

ADAM LITYŃSKI  
(Katowice)

## SAMORZĄD SZLACHECKI W POLSCE XVII–XVIII WIEKU

1. Uwagi wstępne. 2 Problem późnego rozwoju samorządu. 3. Samorząd a demokracja szlachecka. 4. Samorząd a prawa polityczne obywatela. 5. Samorząd w strukturach państwa. 6. Utrudnienia rozwoju samorządu. 7. Procesy przystosowawcze. 8. Sprawa ograniczeń. 9. Organy wykonawcze samorządu. 10. Komisje porządkowe cywilno-wojskowe. 11. O reformach z lat 1764–1793. 12. W czasie insurekcji. 13. Podsumowanie.

1. Przez samorząd szlachecki należy rozumieć zespół uprawnień w sferze wykonawczo-administracyjnej, realizowanych głównie (ale nie wyłącznie) przez sejmiki ziemskie, uprawnień do samodzielnego i w zasadzie niezależnego decydowania przez obywateli-szlachtę o swoich sprawach. Pamiętać przy tym należy, że gdy dziś mówimy o samorządzie i jego istocie, to stosujemy współczesną nam terminologię i przykładamy współczesne nam spojrzenie prawnika do dawnych sytuacji. O ile instytucji i rozwiązań samorządowych poszukiwać można od starożytności, o tyle jednak nie były one świadomymi konstrukcjami prawnymi i politycznymi, ale wynikały z potrzeb życia, z doświadczeń praktyki.

Literatura fachowa jest wystarczająco bogata, by uznać dzieje instytucji samorządowych (zwłaszcza sejmiku) za w zasadzie znane. Toteż poniższe uwagi nie będą próbą omawiania funkcjonowania samorządu, nie będą opisem jego instytucji, ale próbą zastanowienia się nad warunkami rozwoju samorządu szlacheckiego w szeroko rozumianym ustroju prawno-politycznym Rzeczypospolitej.

2. Dający udział w sprawowaniu władzy samorząd stanowi instytucję lepiej rozwiniętą w warunkach nowoczesnego państwa liberalnego, kiedy to poddany zmienia się w obywatela ze wszystkimi łączącymi się z tym konsekwencjami. Tę jednak ewolucję polskie społeczeństwo szlacheckie przeszło o kilka wieków wcześniej aniżeli w innych krajach starego kontynentu; przekształcenie państwa polskiego w rzecz pospolitą — publiczną rzecz stanu szlacheckiego stworzyło możliwości ukształtowania się i rozwoju także szlacheckiego samorządu.

Może więc powstać pytanie, dlaczego na pełny rozwój samorządu przyszło czekać w istocie dość długo, bo aż sto kilkadziesiąt lat, tj. do XVII w., nawet do drugiej jego połowy. Dlaczego tak się stało, skoro demokracja szlachecka funkcjonowała już co najmniej od samego początku XVI stulecia, a chyba nawet od połowy wieku poprzedniego.

Zauważmy, że u schyłku XV i w XVI w., zwłaszcza w pierwszej połowie tegoż stulecia, znajdujący się we względnej wewnętrznej równowadze politycznej stan szlachecki był zajęty zarówno kończeniem skutecznie prowadzonej eliminacji mieszczaństwa z życia politycznego, jak też walką w trójkącie: szlachta średnia — magnateria — król. W tej walce mógł jeszcze wówczas zwyciężyć każdy ze zjednoczonych bloków, stawką zaś było opanowanie instytucji ogólnopaństwowych i w konsekwencji nie tylko umocnienie pozycji politycznej i społecznej danej grupy wewnątrz stanu szlacheckiego, lecz wręcz objęcie władzy. Taka walka musiała się odbywać na szczeblu centralnym, tj. centralnych instytucji państwa. Samorząd lokalny, którego istotą jest załatwianie stosunkowo drobnych spraw miejscowych, nie mógł odgrywać w owych zmaganiach roli istotnej, a więc pozostał na uboczu zainteresowań. Konstytucja nihil novi stanowić może tylko jeden z przykładów.

Kiedy po przejściowych szesnastowiecznych sukcesach szlachty średniej magnateria krok za krokiem opanowywała centralne instytucje państwowe, wypierając stamtąd uboższe grupy stanu szlacheckiego, w XVII w., a zwłaszcza w drugiej jego połowie, stopniowo powstawały warunki jakościowo zupełnie nowe. Wydaje się, że należałoby je postrzegać w dwóch płaszczyznach. Jedną, to opisywana już w literaturze naukowej blokada w funkcjonowaniu niektórych instytucji centralnych (sejmu), ze wszystkimi dalszymi, a znanymi konsekwencjami; w szczególności blokada instytucji centralnych logicznie uruchamiała instytucje lokalne. Można sądzić, że istniał także drugi aspekt problemu, niezbyt dostrzegany na tle spektakularnego zjawiska postępującego upadku sejmu: po utracie pozycji „na górze” aktywność szlachty średniej kierowała się ku instytucjom demokratycznym „na dole”.

Zważywszy, że instytucje takie były — w porównaniu do centralnych — słabo wykształcone, następowało faktyczne ich tworzenie lub przynajmniej rozszerzanie kompetencji oraz form działania. Tą drogą — nieświadomie — rozszerzano demokrację szlachecką w Polsce, a może lepiej byłoby powiedzieć, że k i e r o w a n o demokrację na nową płaszczyznę działania — ku samorządowi terytorialnemu. Badacze zagadnienia zgodni są co do tego, że sfera samorządowa stała się dziedziną działalności i aktywności szlachty średniej<sup>1</sup>.

Wskazane okoliczności zadecydowały o opóźnieniu rozwoju samorządu szlacheckiego w stosunku do czasu narodzin demokracji szlacheckiej w Polsce.

Nie od rzeczy będzie jeszcze zasygnalizować, że rozwój samorządu musiał się łączyć z erozją prerogatyw królewskich w sferze wykonawczej, jedynej jaka jeszcze w sporym zakresie królowi na przełomie XVI i XVII w. pozostawała. Nie chodzi w tym miejscu o rozstrzyganie, co było przyczyną, a co skutkiem. Faktem jest, że owo uszczuplenie uprawnień króla na rzecz samorządu

<sup>1</sup> A. Lityński, *Szlachecki samorząd gospodarczy w Małopolsce (1606–1717)*, Katowce 1974, s. 109–111; W. Kriegseisen, *Samorząd szlachecki w Małopolsce w latach 1669–1717*, Warszawa 1989, s. 51–52, 65; zob. też A. Przyboś, *Sejmik województwa krakowskiego w czasach saskich (1697–1763)*, Kraków 1981, s. 158.

szlacheckiego leżało w sferze permanentnego konfliktu inter maiestatem et libertatem. Przykład urzędu starosty i przejmowania jego obowiązków (np. policyjnych) przez samorząd ziemski należy do szczególnie wyraźnych, niezależnie od faktu, iż upadek niegdysiejszego ramienia królewskiego był wcześniejszy aniżeli rozwój samorządu. Efekt rozwoju samorządu był zgodny z ogólnymi tendencjami w łonie całego stanu szlacheckiego, co ówczas nie mogło nie być bez znaczenia.

