

ERNEST SZUM

UNIWERSALIZM RELACJI SAMORZĄDU SZLACHECKIEGO I WŁADZY PAŃSTWOWEJ W DAWNEJ POLSCE

1. WPROWADZENIE

Zasada solidarności społecznej nakazuje wykorzystanie w organizacji życia państwowego wszelkich więzi naturalnej wspólnoty ludzkiej. Więzi łączących społeczność z tytułu tych samych warunków życia, a więc wspólnoty losu, i więzi z tytułu dążności do tych samych celów, a więc wspólnoty celu. Zasada pomocniczości nakazuje z kolei realizację przez wspólnotę wyższego rzędu takich zadań, które są niezbędne dla zaspokojenia wszystkich potrzeb osoby ludzkiej, a których nie może zaspokoić wspólnota niższego rzędu. Ze współistnienia i współdziałania tych zasad życia społecznego wynika konieczność pozostawienia przez państwo szerokiej autonomii wewnętrznej organizacji społeczeństwa. Jednocześnie pojawia się konieczność czynnego współdziałania w organizowaniu życia tych różnych wspólnot w konkretne społeczności oraz koordynowania ich funkcjonowania, aby z wieloelementowej mozaiki form życia społecznego powstał jednolity organizm i jeden porządek społeczny, ukierunkowany na realizację idei dobra wspólnego całego społeczeństwa. Celem państwa jest bowiem nie tylko rządzenie jednostkami, ale i wychowanie ich na obywateli o wysokiej kulturze społecznej, poprzez nauczenie samodzielnego życia społecznego, organizowania się, aktywności społecznej i wreszcie samorządności. Takie jest uzasadnienie istnienia państwa, które nie jest bytem samoistnym, ale naczelną formą organizacji wielu innych mniejszych społeczności.

Państwo jest społecznością terytorialną, ponieważ właśnie terytorium jest jego wyznacznikiem i w dużej mierze określa jego zasięg ludnościowy. Terytorium

tworzy również aspekt narodowy, gdyż to z nim materialnie wiąże się pojęcie ojczyzny rozumianej jako ziemia ojczysta. Cechy charakteru i kultura społeczności lokalnych składają się na charakter i kulturę państwa. Systemem decentralizacji państwa jest więc samorząd lokalny¹.

W ewolucji historycznej państwo powstało z substancji rodziny, poprzez ród, plemię, a następnie księstwo. Samorząd terytorialny – postrzegany wieloelementowo – jest więc po prostu odtworzeniem i utrwaleniem rozwoju form społecznienia ludzkości w naturalnym procesie historycznego rozwoju. Posiada zatem wszelkie cechy naturalno-prawne².

Do tego, aby samorząd nie był jedynie formą decentralizacji administracji państwowej, niezbędne jest wyposażenie go w samodzielność organizacyjną i finansową. Jest to celowe i uzasadnione, ponieważ zaletą samorządności jest bezpośredni bliski kontakt obywateli. Im niższy szczebel organizacji samorządowej, tym kontakt ten jest bliższy, co przekłada się na lepszą znajomość potrzeb i lepsze ich zrozumienie, a także na większą łatwość podejmowania szczegółowych decyzji i ich trafność oraz dostosowanie do konkretnych warunków. Samorząd musi korzystać z autonomii, ale autonomia ta zależna jest od poziomu intelektualnego i moralnego rozwoju społeczeństwa. Kontrola państwa jest tym bardziej ścisła i wnikliwa, im słabsza jest organizacja samorządu i im niższa jest kultura społeczna. Jej nadmiar jednak łatwo wprowadzić może stagnację i marazm oraz odebrać inicjatywę obywatelom³. Zakres uprawnień przekazanych przez państwo samorządowi w dużej mierze powinien być zależny od stopnia dojrzałości społeczeństwa.

Państwo charakteryzujące się samorządnym porządkiem społecznym nie koncentruje się na trosce o dobro pojedynczych obywateli lub wybranej klasy czy grupy społecznej, ale dba o stworzenie dobrych warunków życia dla wszystkich członków społeczeństwa. Warunki te mają na celu umożliwienie wszystkim jednostkom społeczności – poprzez wolną i samodzielną współpracę – osiągnięcie dobra wspólnego. Samorządny porządek społeczny tworzy cała struktura wewnętrzna organizacji społeczeństwa. Samorząd jest spoiwem administracji państwowej i spontanicznej, niezależnej, samodzielnej organizacji samego społeczeństwa, w jego różnych formach i konfiguracjach. Państwo powinno zmierzać do porządku społecznego, który nie musiałby być wymuszany przemocą prawną

¹ Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 531.

² S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 12.

³ Strzeszewski, dz. cyt., s. 531-533.

i administracyjną, ale by powstawał poprzez równowagę sił społecznych, wynikającą z formuły wewnętrznej organizacji społeczeństwa⁴.

2. POZYCJA I ROLA SAMORZĄDU SZLACHECKIEGO W SYSTEMIE WŁADZY PAŃSTWOWEJ

Rozważając miejsce i znaczenie samorządu szlacheckiego w strukturach państwa, należy wziąć pod uwagę wiele czynników, które miały wpływ na jego kształt. Na wszystkie instytucje państwowe dawnej Polski oddziaływało bezsprzecznie osłabienie władzy monarszej i przeniesienie jej prerogatyw na inne jednostki aparatu władzy. Istotne znaczenie miały także procesy decentralizacyjne i dezintegracyjne zachodzące w państwie polskim. Władza w dawnej Polsce należała nie tylko do monarchy i jego aparatu administracyjnego, ale także do wszystkich, którzy mieli rzeczywisty wpływ na kształt ówczesnej sytuacji politycznej. Do grupy tej od przełomu XIV i XV w. w coraz większym stopniu zaczęła się zaliczać szlachta⁵.

