

MARCIN KONARSKI

GENEZA STANOWIENIA PRAWA MIEJSCOWEGO
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.
PIERWSZA RZECZPOSPOLITA

I

W polskim porządku prawnym instytucja prawa miejscowego znana jest od dawna. Genezy działalności prawotwórczej, wyrażającej się w stanowieniu, obowiązywaniu i formach kontroli prawa miejscowego należy doszukiwać się w okresie państwa feudalnego, w urządzeniach samorządu miejskiego, „który charakteryzował się znaczną ingerencją prawną w stosunki gospodarcze, społeczne a nawet osobiste”¹. Jak pisał J. Panejko, „zaczątki samorządu istniały bez wątpienia we wszystkich epokach życia państwowego, to jednak samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do podwładnego ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi począła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm”².

Mając na uwadze powyższe poglądy nauki prawa, należy stwierdzić, iż te wczesnofeudalne instytucje prawnoustrojowe nie mogą być jednoznacznie

Mgr MARCIN KONARSKI – doktorant na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL; adres do korespondencji: e-mail: marcinkonarski@op.pl

¹ H. S t a r c z e w s k i, J. Ś w i ą t k i e w i c z, *Terenowe akty normatywne w PRL*, Warszawa 1979, s. 15; por. J. Ś w i ą t k i e w i c z, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny”, 2000, nr 1, s. 80.

² *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 9-10.

i kategorycznie oceniane według cech, które przypisuje się im współcześnie tj. kryteriów ustalanych obecnie dla samorządu terytorialnego i jego uprawnień do tworzenia prawa miejscowego. Jednakże posługiwanie się w tym przypadku terminem „prawo miejscowe” czy też „prawo lokalne” na oznaczenie działalności prawotwórczej w omawianym przedziale czasu nie wprowadza w żaden sposób chaosu terminologicznego w przytoczonej kwestii. Adekwatnym i najwłaściwszym byłoby posługiwanie się terminem „prawo miejskie” jako oddającym bezpośrednio zakres prowadzonej działalności prawotwórczej. Wobec powyższego można pokusić się na zamienne stosowanie rozpatrywanych pojęć, zakładając, że wszystkie one w swojej genealogii mają te same założenia pojęciowe.

II

Poszukując podstaw organizacji ustroju municypalnego, w tym również kompetencji do regulowania spraw lokalnych drogą wydawanych samodzielnie przepisów prawnych, należy sięgnąć już do instytucji prawnych z okresu republiki rzymskiej. W roku 45 p.n.e. dzięki ustawie *lex Iulia municipalis* powstał jednolity ustrój lokalny, którego ogólną cechą była zasada samorządu. Zwierzchnim organem zarządu lokalnego było zgromadzenie kurii i wszystkich obywateli gminy. Organ ten miał uprawnienia do wybierania miejscowych magistratus oraz rozstrzygania ogólnych spraw życia miejscowego. Poza tym istniał senat municypalny oraz magistratura municypalna. Ten drugi organ obejmował władzę administracyjną i sądową. Prócz wspomnianych organów istnieli jeszcze *duoviri iure dicundo*, wybierani na 1 rok przez miejscowe zgromadzenie. Charakterem swej władzy przypominali rzymskich pretorów. Do ich zadań należała m.in. piecza nad zachowaniem wewnętrznego spokoju i porządku (*custodia urbis*) oraz sprawdzanie co 5 lat spisów obywateli municypalnych. W okresie pryncypatu znikły zgromadzenia samorządu municypalnego, a ich kompetencje przejął senat municypalny. Natomiast obok magistratus municypalnych zaczęli funkcjonować cesarscy magistratus jako organy kontrolerzy dla spraw lokalnych, tzw. *curatores rei publicae*.

Za czasów monarchii absolutnej dokonał się nowy podział administracyjny imperium rzymskiego. Prowincje stały się zasadniczymi jednostkami administracyjnymi państwa, które składały się z mniejszych jednostek tj. gmin (*civitates*). Organami miejscowego, gminnego samorządu byli nadal *decuriones*, czyli miejscowy senat oraz obieralni magistratus municypalni. Funkcja

kontrolna państwa nad samorządem lokalnym była sprawowana przez specjalnie wyznaczonego *curator rei publicae*, a późniejszy okresie za pośrednictwem tzw. *defensor civitatis*³.

Kolejny etap w kształtowaniu się administracji lokalnej łączyć należy z powstaniem nowych stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych oraz znaczącymi przesunięciami ludnościowymi, związanymi z załamaniem się imperium rzymskiego. Doprowadziło to do tworzenia w obrębie społeczeństw słowiańskich, na przełomie X i XI w., pierwszych organizacji państwowych oraz powstania pierwszych osad o cechach miejskich⁴. Właśnie ustroje pierwszych osad protomiejskich, w większości związanych z grodem, stanowiły podwaliny pod fundamenty ewoluującej przez następne wieki instytucji prawa lokalnego. Stosunki prawno-ustrojowe ośrodków miejskich, kształtujące się w X-XI w., a nazwane przez A. Wędzkiego „miejskim prawem rodzimym”, określone były jako „ogół instytucji prawnych obowiązujących w ośrodkach miejskich”⁵. Obejmowały one zarówno normy prawne regulujące stosunek miasta do władzy feudalnej, czyli w tym przypadku panującego lub jego przedstawicieli, jak również innych feudałów. Poza tym odnosiły się one do wzajemnych stosunków prawnych między mieszkańcami miast, a także ustroju i kompetencji władz miejskich⁶.