3. Bez samorządu demokracja wydaje się być ułomna, niepełna. Skoro pełny rozwój samorządu szlacheckiego przypada dopiero na czasy począwszy od XVII w., a wyraźniej nawet od drugiej połowy tego stulecia, to należałoby sobie zadać pytanie, jak w tym świetle przedstawia się sprawa demokracji szlacheckiej? Czyżby o pełnej demokracji szlacheckiej można było mówić dopiero po połowie XVII w.? Klóci się to z naszymi wyobrażeniami o funkcjonowaniu państwa, istotnie odmiennym w XVI w. i w sto — sto pięćdziesiąt lat później.

Zauważmy przy tym, iż w dobie reform w czasach stanisławowskich terytorialny samorząd szlachecki ulegał dalszemu ograniczeniu. Więcej nawet: wyraźnie uległa ograniczeniu demokracja przez ograniczenia rzeczowe samorządu oraz usuwanie nieposesjonatów z sejmików. Zwłaszcza ten ostatni zabieg przyczynił się do usprawnienia funkcjonowania instytucji państwowych i tym samym samego państwa. Co zaś najbardziej paradoksalne, usuwanie nieposesjonatów (czyli zabieg antydemokratyczny) miało na celu przywrócenie demokracji i wydaje się, że cel ten spełniało. Ową sprzeczność wewnętrzną widzieli ówczesni i poszukiwali odpowiedniego uzasadnienia teoretycznego. Franciszek Mielżyński, poseł poznański, na sesji sejmowej 25 I 1791 r. mówił: „Daleka jest różnica między polityczną a cywilną szlachcica wolnością. Cywilna ubezpieczająca osobę i majątek wystarcza do uszczęśliwienia człowieka; polityczna temu tylko służyć powinna, kto przez światło i majątek w stanie jest wykonywania onej bez zawisłości od kogożkolwiek. Inaczej też wolność polityczna w ręku ciemnego albo ubogiego, który i w zdaniu i w utrzymywaniu potrzeb życia zawisłym od kogożkolwiek być musi, staje się tylko narzędziem przeciw niemu samemu, narzędziem deptających współobywatelskie swobody tyranów, narzędziem nieładu i nieszczęścia krajowego”<sup>2</sup>. Zaś poseł nurski, Szczepan Zambrzycki, w tym samym czasie powiedział w sejmie: „Kto się szlachcicem urodził, nie idzie za tym, aby z samego szlachectwa miał prawo obrad; zachodzi różnica mających od nie mających posesje, która bynajmniej wolności i równości nie tyka, ale zaradzania o losie Ojczyzny posesjonatom tylko daje prawo”<sup>3</sup>. Nie po raz pierwszy okazało się, że

<sup>2</sup> *Diariusz sejnu ordynaryjnego pod zwiazkiem konfederacji generalnej Obojga Narodów w podwójnym posłów składzie zgromadzonego w Warszawie od dnia 16 grudnia roku 1790*, wyd. A. Siarczyński, cz. 2, Warszawa 1791, s. 214.

<sup>3</sup> *Ibid.*, s. 203; *Dziennik czynności sejmu głównego ordynaryjnego warszawskiego pod zwiazkiem konfederacji Obojga Narodów agitującego się 1791*, b.m.d., bez paginacji, sesja 375 z 24 I 1791 r. W toku tejże dyskusji Tomasz Wawrzecki, poseł brzeski, przyszedł naczelnik insurekcji po Kościuszcze, odpowiadając powołującym się na szlachecką aequalitas mówił: „szlachcic nie jest to jedno, co obywatel każdy”; wprawdzie szlachcic w Rzeczypospolitej ma prawo do wolności

demokracja nie należy do ustrojów o sprawnym funkcjonowaniu, co jednak nie upoważnia bynajmniej do wniosku — tak chętnie dawniej wyciąganego — o przyczynach upadku tkwiących właśnie w demokracji i liberalizmie. Przeczą temu choćby nowsze dzieje Anglii czy Stanów Zjednoczonych.

Jak wiadomo, tylko teoretycznie i formalnie system polityczny i państwowy w Polsce funkcjonował tak samo w drugiej połowie XVI w. i w sto lat później. W rzeczywistości różnice były znaczne, ale były to różnice głównie w praktyce, a nie w prawie. W XVII w. prawo nadal tworzyło demokratyczne instytucje i rozwiązania, a niekiedy nawet je dalej w szczegółach rozwijało, ale to samo prawo nie potrafiło demokracji zapewnić w realiach. Dobrze widzieli to ówczesni, nieraz ubolewając nad sytuacją. Gdy przyszło do zasadniczych i gruntownych reform po 1764 r., ówczesni umieli wyciągnąć z niej wnioski. Republikańscy teoretycy i praktycy wraz z zabiegami a nawet walką o umieszczenie organów demokracji bezpośredniej (sejmików) na szczytach hierarchii organów władzy, w istocie nawet ponad sejmem (bo na nich się najlepiej wola narodu szlacheckiego wyraża)<sup>4</sup>, równolegle akceptowali (a niektórzy wręcz o to walczyli) ograniczanie demokracji w drodze rugowania z sejmików szlachty nieposiadającej. Był to sposób na przywrócenie, a może lepiej: naprawienie, demokracji.

Jeśli uznać za trafne, że pełna demokracja wymaga funkcjonowania samorządu terytorialnego, to może nieco inaczej należałoby spojrzeć na dobę zwaną niekiedy oligarchią magnacką, kiedy to samorząd stanu szlacheckiego doszedł do najpełniejszego rozwoju osiągając swoje apogeum, co nie przeczy uznawanemu powszechnie pogładowi, że w owych czasach inne elementy szlacheckiej demokracji w praktyce uległy popsuciu. Asynchronizm rozwoju samorządu względem sprawności, nowoczesności instytucji państwowych i całego państwa skłania więc do postawienia pytania: czy demokracja jest najlepszym z ustrojów? Odpowiedź zależy od hierarchii wartości respondentą: czy na szczycie hierarchii będzie siła państwa, czy też prawa i wolności obywateli.

4. Zespół uprawnień stanowiących istotę samorządu, stwarzających formy i możliwości udziału człowieka (obywatela) w sprawowaniu władzy, czyli stanowiących element demokracji, skłania do spojrzenia na samorząd od strony praw politycznych człowieka (obywatela).

Zauważmy, że w europejskiej kulturze politycznej myśl stawiająca na piedestale prawa i wolności człowieka pojawiła się (czy może lepiej: stała się dominująca wśród filozofów) dopiero w Oświeceniu, a więc gdy Rzeczpospolita

i równości, ale „obywatelem zaś nie szlachectwo, ale posesja czyni”. *Diariusz sejmu...*, cz. 2, s. 195–196; *Dziennik czynności...*, sesja 375 z 24 I 1791 r. Zob. A. Lityński, *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988, s. 119; tenże: *Problem prawa nieposesjonatów do sejmikowania w dyskusji na forum Sejmu Czteroletniego*, w: *Cztery lata nadziei. 200 rocznica Sejmu Wielkiego*, praca zbiorowa, Katowice 1988, s. 61 i n.; zob. też Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (dalej: AGAD), Akta Sejmu Czteroletniego, t. 5, k. 376, t. 11, k. 242.