Średniowieczna monarchia stanowa zachodniej i środkowej Europy nie rozbudowywała szeroko kompetencji organów centralnych państwa. Życie codzienne społeczeństw rozwijało się na ogół swobodnie, w naturalnym rytmie lokalnych potrzeb i obyczajów. Monarcha zachowywał prerogatywy najwyższej zwierzchności nad administracją, sądownictwem i siłami zbrojnymi. Patrymonialny charakter instytucji państwa zapewniał społeczeństwu bezpieczeństwo zewnętrzne, spokój wewnętrzny i ochronę przed wszelkimi zagrożeniami⁶.

Funkcjonująca w Polsce średniowiecznej teoria państwa była oparta na pojęciu państwa centralistycznego. Ze względów historycznych, politycznych i ekonomicznych zjednoczone państwo zostało następnie podzielone w procesie decentralizacji na wiele różnorodnych jednostek terytorialnych. O zaistnieniu mniejszych jednostek terytorialnych zdecydowały funkcjonujące ówczesnie różnice społeczne oraz zróżnicowany stopień rozwoju gospodarczego i świadomościowego w poszczególnych ziemiach⁷.

Odrodzenie nie przyniosło państwom Europy łacińskiej rewolucyjnych zmian ustrojowych, chociaż dążenia absolutystyczne w większości krajów wstrząsnęły tradycyjnymi strukturami państwowymi. W Rzeczypospolitej natomiast utrwaliła

⁴ Tamże, s. 535.

⁵ Zob. J.S. Bystróż, *Dzieje obyczajów w dawnej Polsce*, t. I, Warszawa 1994.

⁶ W. U r u s z c z a k, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I: (966-1795), Warszawa 2010, passim.

⁷ Tamże.

się wówczas zasada suwerenności narodu i wyższości prawa nad panującym. Sejm walny był nie tylko instytucją ustawodawczą, lecz również w dużej mierze zwierzchnim organem ustrojowym⁸.

W nowożytnej Polsce istotą ustroju politycznego, ukształtowanego przez sejmy – lubelski i radomski, był podział władzy, równoczesny z jej wzmocnieniem poprzez rozszerzenie podstawy społecznej. Ustrój ten stał się przykładem klasycznej monarchii mieszanej. Był konglomeratem trzech głównych form ustrojowych państwa: monarchii, arystokracji i demokracji, które łączył w sprawowaniu władzy politycznej. Był zatem ustrojem władzy dzielonej. Pojęcia monarchii mieszanej i władzy dzielonej, od czasów Arystotelesa, utożsamiano z najtrwalszym i najlepszym sposobem rządów. Polska myśl polityczna „złotego wieku” również była zgodna, że ustrój Rzeczypospolitej jest i powinien być taką właśnie formą władzy⁹.

Demokratyczny wymiar staropolskiej odmiany monarchii mieszanej polegał na tym, że jej idea jako jedyną podstawę udziału jednostek we władzy przewidywała obywatelstwo. Nie dawała natomiast szerszego udziału we władzy ze względu na urodzenie. Oczywiście w rzeczywistości ograniczało się to wyłącznie do jednej warstwy społecznej – stanu szlacheckiego. Demokratyzm tego systemu wynikał z faktu, że prawo przewidywało możliwość podniesienia statusu każdego obywatela do godności nie tylko arystokratycznej, ale również królewskiej. System ten stworzył ciekawe i wyłącznie sobie właściwe pojęcia obydwu tych godności, a także strukturę związanych z nimi urzędów. Przede wszystkim jednak, demokratyzm jako rzeczywista cecha życia publicznego w Rzeczypospolitej, wyzwalał autentyczny ruch społeczny, rozwijający się od dołu ku górze i oddający w służbę państwu coraz to nowe jednostki. Znaczne wzmoczenie życia politycznego, mające miejsce w XVI w., dowodziło ciągłości procesu rozszerzania się elit intelektualnych i politycznych. Proces ten miał swój początek jeszcze w średniowieczu, kiedy to kwestia zjednoczenia ziem polskich była bardziej problemem elity politycznej, niż panującej dynastii, a elita ta przestała ograniczać się do wąskiego kręgu osób skupionych wokół dworu¹⁰.

Pierwsze bezkrólewie zaostriżyło narastający konflikt pomiędzy obozem szlacheckim a elitą dostojników. W odpowiedzi na zjazdy senatorskie szlachta zwoływała sejmiki kapturowe, które miały czuwać nad lokalnym porządkiem i wymiarem sprawiedliwości, ale także wysuwały postulaty egzekucyjne. Pomimo zróżnicowania orientacji politycznych i powodowanych nimi sympatii dla

⁸ Tamże.

⁹ Zob. J. B a r d a c h, *Historia państwa i prawa Polski*, Warszawa 1964.

¹⁰ Zob. M. K a l l a s, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005.

różnych kandydatów do tronu zgodnie zdecydowano, że przed objęciem tronu przez nowego władcę należy dokonać niezbędnych napraw i uzupełnień w ustawodawstwie Rzeczypospolitej. Dotyczyło to głównie pozycji króla w modelu ustrojowym państwa, zapewnienia nadrzędnej roli prawa w relacjach z monarchą, a także stabilizacji systemu parlamentarnego. Nowy monarcha u progu swego panowania spotykał się zatem z faktami dokonanymi, w postaci artykułów henrykowskich. Bezkrólewia były więc, co zrozumiałe, okresami wzmożonej aktywności politycznej szlachty i jej działalności lokalnej¹¹.

