deputacja, o ile miałaby dalej istnieć, powinna zostać podporządkowana ściśle KRS.

W lipcu 1830 r. doszło na tym tle do zanegowania konstytucyjnego statusu działania Deputacji. Ostatecznie jednak prace nad narodowym kodeksem cywilnym na wiele lat odsunęło powstanie listopadowe. Po wybuchu powstania Rząd Tymczasowy Królestwa Polskiego jedną z pierwszych swoich uchwał z 10 grudnia 1830 r.<sup>91</sup> rozwiązał Deputację Prawodawczą – jak podano – ze względów oszczędnościowych i przekazał jej funkcje Komisji Rządowej Sprawiedliwości. Jeszcze w lipcu 1831 r. członek tej Komisji – Aleksander Wielopolski wystąpił z pomysłem gruntownego „ulepszenia prawodawstwa”. Proponował powierzenie tej pracy specjalnej sekcji w KRS, ale jego plan Komisja uznała za „przedwczesny i nieaktualny” i nie nadała mu dalszego biegu. Po upadku powstania listopadowego prace kodyfikacyjne przyjęły zupełnie inny kierunek i rozmach.

Od Statutu Organicznego z 1832 r. prace przygotowawcze w zakresie prawodawstwa w Królestwie Polskim biegły dwutorowo: w Warszawie i w Petersburgu. Władze carskie podjęły decyzję o zastąpieniu Kodeksu Napoleona nowym prawem, bardziej zbliżonym do prawa rosyjskiego. Próby opracowania i wprowadzenia na ziemiach polskich prawa cywilnego zbliżonego do rosyjskiego trwały prawie przez cały wiek XIX. Tak więc pozostawienie w okresie Królestwa Polskiego Kodeksu Napoleona jako prawa obowiązującego przesądziło o tym, iż jedynym prawem cywilnym zbliżonym do rosyjskiego na tych terenach było prawo o małżeństwie wprowadzone w 1836 r.

<sup>88</sup> I Rada Stanu, sygn. 481; OZRS z 15 czerwca, 23 i 27 listopada 1829 r.

<sup>89</sup> I Rada Stanu, t. 256, s. 12: *Która gorliwość i pracowitość swoją okazać właśnie usiłuje w zupełnej zmianie tego, co dotąd istniało i zagraża krajowi wstrząśnięciem w stosunkach towarzyskich.*

<sup>90</sup> RA, t. 19, s. 609–620, z 16 lipca 1830 r.; *Z dziejów Rady Stanu i Rady Administracyjnej. Protokół posiedzenia Rady Administracyjnej z dnia 16 lipca 1830 r.*, opubl. J. J. Litauer, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1917, t. XLV, nr 28 s. 301–303; nr 29, s. 309–310.

<sup>91</sup> H. Grynwaser, *Pisma*, t. I, s. 163. Uchwała Rządu Tymczasowego z dn. 10 XII 1830 r. Zob. J. Skowronek, *Kozłowski Kajetan*, PSB 1970, t. 15, s. 14.

6. Po likwidacji Księstwa Warszawskiego w 1815 r. Kodeks Napoleona pozostał nadal prawem obowiązującym w Królestwie Polskim. Na fali krytyki rozwiązań francuskich krytyce poddano również niektóre instytucje kodeksowe, głównie prawo rzeczowe i osobowe małżeńskie jako nie pasujące do ówczesnego modelu stosunków społeczno-gospodarczych panujących głównie na polskiej wsi. Przez 15 lat rządów konstytucyjnych w Królestwie wiele środowisk społecznych (głównie ziemiaństwo) wysuwało postulaty opracowania własnego, narodowego kodeksu cywilnego.

W przeciągu lat 1815–1830 tok prac prawodawczych ulegał zmianom wskutek tworzenia przed Sejmami lat 1818, 1825 i 1830 r. osobnych ciał legislacyjnych (Komisji i Deputacji Prawodawczych). Komisja Prawodawcza (1817–1818) była ściśle związana z Komisją Rządową Sprawiedliwości, do której miało należeć w praktyce przygotowanie projektów praw. Z kolei Deputacja Prawodawcza – pierwsza z lat 1820–1825 i druga z lat 1825–1830 – miała dość luźny związek z Komisją Rządową Sprawiedliwości i Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu. Deputacje te były szczególnymi organami państwowymi. Tworzone były na czas określony, na mocy decyzji monarszych; w ich skład wchodził wydelegowani członkowie Sejmu, a także Rady Stanu i Komisji Rządowej Sprawiedliwości oraz osoby spoza tych organów.

Drugiej Deputacji udało się uzyskać znaczną samodzielność. Przygotowany przez nią projekt księgi II k.c. narodowego zasadniczo odbiegał od przepisów KN, co było przyczyną konfliktu między Deputacją a Komisją Rządową Sprawiedliwości i Ogólnym Zgromadzeniem Rady Stanu – przekonany o potrzebie utrzymania rozwiązań z KN. Podważano formalne uprawnienia Deputacji do inicjowania procesu legislacyjnego. W 1830 r. Izba Poselska uchwaliła petycję o zniesieniu Deputacji Prawodawczej z powodu – jak uzasadniano – jej niekonstytucyjności i kosztowności.

Rezultatem prac Deputacji (pierwszej) było uchwalenie w 1825 r. Kodeksu Cywilnego Królestwa Polskiego, który zmieniał I księgę KN traktującą o osobowym i majątkowym prawie małżeńskim. Ponadto w tymże roku znowelizowano ustawę hipoteczną z 1818 r.

Największe natężenie prac nad zmianą II księgi KN normującej prawo rzeczowe miało miejsce w latach 1825–1830, jednakże wskutek różnicy zdań pomiędzy Komisją Rządową Sprawiedliwości a zależną od niej Deputacją Prawodawczą nie udało się opracować całej księgi narodowego prawa rzeczowego. Efektem pracy Deputacji Prawodawczych były tylko nieliczne zmiany w księdze II KN: mianowicie, ustawą z 13 czerwca 1825 r. zmieniono art. 530 KN i pozwolono właścicielom ziemskim nadawać grunty rolnikom na zasadzie prawa wieczystego, z zachowaniem dla siebie własności danin. Ponadto niektórzy członkowie Rady Stanu uważali, że należy przywrócić wieczyste czynsze gruntowe oraz własność podzieloną – dla szybszego rozwoju polskiego rolnictwa.

W zasadzie od jesieni 1829 r. Deputacja Prawodawcza pracowała nad projektami częściowej nowelizacji prawa rzeczowego z Kodeksu Napoleona; m. in. w czerwcu 1830 r. uchwalono prawo *O służebnościach wolnego pastwiska i wrębu*.

Wielu ówczesnych polityków i prawników zdawało sobie sprawę, że Kodeks Napoleona nie pasował do warunków społecznych i ekonomicznych panujących w Królestwie Polskim, oraz że stosunki włościańskie, pomimo obowiązującego prawa francuskiego, nadal rządziły się własnym staropolskim prawem feudalnym. Jednakże należy pamiętać, iż zachowanie mocy obowiązującej kodeksu francuskiego na ziemiach Królestwa Polskiego przesądziło w przyszłości o prawnej odrębności tych terenów w Rosji do czasu odzyskania niepodległości przez Polskę w 1918 r.