Na przełomie XI i XII w. pewną rolę w życiu ustrojowym miast odgrywał wiec ludności miejskiej, jednakże zdania na temat jego roli i charakteru są podzielone⁷. Wiadomo, że wiece odbywały się w dwóch fazach: „pierwszą stanowiła narada możnych, która przygotowywała decyzje w sprawach mających być przedmiotem wiecu. Po ustaleniu ich stanowiska zwoływano całą ludność zarówno zamieszkującą miasto, jak i cały okoliczny region wiejski, aby uzyskać potwierdzenie i poparcie proponowanych uchwał”⁸.

³ Zob. J. A. P o k r o s k i, *Historia prawa rzymskiego*, cz. 1, Lublin 1927, s. 127-128, 204, 226; B. Z i e n t a r a, *Historia powszechna Średniowiecza*, Warszawa 1994, s. 14-15, 189; J. W o l s k i, *Historia powszechna. Starożytność*, Warszawa 2002, s. 283-284, 332, 433-435; por. K. K o r a n y i, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. II, Warszawa 1963, s. 22-26.

⁴ Zob. A. W ę d z k i, *Początki reformy miejskiej w środkowej Europie do połowy XIII wieku*, Warszawa-Poznań 1974, s. 13 n. Szerzej na temat tworzenia się ponadplemiennych organizacji państwowych na ziemiach polskich zob.: G. L a b u d a, *Pierwsze państwo polskie*, Kraków 1989, s. 55 n.

⁵ Dz. cyt., s. 42.

⁶ Tamże, s. 43.

⁷ Tamże, s. 46.

⁸ Tamże.

Na początek XIII w. datuje się reformę ośrodków miejskich, wprowadzającą nowy status prawny miast nią objętych. Dochodziło do tego zarówno drogą wytworzenia się w poszczególnych miastach własnych systemów prawa miejskiego, jak i przez wprowadzanie do nich prawa miejskiego przyjętego z innego ośrodka miejskiego drogą recepcji⁹. Przede wszystkim tradycje organizacyjno-prawne wywodziły się w głównej mierze z niemieckich miast, które tworzyły oddzielnie dla siebie prawodawstwo recypowane w Polsce zasadniczo w dwóch systemach: prawa magdeburgskiego i prawa lubeckiego. Ustrój miast opierał się na systemie filialnym, w którym nowo powstające miasta stawały się miastami córkami w stosunku do miast macierzystych, przejmując zazwyczaj jednocześnie prawa miast istniejących. Najbardziej znanymi miastami macierzystymi były Magdeburg i Lubeka, stąd też ustroje tych miast stały się wzorem prawno-organizacyjnym wielu miast w Polsce¹⁰. Dodać należy, że przejmowanie nowych systemów i wzorów organizacji miejskiej najczęściej odbywało się za pośrednictwem innego polskiego miasta, a samo prawo magdeburgskie z czasem przybierało odmiany „typowo” polskie, jak prawo średzkie czy prawo chełmińskie¹¹. Recepcja przybierała kilka postaci, wśród których wymienić należy lokację, nadanie prawa miejskiego i zamianę prawa miejskiego na inne¹². Proces reformy miejskiej, polegający głównie na zamianie prawa rodzimego na recypowane, pochodzące głównie

⁹ Tamże, s. 177.

¹⁰ Rozwój instytucji prawnych Lubeki, ale również innych ośrodków miejskich, takich jak Magdeburg Halvelberg i Brandenburg był powolny i proces kształtowania się własnego prawa miejskiego trwał kilkadziesiąt lat. Gdy chodzi o Lubekę, prawo miejskie zostało skodyfikowane tam w roku 1227. Początkowym etapem było uzyskanie prawa targu oraz przywilejów celnych. W tym czasie „równolegle, być może, w wyniku krzyżowania się wpływów obcych z rodzimymi tradycjami sięgającymi czasów słowiańskich, powstają zręby władz miejskich. Są to wiece, sąd, urząd czterech, a także specyficzne postanowienia w dziedzinie prawa prywatnego, które w przyszłości miały stanowić o odrębności tego prawa w porównaniu do innych systemów miejskich”, zob. tamże, s. 106.

¹¹ Por. m.in. F. O c h i m o w s k i, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 56; I. J a w o r s k i, *Zarys powszechnej historii państwa i prawa*, Warszawa 1996, s. 141-146; S. K u r a ś, *Przywileje prawa niemieckiego miast i wsi małopolskich XIV-XV wieku*, Wrocław 1971, s. 77n.; J. B a r d a c h, w: J. B a r d a c h, B. L e ś n i o d o r s k i, M. P i e t r z a k, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1996, s. 12, 51-52; zob. także: P. T y p i a k, *Samorząd terytorialny i prawo samorządowe*, Lublin 1948, s. 11; K. S ó j k a - Z i e l i Ń s k a, *Historia prawa*, Warszawa 1986, s. 86-87.

¹² Zob. W ę d z k i, dz. cyt., s. 182.

z zachodniej Europy, rozpoczął się na terenach położonych na wschód od Łaby i Sali w końcu XII w. i nasilał się stopniowo do XIV w.¹³

W XIV i XV w. naczelnym organem samorządowym w większych miastach w Polsce były już rady miejskie¹⁴. Zakres kompetencji władz miejskich podobny był do obowiązków, jakie spoczywały w okresie państwa rzymskiego na edylach. Były to: *cura urbis* (nadzór nad porządkiem w mieście i policja ogniowa), *cura annoae* (piecza nad zaopatrywaniem ludności w żywność, nad handlem rynkowym, nad prawidłowością miar i wag) oraz *cura ludorum* (organizacja i czuwanie nad igrzyskami i widowiskami publicznymi)¹⁵.