<sup>4</sup> Zob. A. Lityński, *Sejmiki ziemskie...*, s. 79–81, *passim*; patrz także J. Michalski, *Z problematyki republikańskiego nurtu w polskiej reformatorskiej myśli politycznej w XVIII wieku*, „Kwart. Hist.”, 2, 1983, s. 333 i n.

znikała z mapy Europy. Ale przecież wówczas, gdy prawnonaturalne koncepcje ukute w gabinetach filozofów przetwarzano na polityczny język amerykańskiej *Deklaracji niepodległości* oraz francuskiej *Deklaracji praw człowieka i obywatela*, jakże wiele z tych zasad znano i realizowano w Polsce co najmniej od ponad dwustu lat, a niektóre nawet znacznie dłużej (*neminem captivabimus*). Wystarczy punkt po punkcie przeanalizować francuską *Deklarację praw*, porównując jej stwierdzenia z prawem i tradycjami polskimi. Porównanie wypadnie zaskakująco dobrze dla stosunków polskich, ale — oczywiście — z jednym zasadniczym zastrzeżeniem: chodzi o feudalne ograniczenia podmiotowe, bardzo istotne dla sprawy, chociaż nieuniknione, zważywszy czasy, gdy powstawały.

Samorząd nie był traktowany jako efekt praw politycznych obywateli-szlachty, przynajmniej w ujęciu teoretycznym. Zabrakło idei samorządu wśród czołowego systemu wartości i wśród wolności szlacheckich. Trzeba się jednak zastrzec, że w ogóle idea samorządu w naszym dzisiejszym rozumieniu nie była ówczasie wśród szlachty uświadamiana; nie posługiwano się zresztą nawet tą nazwą, która w języku polskim pojawi się w XIX w. W rezultacie do czasów najnowszych praw samorządowych nie lokowano wśród praw politycznych obywateli. Nie traktowano koncepcji samorządu jako części szlacheckich wolności po prostu dlatego, że takiej koncepcji nie było lub przynajmniej jej sobie nie uświadamiano.

Trudno jednak sobie wyobrazić, by tak ważny dla szlachty element życia publicznego zupełnie nie znajdował odzwierciedlenia w myśli politycznej i prawnej. Kwestia była po prostu rozdrobniona na bardziej szczegółowe uprawnienia szlachty, w sumie składające się na zespół uprawnień samorządowych.

Najważniejsze problemy były już w literaturze fachowej omawiane, także ja o nich pisałem, więc tylko krótko o najistotniejszych, tym bardziej, że do dziś budzą one niejaki wątpliwości. Wśród postrzeganych przez szlachtę uprawnień, składających się na samorząd, były trzy główne zagadnienia: a więc przede wszystkim kwestia szlacheckiej swobody radzenia i decydowania o swoich sprawach; po wtóre, wynikający stąd problem zakresu rzeczowego obrad; trzecia kwestia, to możliwość samorzutnego, swobodnego gromadzenia się celem przeprowadzenia obrad. Należałoby przy tym odróżnić czasy zwykłe od nadzwyczajnych, w rodzaju bezkrólewia, konfederacji, walk domowych lub zewnętrznych.

Skonstatować należy, że żaden z wymienionych elementów nie był wyraźnie zapisany w prawie stanowionym, nie znalazł się wśród praw kardynalnych ani w XVI stuleciu, tj. u progu okresu objętego niniejszymi rozważaniami, ani też wśród praw kardynalnych sprecyzowanych w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XVIII w. Z owego braku nic jeszcze nie wynika, jeśli w ogóle brakiem można nazwać milczenie prawa stanowionego owych czasów. Przecież z trzech najbardziej podstawowych „żrenic” szlacheckich wolności (*aequalitas*, *liberum veto*, *wolna elekcja*) tylko jedna znalazła wyraźną podstawę i *expressis*

verbis sformułowanie ustawowe. Nie przeszkadzało to, by inne nie pozostawały w sferze teoretycznych dywagacji, ale odgrywały jakże istotną rolę w politycznej rzeczywistości.

Nie miejsce tu na przeprowadzanie dowodów prawa, praktyki oraz świadomości prawnej ówczesnych we wszystkich wymienionych sprawach, toteż — odsyłając do wzmiankowanej literatury fachowej — pozostaje ograniczenie się do postawienia tez. W pierwszej kwestii — swobody radzenia i decydowania — należy udzielić odpowiedzi pozytywnej, przynajmniej w odniesieniu do XVII i XVIII w.: jeśli już obywatele-szlachta zgromadzili się *l e g a l n i e* w jakimś celu, to mieli swobodę obradowania *pro domo sua*. Szczególnie dotyczyło to sejmiku, jako że sejmik to zawsze było praw i swobód domocilium, na którym szlachcic mógł radzić o sprawach swoich, swojej ziemi (województwa)<sup>5</sup>. Wydaje się to wynikać z ogólnego pojmowania istoty szlacheckich wolności, państwa w którym wszystko co nie jest zabronione, jest dozwolone, czyli w istocie z cech państwa liberalnego, z ograniczeniem — oczywiście — do stanu szlacheckiego. Skoro szlachcic polski nie był nic winien swojemu królowi, poza tytułem na pozwie, dwoma groszami z lanu i pospolitym ruszeniem, to trudno było dostrzec uzasadnienie dla tamowania wolności obrad. Musiała się ona jawić jako fragment szerszego prawa wolnego głosu, przez szlachtę pieczęlowicie pielęgnowanego i strzeżonego. Głos wolny na sejmikach znalazł się ostatecznie (w latach Sejmu Czteroletniego) wśród ustawowo zagwarantowanych praw kardynalnych.

Możność obradowania nie oznaczała jednak możliwości decydowania w każdej sytuacji. W tym celu powinny być zachowane odpowiednie formy prawne, by ustalenia obradujących posiadały stosowną moc prawną. Wyraźnie odmawiano mocy prawnej zgromadzeniom innym aniżeli sejmiki, a przypadki odmienne traktowane były jako *abusus*, nadużycie prawa.

Druga z podniesionych kwestii — zakres rzeczowy obrad sejmikowych — budziła sporo wahań i wątpliwości w toku kształtowania się praktyki samorządowej, a to wobec braku prawa stanowionego, a tym samym nieokreśloności, niejasności prawa. Owe wątpliwości ówczesnych wydają się wynikać nie tyle z niepewności co do zasady, czy w ogóle wolno obradować i decydować o danej kwestii, co z postępującego pomieszania problematyki samorządowej z państwową, z zupełnie niejasnej linii podziału między sprawy sejmikowe a sejmowe. Wahania wiązały się głównie z coraz wyraźniejszym wkraczaniem organów samorządowych w sfery poprzednio należące do kompetencji innych organów, zwłaszcza sejmu.