Bezkrólewia, zwłaszcza pierwsze, a także związane z nimi ruch egzekucyjny, służyły rozwinięciu i utrwaleniu w Rzeczypospolitej demokratycznych form ustroju monarchii mieszanej, które opierały się na mocno ugruntowanym systemie parlamentarnym. Miało to miejsce w okresie, kiedy cała Europa przeżywała kryzys późnośredniowiecznych zgromadzeń stanowych, reprezentujących społeczeństwo, i podporządkowywała się absolutystycznym tendencjom monarchów¹².

Inicjatywy dworu królewskiego inspirowane przez królową Bonę oraz obywateli Zygmunta Augusta przez cztery lata bez obrad sejmów mogą wskazywać, że przebieg procesów politycznych i społecznych, ciążący ku absolutyzmowi, był możliwy również w Rzeczypospolitej. Jednak dzięki konsekwentnej i wyraźnie ukierunkowanej akcji egzekucjonistów, ze zmagających się koncepcji politycznych wyszła Rzeczpospolita jako monarchia wyraźnie konstytucyjna. Istotne było uznanie w artykułach henrykowskich sejmów za instytucję formalnie ustabilizowaną, chociaż było to tylko potwierdzenie uprawnień praktycznie dawno już nabytych. Jednym z najważniejszych osiągnięć ruchu egzekucyjnego było wzmocnienie w sejmie pozycji izby poselskiej jako ogólnokrajowej reprezentacji kilkuset tysięcy rzesz szlacheckich, wyposażonych w jednakowe prawa obywatelskie – niezależnie od przynależności rodowej, stanu majątkowego i stanowisk zajmowanych w państwowym aparacie władzy. Nie przyszło to jednak łatwo. Często ryzykowała szlachta osobistą karierę oraz niełaskę monarchy i możnej elity dostojniczej, a mimo to decydowała się na walkę z praktyką parlamentarną, zapewniającą znaczną przewagę senatowi, który traktował izbę poselską jako zgromadzenie poślednie, powoływane w celu zaaprobowania propozycji tronu. Monarchowie chcieliby widzieć w postulatach sejmikowych, przedkładanych im na sejmach, jedynie prośby (*petita*) przedstawione im do decyzji, bez

¹¹ S. P ł a z a, *Próby reform ustrojowych w czasie pierwszego bezkrólewia (1572-1574)*, Kraków 1969, passim.

¹² Zob. E. D u b a s - U r w a n o w i c z, *Kiedy problemy lokalne stają się racją stanu państwa. Konfederacje pierwszych dwóch bezkrólewii w XVI-wiecznej Rzeczypospolitej*, [w:] *Spory o państwo w dobie nowożytnej. Między racją stanu a partykularyzmem*, red. Z. Anusik, Łódź 2007.

konieczności wnoszenia ich na forum debaty sejmowej, jak miało to miejsce np. we francuskich Stanach Generalnych. Prestiż izby poselskiej wzrastał jednak systematycznie i zwiększał się jej realny udział w pracach parlamentu. Izba poselska korzystała szeroko z inicjatywy ustawodawczej, przygotowywała projekty uchwał i uczestniczyła poprzez swych przedstawicieli w nadawaniu im ostatecznego kształtu, co wcześniej przysługiwało tylko kanclerzom¹³. Był w tym także duży udział sejmików wojewódzkich i ziemskich, co stanowiło niewątpliwie znaczące osiągnięcie w ich działalności w wymiarze ogólnokrajowym.

Szlacheccy działacze ruchu egzekucyjnego skutecznie łączyli stanowczość przy forsowaniu ogólnopolskiego programu reform z lojalnością wobec sejmików partykularnych i swych wyborców. Równowaga ta wynikała z popularności wśród szlachty idei egzekucji praw oraz z silnej osobowości przywódców ruchu, a także ze stosunkowo dobrej orientacji politycznej czynnych uczestników sejmiku. Domagali się oni już nie tylko egzekwowania starych praw, ale również reformowania instytucji państwowych. Szlacheccy aktywiści nabywali kulturę polityczną oraz uzyskiwali umiejętność niezależnego i samodzielnego myślenia na poziomie regionalnym, a także ponadregionalnym.

3. WŁADZA CENTRALNA A SAMORZĄD LOKALNY

W Rzeczypospolitej drugiej połowy XVI w. pomiędzy organami lokalnymi (sejmikami), a centralnymi (sejmem walnym i monarchą) wytworzyła się równowaga polegająca na tym, że żadne z nich nie mogło narzucić swej woli drugiemu. Państwowe organy lokalne i centralne musiały ze sobą współpracować, a ich skuteczne funkcjonowanie uzależnione było od wzajemnych działań. Na równowagę tę składał się fakt sprawowania przez samorząd szlachecki władzy w swoim okręgu, a także konieczność wyrażania przez sejmiki zgody na obowiązywanie na danym terytorium aktów normatywnych wydawanych przez władze centralne. Jednak sejmiki nie mogły niczego stanowić samodzielnie, gdyż ich uchwały, wydające normy lokalne, musiały uzyskać akceptację sejmu. Szlachta miała suwerenność polityczną pierwotną, natomiast monarcha pochodną, więc oba te podmioty z mocy porządku prawnego skazane były na współdziałanie¹⁴. Monarchy nienaruszającego prawa szlachta nie mogła usunąć z tronu, ponieważ

¹³ A. Sucheni-Grabowska, *Spory królów ze szlachtą w złotym wieku*, Kraków 1988, s. 55-58.

