

MARCIN GŁUSZAK  
(Łódź)

## *Interpretacja prawa w rezolucjach Rady Nieustającej*

### Rechtsauslegung in den Resolutionen des Ständigen Rates

1. Kontrowersje wokół zapisu ustawy z roku 1776; 2. Podmioty interweniujące w Radzie Nieustającej; 3. Procedura uchwalania rezolucji; 4. Źródła prawa; 5. Przedmiot rezolucji; 6. Najczęściej zgłaszane problemy; 7. Odpowiedzi Rady; 8. Kontrola i uchylanie rezolucji; 9. Ocena działalności Rady w zakresie tłumaczenia prawa.

1. Kontroversen um die Gesetzesbestimmung von 1776; 2. Die beim Ständigen Rat Einspruch erhebende Einheiten; 3. Verfahren der Resolutionsverabschiedung; 4. Rechtsquellen; 5. Gegenstand der Resolutionen; 6. Die meist erhobenen Probleme; 7. Antworten des Rates; 8. Kontrolle und Aufhebung der Resolutionen; 9. Bewertung von Handlungen des Ständigen Rates in der Rechtsauslegung.

## 1

Jednym z podstawowych zadań działającego w ramach Rady Nieustającej Departamentu Sprawiedliwości było – jak stanowiła konstytucja z roku 1776 – *egzaminowanie memoriałów i skarg obywatelów, jako też odpowiedzi z jednej i drugiej strony, które do Rady Nieustającej zanesione będą*<sup>1</sup>. Zapis ten, nader lakoniczny, nie precyzował w żaden sposób przedmiotu obywatelskich interwencji, ich charakteru, nie wskazywał również, choćby ogólnego zarysu procedury wspomnianego „egzaminowania”<sup>2</sup>. Uchwalona w tym samym roku, stanowiąca jej wewnętrznym regulamin – Ordynacja Rady Nieustającej, powtórzyła jedynie

---

<sup>1</sup> *Powinności i władza Departamentów w Radzie przy boku naszym Nieustającej oraz tłumaczenie obojętności prawa 1775 ustawy tejże Rady, Volumina Legum*, [dalej: VL], t. VIII, 853.

<sup>2</sup> Tak mało precyzyjne sformułowania nie były we wspomnianej konstytucji rzadkością. Ustawa napisana została językiem trudnym, mało przejrzystym. Zwracał już na to uwagę T. Korzon nazywając odpowiedzialnego za redakcję tekstu konstytucji F. Drewnowskiego „jednym z najlichszych ludzi owej epoki”. T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta*, t. IV, Kraków 1897, s. 190. Podobną opinię wyraził W. Konopczyński, przyznając, że przewidziane ustawą zadanie Departamentu Sprawiedliwości „ujęte zostało w wyrazach bardzo chaotycznych i przygodnych”. W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 348.

wspomniany fragment konstytucji<sup>3</sup>, nie wyjaśniając jednak, na czym działalność departamentu w tym obszarze miała w rzeczywistości polegać. Ani w ustawie, ani w ordynacji nie znalazł się więc zapis wprost mówiący o tłumaczeniu prawa. Dopiero – jak pokazała praktyka w tym zakresie – nadane konstytucją uprawnienie odnoszono do szeroko rozumianej interpretacji obowiązujących przepisów<sup>4</sup>.

## 2

Rada Nieustająca dokonywała wykładni na wniosek. To jednak nie wspomniani w konstytucji „obywatele” byli w głównej mierze autorami kierowanych do Rady memoriałów zawierających zapytania o interpretację prawa. Praktyka dowiodła bowiem, że na każde dziesięć przypadków osoby prywatne interweniowały trzykrotnie. W przeważającej części zapytania o wykładnię nadsyłane były przez urzędników działających w ramach wykonywanych przez siebie obowiązków. Największą aktywność – co wydaje się naturalną konsekwencją stosowania prawa w związku z pełnioną funkcją – wykazali na tym polu przedstawiciele jurysdykcji działających na obszarze całej Korony i Litwy, wchodzący w skład sądów ziemskich, grodzkich i podkomorskich: sędziowie, podsędkowie, pisarze, podkomorzowie, komornicy, starostowie czy burgrabiowie grodzcy. Wnioski napływały również z pozostałych departamentów Rady Nieustającej – głównie wojskowego, Komisji Skarbowych, wojewódzkich komisji dobrego porządku, Trybunału Koronnego, wreszcie magistratów miast królewskich. Odnotować należy również pojedyncze przypadki interwencji urzędników lokalnych i centralnych oraz rezydentów obcych mocarstw. Znaczący, sięgający 85% udział podmiotów sądowych pierwszej instancji był z jednej strony przejawem słabego przygotowania merytorycznego osób pełniących funkcje sędziowskie, przykładem czego mogą być liczne memoriały zawierające prośby o wyjaśnienie tych zapisów ustaw, które zdaniem Rady nie powinny były budzić najmniejszych wątpliwości. Z drugiej strony był dowodem na istnienie nierzadko źle skonstruowanych i napisanych trudnym językiem, a przez to mało zrozumiałych ustaw, występowanie licznych luk w przepisach czy sprzeczności w obowiązujących normach prawa. Wreszcie było to swoiste świadectwo zaufania,

<sup>3</sup> *Ordynacja w Radzie Nieustającej*, AGAD, tzw. Metryka Litewska [dalej: ML] VII, 76, k. 29–29 v.