Obrady rad miejskich w zasadzie nie były uregulowane przepisami. Wiadomo, że zbierały się na sesje zwyczajne i nadzwyczajne¹⁶. Istotnym obowiązkiem było poinformowanie ludności miasta na dzień przed posiedzeniem o przedmiocie obrad. Miały one kompetencje prawotwórcze oraz administracyjne i sądowe. Tylko rada miała *ius proponendi*, czyli prawo inicjatywy ustawodawczej, w rozumieniu współczesnym. Władza uchwałodawcza rad miejskich przejawiała się w wydawaniu licznych ustaw, tj. statutów, zwanych wilkierzami, które normowały większość dziedzin życia miejskiego¹⁷.

Wilikierze¹⁸ stały się w tamtych czasach najbardziej typowym źródłem prawa miejskiego¹⁹. Zakres merytoryczny wilkierzy nie był w jakiś szcze-

¹³ Tamże, s. 233.

¹⁴ Organizacja rady miejskiej jako głównego organu samorządu miejskiego wywodzi się z wzorów włoskich miast konsularnych; zob. Z i e n t a r a, dz. cyt., s. 189; por. m.in. M. S c z a n i e c k i, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 91-92, 127-129. W większych miastach polskich rady miejskie zaczęły powstawać od XIII w. jako sądowe organy zarządu miejskiego, by następnie rozszerzając swoje kompetencje, ograniczyć władzę wójta i pana miasta. Rady miejskie składały się z kilku-kilkunastu rajców na czele z burmistrzem. Początkowo sprawowała władzę z wyboru dokonywanego tylko formalnie przez mieszczan, a następnie dochodziło do jej uzupełnienia na zasadzie kooptacji; ustępująca rada mogła wybierać nową. Z. W o j c i e c h o w s k i, *Państwo polskie w wiekach średnich. Dzieje ustroju*, Poznań 1948, s. 244 n.; Z i e n t a r a, dz. cyt., s. 189-190; B a r d a c h, L e ś n i o d o r s k i, P i e t r z a k, dz. cyt., s. 51-52.

¹⁵ Zob. P o k r o w s k i, dz. cyt., s. 125.

¹⁶ T. M a c i e j e w s k i, *Zbiory wilkierzy w miastach państwa zakonnego do 1454 r. i Prus Królewskich lokowanych na prawie chełmińskim*, Gdańsk 1989, s. 168.

¹⁷ Zob. J. R a f a c z, *Historia ustroju dawnej Polski*, Warszawa 1935, s. 87.

¹⁸ Rzecznik *wilkur* (*wilkere* lub *Volkskure*), czyli uchwała ludu, oznaczał w niemieckim prawie zwyczajowym zbiór takich ustaw, które ludność danej okolicy wydawała sama dla siebie bez współdziałania władzy centralnej.

¹⁹ Zob. W. M a i s e l, *Ortyłe sądów wyższych miast Wielkopolskich z XV i XVI w.*, Wrocław 1959, s. VIII-X, XXVI-XXIX; T y p i a k, dz. cyt., s. 8-22; T. M a c i e j e w s k i,

gólny sposób wyznaczony ani narzucony. Wydawanie statutów miejskich miało na celu przede wszystkim usunięcie istniejących luk prawnych. Sytuacja ta spowodowana była tym, że wiele stosunków społecznych i gospodarczych, wynikających z potrzeb życia codziennego, pozostawało nie unormowanych przez recypowane prawo magdeburskie czy – ogólnie – niemieckie lub którąś z „polskich” odmian tego prawa. Za ich pomocą rady miejskie regulowały przede wszystkim sprawy handlu, rzemiosła, opłat i podatków²⁰. Wilkierze zawierały liczne przepisy z dziedziny prawa karnego oraz „postanowienia dotyczące kreowania nowych urzędów miejskich, określania kompetencji tych urzędów oraz regulowania ich wynagrodzeń”²¹. Wśród przepisów miejskich pokazną część stanowiły te mające na celu utrzymanie w mieście czystości i porządku, walkę z pożarami, zatrudnienia, w szczególności określające stawki wynagrodzenia dla pracowników fizycznych, jak też propinację i wyszynk alkoholu. W ten sposób kontrolowano miary i wagi oraz jakość produktów i ich ceny na targach²². Wiele miejsca zajmowały również przepisy dotyczące obronności miasta, zdrowia i opieki społecznej, walki ze zbytkiem, spraw przedmieść i wsi miejskich oraz prawa budowlanego²³. Rady miejskie poprzez wydawanie w wilkierzach odpowiednich przepisów sprawowały również nadzór nad obyczajami, głównie poprzez kontrolę karczem, gospód i łaźni miejskich oraz nadzór widowisk i zabaw publicznych. W wilkierzach

Historia ustroju i prawa sądowego Polski, Warszawa 2003, s. 99; Bardach, w: Bardach, Leśniowski, Pietrzak, dz. cyt., s. 89, 94. Do źródeł prawa miejskiego zaliczam również pouczenia wydawane przez miasta macierzyste dla miast filialnych, ortyle oraz księgi miejskie będące zbiorami przepisów prawnych danego miasta, jak również ordynacje i rozporządzenia. Zarówno ordynacje, jak i rozporządzenia były aktami prawnymi niższej rangi. Te drugie były krótkimi aktami prawnymi wydawanymi samodzielnie przez rady miejskie, natomiast przywilej lokacyjny i następnie dokument lokacyjny stanowiły podstawę ustrojową, dzięki której mogło w ogóle dojść do powstania miasta i jego wyodrębnienia prawnego z pozostałego terytorium.

²⁰ Zob. Białkowski, *Materiały do monografii Lublina. Wilkierze XV-XVIII w.*, Lublin 1928, s. 20 n.

²¹ W. Maisel, *Kodyfikacje statutów miejskich w dawnej Polsce*, Warszawa 1977, s. 161.