¹⁴ S. Płaza, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie*, Warszawa 1984, s. 13-16.

był on przed nią odpowiedzialny tylko prawnie, a nie politycznie. Skutkowało to wspólnym kształtowaniem polityki, a także ujednoczeniem aparatu państwowego w sensie politycznym i doktrynalnym. Samorząd szlachecki zajmował się więc nie tylko kwestiami lokalnymi, lecz wkraczał również w dziedziny ogólnopaństwowe. Miało to odbicie przede wszystkim w tym, że posłowie, jako przedstawiciele stanu szlacheckiego reprezentujący w parlamencie poszczególne ziemie, uczestniczyli w stanowieniu ustawodawstwa dla całego kraju. Oprócz udziału w centralnej władzy ustawodawczej przedstawiciele samorządu mieli swój udział również w wymiarze sprawiedliwości, za sprawą uczestnictwa w jego najwyższych organach, mianowicie w działalności sędziów Trybunału Koronnego i Trybunału Litewskiego, wybieranych przez sejmiki deputackie, a także sędziów-komisarzy Trybunału Skarbowego, od drugiej połowy XVII w. wybieranych przez sejmiki relacyjne¹⁵.

Wraz z upływem XVI w. stopniowo zmieniało się w Polsce dawne, średnio-wieczne znaczenie pojęcia stanu, w sensie stanu jako podmiotu uczestniczącego w sprawowaniu władzy. Trzy stany Rzeczypospolitej, będące w monarchii mieszanej czynnikami uczestniczącymi we władzy: stan królewski – jako czynnik monarchiczny, stan senatorski – jako czynnik arystokratyczny, stan rycerski – jako czynnik demokratyczny, nie były już stałą społecznością, dziedziczną przynależnością jednostki. Od połowy XVI w. termin stan oznaczał pozycję w hierarchii władzy państwowej oraz jednostkę lub zespół jednostek, które pozycję tę zajmowały. Natomiast przynależność społeczną jednostki nazywano już – powołaniem (*conditio*). Rozróżniano powołanie duchowne, szlacheckie oraz plebejskie – chłopskie lub mieszczańskie. Trzy czynniki uczestniczące w sprawowaniu władzy reprezentowały trzy siły polityczne, istniejące w nowożytnym państwie. Monarcha uosabiał Koronę z jej prawem do jednoczenia ziem i mieszkańców oraz wykonawstwo praw publicznych. Stan senatorski tworzyli najwyżsi lokalni przedstawiciele królewskiej władzy wykonawczej w ziemiach Rzeczypospolitej – wojewodowie i kasztelanowie, a także przedstawiciele tej samej władzy w urządach centralnych – część ministrów, a więc marszałkowie, kanclerze i podkanclerze, oraz podskarbiowie¹⁶. Siłę, którą określić można jako elitę państwowego aparatu administracyjnego, stanowił stan senatorski.

Za sprawą niesławnego *liberum veto* dokonano się osłabienie instytucji sejmu Rzeczypospolitej. Precedens wyzwolił lawinę, która na długo sparaliżowała prace organu ustawodawczego i życie polityczne w Rzeczypospolitej. W gruzach

¹⁵ W. Witkowski, *Samorząd szlachecki w dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] *Polskie tradycje samorządowe a heraldyka*, Lublin 1992, s. 38-40.

¹⁶ J. E k e s, *Złota demokracja*, Warszawa 1987, s. 111-112.

legła jedna z głównych podstaw przedstawicielskiej instytucji monarchii mieszanej – zasada „zgody wszystkich”¹⁷.

Stosowana w sejmie koronnym zasada jednozgodności, nazywana również, chociaż nie do końca precyzyjnie, jednomyślnością, przy podejmowaniu decyzji zabezpieczała przed majoryzacją oraz przegłosowywaniem większościowym przedstawicieli rejonów o rozwijającej się lub już ukształtowanej, odmiennej świadomości narodowej, a także posłów prowincji zachowujących poczucie swych regionalnych odrębności, przez posłów ziem rdzennie polskich. Ceną demokratycznych i tolerancyjnych tradycji oraz stosowania ich pochodnej – „zgody wszystkich” było późniejsze wynaturzenie zasady jednozgodności i pojawienie się oraz wieloletnie trwanie *liberum veto*¹⁸.

Upowszechnienie się *liberum veto* miało oczywiście tragiczne konsekwencje dla procedury sejmowej. Obowiązujący wcześniej imperatyw „zgody wszystkich” wykluczał możliwość skutecznego sprzeciwu jednostkowego. Natomiast obowiązująca moc obyczaju *liberum veto*, który zresztą nigdy nie został wpisany w konstytucje, „zgodę wszystkich” praktycznie uniemożliwiała. O ile zasada jednozgodności zmuszała do podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia kompromisu, o tyle obyczaj *liberum veto* było ostatnią rzeczą, która mogła do niego doprowadzić. Jednakże odrzucić należy stosunkowo rozpowszechnione przekonanie, że *liberum veto* było konsekwencją zasady „zgody wszystkich”. Jasny stanie się wówczas, nie zawsze doceniany, a nawet nie zawsze dostrzegany, fakt dochodzenia zdecydowanej większości sejmów przed pierwszym zerwaniem obrad przez Władysława Sicińskiego¹⁹. Wydarzenie to można było niestety przewidzieć, gdy już w czasach władysławowskich powaga sejmu została nadużyta dla sabotażu wewnętrznej i zewnętrznej działalności państwa polskiego przez magnatów, którzy dla własnych celów wykorzystywali zanik ogólnej aktywności obywatelskiej²⁰. Wraz z praktycznym wyeliminowaniem sejmu z życia publicznego Rzeczpospolita pozostała bez sprawnie funkcjonującej instytucji regulującej tak wiele spraw polityczno-społecznych.