<sup>4</sup> Działalność Rady w zakresie interpretacji prawa udokumentowana została w zachowanych do dnia dzisiejszego, w znacznym stopniu w stanie nienaruszonym, Protokołach Potocznych i Protokołach Ekspedycji Publicznych Rady Nieustającej, zgromadzonych w warszawskich zbiorach AGAD w tzw. Metryce Litewskiej, VII. Ponadto, w latach 1780–1788 wydano drukiem w pięciu tomach, zawierające wybrane rezolucje – *Zbiory Rezolucji Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości Jurysdykcji Sądowych i Obywatelów Obojga Narodów*.

którym pomimo złej sławy, jaką „cieszyła się” Rada, urzędnicy jurysdykcji niższego szczebla obdarzyli nowo utworzoną instytucję.

### 3

Wnioski o wykładnię składano na piśmie w formie memoriałów, raportów sądowych<sup>5</sup> lub not<sup>6</sup>. Wpływały one do kancelarii Rady, skąd przekazywano je do Departamentu Sprawiedliwości. Tam, pod właściwym numerem, zgodnym z porządkiem napływających spraw, sekretarz departamentu umieszczał je w jednym z dwóch protokołów, właściwych odpowiednio dla Prowincji Koronnych i Wielkiego Księstwa Litewskiego. W przypadku nadesłania skargi sekretarz zobowiązany był do powiadomienia o tym strony zaskarżonej (urzędu lub osoby prywatnej)<sup>7</sup>. Następnie, w przewidzianym ustawą co najmniej trzyosobowym składzie<sup>8</sup>, sporządzano projekt, który na odbywających się dwa razy w tygodniu<sup>9</sup> sesjach plenarnych Rady przedstawiany był przez prezesa departamentu. Po zapoznaniu się z jego treścią przez plenum Rady i po ewentualnym wprowadzeniu poprawek lub uzupełnień, ostateczną odpowiedź uchwalano w formie rezolucji. Uchwały przyjmowano większością głosów. Następnie, rezolucję z podpisem króla, pierwszego senatora i marszałka Rady wysyłano do wnioskodawcy, względnie strony zainteresowanej. Jej kopia pod właściwym numerem umieszczana była w protokole ekspedycji publicznych Rady Nieustającej.

### 4

Prace nad interpretacją prawa nie byłyby możliwe bez stałego dostępu do wszystkich stanowiących przedmiot wątpliwości ustaw. W treści rezolucji mu-

---

<sup>5</sup> Zapytania zgłaszano również w ramach raportów sądowych, których obowiązek nadsyłania do Rady nałożony został na sądy uniwersalami królewskimi z 4 VIII 1775, 14 XII 1777 i 4 V 1779 r. Szczegóły tej formy kontroli jurysdykcji krajowych uregulowane zostały w ordynacji z 1776 r.

<sup>6</sup> Interwencje w formie not właściwe były dla pozostałych departamentów Rady Nieustającej oraz Komisji Centralnych.

<sup>7</sup> *Ordynacja...*, k. 31 v. : *Zarzucono Radzie, że wydaje rezolucje na wniosek jednej tylko ze stron sporu*, W. Filipczak, *Sejm 1778 roku*, Warszawa 2000, s. 122.

<sup>8</sup> Departament Sprawiedliwości liczył ośmiu członków. Do ważności podejmowanych uchwał na forum departamentu wystarczała obecność trzech konsyliarzy. *VL VIII*, 93.

<sup>9</sup> W myśl ordynacji sesje plenarne odbywać się miały każdego tygodnia we wtorki i piątki. *Ordynacja...*, k. 27 v.

siała bowiem znaleźć się podstawa prawna przyjętego rozstrzygnięcia. W analizowanych tekstach brak jednak szczegółowych danych na temat zbiorów praw, z których korzystano przy opracowywaniu rezolucji. W uchwalanych orzeczeniach, obok tytułu konstytucji, podawano bowiem jedynie (nie zawsze zresztą) numer karty (*folio*), na której znajdował się przepis będący przedmiotem rezolucji. Ta skromna informacja pozwala nam jednak, przynajmniej częściowo, ustalić, z jakich wydawnictw korzystali członkowie Rady.