²² Maciejewski, *Zbiory wilkierzy*, s. 139 n. W celu zapewnienia zgodności miar i wag rady miejskie wprowadziły obowiązek corocznej ich kontroli. Po wykryciu nieprawidłowości osoby naruszające obowiązujące jednostki miar i wag uznawano za fałszerzy i karano; zob. Maciejewski, *Zbiory wilkierzy*, s. 173-174.

²³ Miasto określone było obszarem działki miejskiej. Podział jej odbywał się wyłącznie za zgodą właściwych władz miejskich. Prawo budowlane regulowało np. reglamentację na materiały budowlane, pomoc sąsiedzką przy budowie domów, przepisy przeciwpożarowe itp.

w końcu regulowano sprawy dotyczące uzyskania obywatelstwa miejskiego, związane z tym prawa i obowiązki, jak i sprawy kultu religijnego.

Statuty miejskie jednak w niewielkim stopniu zajmowały się sprawami ustrojowymi, władz miejskich i wyborów, głównie przez fakt uregulowania tej tematyki „w podstawowych zbiorach praw nadanych miastom, a także w przywilejach lokacyjnych oraz późniejszych przywilejach pochodzących od panującego lub od właściciela miasta”²⁴.

Intensywna działalność prawodawcza władz miejskich i wzrost liczby przepisów prawnych w wielu aktach spowodował potrzebę kodyfikacji wilkierzy, spisywanych w księgach miejskich. Codzienna praktyka administracyjna i sądowa wymagała dla swojego sprawnego działania zebrania w jedną całość wszystkich wydanych przepisów prawa miejskiego. Dodatkowym powodem, dla którego podjęto się kodyfikacji statutów miejskich, była „konieczność aktualizowania dawnych wilkierzy, eliminowania przepisów nieprzydatnych w nowej sytuacji lub ich przekształcania”²⁵. Sytuacja taka wpływała, rzecz jasna, na rozwój stosowanej techniki legislacyjnej i znaczny postęp w dziedzinie prawotwórstwa lokalnego. Wydawanie zbiorów wilkierzy stało się, jak pisze Maciejewski, „przejawem świadomej działalności legislacyjnej władz miejskich zaś ich struktura obejmowała odtąd partię wstępną, właściwy zbiór przepisów prawnych, a niekiedy również zakończenie”²⁶.

Początkowo wilkierze spisywano na tabliczkach woskowych lub na luźnych kartach papierowych lub pergaminowych, z których w XV i XVI w. przepisywano je do ksiąg miejskich. Wraz z powstawaniem kodeksów jako dosyć obszernych aktów prawnych pojawiła się kwestia nadania odpowiedniej struktury redakcyjnej tekstów prawnych w nich zawartych. Wśród zbiorów wilkierzy pod względem układu treści w nich zawartej wyróżnić można trzy grupy kodeksów. Do pierwszej, w której znajdują się najobszerniejsze wilkierze, zaliczymy te z nich, które mają własne części wstępne i zakończenia, a niejednokrotnie nawet własne nagłówki²⁷. W drugiej grupie znajdują się te zbiory, „w których kodyfikatorzy zebrali różne przepisy prawne, opuszczając części wstępne i końcowe wilkierzy”²⁸. Trzecią grupę kodeksów tworzą zbiory wykazujące swoją budową strukturalną znaczny postęp techni-

²⁴ M a i s e l, *Kodyfikacje statutów*, s. 161.

²⁵ Tamże, s. 155.

²⁶ M a c i e j e w s k i, *Zbiory wilkierzy*, s. 177.

²⁷ Zob. M a i s e l, *Kodyfikacje statutów*, s. 158.

²⁸ Tamże.

ki kodyfikacyjnej, ponieważ „całość jest (...) podzielona na rozdziały a te dopiero na artykuły, przy czym rozdział i artykuł zaopatrzone są w nagłówki i numeracje”²⁹.

Opracowywanie kodyfikacji wilkierzy, które miały ułatwiać pracę organom władzy administracyjnej i sądowniczej miało jeszcze jeden cel – zapoznanie ludności z obowiązującym na terenie miasta prawem. Znajomość prawa i postępowanie zgodnie z normami prawnymi pozwalało uniknąć szkód, jakie mogły powstać w wyniku braku rozeznania co do obowiązujących przepisów i przeszkodzić w zasłanianiu się niezajomością prawa przez mieszczan oraz przybywającej spoza miasta ludności. Organem władnym do powiadamiania obywateli miasta o treści kodeksów była rada miejska³⁰. Na niej spoczywał obowiązek zapoznania ludności z prawem; czasem bezczynność z jej strony w tym względzie stwarzała możliwość nakładania kar pieniężnych za niedopełnienie tego obowiązku.

Zazwyczaj odczytywanie tekstów wilkierzy odbywało się raz do roku. Miejscem, gdzie odczytywano tekst prawny, były najważniejsze budynki lub place miejskie³¹. Istotną okolicznością dla należytego zrozumienia tekstu była sprawa języka, w którym zredagowano tekst wilkierza. Pierwotnie był to język niemiecki i łacina, z czasem także język polski³². Często rada miejska nie poprzestawała na ustnym tylko opublikowaniu zawartości wilkierza, lecz nakazywała poza tym wpisać jego treści do ksiąg miejskich, odpisy przekazywać do kancelarii wszystkich kolegów władz miejskich i wszystkich cechów miejskich, a czasem kopię zawieszać na drzwiach ratusza. Teksty wilkierzy z upływem czasu poddawano różnym zabiegom aktualizacyjnym dokonywanym przeważnie przez radę miejską³³. Początkowo zmiany i uzupełnienia w treści wilkierza dokonywano w księdze, do której wpisany był jego tekst. Polegało to np. na dopisywaniu całych artykułów, ustępów czy zdań na marginesach lub między wierszami lub przekreśleniu i anulowaniu przepisu.