Ustawodawstwo sejmowe pośrednio krytycznie i negatywnie wypowiadało się w kwestii *liberum veto*, jednakże bezpośrednie odniesienie się do tego obyczaju poprzez jego zniesienie było niemożliwe, ponieważ w sensie formalno-prawnym zjawisko to nie istniało, natomiast jakże znacząco funkcjonowało w praktyce.

¹⁷ Zob. W. Konopczyński, *Liberum veto. Studium historyczno-porównawcze*, Kraków 2002.

¹⁸ E k e s, dz. cyt., s. 113.

¹⁹ K o n o p c z y ń s k i, dz. cyt., passim.

²⁰ Zob. J. Dziegielewski, *Izba poselska w systemie władzy Rzeczypospolitej w czasach Władysława IV*, Warszawa 1990.

Wiele wewnętrznych względów politycznych powodowało, że wbrew zdrowemu rozsądkowi tolerowano ważność sprzeciwu jednego tylko posła, chociaż dawniej protesty nawet kilkunastu posłów nie tamowały obrad, podejmowania uchwał, a w konsekwencji – stanowienia nowego prawa. Sejm 1673 roku, odwołując się do obywatelskiego uznania praw dawnych, przypominając warunek dwuosobowej reprezentacji województwa przy ustalaniu „zgody wszystkich”, formalno-prawnie wykluczył ważność głosu jednostkowego. Był to zdecydowany postępek zmierzający ku naprawie Rzeczypospolitej i jej głównej instytucji. Jednakże legislacja zmienia stan faktyczny tylko wtedy, kiedy obywatele chcą lub muszą być jej postanowieniom posłuszni, a w tym wypadku nie wszyscy chcieli się podporządkować. Sejm uzdrowiony został tylko na tyle, na ile uczestnicy obrad chcieli lub musieli dostosować się do regulacji prawnych, które jednak zapoczątkowały pewien renesans instytucji sejmu. Wiązało się to z faktem zwiększonej aktywności politycznej ogółu obywateli oraz działalnością króla Jana III Sobieskiego. Sprzyjało to zbliżeniu pomiędzy monarchą a ogółem obywateli i było jedną z przyczyn lepszego funkcjonowania sejmu²¹.

Sejm Rzeczypospolitej drugiej połowy XVII w. nie był tą samą instytucją co dawniej. Zmieniło się jego realne położenie w życiu politycznym. Osłabienie sejmu spowodowało istotny wzrost znaczenia sejmików. Dotąd zwoływane one były na polecenie lub za pozwoleniem monarchy przez miejscowych senatorów lub dygnitarzy ziemskich. W drugiej połowie XVII w. obchodzono obowiązujące prawo przez limitowanie. Było ono odraczaniem sejmików, a *de facto* przedłużaniem ich kadencji. W ten sposób sejmik stawał się rządem wojewódzkim, w bardzo ograniczonym stopniu odzwierciedlającym ideę monarchii mieszanej²².

Coraz bardziej dominujące w Polsce przełomu XVI i XVII w. tendencje dezintegracyjne i decentralizacyjne najwyraźniej przejawiały się w dziedzinie zarządzania sprawami państwa i społeczeństwa. Z jednej strony władza centralna traciła coraz bardziej wpływ na elementarne dla państwa dziedziny administracji skarbowej i wojskowej oraz sądownictwa, z drugiej zaś rosła aktywność społeczna w dziedzinie zarządu gospodarczego, a także kulturalnego i religijnego. Dotyczyło to szczególnie magnatów z terenów wschodnich i południowo-wschodnich, skupiających w swych rękach władzę. Głównymi przejawami tych tendencji było zahamowanie rozwoju grupy urzędniczej oraz wzrost kompetencji i zasięgu działania sejmików. Stagnacja w rozwoju aparatu państwowego była zjawiskiem przeciwnym temu, co działo się w umacniających się państwach absolutystycznych. Na ziemiach Rzeczypospolitej w zdecydowanie większym stop-

²¹ Tamże.

²² Zob. H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej*, Kraków 1999.

niu rozwijała się działalność samorządowa, która jednak bez silnego rządu centralnego, w silnym otoczeniu autokratycznym i biurokratycznym nie rokowała dobrze dla przyszłości państwa. Zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, brakowało fachowego kształcenia urzędników. Ponadto nie czuli się oni funkcjonariuszami państwa, ale przedstawicielami klasy rządzącej, dla której urząd był elementem wzrostu stanowej lub rodowej pozycji²³.

W pionowej strukturze władzy w Rzeczypospolitej regionalnym namiestnikiem monarchy był starosta, nazywany również „królewskim ramieniem”. Ustanowiony jeszcze w średniowieczu zachował swoje kompetencje, chociaż w mniejszym zakresie pełnił rolę namiestnika królewskiego w sprawach administracyjnych i sądowniczych, a także zarządcy prowincji. Starostowie mający do pomocy podstarościch występowali w powiatach. W Wielkim Księstwie Litewskim i w Prusach Książęcych obowiązki starostów pełnili wojewodowie i ich zastępcy. Starostom podlegały kancelarie grodzkie, obejmujące rejentów grodzkich, notariuszy grodzkich i pisarzy grodzkich. Starostowie urzędowali w siedzibach podległych im sądów, którymi były zazwyczaj miejscowe zamki, gdzie sprawowali wymiar sprawiedliwości. Zwykle uposażeni byli położonymi w okolicy kompleksami dóbr królewskich. Działalność starostów, związana z zapewnieniem bezpieczeństwa całemu społeczeństwu, gwarantowała wysoki prestiż urzędu starościńskiego. Wynikał on również z faktu, że kompetencje i obowiązki starosty w praktyce rozciągały się na całość funkcji ówczesnego państwa²⁴.