Przy opracowywaniu orzeczeń, w których Rada powoływała się na ustawodawstwo Korony do roku 1736 włącznie, podstawowym źródłem, z którego czerpano teksty konstytucji, były *Volumina Legum* – zbiory przepisów prawodawstwa krajowego, zgromadzone i opracowane przez Stanisława Konarskiego i Józefa Żałuskiego<sup>10</sup>. W przypadkach gdy podstawą rozstrzygnięć Rady były ustawy z lat 1764–1780, w rezolucjach uchwalonych do roku 1782 sięgano prawdopodobnie do wydawnictw sejmowych; w latach późniejszych – częściowo posiłkowano się również wydanymi przez zakon pijarów dwoma kolejnymi tomami *VL*<sup>11</sup>. Przy pracach nad orzeczeniami, odwołującymi się do ustaw sejmów późniejszych, nieobjętych zbiorami *VL*<sup>12</sup>, konsyliarze sięgali do drukowanych po każdym sejmie wydań konstytucji. W przypadkach ustawodawstwa Wielkiego Księstwa Litewskiego właściwy był III Statut Litewski z 1588 r. Najprawdopodobniej korzystano tu z jednego z jego polskich przekładów<sup>13</sup>.

## 5

Jak wynika z analizy rezolucji, działalność Rady w zakresie wykładni prawa obejmowała w zasadzie wszystkie jego gałęzie. Dotyczyło to zarówno prawa stanowionego, jak i zwyczajowego nieobjętego jeszcze kodyfikacją.

Ponad 30% rezolucji poświęconych zostało prawu prywatnemu. Przedmiotem interpretacji były przede wszystkim przepisy prawa osobowego dotyczące zdolności prawnej i jej ograniczenia z uwagi na obywatelstwo, wyznanie religijne,

---

<sup>10</sup> *Volumina Legum* wydano drukiem w latach 1732–1739 w sześciu tomach. Zawierały pełen zbiór ustaw polskich, począwszy od czasów najstarszych aż po rok 1736. S. Kutrzeba, *Historia źródeł dawnego prawa polskiego*, t. I, Kraków 1987, s. 243.

<sup>11</sup> Tomy VII i VIII *Volumina Legum* zawierające zbiór konstytucji sejmowych z lat 1764–1780 wydane zostały w roku 1782. *Ibidem*, s. 243–244.

<sup>12</sup> Gromadzący ustawy z lat 1782–1792 tom IX *Volumina Legum* wydano dopiero w roku 1889. *Ibidem*, s. 249.

<sup>13</sup> Ostatnie przed powołaniem do życia Rady Nieustającej wydanie tłumaczonego *Statutu* miało miejsce w roku 1744. S. Kutrzeba, *Historia...*, t. II, Kraków 1987, s. 78.

stan, płeć czy zdrowie. Rada rozpatrywała również zapytania z zakresu składania oświadczeń woli, prawa bliższości, opieki i kurateli, w tym w głównej mierze praw i obowiązków opiekunów, prawa małżeńskiego, dożywocia czy szeroko rozumianego prawa spadkowego, przede wszystkim w kwestiach porządku dziedziczenia oraz prawa kaduka. W ramach prawa rzeczowego, w nadesłanych do Rady wnioskach kierowano prośby o wykładnię przepisów o zastawie, wyderkaufach i emfiteuzie. Odnotować należy również kilka rezolucji zawierających interpretacje prawa zobowiązaniowego, najczęściej tych odnoszących się do umów pożyczki i prowizji.

Podobnie kształtuje się liczba spraw dotyczących norm prawa procesowego. Orzeczenia Rady rozstrzygały głównie wnioski i pytania dotyczące składania pozwów, dylacji, suspensy od stawiennictwa w sądach, przewodu sądowego, składania apelacji, czy pokrywania kosztów procesowych. Nie brakuje spraw z obszaru procedury sądów polubownych. Liczną grupę stanowią memoriały dotyczące prawa egzekucyjnego. Poruszano w nich kwestie ekspulsji i związanego z tym przydzielania pomocy wojska przy tzw. intromisji, czyli wprowadzaniu strony uprawnionej do stanowiącej przedmiot sporu nieruchomości.

Znaczną, bo sięgającą 25%, część rezolucji poświęcono ustrojowi sądownictwa, przede wszystkim tematyce właściwości rzeczowej i miejscowej sądów, rejestrów sądowych, subdelegacji sędziów, postępowania przy zaistniałych wakatach w jurysdykcjach, pozycji deputatów trybunalskich, określania zakresu uprawnień urzędników sądowych, ich wynagradzania, ogłaszania i przesuwania kadencji sądowych. Pojawiły się również pojedyncze sprawy, jak choćby te dotyczące sposobu archiwizowania czy dostępu do akt sądowych.

Wśród pozostałych rezolucji występowały także te, ze sfery prawa karnego; stanowiły jednak procent znikomy. Znajdziemy tu kilka orzeczeń dotyczących organizacji więziennictwa czy zakazu stosowania w postępowaniu sądowym tortur. Materie wyżej wspomniane uzupełniają między innymi memoriały odnoszące się do podatków, funkcjonowania samej Rady Nieustającej, organizacji sejmików ziemskich czy ogólnych warunków zasiadania na urzędach.