W mniejszych miastach znane były ogólne zebrania ludności miejskiej, które zwano schadzkami generalnymi miasta. Decydowano na nich o wyborze

²⁹ Tamże.

³⁰ Por. M a c i e j e w s k i, *Zbiory wilkierzy*, s. 27; M a i s e l, *Kodyfikacje statutów*, s. 163.

³¹ Por. M a i s e l, *Kodyfikacje statutów*, s. 163.

³² Zob. tamże, s. 163-164.

³³ Por. M a c i e j e w s k i, *Zbiory wilkierzy*, s. 29-31.

władz miejskich oraz o gospodarce miejskiej³⁴. Uchwały tych zgromadzeń, podobnie jak w większych miastach, nosiły nazwę wilkierzy lub wielkierzy. Procedura prawodawcza zaś przypominała tę, którą stosowano w większych ośrodkach miejskich.

Warto podkreślić, że autonomiczna działalność prawotwórcza miast średniowiecznych, która stała się osobnym źródłem praw obok ustawodawstwa państwowego, często doprowadzała do buntów miast, gdyż zdarzało się, że statuty miejskie pozostawały w sprzeczności z prawem państwowym³⁵. Jednakże zdarzało się, iż władze miejskie, uchwalając wilkierze, powoływały się na przepisy odpowiedniej konstytucji sejmowej. Praktyka ta jednak nie była powszechna i nie miała cech stałości. W XVIII w. w niektórych wilkierzach powoływano się np. na rezolucje Komisji Dobrego Porządku oraz uniwersały Rady Nieustającej, Komisji Skarbu i Komisji Policji.

Miasta polskie w okresie średniowiecza nie miały jednolitego systemu prawa. Różnice wynikały głównie z przyjęcia prawa od wielu miast macierzystych o zróżnicowanym ustroju i organizacji. Brak jednolitości pogłębiała dodatkowo różnorodność form prawnych wydawania przepisów miejscowych w formach np. wilkierzy, ortyli czy też ustaw w miastach prywatnych.

Nieco inaczej rozwijało się w tym okresie stanowienie prawa lokalnego na wsiach³⁶. Wsie lokowane na prawie niemieckim znajdowały się pod rządami sołtysa dziedzicznego i przysiężnych chłopskich, będących namiastką formy samorządu wiejskiego. W późniejszym okresie funkcje publicznoprawne zaczął sprawować sołtys, zwany urzędowym, lub wójt sądowy. Na pewnym etapie rozwoju społeczności wiejskiej pan wsi dopuszczał chłopów do wpływu na powoływanie sołtysa oraz realizowanie swoich uprawnień administracyjno-sądowych. W taki sposób powstawała organizacja gromadzka³⁷, stanowiąca kolejny etap w kształtowaniu się samorządu wiejskiego.

³⁴ Zob. T y p i a k, dz. cyt., s. 22

³⁵ Zob. tamże; B a r d a c h, L e ś n o d o r s k i; P i e t r z a k, dz. cyt., s. 97.

³⁶ W XII w. rozwinął się w Polsce system prawa i modelu wsi oparty na niemieckim wzorze ustrojowym. Po uzyskaniu przez pana feudalnego zezwolenia lokacyjnego monarchy następowała lokalizacja. Najważniejszym aktem prawnym był dokument lokacyjny, który stanowił podstawę organizacyjną wsi. Określał on prawa i obowiązki oraz ustrój lokowanych na prawie niemieckim osad. Zob. m.in.: J. R u t k o w s k i, *Studia z dziejów wsi polskiej XVI-XVIII w.*, Warszawa 1956, s. 271 n.; M. G o Ń c z a r, *Samorząd wsi – historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990, s. 11 n.; B a r d a c h, L e ś n o d o r s k i, P i e t r z a k, dz. cyt., s. 44-47.

³⁷ Gromada obejmowała wszystkich chłopów. Miała prawo zawierania umów oraz prawo do posiadania własnego majątku ruchomego i nieruchomego.

Organami gromady było zebranie gromadzkie i urząd wiejski³⁸. Do uprawnień zebrania należało uchwalanie wilkierzy, rozkładanie podatków oraz wybieranie członków urzędu wiejskiego. Natomiast urząd wiejski składał się z wójta³⁹, z kilku przysiężnych oraz osoby prowadzącej księgę sądową. Organ ten realizował funkcje administracyjne (ściągał podatki, pełnił zarząd nad sprawami gromadzkimi) oraz policyjne i sądowe w zakresie poręczonym przez pana⁴⁰. Nadzorował on także użytkowanie ziemi ornej i łąk, czyli wykonywanie pańszczyzny (głównie przestrzeganie zasad „trójpolówki”).

W pierwszej połowie XV w. zauważyć można stałą tendencję do ograniczania samorządności wsi i wolności chłopów przez właścicieli ziemskich. Wyrazem tego zjawiska był wzrost pozycji starostów, którzy dochodząc niejednokrotnie do znacznej zamożności, stawali się niewygodni dla swoich panów, którzy byli częstokroć u nich zadłużeni. Z pomocą przepisu statutu wareskiego z 1423 r. o buntowniczym lub nieużytecznym sołtysie dziedzice poczęli wykupywać sołectwa. Umowy lokacyjne, którymi dysponowali starostowie, przestawały obowiązywać, a skupione przez pana wsi sołectwa utraciły swój odrębny charakter⁴¹.

Kolejne wieki przyniosły zmiany w postaci przechodzenia od gospodarki opartej na pańszczyźnie do gospodarki, która polegała na płaceniu czynszu przez poddanych. Zmieniło to istotnie charakter stosunków społecznych i prawno-ustrojowych na wsi.