Wprawdzie ewolucja długo postępowwała w kierunku zwiększania samodzielności organów samorządowych i — jak uważam — wykształciła ostatecznie przekonanie o wszechkompetencji sejmików, o możliwości zajęcia się przez

<sup>5</sup> Rkps BU Wrocł., Akc. 1949/438, s. 627; B. Chmielowski, *Nowe Ateny*, Kraków 1958, s. 347. Prawo obradowania odnosiło się przy tym nie tylko do sejmiku, ale do wszelkich egalnych zgromadzeń szlachty, np. na rokach, popisach i in. Zob. S. Płaza, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Warszawa-Kraków 1984, s. 68–69.

nie praktycznie każdą sprawą, to jednak nie wykształciła bynajmniej uzasadnionego przekonania o nadrzędności sejmików nad sejmem, chociaż niewiele do tego brakowało. Jak niewiele i jak długo wzmiankowana ewolucja postępowała, niech świadczy fakt, że przecież w kilkadziesiąt lat po radykalnym ucięciu i ograniczeniu prawnym kompetencji i roli sejmików (1717), w latach Sejmu Czteroletniego czołowi publicyści — Kollataj, Staszic — oraz główni przedstawiciele antykrólewskiej opozycji, z Ignacym Potockim na czele — bardzo długo i skutecznie lansowali projekty reformatorskie konstruujące przewagę sejmików nad sejmami: posłowie mieli być związani instrukcjami, a uchwały sejmowe zapadałyby większością instrukcji. Jak wiadomo, owe republikańskie koncepcje trafiły do projektów nowej formy rządu, a odstawione zostały niemal w ostatniej chwili na rzecz idei monarchii konstytucyjnej przede wszystkim dlatego, iż bardziej nadawały się na program stronnictwa opozycyjnego niż dzierżącego władzę, do czego doszło po zawarciu sojuszu z królem. Oczywiście, chodziło wówczas nie o kwestie samorządowej natury, ale o złożenie ciężaru suwerenności stanu szlacheckiego w ręce organu — jak uważano — bardziej demokratycznego, jakim były sejmiki.

Co do trzeciej kwestii, możliwości samorzutnego gromadzenia się szlachty w celu przeprowadzenia obrad, to wypowiadałem się już na ten temat<sup>6</sup> i w zasadzie podtrzymuję pogląd, że w zwykłym czasie szlachta nie posiadała prawa samorzutnego gromadzenia się, a prawo zwoływania zgromadzeń publicznych, w tym samorządowych, przysługiwało centralnym władzom Rzeczypospolitej — królowi oraz sejmowi. Liczne odstępstwa w praktyce życia politycznego nie przeczyły zasadzie prawnej, ale stanowiły wyraz obniżenia roli i prestiżu organów centralnych państwa; działo się tak jedynie *via facti*. Inaczej było w okresach nadzwyczajnych, podczas skonfederowania ziem, kiedy to — uważano — każde województwo „*ius maiestaticum* przy sobie ma” i tym samym może sobie zjazdy stanowić. I to nie było przecież wyraźnie w prawie stanowionym przepisane, ale wynikało dla szlachty z podstawowych zasad ustrojowych.

Wskazana sytuacja prawna klóci się z naszymi dzisiejszymi wyobrażeniami o zasadach funkcjonowania samorządu, dla którego prawidłowości niezbędne jest samodzielne decydowanie o zebraniu się organu samorządowego. Rzecz w tym, że prawo ukształtowało wspomnianą zasadę niesamodzielności ziem w zwoływaniu sejmików wcześniej aniżeli w pełni rozwinął się samorząd ziemski, najpóźniej w XVI w. Kiedy zaś kształtował się szlachecki samorząd ziemski, sejmik na długo stał się jedynym jego organem, bo też była to jedyna instytucja szlachecka, która mogła terytorialne zadania samorządowe wypełniać. Tyle tylko, że poprzednio, kiedy utrwały się reguły zwoływania sejmików, były one przede wszystkim elementami ogólnopolskiego systemu parlamentarnego, a nie ciałem samorządowym. Dość logiczne przeto było utrzymanie uprawnienia zwoływania zgromadzeń sejmikowych przez najwyższe władze Rzeczypospolitej.

<sup>6</sup> A. Lityński, *Problem szlacheckiego prawa zgromadzeń ziemskich w Polsce w XVII i XVIII wieku*, „Czasop. Prawno-Hist.”, 1, 1974, s. 175 i n.

Zauważmy, że potrzeby praktyki powodowały ewolucję w kierunku zgodnym z naszymi dzisiejszymi wyobrażeniami co do praw organów samorządowych do samodzielnego decydowania o potrzebie zebrania się. Bo czymże była limita sejmikowa<sup>7</sup>, jeśli nie efektem naturalnej tendencji do uniezależnienia organu samorządowego od władz centralnych? A przecież nie był to jedyny sposób emancypacji, bo w tym samym kierunku szła praktyka stabilizująca narady samorządowe w stałych i tym samym niezależnych od zwołania terminach, czyli ukształtowanie się tzw. sejmiku gospodarskiego. Natomiast inne niż sejmik organy samorządowe powstały szczególnie późno, bo już w okresie apogeum rozwoju samorządu.

Konkludując można stwierdzić, że żywy i pełny rozwój samorządu nastąpił względnie późno w porównaniu do innych instytucji demokratycznego życia publicznego, rozwój zaś organów i form działania samorządu ziemskiego był jeszcze późniejszy i kształtował się żywiolowo już w toku prac samorządowych. Samorząd przejął instytucje w zasadzie nie swoje i przystosowywał je do swoich potrzeb, całkowicie własne kształtując późno i skromnie oraz tylko w zakresie uzupełniającym względem sejmików, a mianowicie organy wykonawcze sejmików.

W świadomości prawnej ówczesnych tkwiły podstawowe elementy składające się na uprawnienia samorządowe. Mieściły się one logicznie w uznawanym systemie wartości polityczno-prawnych, a w konsekwencji w ustroju Rzeczypospolitej. Liberalizm szlacheckiego państwa korespondował z wyobrażeniami o prawie (nieznacznie tylko ograniczonym) do samodzielnego zarządzania szlachty swoimi sprawami. Było to prawo szlachcica-obywatela.

5. Omawiając kwestie samorządowe nie sposób ominąć sprawy umiejscowienia samorządu w strukturach państwowych, sprawy relacji między organami samorządowymi a innymi organami państwowymi. Należałoby przypomnieć, iż decentralizacja polskiego modelu państwa nastąpiła *via facti* i w rezultacie nie doszło do wypracowania form i dostatecznie wyraźnych zasad zharmonizowania systemu lokalnych władz samorządowych i centralnych władz państwowych, co zwłaszcza dotyczy sejmu i sejmików. W szczególności zabrakło ścisłego rozgraniczenia kompetencji oraz określenia sfer odpowiedzialności. Powtórzę tu jednak swój dawniej uzasadniany pogląd, iż decentralizacja ustroju Rzeczypospolitej nie posunęła się tak daleko, by można było mówić o pełnej autonomii województw. Wprawdzie rzeczywistość bezpośrednio przed 1717 r. zbliżała się do sytuacji autonomiczności ziem (województw), to jednak w istocie zawsze pozostawała w zakresie szerokiego samorządu. Tym samym trudno mówić o federacji województw (ziem) w znaczeniu prawnym<sup>8</sup>.

Koncepcje autonomiczno-federacyjne, już świadomie konstruowane, pojawiły się u schyłku Rzeczypospolitej, w toku tworzenia jakże rozmaitych

<sup>7</sup> Zob. H. Olszewski, *Praktyka limitowania sejmików*, „Czasop. Prawno-Hist.” 1961, 1, s. 23 i n.; tenże, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763. Prawo–praktyka–teoria–programy*, Poznań 1966, s. 78–81.