Z zestawionych powyżej danych wynika, że potrzeba tłumaczenia obowiązującego prawa obejmowała, właściwie bez wyjątku, wszystkie jego sektory. W szczególności należy zwrócić uwagę na stosunkowo dużą liczbę rezolucji podejmujących zagadnienie organizacji sądów, co wskazuje na problemy w sferze funkcjonowania wszelkiego typu jurysdykcji. Był to niewątpliwie skutek niedostosowania przestarzałych struktur sądowniczych do rzeczywistych potrzeb, a w pierwszym rzędzie znacznego wzrostu liczby spraw sądowych.

## 6

Przedstawiane Radzie Nieustającej problemy usystematyzować można w sześciu podgrupach.

Wśród najliczniej nadsyłanych znalazły się memoriały, które, ogólnie ujmując, dotyczyły niezrozumiałego, niejasnego tekstu ustawy. W tego typu przypadkach pytający przywoływali budzący zastrzeżenie fragment konstytucji, z prośbą o jego wytłumaczenie, co winno prowadzić do rozwiązania się problemu. Zaznaczyć należy, że u podstaw tego rodzaju interwencji leżał najczęściej nieprecyzyjny czy ogólnikowy zapis rodzący wątpliwości co do rzeczywistych intencji ustawodawcy. Sformułowania użyte w tekstach konstytucji sejmowych były wieloznaczne, a ich interpretacja przez przedstawicieli jurysdykcji, zwłaszcza niższego szczebla, zróżnicowana. W kategorii tej wyróżnić można memoriały zawierające wnioski o doprecyzowanie zapisu<sup>14</sup>, określenie czasowego<sup>15</sup> lub podmiotowego<sup>16</sup> zakresu ustaw.

Do drugiej grupy zaliczymy prośby o wskazania właściwych przepisów prawa pozwalających zastosować je w konkretnej sytuacji. Najczęściej interwencje tego rodzaju składały osoby spoza struktur sądowniczych, niemające dostępu bądź nieznające, nawet w ogólnym zarysie, obowiązujących przepisów prawa<sup>17</sup>.

Kolejną kategorię spraw stanowiły wnioski o rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych pomiędzy poszczególnymi organami sądowymi<sup>18</sup>. Przyczyną pojawia-

---

<sup>14</sup> Komornik ziemi bielskiej – Józkowski, przywołując ustawę z 1775 r. *Ubezpieczenie sierot i wdów*, podniósł, że nie precyzuje ona, której linii krewnym – ojczystej czy macierzystej, przysługuje bliższosc przy powoływaniu do opieki. Rezolucja nr 369 z 11 VI 1784 r., *Zbiór Rezolucji Rady Nieustającej*, Warszawa 1786, s. 49. Pisarz wojewódzki Kasper Osfinowski zwrócił się z prośbą o doprecyzowanie konstytucji z 1775 r. *Trybunał Koronny*, która nie rozstrzygała, jego zdaniem, który z pisarzy powinien na kadencjach regestrów wojewódzkich spisywać dekryty: pisarze lubelski lub sieradzki czy pisarz wojewódzki. Rezolucja nr 102 z 8 IV 1777 r., *Zbiór ...*, 1785, s. 123.

<sup>15</sup> Konstytucja *Ponowienie Praw zbytki tamujących* z 1780 r., zdaniem autorów memoriału, nie wskazywała, czy przewidziany w niej zakaz noszenia sukien z drogich materiałów dotyczył także tych zakupionych przed jej wejściem w życie. Rezolucja nr 227 z 30 XI 1781 r., *Zbiór...*, 1785, s. 102.

<sup>16</sup> Komornik ciechanowski Jan Kijewski zapytał, czy zawierane w myśl ustawy z 1768 r. *Złączenie Trybunału*, wszelkiego typu *actus liberae voluntatis* wiązać mają tylko szlachtę czy także przedstawicieli pozostałych stanów. Rezolucja nr 92 z 1 IV 1783 r., *Zbiór...*, 1786, s. 1.

<sup>17</sup> Rezydent saski d'Effen przedstawił w swojej nocie przypadek zamieszkałego w Saksonii polskiego szlachcica, po śmierci którego jego polscy sukcesorzy domagali się wydania pozostawionej przezeń sumy pieniędzy. D'Effen wnosil o wskazanie obowiązującego w Polsce prawa, które pozwoliłoby na zasadzie wzajemności dochodzić swoich roszczeń przez obywateli Saksonii. Rezolucja nr 92 z 20 III 1781 r., *Zbiór...*, 1785, s. 77.

<sup>18</sup> Wątpliwosc urzędu grodzkiego w Chęcinach dotyczyła sytuacji, w której strony sporu pozwały się odpowiednio do grodu i do ziemstwa, przy czym obie jurysdykcje uznały swoją właści-

jących zapytań tego rodzaju było wspomniane rozproszenie jurysdykcji i nieuregulowany w pełni zakres ich uprawnień.