Główną formą prawną, którą regulowano sprawy czynszów, były umowy czynszowe, tzw. ustawy wiejskie⁴². Od XV w. stały się one podstawowymi aktami prawnymi, za pomocą których regulowano wzajemne stosunki pomiędzy wsią a dworem jak również zasady życia zbiorowego na wsi.

Powstanie w tamtym okresie przedstawicielstwa w postaci samorządu wsi stworzyło warunki wydatniejszego rozwoju społeczności, lecz trudno jednoznacznie określić, czy przyczyniło się do poprawy warunków życia ludności

³⁸ Zob. S. P ł a z a, *Historia prawa w Polsce. Zarys wykładu*, cz. 1: *Polska przedrozbiorowa*, Kraków 1991, s. 199.

³⁹ W tym okresie dawnego sołtysa zaczęto nazywać wójtem. Wójt stał się funkcjonariuszem folwarcznym, do którego zadań należało dbanie o porządek we wsi i wywiązywanie się przez mieszkańców z nałożonych przez pana powinności.

⁴⁰ Zob. m.in. G o ń c z a r, *dz. cyt.*, s. 13-15; B a r d a c h, L e ś n o d o r s k i, P i e t r z a k, *dz. cyt.*, s. 202-204.

⁴¹ Zob. S. K u t r z e b a, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. I: *Korona*, Lwów 1912, s. 93.

⁴² Zob. G o ń c z a r, *dz. cyt.*, s. 16-17.

wiejskiej. Gromady dysponowały własnym majątkiem i osobowością prawną, co pozwalało zaciągać kredyty⁴³. Wiele zadań i obowiązków zostało w tym okresie przekazanych przez panów wsi do wykonywania przez gromady. Gromady uchwały składki, które podlegały zapłaceniu przez mieszkańców, wykonywały nadzór nad stosunkami organizacyjno-prawnymi we wsi oraz kontrolowały działalność organów wykonawczych gromady. „Na zebraniach [gromadzkich] rozpatrywano skargi, załatwiano czynności niesporne, odczytywano ustawy wiejskie, przypominano o normach zwyczajowych, omawiano sprawy świadczeń itp.”⁴⁴.

Wpływ instytucji prawno-ustrojowych, wytworzonych w czasach średniowiecznych na wsi polskiej, na kształtowanie się prawa miejscowego w wiekach późniejszych był stosunkowo niewielki, jeśli porównamy jego znaczenie z prawotwórstwem miejskim. Jednakże tradycje wytworzone w tamtym okresie stanowiły w pewnym stopniu podstawy dla wiejskich systemów ustrojowych w dobie nowożytnej.

Wiek XVII przyniósł zmiany w zarządzaniu ośrodkami miejskimi, a tym samym zmieniły się sposoby stanowienia prawa miejscowego. Koniec autonomii⁴⁵ miast i rozwoju praw municypalnych datuje się od traktatu westfalskiego z 1648 r.⁴⁶ Główną tendencją tamtego okresu było zastępowanie w miastach samorządów municypalnych administracją państwową lub podporządkowywanie tej administracji organom państwowym.

Współistnienie, szczególnie w dużych miastach, obok siebie władz państwowych i municypalnych poczęło stwarzać również warunki do powstawania sporów kompetencyjnych między organami władz. Przystawano już w tym okresie wiele spraw lokalnych pozostawiać wyłącznie trosce samorządu miejskiego.

⁴³ Zob. tamże, s. 16.

⁴⁴ Tamże, s. 17.

⁴⁵ Zob. tamże, s. 65 n. Greckie słowo *autonomia* (*autos* – własny, *nomos* – prawo, ustawa), oznacza oddzielność polityczną ludności określonego terenu na tle odrębności plemiennej i nabytków historycznych.

⁴⁶ Zob. O c h i m o w s k i, dz. cyt., s. 65. Ochimowski przyjmuje rok podpisania pokoju w Münster jako datę wyznaczającą początek epoki absolutyzmu. Inaczej na ten temat wypowiedział się Zbigniew Wójcik (*Historia powszechna XVI-XVII wieku*, Warszawa 1991, s. 378). Osobiście skłaniałbym się ku koncepcji wysuniętej przez Emanuela Rostworowskiego (*Historia powszechna. Wiek XVIII*, Warszawa 1994, s. 7-8, 202-210, 233-247), który wyznaczył jako datę początkową dla epoki absolutyzmu rok 1700, łącząc go z otwarciem sukcesji hiszpańskiej i rozpoczęciem wojny północnej – wydarzeniami, które w decydujący sposób wpłynęły na polityczny kształt absolutystycznej Europy.

Pojawiające się ze strony władzy państwowej ograniczanie lokalnego prawotwórstwa pozbawiało miejscowe społeczności atrybutu niezależności w postaci oddzielnego prawodawstwa, administracji i sądownictwa. Przejawiało się to między innymi w stopniowej likwidacji partykularyzmów i samorządów prowincjonalnych, oznaczających faktycznie znoszenie uprawnień do stanowienia przepisów miejscowych. Prawo lokalne stanowiło niewygodną formę wolności politycznej, która wyrażała się w postaci niezadowolenia społeczeństwa, na co państwo, w Europie dążącej do centralizmu, nie mogło sobie pozwolić. W XVIII w. rozbudowano wiele nowych instytucji centralnych, a zarząd lokalny zreorganizowano, opierając się na centralizmie i biurokratyzmie⁴⁷.