<sup>8</sup> A. Lityński, *O reformach sejmikowania w latach 1764–1793*, „Czasop. Prawno-Hist.”, 2, 1985, s. 262; tenże, *O modelu monografii sejmiku*, *ibid.*, 1985, 1, s. 155–156.



programów republikańskich. Jak wspomniano, prezentowali i lansowali je zarówno Kołłątaj i Staszic, jak też Ignacy Potocki, a najbardziej skrajnie Stanisław Szczęsny Potocki. Ten ostatni — jak wiadomo — zakładał w ogóle likwidację monarchii i zastąpienie króla prezydentami zmieniającymi się w krótkich odstępach czasu, przy czym każda z trzech sfederowanych prowincji miałaby własny skarb, wojsko i władzę wykonawczą. Do realizacji żadnej z koncepcji nie doszło, z przyczyn zresztą tak różnych, jak same pomysły.

Jeśli chodzi natomiast o relacje między szlacheckim samorządem ziemskim a terenowymi organami wykonawczo-administracyjnymi ówczesnego państwa, to kwestia rysuje się o tyle prościej, że tych drugich — poza urzędem starosty — w czasach nowożytnych zawsze brakowało, w sensie nowoczesnego systemu instytucji o określonych zadaniach, podporządkowaniu, odpowiedzialności za wykonywane obowiązki. Kiedy na ów niedostatek nałożyła się na przełomie XVI i XVII w. ostateczna degradacja ostatniego organu administracyjnego, starosty, samorząd terytorialny startował do swoich zadań w warunkach faktycznej niemal pustki w terenowej administracji. Oczywiście, była to pustka w sensie merytorycznym, w sensie nie przystosowania do wypełniania zadań nowożytnej administracji państwa, a nie w sensie nie istnienia mniej czy bardziej tytułarnych urzędników. W tej sytuacji szczególnie szybko i łatwo samorząd terytorialny przejął całość przed 1717 r., a niemal całość po tej dacie, spraw należących w terenie do władzy wykonawczej.

Wzmiankowany proces był potrójnie ułatwiony: 1) samorząd, to sfera władzy wykonawczej i właśnie w nowoczesnych rozwiązaniach, nam współczesnych, regułą jest powierzanie samorządowi tzw. sfery poruczonej administracji państwowej. W Polsce działo się to żywo; 2) ułatwienie wynikało ze wzmiankowanego nie przystosowania polskiego systemu urzędniczego do zadań nowożytnego państwa; 3) ale najistotniejsze, że fundamentem warunkującym skuteczne działanie państwa był w sferze administracyjno-wykonawczej oczywiście system skarbowy wraz z administracją skarbową. Zważywszy zaś, że ogromna większość dochodów ówczesnej Polski, podobnie jak i gdzie indziej w Europie, była przeznaczona na wojsko, zaraz na drugim miejscu postawić przyjdzie administrację wojskowości. Cechujący się wolnością podatkową szlachty system skarbowy Rzeczypospolitej zawierał w sobie ogromne możliwości włączenia się szlacheckiego samorządu do współdecydowania zarówno w kwestiach samej skarbowości, jak też administracji skarbowej. To ostatnie ułatwiał brak stałych organów administracji skarbu państwa.

Kiedy u progu XVII w. samorząd ziemski coraz bardziej zdecydowanie zaczął wkraczać w dziedzinę skarbu i administrowania skarbowością, wolność podatkowa nie była przecież nowością. Jej ponad dwuwiekowe istnienie — w zasadzie bez włączania się (stałego) najniższych organów szlacheckich do systemu skarbowego — dowodzi, że zjawisko samorządowego współdecydowania w sprawach skarbowych nie było niezbędne. Dotyczy to zarówno

warunków stworzonych przez demokratyczny system przedstawicielski, jak i okresu wcześniejszego, przed jego wykształceniem się. Musiały więc zadecydować lub przeważać dodatkowe okoliczności. Tymi sprzyjającymi okolicznościami uruchamiającymi samorząd ziemski w sprawach skarbowości państwowej, a w konsekwencji w sprawach skarbowości także lokalnej, był wzmiankowany upadek władzy ustawodawczej i administracyjnej, wyzwalający taką potrzebę, niekiedy wręcz na granicy konieczności.

Wkraczanie samorządu ziemskiego w system skarbowy Rzeczypospolitej odbywało się w XVII w. nie tylko względnie szybko i z postępującym rozszerzaniem pola merytorycznego, ale pociągało za sobą poważne skutki uboczne w postaci stymulowania rozwoju innych dziedzin samorządu szlacheckiego, dla którego rodząca się skarbowość wojewódzka stanowiła podstawę finansową.

Nieco trudniej poszło i nieco później przebiegała ewolucja w zakresie administracji wojskowej. Silnym katalizatorem były tu wydarzenia z połowy XVII stulecia. Nawet w dziedzinie tak wymagającej centralizacji, jak wojskowość, samorządy ziem i województw przed 1717 r. przejęły znaczny zakres obowiązków i uprawnień administracyjnych.

6. Wskazane zjawiska i okoliczności stanowiły — jak wspomniano — ułatwienia rozwoju samorządu ziemskiego i udogodnienia dla szerokiego przejmowania przezeń kompetencji organów centralnych. Istniał przecież element utrudniający, tkwiący w samych organach samorządowych: jak już niegdyś to podkreślałem, sejmik z racji swojej struktury organizacyjnej bardzo źle się nadawał do pełnienia zadań wykonawczo-administracyjnych, jakimi w swojej istocie są sprawy samorządowe. Do bieżącego zarządzania sprawami województwa (ziemi), gdy administracja terytorialna coraz wyraźniej spadała na barki samorządów, sejmiki właściwie nie nadawały się niemal w ogóle. Duże, nieraz kilkusetosobowe ciało, doraźnie zgromadzone, zarządzające na co dzień nie mogło, poza generalnym nadawaniem kierunku pracom właściwych organów wykonawczych, a takich przecież długo — jeśli nie liczyć osoby marszałka — nie było.

Organ lub organy realizujące uprawnienia samorządowe nie koniecznie musiały nosić w sobie cechę demokracji bezpośredniej, jak to było w przypadku zgromadzeń ziemskich. Mogły to być równie dobrze organy o charakterze przedstawicielskim, pochodzące z wyborów, jak to się zresztą dzieje w czasach najnowszych, gdy liczebność uprawnionej społeczności nie pozwala na działanie instytucji demokracji bezpośredniej.

Rozwiązanie polskie stanowiło oczywiście konsekwencję okoliczności kształtowania się samorządu i przejścia przezeń sejmików jako wykształconego już elementu systemu przedstawicielskiego. W rezultacie w omawianym okresie sejmik zawsze pełnił podwójną rolę: 1) był częścią systemu władzy ustawodawczej i systemu przedstawicielskiego w systemie demokracji pośredniej; 2) jednocześnie stanowił organ szlacheckiego samorządu terytorialnego w systemie demokracji bezpośredniej. W jednym i drugim przypadku skład osobowy

i ogólny tryb funkcjonowania był w generaliach ten sam, co w sumie utrudniało bieżące samorządzenie ziemią (województwem).