Kilka rezolucji uchwalono w odpowiedzi na prośbę o rozwiązania rzeczywistej lub pozornej kolizji praw<sup>19</sup>. Problemy tego typu pojawiały się w związku z nieuporządkowanym systemem prawnym, sprzyjającym sytuacjom, w których funkcjonowały obok siebie akty prawne wzajemnie sprzeczne.

Odrębną grupę stanowiły skargi na działanie organów wymiaru sprawiedliwości<sup>20</sup>.

Wreszcie wyróżnić możemy interwencje, w których pytano o możliwość zastosowania analogii w prawie<sup>21</sup>. Wprowadzanie przepisów prawnych w wielu przypadkach dotyczyło tylko niektórych powiatów i województw Korony i Litwy. Tym samym nierzadko zwracano się z prośbą o wykorzystanie przepisów przewidzianych dla pewnego terytorium, w odniesieniu do obszarów nieobjętych regulacją.

---

wość w sprawie. Rezolucja nr 43 z 1 III 1785 r., *Zbiór...*, 1788, s. 50. Sędzia pograniczny województwa podolskiego przedstawił przypadek pochodzących z należącego do Porty Otomańskiej kraju obywateli żydowskich, oskarżonych w Polsce o zabójstwo. Po doprowadzeniu aresztowanych do sądu grodzkiego, władze tureckie złożyły wniosek o osądzenie ich we właściwym sądzie pogranicznym. Jednak wspomniany sąd grodzki, powołując się na prawo z 1768 r., odmówił wydania aresztowanych, co legło u podstaw wynikłego z tego tytułu sporu kompetencyjnego między obiema jurysdykcjami. Rezolucja nr 175 z 7 X 1785 r., *Zbiór...*, 1788, s. 106.

<sup>19</sup> Sąd zjazdowy w Łowiczu, podnosząc w interwencji do Rady sprawę podziału pomiędzy krewnych a następcę na urządzie majątku po zmarłym duchownym, przywołał odmiennie regulujące tę kwestię: wydane przez biskupa krakowskiego Lutkona rozporządzenie z 1433 r. oraz ugodę z 1727 r. zawartą między prymasem Potockim a kapitułą gnieźnieńską. Rezolucja nr 146 z 8 VI 1781 r., *Zbiór...*, 1785, s. 4. O wskazanie miejsca obrad sejmiku, w obawie przed jego podwojeniem, zapytał w memoriale skierowanym do Rady marszałek powiatu kowieńskiego – Ignacy Zabiello. Wątpliwość spowodowana była faktem, że zgodnie z brzmieniem Statutu Wielkiego Księstwa Litewskiego siedzibą sejmiku powinien być zamek albo dwór królewski, konstytucja z 1764 r. stanowiła natomiast, że sejmik obradować powinien *in solito loco* – miejscu ustalonym w drodze zwyczaju, którym w przypadku Kowna był położony na Placu Zamkowym kościół bernardynów. Rezolucja nr 209 z 15 XI 1785 r., *Zbiór...*, 1788, s. 144.

<sup>20</sup> Zgodnie z konstytucją roku 1776, w przypadku korzystania z pomocy państwa obcego w działaniu na szkodę obywatela polskiego, sprawę powinien rozpatrywać sąd sejmowy, a wniosek pokrzywdzonego o skierowanie sprawy do tegoż sądu, poparty musiał być uprzednią zgodą Rady Nieustającej. Rozpatrujący spór sąd ziemski, na działanie którego złożono do Rady skargę, nie dochował właściwej procedury, odsyłając sprawę wprost do sądu sejmowego, z pominięciem opinii Rady. Rezolucja nr 198 z 30 V 1777 r., *Zbiór...*, 1785, s. 140.

<sup>21</sup> Jan Rzeszotarski – sędzia powiatu rawskiego, powołując się na konstytucję sejmową *Przyspieszenie sprawiedliwości* zezwalającą w województwie łęczyckim na składanie w ziemstwach apelacji od wyroków sądów grodzkich, zwrócił się z zapytaniem o możliwość rozciągnięcia wspomnianej reguły na wszystkie jurysdykcje w obydwu prowincjach koronnych. Rezolucja nr 62 z 25 II 1777 r., *Zbiór...*, 1785, s. 5. Mając na uwadze rosnące zaległości w pracach jurysdykcji, starosta winnicki skierował do Rady memoriał, w którym domagał się przydzielenia w województwie braclawskim dodatkowej grupy wiceserentów. Prośbę swoją motywował postanowieniem konstytucji z 1768 r. – *Złączenie Trybunatu*, zezwalającej podkomorzym wspomnianego województwa na powoływanie większej liczby komorników ziemskich. Rezolucja nr 372 z 23 V 1780 r., *Zbiór...*, 1785, s. 41.