Inaczej zorganizowana była pozioma struktura systemu sprawowania władzy w Rzeczypospolitej, czyli urzędy ziemskie. Samorząd terytorialny obejmował sądownictwo ziemskie, funkcje wyłączone z gestii starostów grodowych, a także szeroką listę godności tytularnych – cześników, stolników itd. Godności te liczyły się niewątpliwie w życiu społecznym, politycznym i towarzyskim, a ich posiadacz znaczył więcej niż ziemianin nieutytułowany na sejmiku i w każdej innej zbiorowości. Faktyczną władzę posiadali urzędnicy sądu ziemskiego. Łączenie stanowiska starosty grodowego i sędziego ziemskiego było zabronione, co zabezpieczało stan szlachecki przed ewentualnymi naciskami monarszego aparatu władzy. Pogłębianie się samorządności sądownictwa ziemskiego następowało stopniowo w ciągu XV i XVI w. Zakaz łączenia stanowisk w sądzie ziemskim i grodzkim objął cały personel związany z tymi urządami, a prawo obioru składu

²³ J. Topolski, *Polska w czasach nowożytnych*, Poznań 1994, s. 426-427.

²⁴ Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1998, s. 184-209.

sędziowskiego sądu ziemskiego, realizowane na sejmikach elekcyjnych, stało się bardzo znaczącym osiągnięciem szlachty²⁵.

Zjawisko łączenia urzędów starosty jako „ramienia królewskiego” i wojewody jako najwyższego dostojnika terytorialnego przyczyniało się do chaosu kompetencyjnego oraz niezdrowej rywalizacji dwóch przeciwstawnych nurtów – centralistycznego i samorządowego. Statuty nieszawskie, zakazujące łączenia urzędów starosty i wojewody lub kasztelana, odnosiły się jednak tylko do pojedynczej jednostki terytorialnej. Nie zabraniały natomiast równoczesnego obejmowania obu urzędów na terenach różnych ziem czy województw. Posiadanie przez tę samą osobę urzędów starosty i wojewody, z zachowaniem rozdzielności terytorialnej, pozostawało zgodne z literą prawa, gdyż nie powodowało kolizji obowiązków i ich wzajemnego nakładania się. Jednakże pełnienie urzędu wymagającego znacznego zaangażowania czasu i energii w jednym miejscu uniemożliwiała również rzetelne zaangażowanie tychże w innym miejscu²⁶. Szlachta, podnosząc ten problem na sejmikach i sejmach walnych dążyła do wypracowania standardu traktowania stanowisk publicznych jako faktycznych obowiązków a nie honorowych tytułów stanowiących źródła bogacenia się.

Urzędami państwowymi Rzeczypospolitej dysponował monarcha (choć z pewnymi ograniczeniami), który uwikłany był w coraz większą sieć zależności, co było skutkiem osłabienia władzy królewskiej. Rozdział godności, podobnie jak szafunek królewszczyznami, był przedmiotem zainteresowania i krytyki ze strony licznych kandydatów na starostwa czy tytuły. Z niechęcią patrzono na wybrańców królewskich, którzy stosunkowo często podstępem lub w inny sposób, również nieuprawniony, wyłudzali dzierżawę lub tytuł, a czasem nawet płacili zań złotem²⁷. W XVI w. prawo nominacji niektórych urzędników ziemskich, którzy sprawowali szlacheckie urzędy samorządu lokalnego, np. podkomorzego, sędziego, podsędka i pisarza grodowego, przejęły sejmiki.

Urzędy zawsze w dużym stopniu traktowane były po prostu jako uposażenie dla „swoich ludzi”. Z tego powodu częste i jawne było sprzedawanie urzędów. Równie powszechnym zwyczajem było również kupowanie szarż wojskowych. Urzędy dawano również w zastaw i dzierżawiono. Transakcje te, podobnie jak te związane ze stopniami oficerskimi, wymagały zgody króla. Postulat zwal-

²⁵ A. Sucheni-Grabowska, *Przeobrażenia ustrojowe od Kazimierza Wielkiego do Henryka Walezego*, [w:] *Tradycje polityczne dawnej Polski*, red. A. Sucheni-Grabowska, A. Dybko-wska, Warszawa 1993, s. 7-8.

²⁶ Góralski, dz. cyt., s. 210-214.

²⁷ Bystróż, dz. cyt., s. 307 i n.

czania sprzedawalności urzędów znalazł się również w programie walki z absolutyzmem, lecz nie miał realnych szans faktycznej realizacji.

4. SEJMIKI ZIEMSKIE A SEJM I RZECZYPOSPOLITEJ

W XVII w. sejmiki ziemskie, będące organem reprezentacji stanowej szlachty, stały się nie tylko elementem polskiego systemu parlamentarnego, ale również w coraz większym stopniu organem zarządzania państwowego w dziedzinie władzy wykonawczej, sądowniczej, a także w administracji skarbowej i zarządzie wojskowym. Proces zwiększania się znaczenia sejmików następował równoległe ze wzrostem znaczenia w życiu publicznym innych szlacheckich działań, np. konfederacji. Zainicjowany został przez wprowadzenie wolnej elekcji, która sprowadzała do Polski monarchów z obcych dynastii, a także za sprawą ogólnej aktywizacji politycznej i społecznej stanu szlacheckiego²⁸.