Pierwsze reformy miejskie w Polsce rozpoczęto w 1764 r. W miastach królewskich zniesiono jurydyki⁴⁸ oraz serwitorki⁴⁹, rozbijające ich jedność. Rok później powołano do życia komisje dobrego porządku. Miały one za zadanie zająć się modernizacją i „uzdrowieniem zarządu”⁵⁰ miast. Komisje miały uprawnienia zarówno uchwałodawcze, jak i nadzorcze, kierowały się w swojej działalności drobiazgowością uregulowań w sferze zarządu miasta⁵¹.

⁴⁷ Na przykład w monarchii habsburskiej samorząd miejski został znacznie ograniczony, a działalność zarządu lokalnego często w ogóle zniesiona. Dopiero reformy Józefa II z 1782 r. nadawały dość szeroki samorząd z wybieralnymi organami w postaci wydziałów miejskich oraz obieralny przez ten organ magistrat, składający się z burmistrza, wiceburmistrzów oraz radców magistratu. W Rosji Piotr I zlikwidował samorząd gubny i ograniczył znaczenie samorządu ziemskiego, czyli faktycznie podporządkował sobie organy samorządowe posiadające oprócz uprawnień prawotwórczych również sądowe i skarbowe. Katarzyna II natomiast wprowadziła zmiany ustrojowe, przywracając samorząd szlachecki w powiatach i guberniach, jednak poddając go znacznej kontroli ze strony generał-gubernatorów. Zob. m.in. G. G ó r s k i, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 130; J a w o r s k i, dz. cyt., s. 232-233, 236, 251-253; S c z a n i e c k i, dz. cyt., s. 270, 293-294; K. K o r a n y i, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. III, Warszawa 1963, s. 239-240, 403-406.

⁴⁸ Były to osady wokół miast, wyłączone spod władzy i sądownictwa miejskiego, podlegające swojemu właścicielowi. Stanowiły silną konkurencję dla handlu i rzemiosła cechowego i kształtowały lokalną organizację z osobnymi władzami i sądownictwem.

⁴⁹ Serwitorki posiadały moc przywilejów królewskich i wyłączały rzemieślników i kupców wraz z ich nieruchomościami spod jurysdykcji miejskiej.

⁵⁰ B a r d a c h, L e ś n i o d o r s k i, P i e t r z a k, dz. cyt., s. 289-291.

⁵¹ Zakres zadań komisji był szeroki. Odpowiedzialne były one za porządek ulic, odbudowę ich i domów, nadzorowanie gospodarki finansowej władz miejskich, rozwijanie funkcji magistratów oraz likwidowanie pozostałości jurydyk. Zob. P ł a z a, dz. cyt., s. 198.

W 1788 r. działalność rozpoczął Sejm Czteroletni, by w 1791 roku uchwalić ustawę o miastach królewskich, która wraz z ustawą o sejmikach została uznana za część Konstytucji 3 Maja. Ustawa z 17 kwietnia 1791 r. o miastach królewskich⁵² przyznawała właścicielom nieruchomości miejskich przywileje zarezerwowane do tej pory dla szlachty. Przejawiało się to głównie w rozciągnięciu na posesjonatów przywileju *neminem captivabimus nisi iure victum*, oznaczającego prawo nietykalności bez wyroku sądowego. Im również przyznano czynne i bierne prawo wyborcze. Organem władzy zostało zgromadzenie uchwalające i urzędy wykonawcze, czyli magistraty. Większe miasta podzielono na cyrkuły z takimi samymi władzami. Wiele miast utworzyło wydział ze zgromadzeniem wydziałowym, który uchwalał podatki oraz wybierał plenipotentów na sejm⁵³.

Pod koniec XVIII w. ograniczano już autonomię miast, odbierając im definitywnie prawo wydawania statutów i wilkierzy. Kontrolę nad nimi powierzono Komisji Policji. Organ ten, podlegający Straży Praw, do którego kompetencji należały sprawy porządku i bezpieczeństwa publicznego⁵⁴ oraz zadania szeroko pojętej administracji⁵⁵, stanowił przykład wprowadzania w życie idei centralistycznych.

Ustawodawstwo Sejmu Czteroletniego ujednoliciło ustrój wszystkich miast królewskich, „kiedy dotąd każde miasto opierało swój byt i swoje prawa na swoich odrębnych przywilejach”⁵⁶.

⁵² Ustawodawstwo dotyczące miast obejmowało ustawę z 17 kwietnia 1791 r. „Zasady do projektu o miastach” i „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej” oraz „Urządzenie wewnętrzne miast wolnych” z 24 i 27 czerwca, a także „Urządzenie sądów miejskich i asesorii” z 3 października. Zob. K u t r z e b a, dz. cyt., s. 225-226; M. S c z a - n i e c k i, *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, Warszawa 1996, s. 28.

⁵³ Por. P ł a z a, dz. cyt., s. 168.

⁵⁴ W czasach nowożytnych funkcje związane z „policją miejską”, należące pierwotnie do zadań samorządów miejskich, zostały podporządkowane administracji państwowej.

⁵⁵ Do zadań Komisji Policji należało zajmowanie się sprawami bezpieczeństwa, szeroko pojętej obyczajności, handlu, zdrowia oraz dobroczynności. Zob. B a r d a c h, L e ś n i o - d o r s k i, P i e t r z a k, dz. cyt., s. 314.

⁵⁶ K u t r z e b a, dz. cyt., s. 226.