7. Trzeba przyznać rację Wojciechowi Kriegseisenowi, autorowi ciekawej pracy o samorządzie szlacheckim w Małopolsce na początku XVIII w., gdy ten zauważa, iż tkwiły jednak w ustroju Rzeczypospolitej pewne siły przystosowawcze<sup>9</sup>. Z pewnością były to siły słabe (to już moje zdanie), ale jednak były, a procesy przystosowawcze można obserwować w sferze samorządu. Przecież generalnie już sam rozwój samorządu ziemskiego w XVII w. to właśnie objaw przystosowywania się ustroju państwowego (organizacji i funkcjonowania instytucji państwowych) do zmieniających się warunków politycznych. W mniejszej zaś skali zjawisko można obserwować w przystosowywaniu organów samorządowych do charakteru lokalnych zadań wykonawczych. Zauważyć to można było zarówno w odniesieniu do samego sejmiku (np. usamodzielnienie gromadzenia się), jak jeszcze wyraźniej w ewolucyjnym kształtowaniu się organów wykonawczych sejmików.

Przystosowywanie sejmików do zadań samorządowych stwierdzić można na innych jeszcze polach. Zauważmy, że szesnastowieczne zadania sejmików to niemal wyłącznie elekcje: przede wszystkim posłów na sejm, co stanowiło długo główne zadanie sejmików i koncentrowało uwagę ówczesnych, jak też elekcje kandydatów na niektóre urzędy ziemskie; po 1578 r. doszły do tego coroczne elekcje deputatów trybunalskich, również wywołujące duże zainteresowanie i jakże często ostre spory ze wszystkimi konsekwencjami. Od początku XVII w. elekcji przybywało, gdyż trzeba było wybierać komisarzy skarbowych do Trybunału Skarbowego Radomskiego. Nie tracąc kompetencji wyborczych, w XVII stuleciu sejmik stopniowo ogarniał coraz większe pole samorządowe, na czele z kompetencjami finansowo-gospodarczymi, ale przecież wyborów tylko przybywało, bo dochodziły rozmaite elekcje natury samorządowej, zwłaszcza poborców podatkowych, szafarzy wybranych sum, deputacji do rozliczeń a później sędziów (komisarzy) wojewódzkich sądów skarbowych i członków rad wojewódzkich, licznych innych deputacji, wysłanników itp. I chociaż nie sposób tego zmierzyć, bo brak tu jakiegokolwiek miernika, to jednak wydaje się, że przynajmniej przed 1717 r. gros czasu i uwagi zebrani na sejmikach w coraz większym stopniu poświęcali sprawom samorządowym, co zresztą nie obniżało rangi innych wyborów, zwłaszcza posłów sejmowych, a także deputatów trybunalskich. W każdym razie nie może ulegać wątpliwości, że relacje między elekcjami a obradami samorządowymi znacznie zmieniły się na rzecz tych ostatnich i to mimo wzrostu bezwzględnej liczby samych elekcji. Jeśli przyjąć te obserwacje za trafne, to wypadnie tylko wyciągnąć z nich wniosek, że sejmik ewoluował od organu elekcyjnego do samorządowego, nie tracąc jednakże żadnych kompetencji wcześniej nabytych, bo też równocześnie pozostał nienaruszony w swoim charakterze ogniwa systemu przedstawicielskiej władzy ustawodawczej.

<sup>9</sup> W. Kriegseisen, op. cit., s. 53-54.

Jak zaznaczono, obserwacje odnoszą się na pewno do okresu przed 1717 r., a więc powstaje pytanie o ich aktualność po tej dacie, jak też po 1764 roku. Wobec braku obiektywnego miernika odpowiedź jest trudniejsza, bo też sprawa jest mniej wyrazista: silne cięcie kompetencji samorządowych na sejmie „niemym” oraz ograniczenia w latach sześćdziesiątych XVIII w. nie sprowadziły bynajmniej samorządu do pozycji sprzed połowy wieku XVII. Wydaje się jednak, iż rola sejmiku jako instytucji dokonującej rozmaitych elekcji znowu wybijała się na plan pierwszy, nawet w perspektywie lokalnej; w skali ogólnokrajowej bowiem zawsze dostrzegane były głównie uprawnienia i zadania wyborcze, samorząd zaś był sprawą partykularną. Mimo wszystko, nawet po 1717 r., bliżej już było do trudnej do określenia równowagi między sferą elekcji ogólnopolskich a sferą prac samorządowych.

8. Sejm „niemy” nie próbował cofnąć wszystkiego: zostały przy samorządach ziemskich podatki lokalne (czopowe i prasolka), utrzymano sejmik gospodarski, ale w pół wieku później, w latach sześćdziesiątych (zwłaszcza w 1766 r.) kolejne reformy odebrały sejmikom resztki uprawnień podatkowych, a tym samym sprowadziły niemal do zera możliwości realizacji funkcji samorządowych ziem i województw. Nic dziwnego, że dochodziło nawet do takich sytuacji, iż szlachta „nie mając wiele okoliczności, które by wymagały sejmiku gospodarskiego” rezygnowała z odbycia obrad sejmiku gospodarskiego, załatwiając nieliczne kwestie na odbywającym się w dniu poprzednim sejmiku deputackim<sup>10</sup>, względnie pod byle pretekstem „interesa gospodarskie województwa naszego [...] innemu oddając czasowi” obrad samorządowych nie przeprowadzała już w ogóle<sup>11</sup>. Dopiero Sejm Czteroletni nieznacznie rozluźnił w tym zakresie dyscyplinę, co utrzymał sejm grodzieński. Zapoczątkowany w 1717 r. kierunek zmian, polegający na ograniczaniu samorządu, utrzymany więc został do progu Sejmu Wielkiego, przy czym operowano tylko zakazami i nakazami, nie stwarzając systemu ekwiwalentnego dla ograniczanego samorządu ziemskiego.

Nie sposób nie zadać sobie w tym miejscu pytania o przyczyny takich ograniczeń samorządu szlacheckiego, ograniczeń wprowadzanych przeciw przez szlachecki sejm. Niestety, źródła nie ułatwiają odpowiedzi na to pytanie, podobnie nie udzieliła odpowiedzi literatura przedmiotu. Sprawa wymaga więc dalszych badań. Można tylko sądzić, że zbiegły się tu dwa elementy. Jeden, to krytyczne spojrzenie na sejmikową rzeczywistość, do czego jednostki bardziej światłe były zdolne nawet w czasach saskich, a tym bardziej stanisławowskich. Owi zdolni do krytycznego spojrzenia na szlacheckie „praw i swobód domicilium” nie byli jednak dość silni, by samemu doprowadzić do wspomnianych ograniczeń. Musiały się na to co najmniej nałożyć tendencje centralizacyjne, wykazywane przez szeroko rozumiane „centrum”, tzn. siły dążące do centralizacji władzy. Ogólnie biorąc, z reguły był to obóz królewski, ale zawsze

<sup>10</sup> Laudum raciąskie z 15 VII 1787 r., AGAD, płockie grodzkie oblaty (dalej: pł. gr. obl.) t. 28, k. 616.

<sup>11</sup> Laudum raciąskie z 16 VII 1781 r., *ibid.*, t. 23, k. 232.

słaby — dla zrealizowania swoich koncepcji i zamierzeń musiał korzystać ze wsparcia poważnych sił wewnętrznych lub zewnętrznych, albo jednych i drugich. Niestety, właśnie siły zewnętrzne okazywały się rozstrzygające w sporach między Polakami.