## 7

Poza sporadycznymi przypadkami, gdy w uchwalonej rezolucji uchylano się od udzielenia merytorycznej odpowiedzi<sup>22</sup>, wyjaśnienia zawarte w orzeczeniach Rady były zazwyczaj wyczerpujące i klarowne. Nawet wówczas, gdy przepisy prawa były wystarczająco – zdaniem konsyliarzy – jasne i zrozumiałe, autorzy nadsyłanych zapytań otrzymywali pełną ich wykładnię (Rada dawała tu jednak wyraz swojej dezaprobaty dla tego typu memoriałów)<sup>23</sup>. Przy braku dostępu lub nieznanomości ustaw sejmowych przez autorów interwencji, do reguły należało nie tylko powoływanie się w rezolucji na właściwą konstytucję, ale również cytowanie fragmentu jej treści. Nierzadko przedkładane w memoriałach i raportach wątpliwości znajdowały już swoje wyjaśnienie w rezolucjach wcześniej uchwalonych. W tego typu sytuacjach korzystano z protokołów ekspedycji publicznych, przywołując w orzeczeniu datę ich uchwalenia oraz treść<sup>24</sup>.

Nie zawsze jednak Rada Nieustająca mogła zadość uczynić wnoszonym przez interwenientów prośbom i żądaniom. Obydwie konstytucje sejmowe z lat 1775–1776 zakazały Radzie wkraczania zarówno w kompetencje władzy sądowniczej, jak i ustawodawczej<sup>25</sup>. Niemniej wśród nadesłanych w memoriałach wniosków znajdowały się również takie, których realizacja wymagałaby zmiany obowiązującego prawa<sup>26</sup>. W tych przypadkach Rada Nieustająca trzymając się ściśle granic

---

<sup>22</sup> Na pytanie o prawną możliwość wyegzekwowania z pomocą wojska oznaczonej w dekreście na rzecz sądu opłaty, Rada oświadczyła, że *spodziewa się, iż Obywatele unikając egzekucji Prawa, nie będą trudnić w uspokojeniu Sądowych Adjudykatów, a tym bardziej dopuszczać na sobie ostatnie prawne konwikkje*, zaznaczając, że stosowną odpowiedź uchwali w tej sprawie, gdyby *ta Rezolucja nie była dostatecznym przyspieszeniem do uiszczenia się Sądowym Adjudykatom*. Rezolucja nr 80 z 5 III 1779 r., *Zbiór...*, 1785, s. 3.

<sup>23</sup> *Prawo cytowane [...] w brzmieniu swoim jest jasne, tłumaczeniu niepodlegające*. Rezolucja nr 340 z 18 IV 1780 r., *Zbiór...*, 1785, s. 10. *Przy tak jasnych Prawach, zadziwienie Nasze oświadczaemy nad zapytaniem, żadnej w sobie wątpliwości z Prawa nieokazującym*. Rezolucja nr 142 z 1 VI 1781 r., *Zbiór...*, 1785, s. 57. *Prawa zatym [...] w powszechności ustalone, tak są dostateczne i jasne, że żadnego nie potrzebują tłumaczenia; i Ur. Izbiński przez wyszukanie w nich wątpliwości, nie powinien był powagi Rady Nieustającej zatrudniać*. Rezolucja nr 176 z 7 X 1785 r., *Zbiór...*, 1788, s. 6.

<sup>24</sup> Rezolucja nr 17 z 14 I 1785 r., *Zbiór...*, 1788, s. 21, nr 350 z 30 VI 1786 r., *Zbiór...*, 1788, s. 88.

<sup>25</sup> *Rada Nieustająca nie mając najmniejszej [...] mocy sądowniczej*. VI VIII, 98. *Departament Sprawiedliwości, nie mogąc się wdawać [...] w żadną moc sądową*. VI VIII, 853. *Rada nie będzie mogła nic stanowić i czynić w materiach należących do mocy Stanów Zgromadzonych*. VI VIII, 99.

<sup>26</sup> Sąd ziemski włodzimirski kierując się potrzebą przyspieszenia prac na kodescensjach, postulował wyposażenie sędziów i podśędków w uprawnienie do *instrumentowania* większej liczby komorników granicznych. Rezolucja nr 216 z 20 XI 1781 r., *Zbiór...*, 1785, s. 92. Natomiast starosta sądowy oszmiański proponował zwolnienie pozwanych z odpowiadania na określone pozwy, co wiązało się



swoich uprawnień nieobejmujących obszaru prawodawstwa, starała się konsekwentnie odmawiać realizacji tego typu postulatów<sup>27</sup>.

Podobnie wyglądała reakcja Rady na interwencje, w których domagano się zmiany dekretów lub wydania rozstrzygnięć zarezerwowanych, zgodnie z prawem, dla organów sądowych<sup>28</sup>. Tak jak w przypadku memoriałów postulujących zmiany ustawowe, również tutaj Rada Nieustająca, powołując się na brak uprawnień właściwych jurysdykcjom, powstrzymywała się od wydawania konkretnych wyroków, odsyłając zainteresowanych do właściwego sądu lub w razie interwencji urzędników sądowych nakazując im samodzielne rozstrzygnięcie sprawy<sup>29</sup>.