III

Podsumowując, należy podkreślić, iż mimo istnienia w wiekach średnich sił centralizacyjnych wyrażających się w organizacji urzędów centralnych oraz silnej pozycji monarchy można przyjąć, że „przeważała decentralizacja, tj. administracja sprawowana przez korporacje, stany, miasta, okręgi”⁵⁷. Najstarszą, najwcześniej wytworzoną formą decentralizacji administracji był samorząd, którego droga rozwoju była inna w każdym państwie, jednakże jak podkreślił to J. Starościak, „zawsze jej początki sięgają średniowiecza”⁵⁸. Jak dowodzi analiza dokonana powyżej, stanowienie norm prawnych przez społeczności lokalne w ośrodkach miejskich czy poza nimi, wpłynęła znacznie na kształt instytucji prawa miejscowego w dobie nowożytnej. Co prawda, jak podkreślono na wstępie, nie należy generalnie łączyć uprawnień prawotwórczych poszczególnych organów samorządnych istniejących w wiekach średnich z powstałymi w XIX w. instytucjami mającymi już charakter *stricte* samorządowy i posiadającymi kompetencje do tworzenia prawa lokalnego, to jednak tradycje działalności prawotwórczej organów miast średniowiecznych stanowią w mojej ocenie źródła podobnej aktywności na tym polu w czasach nowożytnych.

Na pewno badania nad stanowieniem prawa miejscowego w okresie Pierwszej Rzeczypospolitej nie wyczerpały wszystkich aspektów rozważnego problemu i powinny być kontynuowane, tym bardziej, że większość autorów zajmujących się wspomnianym okresem w dziejach polskiej administracji traktuje ten problem nader marginalnie.

BIBLIOGRAFIA

- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 1996.
Białkowski L., Materiały do monografii Lublina. Wilkierze XV-XVIII w., Lublin 1928.
Gończar M., Samorząd wsi – historia i nowe możliwości, Warszawa 1990.

⁵⁷ Ochimowski, dz. cyt., s. 46.

⁵⁸ *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 63.

- G ó r s k i G., Historia administracji, Warszawa 2002.
- J a w o r s k i I., Zarys powszechnej historii państwa i prawa, Warszawa 1996.
- K o r a n y i K., Powszechna historia państwa i prawa, t. II-III, Warszawa 1963.
- K u r a ś K., Przywileje prawa niemieckiego miast i wsi małopolskich XIV-XV wieku, Wrocław 1971.
- K u t r z e b a S., Historia ustroju Polski w zarysie, t. I: Korona, Lwów 1912.
- L a b u d a G., Pierwsze państwo polskie, Kraków 1989.
- M a c i e j e w s k i T., Zbiory wilkierzy w miastach państwa zakonnego do 1454 r. i Prus Królewskich lokowanych na prawie chełmińskim, Gdańsk 1989.
- M a c i e j e w s k i T., Historia ustroju i prawa sądowego Polski, Warszawa 2003.
- M a i s e l W., Ortyłe sądów wyższych miast Wielkopolskich z XV i XVI w., Wrocław 1959.
- M a i s e l W., Kodyfikacje statutów miejskich w dawnej Polsce, Warszawa 1977.
- O c h i m o w s k i F., Prawo administracyjne, Warszawa 1919.
- P a n e j k o J., Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Wilno 1934.
- P o k r o w s k i J.A., Historia prawa rzymskiego, cz. 1, Lublin 1927.
- P ł a z a S., Historia prawa w Polsce. Zarys wykładu, cz. 1: Polska przedzoborowa, Kraków 1991.
- R a f a c z J., Historia ustroju dawnej Polski, Warszawa 1935.
- R o s t w o r o w s k i E., Historia powszechna. Wiek XVIII, Warszawa 1994.
- R u t k o w s k i J., Studia z dziejów wsi polskiej XVI-XVIII w., Warszawa 1956.
- S c z a n i e c k i M., Powszechna historia państwa i prawa, Warszawa 1994.
- S c z a n i e c k i M., Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej, Warszawa 1996.
- S t a r c z e w s k i H., Ś w i ą t k i e w i c z J., Terenowe akty normatywne w PRL, Warszawa 1979.
- S t a r o ś c i a k J., Decentralizacja administracji, Warszawa 1960.
- S ó j k a - Z i e l i ń s k a K., Historia prawa, Warszawa 1986.
- Ś w i ą t k i e w i c z J., Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji z 1997 r., „Przegląd Legislacyjny”, 2000, nr 1, s. 79-103.
- T y p i a k P., Samorząd terytorialny i prawo samorządowe, Lublin 1948.
- W ę d z k i A., Początki reformy miejskiej w środkowej Europie do połowy XIII wieku, Warszawa-Poznań 1974.
- W o j c i e c h o w s k i T., Państwo polskie w wiekach średnich. Dzieje ustroju, Poznań 1948.
- W o l s k i J., Historia powszechna. Starożytność, Warszawa 2002.
- W ó j c i k Z., Historia powszechna XVI-XVII wieku, Warszawa 1991.
- Z i e n t a r a B., Historia powszechna Średniowiecza, Warszawa 1994.

GENESIS OF PROCLAIMING LOCAL LAW OF THE GOVERNMENT.
FIRST POLISH REPUBLIC

S u m m a r y

The subject of this article is the trial of reconstruction of the local law proclamation history during the 1st Polish Republic. The proclamation of local acts is important competence of the local self government organs that determines its position and role in contemporary state. Local government is decentralized form of the public administration and according to legal instruments was provided with administrative power, which means the capability to execute public tasks manifested in ability to proclaim law acts, regulating many different spheres of social life. Besides the fact that the local self government as a law term came into being after the fall down of feudal state and after the creation of citizen community, author detects its origins in the medieval local governance. Political form and medieval and medieval cities organization, according to author, was a first stage of that, what in present days assumed a form of local self government. Parallel to cities development in 1st Polish Republic, the legislative power of their organs formed its shaped. Many aspects of daily life were managed by obligatory common law which was valid only the territory of the city and its suburbs. Legislative activity of medieval cities organs contributed to the development of local self government institutions in later times.

Słowa kluczowe: historia administracji, samorząd terytorialny, prawo miejscowe.

Key words: history of administration, local self government, local law.