Samorządowa decentralizacja jawiła się jako wada ustrojowa i to wcale nie z pozycji monarszych tendencji absolutystycznych. Zważmy, że nie próbowano ograniczać rzeczowo systemu parlamentarnego, a Stanisław Konarski zastanawiał się nad „skutecznym rad sposobem” obejmującym także sejmiki. Dokonano natomiast (1764–1768) pierwszej generalnej próby usunięcia nieposesjonatów z sejmików, co o tyle ma związek z omawianymi kwestiami samorządowymi, że w obu przypadkach mamy — formalnie biorąc — ograniczanie demokracji jako lekarstwo na chorobę ustroju Polski.

9. Wracając do kwestii organów wykonawczych samorządu ziemskiego jeszcze przed reformami sejmu „niemego”, należałoby sobie zadać przynajmniej jedno podstawowe pytanie. Czy tworzące się mniej lub bardziej żywiołowo instytucje egzekutywy sejmików — deputacje do rozliczeń, sądy (komisje, izby) skarbowe, wreszcie rady wojewódzkie<sup>12</sup> — miały szanse doprowadzić do usanowania samorządu szlacheckiego? Zauważmy, że pytanie w znacznym stopniu wynika z odmienności organów uchwalodawczych (sejmików) i wykonawczych. Przeciwności wywodziły się już z samej genezy: sejmiki zostały przejęte przez samorząd z systemu parlamentarnego, zaś ich instytucje wykonawcze tworzyły się samorzutnie w toku prac samorządowych i wprost dla potrzeb samorządu. W efekcie te pierwsze były elementami demokracji bezpośredniej, te drugie zaś pośredniej.

Henryk Olszewski już dawno zauważył, że limita obrad sejmikowych mogła odegrać pozytywną rolę w usprawnieniu sejmików przez wytworzenie stałych, „gotowych” organów zarządu terytorialnego, ale teorii i praktyce obce były dążenia reformatorskie<sup>13</sup>. To samo można powiedzieć o stałych, „gotowych” organach wykonawczych. Brakowało w samorządowej żywiołowości tendencji do zmiany rzeczywistości ustrojowej, politycznej; było tylko załatwianie spraw bieżących w ramach najlepszego ustroju na świecie, dla którego każda novitas była nociva. Nie wydaje się, by ewolucja szła w kierunku zastępowania sejmików przez ich egzekutywę; zawsze była ona sejmikom ściśle podporządkowana. Konkludując, trzeba udzielić odpowiedzi negatywnej na postawione na wstępie pytanie, mimo generalnie pozytywnej oceny zjawiska wyłaniania samorządowych organów wykonawczych.

Po 1717 r. — mimo zakazu — organy te w formie szczątkowej przetrwały, często przyjmując nazwę komisji boni ordinis, której użyczyły późniejszym komisjom powołanym przez sejm dla miast.

To, czego nie dokonał zakaz sejmu z 1717 r., dokonało się samoistnie po odjęciu samorządom ziemskim (sejmikom) resztek kompetencji finanso-

<sup>12</sup> Zob. W. Kriegseisen, op. cit., s. 55 i n.; A. Lityński, *Małopolskie sądy skarbowe do roku 1717*, „Czasop. Prawno-Hist.”, 2, 1972, s. 107 i n.; tenże, *Sejmikowe sądy skarbowe województwa płockiego do 1717 roku*, „Studia Iuridica Silesiana”, t. 11, red. A. Lityński, Katowice 1986, s. 77 i n.; tenże, *Deputacje skarbowe województwa płockiego (1606–1652)*, Kwart. Hist.”, 4, 1984, s. 678 i n.

<sup>13</sup> H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej...*, s. 80; zob. też tenże, *Praktyka limitowania...*, s.

wo-skarbowych w latach 1766–1768. Utrzymywanie organów wykonawczych stało się bezprzedmiotowe, a same sejmiki gospodarskie stały się jałowe, gdyż nie dysponujące żadnym funduszem zgromadzenia ziemskie nie były w stanie podejmować samodzielnie niemal żadnych działań. Postulaty lokalne trzeba było zgłaszać władzom centralnym, czyli w polskich warunkach praktycznie sejmowi, a więc były dyskutowane bardziej przy okazji uchwalania instrukcji na sejmikach przedsejmowych aniżeli na zebraniach gospodarczych.

10. Dwie ustawy Sejmu Czteroletniego, z listopada i grudnia 1789 r., odrębnie dla Korony i Litwy, powołały do życia komisje porządkowe cywilno-wojskowe<sup>14</sup>. Ustanowione zupełnie niezależnie od sejmików, nie wyrosłe bynajmniej w drodze ewolucji z samych sejmików, jak siedemnastowieczne organy wykonawcze, były przecież z sejmikami ściśle związane.

Istotną nowością miał być skład osobowy komisji porządkowych cywilno-wojskowych, w którym przewidziano komisarzy miejskich, realizując tą drogą widoczną w wielu rozwiązaniach Sejmu Czteroletniego tendencję do stworzenia szerszych podstaw kompromisu szlachecko-mieszczańskiego. Znamienne też, że myśl powołania komisji jako organów międzystanowych szlachecko-mieszczańskich nie pojawiła się była jeszcze w 1789 r., kiedy powstawały ustawy o komisjach, a dopiero w wiele miesięcy później, w toku tworzenia ustawy o miastach królewskich: ustawa o komisjach dla Korony przewidywała wybór 16 komisarzy szlachty oraz 3 komisarzy duchownych, zastrzegając ich szlacheckie pochodzenie; podobnie ustawa o komisjach dla Litwy dopuszczała wybór tylko szlachty. I oto ustawa o miastach królewskich z 18 IV 1791 r. pozwoliła mieszczanom obierać do każdej komisji 3 komisarzy miejskich, mieszczan albo szlachtę, ale w każdym razie posesjonatów miejskich<sup>15</sup>. Widać tu różnicę między pierwszym a drugim dwuleciem Wielkiego Sejmu. Łatwo też zauważyć podobieństwo w sposobie wprowadzenia reprezentantów miast do komisji i sejmu: i w jednym, i w drugim przypadku odpowiednie przepisy znalazły się w ustawie o miastach, a nie w ustawach powołujących i określających skład danej instytucji (komisji lub sejmu); w jednym i drugim przypadku udział mieszczan miał być liczbowo nader skromny; w jednym i drugim przypadku reprezentować miasto mógł szlachcic (byle posesjonat miejski).

Rozległe kompetencje komisji porządkowych cywilno-wojskowych objęły szeroko pojęte sprawy kwaterunku i zaopatrzenia wojska oraz sprawy administracji miejscowej, a w skromnym zakresie także i wymiar sprawiedliwości. Komisje miały przedstawiać na sejmikach gospodarskich problemy poprawy dróg lokalnych i poszukiwać środków niezbędnych dla realizacji zamierzeń, a następnie wykonywać uchwały sejmikowe w tym przedmiocie. Prawo o sejmikach z 1791 r. przewidywało, że komisje wojewódzkie będą corocznie składać na sejmikach gospodarskich rozliczenie z powierzonych im zarządowi funduszków specjalnych, przeznaczonych na potrzeby województwa. Nadto

<sup>14</sup> VL, t. IX, s. 136–142, 146–156, zob. s. 232.