## 8

Obrady sejmowe w latach 1776–1786 stały pod znakiem walki z Radą Nieustającą<sup>30</sup>. Rozszerzenie jej uprawnień<sup>31</sup> o moc tłumaczenia ustaw spotkało się z krytyką opozycji sejmowej, która zarzucała takiemu rozwiązaniu niebezpieczeństwo wkraczania w sprawy wymiaru sprawiedliwości<sup>32</sup>. Obawiano się również działań Rady na polu zastrzeżonym dla władzy ustawodawczej<sup>33</sup>. Co więcej, w niektórych instrukcjach poselskich znalazły się wprost postulaty anulowania zmian wprowa-

---

jednak z wprowadzeniem w tym zakresie zmian w ustawodawstwie. Rezolucja nr 70 z 13 III 1778 r., *Zbiór...*, 1785, s. 188.

<sup>27</sup> *Rada Nieustająca w legislację wdawać się nie ma danej sobie mocy, przeto żądanie w memoriale podanym wyrażone skutecznie być nie może.* Rezolucja nr 216 z 20 XI 1781 r., *Zbiór...*, 1785, s. 92.

<sup>28</sup> Wojski ziemi luckiej – Stefan Aksak złożył zażalenie na, jego zdaniem, niezgodne z prawem działanie urzędu grodzkiego, który po wydaniu korzystnego dlań wyroku w sporze ze starostą dekret ów zmienił. Ponieważ nowe rozstrzygnięcie było według autora skargi dla niego krzywdzące, domagał się on w skierowanym do Rady memoriale egzekucji pierwszego wyroku lub przekazania sprawy do sądu ziemskiego. Rezolucja nr 4 z 2 I 1778 r., *Zbiór...*, 1785, s. 18.

<sup>29</sup> *Rada Nieustająca, nie mająca mocy Sądowej, wdawać się nie może w approbację lub reprobację Dekretów.* Rezolucja nr 177 z 23 V 1777 r., *Zbiór...*, 1785, s. 81. *Rozpoznanie, który wyrok lepiej się zgadza z prawami wyżej cytowanymi [...] nie do Rady, ale do Sądu, Dekreta rozsądzającego należy.* Rezolucja nr 369 z 11 VI 1784 r., *Zbiór...*, 1786, s. 50.

<sup>30</sup> J. Michalski, *Historia Sejmu polskiego*, t. I, Warszawa 1984, s. 373.

<sup>31</sup> Konstytucja, która w 1775 r. powołała Radę Nieustającą do życia – *Ustanowienie Rady Nieustającej* – nie przewidywała dla Departamentu Sprawiedliwości żadnych zadań. Lukę tę uzupełniono dopiero ustawą uchwaloną w roku następnym.

<sup>32</sup> A. Stroynowski, *Opozycja sejmowa w dobie rządów Rady Nieustającej*, Łódź 2005, s. 33.

<sup>33</sup> W postulatce ziemi dobrzyńskiej znalazł się zapis, *aby Rada od wszelkiej legislacji wstrzymana została.* W. Filipczak, *op. cit.*, s. 122.

dzonych przez sejm ustawą z roku 1776, a tym samym odebrania Radzie dopiero co przyznanych kompetencji, w tym przede wszystkim tych dających prawo interpretowania ustaw<sup>34</sup>. Ostatecznie Rada utrzymała jednak swoje uprawnienie, jednakże uchwalone przez nią rezolucje podlegały kontroli sejmowej. W przypadkach zarzutów o błędną interpretację prawa, a w szczególności o przekroczenie przez Radę swoich kompetencji, zakwestionowane rezolucje trafiały pod ocenę Stanów Zgromadzonych. W większości przypadków opozycja na siłę szukała przeciwnych prawu rezolucji, dotyczących zresztą spraw drobnych<sup>35</sup>. W stosunku do ogólnej liczby rezolucji uchwalonych, procent unieważnionych był jednak znikomy. Na każdym sejmie uchylano ich bowiem zaledwie kilka lub kilkanaście<sup>36</sup>, co jednoznacznie pozwala wysoko ocenić skuteczność Rady.

## 9

Dokonując oceny działalności Rady Nieustającej w zakresie interpretacji prawa, należy mieć na uwadze kilka aspektów.

Pamiętać należy, że był to organ dopiero co powołany do życia i tak jak każda nowo utworzona instytucja publiczna wymagał, po zetknięciu z codzienną praktyką, czasu na organizacyjne dotarcie. I choć Rada składała się z przedstawicieli politycznej elity sejmowej, doświadczonych w poruszaniu się na polu ustawodawstwa, to realizowane przez nich na gruncie wykładni prawa zadania miały charakter pionierski.