Stany uczestniczące we władzy w dawnej Rzeczypospolitej, w myśl zasad monarchii mieszanej, posiadały w poszczególnych dziedzinach różne obowiązki i uprawnienia. Jednakże zakresy ich udziałów w sprawowaniu władzy dopełniały się wzajemnie i formowały całość niezbędną do prowadzenia wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwowej. Rzeczpospolita stawała się dzięki temu uosobieniem pojęcia, z którego wywiodła swą nazwę – *respublica*, a więc „rzecz wspólna” lub „sprawa wspólna”. Instytucje ustrojowe pozwalały społeczeństwu na co dzień doświadczać poczucia wspólnotowości Rzeczypospolitej²⁹. Sprawiało to, że kompromis istniejący pomiędzy władzą a wolnością obywatelską miał stabilne podstawy i realne zabezpieczenie.

Konieczność dochodzenia na sejmach do „zgody wszystkich” stworzyła przejrzyste procedury, prowadzące zazwyczaj do rozwiązań kompromisowych. Inicjatywa ustawodawcza należała do monarchy. Przedstawiał on wniosek zwany propozycją sejmową. Otwierała ona obrady z chwilą, gdy koło rycerskie dokonało wyboru marszałka, który wprowadzał posłów do koła senatorskiego, jak nazywano sejmowe zebranie senatorów. Po przedstawieniu przez kanclerza lub jednego z ministrów propozycji królewskiej, kolejno wypowiadali się senatorowie. Ich rola, określana często mianem pośrednictwa, bardzo dobrze uwidaczniała się właśnie na sejmach. Senatorowie, stanowiący z założenia moralną ostoję

²⁸ Zob.: W. K r i e g s e i s e n, *Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku*, Warszawa 1991; A. P a w i ń s k i, *Rządy sejmikowe w Polsce 1572-1795 na tle stosunków województw kujawskich*, oprac. H. Olszewski, wyd. 2. poprawione, Warszawa 1978.

²⁹ K a l l a s, dz. cyt., passim.

władzy państwowej i sprawujący najwyższe urzędy w zależnej od monarchy administracji, odgrywali zasadniczą rolę w uzyskiwaniu „zgody wszystkich” jako zgody trzech sejmujących stanów. Senatorowie zwracali się albo do monarchy z prośbami stanu szlacheckiego, albo do rycerstwa z perswazją potrzeb Rzeczypospolitej, a bywało, że chwyтали się obu tych sposobów jednocześnie, w zależności od swoich ambicji i interesów. Po przemówieniach senatorskich posłowie powracali do swego koła, gdzie następowało powołanie poszczególnych posłów do konkretnych komisji sejmowych, obradujących w mieszanym składzie senatorsko-rycerskim, często z udziałem monarchy. Komisje nie miały charakteru stałego, powoływano je w zależności od aktualnego zapotrzebowania. Opracowywano w nich odpowiednie postanowienia, które w określonym porządku przedstawiano pod debatę wszystkim stanom. W kole rycerskim, za sprawą pełnomocników wojewódzkich, urzeczywistniała się „zgoda wszystkich” jako zgoda wszystkich ziem Rzeczypospolitej. Pełnomocnicy wiernie odzwierciedlali lokalne układy sił, a przy podejmowaniu decyzji mieli świadomość, że oczekuje ich sejmik relacyjny, nie kierowali się więc osobistymi zapatrywaniami. Ograniczenie czasu sejmu powodowało, że pod koniec obrad posłowie zajmowali bardziej kompromisowe stanowiska i dochodzili do zgody. Przyjęte projekty uchwał otrzymywały zwykle szybką akceptację senatorów, a na koniec zatwierdzał je monarcha³⁰. Efektem był kompromis zawarty pomiędzy wszystkimi sejmującymi stanami, a szerzej i z nieco innej perspektywy – kompromis pomiędzy władzą państwową a samorządnymi obywatelami³¹.

O procedurze dochodzenia do zgody sejmujących stanów decydował również pragmatyczny charakter obrad. Z jednej strony monarcha żądał uchwalenia poboru podatków, z drugiej zaś obywatele przedstawiali krzywdy i wszelkie przypadki naruszania prawa (zwłaszcza decyzje królewskie niezgodne z ustawami sejmowymi), jakie spotykały wolności i prawa szlacheckie, a także domagali się ich respektowania. Do zgody dochodzono zatem drogą konsekwentnych negocjacji i stanowczych targów, co stanowiło ów fenomen pomyślnego finalizowania przytłaczającej większości sejmów doby złotowolnościowego demokratyzmu³².

Społeczność szlachecka dawnej Rzeczypospolitej, stanowiąca ogromny potencjał społeczny i polityczny, dzierżąca w swoich rękach tak wielką władzę, bezgranicznie uwierzyła w swoją samorządność, natomiast mało miała wiary w instytucję państwa. Zachowanie właściwych proporcji i racjonalnej równowagi

³⁰ E k e s, dz. cyt., s. 123-125.

³¹ A. L i t y ń s k i, *Samorząd szlachecki w Polsce XVII-XVIII wieku*, „Kwartalnik Historyczny”, 99(1992), z. 4, s. 17-34.

³² E k e s, dz. cyt., s. 126.

między tymi dwiema siłami okazało się jednak niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania organizacji społeczeństwa, a nawet przetrwania państwa i suwerennego narodu, gdyż zachwianie tych proporcji doprowadziło ostatecznie do upadku państwa polskiego i niewoli narodu.

5. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Samorząd szlachecki strzegł wolności obywatelskich szlachty w zakresie spraw osobistych i majątkowych, związanych z gospodarczo-ekonomicznymi interesami ziemian, a także w zakresie spraw międzysąsiedzkich i dotyczących całej ziemi. Był dla tego stanu podstawową formą udziału we władzy, zaś jego pierwszoplanowym instrumentem był sejmik. Poprzez samorząd szlachta mogła bronić swej powagi i interesów w konfrontacji z miejscowymi senatorami, wojewodami czy kasztelanami, którzy byli reprezentantami wykonawczej władzy monarszej. Sejmik ziemski był lokalnym ciałem przedstawicielskim, skupiającym obywateli danej ziemi i miejscowych senatorów, którzy w stanowieniu uchwał sejmikowych mieli takie same uprawnienia, jak cała reszta obywateli szlacheckich³³.

Liczne i zróżnicowane szlacheckie instytucje samorządowe i przedstawicielskie niewątpliwie sprzyjały decentralizacji władzy. Poprzez to nadawały władzy państwowej szerszą podstawę społeczną i w konsekwencji sprzyjały jedności ziem i społeczeństwa. Z jednej strony instytucje te odciążały władzę monarszą, z drugiej zaś umożliwiały społeczeństwu zajmowanie się własnymi sprawami bez pośrednictwa odległych władz centralnych. Sprawiało to, że system rozwiązywania wszelkich problemów o wymiarze lokalnym był sprawniejszy, a jego funkcjonowanie odbywało się w sposób bardziej praktyczny i skuteczny, co satysfakcjonowało wszystkich zainteresowanych. Dlatego też społeczności zadowolone z instytucji samorządowych dbały o nie i strzegły ich niezależności.

Staropolskie instytucje ustrojowe miały z założenia realizować dwie, uświadamiane przez naród polityczny, niezbędne wartości – samorządność obywateli i silną władzę państwową. Samorządność, rozumianą jako niezależność i wolność decydowania o sobie i swoich sprawach, postrzegano jako oczywisty przejaw postępowego procesu cywilizacyjnego, a tendencje ograniczania prawa do niej uznawano za wsteczne³⁴.

³³ Zob.: S. K u t r z e b a, *Historia ustroju Polski w zarysie*, Poznań 2001.

³⁴ Zob. E k e s, dz. cyt.

Na platformie państwowej pomiędzy rządem a samorządem nigdy nie było żadnych naturalnych sprzeczności. Przeciwnie, te dwie formy społecznego i politycznego bytu organizmu narodowego zawsze mogły i winny wzajemnie się dopełniać. Rząd i samorząd to tylko dwa, stworzone na podstawie zasad utilitaryzmu, solidarności i pomocniczości, odmiennie skonstruowane narzędzia zarządzania państwem, którymi posługuje się społeczeństwo dla realizacji celu dobra wspólnego³⁵.

Wielkiemu zapotrzebowaniu na wolność występującemu w polskim społeczeństwie, zawsze towarzyszyła równie wielka potrzeba sprawnie funkcjonującej władzy. Pogodzenie tych dwóch często przeciwstawnych i kolidujących idei nie było łatwe, ale stało się możliwe właśnie dzięki staropolskiej myśli i praktyce ustrojowej. Ich podstawowym nakazem prawno-moralnym stało się hasło *noblesse oblige* – stwierdzające jednoznacznie, że wolności obywatelskie zobowiązują i nierozzerwalnie wiążą się z nimi obowiązki wobec Rzeczypospolitej³⁶.

Świadomość istnienia specyficznego związku pomiędzy wolnością i władzą, obecna w staropolskiej refleksji politycznej, pozwalała zrozumieć, że to nie autorytarna władza może zapewnić siłę i skuteczność działania rządzącym, ani też, że w wolnym kraju jednostki mają prawo czynić co chcą; przeciwnie – z wolności wynikają różnego rodzaju obowiązki społeczne, a władza ma być silna mocą dobrego prawa, które jest egzekwowane. Tylko w ten sposób społeczeństwo może być dobrze rządzone, a jednocześnie nie zniewolone.

THE UNIVERSAL NATURE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN
THE NOBLE LOCAL GOVERNMENT AND THE STATE
IN THE POLISH-LITHUANIAN COMMONWEALTH

S u m m a r y

This article aims to contribute to the growth of reflection in the area of theory of local governance and the research on the practices of the local governments in the era of the Polish-Lithuanian Commonwealth. The issue at hand has been analysed from two research perspectives. Under one view – naturalistic – the local government is seen as a social phenomenon and as an institution whose primary function is to represent the society. Under the other – state-related approach – the local government is a construction rooted in the state's legal doctrine. The article uses a historical outlook to discuss the evolution of the aristocratic governmental institutions. At the same time, when the theoretical and praxeological perspective is adopted, the role of the local government in the structure of the state is discussed, with its diversified attitudes towards the

³⁵ Zob. S t r z e s z e w s k i, dz. cyt.

³⁶ Zob. B a r d a c h, dz. cyt.

central state power and forms of power decentralization. Finally, the doctrinal perspective allows the identification of sources for development of the government with its dynamics, and helps observe decentralization processes taking place.

The issues scrutinized in the article have been approached from the historical, sociological, political and systemic perspectives. The author takes into account the changes taking place in local government and in the state-level government of the Polish-Lithuanian Commonwealth. The narrative of the article employs the problem-oriented, chronological method. Temporal divides introduced in the article are justified by the series of systemic, legal, social, economic and cultural changes, which significantly influenced the rise, functioning and the demise of the institution under analysis.

Słowa kluczowe: I Rzeczpospolita, samorząd stanowy, sejmiki ziemskie, polityka państwowa, samorząd szlachecki i polityka lokalna, szlachta staropolska.

Key words: First Polish Republic (Polish-Lithuanian Commonwealth), estates' government, aristocratic diets, state policy, noble government and local policy, Old Polish Nobility.

Translated by: Konrad Klimkowski