Uwzględnić należy również stan prawodawstwa na ziemiach polskich w drugiej połowie XVIII w. Znaczna część norm została uregulowana konstytucjami sejmowymi, nie brakowało jednak obszarów wciąż nieuregulowanych prawem stanowionym, gdzie dominowało prawo zwyczajowe. Cechą charakterystyczną systemu prawnego schyłku I Rzeczypospolitej był partykularyzm terytorialny, odrębne regulacje dla prowincji koronnych i Wielkiego Księstwa Litewskiego, co więcej – odmienne prawa dla poszczególnych ziem i województw. Problemem był także brak dogłębnych reform w skostniałej, niezwykle rozbudowanej, ale nieefektywnej strukturze sądownictwa, opartego wciąż na podziale stanowym. To w znacznym stopniu utrudniało pracę członków departamentu. Konsyliarze Rady zmuszeni

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> J. Michalski, *op. cit.*, s. 379.

<sup>36</sup> Przykładowo na Sejmie w roku 1778 wg różnych źródeł zakwestionowano od 10 do 13 rezolucji Rady. W. Filipczak, *op. cit.*, s. 266. Jak wynika z wydanych drukiem konstytucji, Sejm z roku 1784 uchylił natomiast 4 rezolucje, a w roku 1782 żadnej.

byli więc do poruszania się na polu niełatwym i orientacji w materiałach nierzadko bardzo skomplikowanych.

Nie sposób rzetelnie ocenić działalność Rady, nie biorąc pod uwagę ogromu pracy, jaki przyjęli na siebie jej członkowie. Przez okres pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania Rady uchwalono ponad dwa tysiące rezolucji, z czego olbrzymia większość była odpowiedzią na memoriały i raporty sądowe zawierające zapytania o stosowanie prawa. Była to liczba niemała, zważywszy, że każdy z wniosków należało gruntownie przeanalizować i w sposób solidny, w oparciu o właściwy akt prawny, przygotować nań rezolucję, która służyć miała nie tylko jako rozstrzygnięcie dla konkretnej sprawy, ale również wytyczna dla przypadków analogicznych, jakie mogły pojawić się w przyszłości<sup>37</sup>.

Wreszcie nie wolno zapominać o złej atmosferze i fatalnej, niepopartej racjonalnymi argumentami reputacji, która zawarta w zwrocie „Zdrada Nieustająca”<sup>38</sup> towarzyszyła Radzie od momentu powstania, przyłgnęła do niej na długie lata, i trwała jeszcze po jej zniesieniu. Ta utrzymująca się w świadomości społecznej, pochopnie wystawiona ocena, w znacznym stopniu zniekształciła rzeczywisty obraz jej działalności.

Tymczasem Rada Nieustająca wypełniła istotną lukę, która występowała już od lat 60. XVIII stulecia, w związku z szybko rosnącą liczbą konstytucji sejmowych, wymagających dobrej orientacji w materiałach często trudnych i zawitych. Kierowane do Rady liczne wnioski i zapytania dowodzą, że przede wszystkim wśród kadry sędziowskiej istniało wyraźne zapotrzebowanie na powstanie instytucji, które w sytuacjach pojawiających się wątpliwości zapewniłyby pomoc w zakresie właściwej interpretacji obowiązującego prawa. Wydaje się, że zarówno Departament Sprawiedliwości, jak i cała Rada wywiązywały się z powierzonych im zadań co najmniej poprawnie. Śledząc zawarte w rezolucjach rozstrzygnięcia, można wyraźnie dostrzec, że Rada dążyła w nich do usprawnienia mechanizmów stosowania prawa. Najlepszym przykładem są tu normy prawa procesowego i egzekucyjnego, gdzie dotychczasowe skomplikowane, a przede wszystkim długie procedury starano się w miarę możliwości skrócić i uprościć. Podobną tendencję w działaniu zaobserwujemy w orzeczeniach rozwiązujących problemy organizacji i funkcjonowania sądów.

Reasumując, analiza prowadzonej w Radzie dokumentacji, pozwala postawić tezę, że zasiadający w niej członkowie wykazywali się wysoką kompetencją. Treść

---

<sup>37</sup> *A tę Rezolucję do Grodów, i Jurysdykcji Sądowych, pro norma rozestać zalecamy.* Rezolucja nr 235 z 20 XII 1785 r., *Zbiór...*, 1788, s. 31.

<sup>38</sup> Wśród podstawowych zarzutów kierowanych wobec Rady wymieniano brak patriotyzmu i dbałości o interes społeczeństwa polskiego wobec zagrożeń zewnętrznych, A. Stroynowski, *op. cit.*, s. 35.

rezolucji przygotowywana była w sposób rzetelny, a protokoły prowadzone starannie, z dochowaniem wszelkich formalności. Nie bez znaczenia przy formułowaniu tej oceny jest stosunkowo wysoka frekwencja na posiedzeniach plenarnych, co niewątpliwie świadczy o poważnym traktowaniu przez konsyliarzy swoich obowiązków. Trudno więc nie zgodzić się z coraz częściej wysuwaną wśród współczesnych badaczy tematu tezą, że w dziejach polskiego ustroju i administracji Rada Nieustająca, wbrew powszechnie utartej przed ponad dwustu laty i utrzymującej się do niedawna opinii, odegrała rolę pozytywną<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim*, Warszawa 1988, s. 360.