<sup>15</sup> Ibid., s. 217, art. II, pkt 11.

— według prawa z 1791 r. — dezyderaty lokalne obmyślane na sejmiku gospodarskim, nie dające się załatwić w istniejących ramach prawnych, miano zlecać komisjom w celu przygotowania odpowiedniej treści projektów instrukcji na sejm (art. XV prawa o sejmikach z 1791 r.). Z mocy tegoż prawa o sejmikach kancelarie komisji przyjmowały zgłoszenia kandydatów do funkcji obieralnych na sejmikach. Komisje porządkowe cywilno-wojskowe przygotowywały księgi ziemiańskie dla kontroli prawa głosowania na sejmikach, co w praktyce na ogół zabierało komisjom sporo czasu; księgi, przechowywane w kancelariach komisji, przedkładano później prezydującym na sejmikach. W praktyce, choć znanej jedynie ułamkowo, chyba dość szeroko rozumiano tak kompetencje komisji, jak i przede wszystkim odnoszące się do jej działalności uprawnienia sejmików. Kiedyś wyrażono się na sejmiku, że „Najjaśniejsze Skonfederowane Rzeczypospolitej Stany złożyły obowiązek na komisje porządkowe cywilno-wojskowe wynalezienia środków takich, które by rząd ekonomiczny polepszyć mogły”, co powinno być realizowane w drodze przedkładania przez komisje stosownych projektów do decyzji sejmiku<sup>16</sup>. Kiedy indziej w sejmikowej instrukcji na sejm znalazło się żądanie skorygowania zasad dyslokacji wojska po województwach oraz przyznania komisjom prawa ściągania podatków i wypłacania należności wojsku, a także prawa kontrolowania stanu wojska<sup>17</sup>, a więc był to postulat idący w kierunku rozszerzenia ram samorządu w przybliżeniu do granic realizowanych przed 1717 r. Innym razem, w lutym 1792 r., na sejmiku deputackim i gospodarskim w Raciążu uchwalono żądanie, by posłowie wniesli do sejmu o przekazanie na potrzeby Rzeczypospolitej sum pozostających m. in. w kasach komisji porządkowych cywilno-wojskowych<sup>18</sup>. Sporo uwagi komisje poświęcały szerzeniu oświaty oraz opiece społecznej<sup>19</sup>.

Obok podobieństw można wskazać na różnice między komisjami a sejmikowymi organami wykonawczymi przed 1717 r., odnoszące się zwłaszcza do sposobu funkcjonowania, cechującego się w komisjach porządkowych większą stabilnością, permanentnością urzędowania, uporządkowaniem prac. Zachodzące liczne podobieństwa między dawnymi sądami (komisjami) skarbowymi, tworzonymi przez sejmiki przed 1717 r., a komisjami porządkowymi, nie wynikały bynajmniej ze świadomego naśladownictwa, ale „z istoty ducha społeczności szlacheckiej” — jak to określił Adolf Pawiński<sup>20</sup>; dodajmy, że niewątpliwie z podobnych potrzeb.

Powiązania komisji porządkowych z sejmikami w ogóle, a z sejmikami gospodarskimi w szczególności, były więc wyraźne, co w znacznym stopniu

<sup>16</sup> Laudum raciąskie z 15 VII 1790 r., rkps Biblioteki PAN w Krakowie (dalej: PAN Kr.) 953, k. 1907–1913.

<sup>17</sup> Instrukcja z 16 XI 1790 r., AGAD, pł. gr. obl., t. 31, k. 145 oraz PAN Kr. 953, k. 1936.

<sup>18</sup> Laudum raciąskie z 26 II 1792 r., PAN Kr. 953, k. 1998–1999.

<sup>19</sup> T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794)*, t. 5, Kraków–Warszawa 1897, s. 196 i n.

<sup>20</sup> A. Pawiński, *Rządy sejmikowe w Polsce 1572–1795 na tle stosunków województw kujawskich*, opr. i wstęp H. Olszewski, Warszawa 1978, s. 522.

czyniło z komisji organy wykonawcze sejmików, a więc w jakimś stopniu upodabniało komisje porządkowe do dawniejszych (sprzed 1717 r.) organów wykonawczych szlacheckiego samorządu gospodarczego. Walerian Kalinka uważał nawet, że komisje porządkowe cywilno-wojskowe zastąpiły dawne sejniki gospodarskie<sup>21</sup>, z czym można się w znacznym stopniu zgodzić, ale oczywiście tylko w odniesieniu do kompetencji, a nie form ustrojowych i zasad funkcjonowania.

Podobieństwom odpowiadały też różnice bardziej generalne, a to sposób powstania i oznaczenia zakresu kompetencji komisji porządkowych oraz dawniejszych organów wykonawczych: te sprzed 1717 były mniej lub bardziej żywiołowym tworem samorządowym ze wszystkimi konsekwencjami, te drugie zaś — powołane przez Sejm Czteroletni — były wynikiem uregulowania ustawowego, a w rezultacie kojarzone być mogą nie tylko z samorządem sensu stricto, ale nawet bardziej z systemem administracji państwowej poruczonej organom samorządowym.

11. Reforma władzy wykonawczej na szczeblu najniższym w czasach stanisławowskich poszła więc pewnymi zygzakami. Najpierw, w latach sześćdziesiątych, skutecznie kontynuowano zapoczątkowane w 1717 r. ograniczanie samorządu ziemskiego nie tworząc w to miejsce żadnych innych rozwiązań, a w szczególności nie poprawiając administracji państwowej, której już wówczas praktycznie nie było.

Generalnie unowocześnienie struktur państwowych w latach Sejmu Czteroletniego nie tylko nie mogło ominąć najniższego szczebla władzy wykonawczo-administracyjnej, ale — zauważmy — właśnie od tej kwestii rozpoczęto naprawę „rządu”. W istocie ustawy o komisjach porządkowych cywilno-wojskowych były pierwszymi tworzącymi nowy fragment struktur państwowych i takimi jedynymi w pierwszym dwuleciu obrad Wielkiego Sejmu. Przyczyn owego pierwszeństwa dopatrywać się co prawda należy w czynnikach natury politycznej, a to w niekonfliktowości proponowanej sprawy, w przeciwieństwie do wielu innych, które w rezultacie ulegały odsuwaniu w czasie. Ale nie mogły to być jedyne przyczyny: problem był do pilnego załatwienia, wymagało tego życie. I właśnie potrzeby życia wskazywały kierunek reformy. Był to — zauważmy — kierunek zgodny z demokratycznymi tradycjami szlacheckiego państwa, z ogólnymi przyzwyczajeniami szlachty co do sposobu wykonywania pewnych funkcji publicznych. Był to wreszcie kierunek, który początkowo miał utrwalać wyłącznie szlachecki charakter państwa i jego instytucji. Kiedy jednak w kilkanaście miesięcy po uchwaleniu ustawy o komisjach porządkowych cywilno-wojskowych — w ustawie o miastach realizowano przesłanki kompromisu szlachecko-mieszczańskiego, wówczas zarysowano go też (skromnie) w składzie komisji, ale już nie w składzie sejmików, którym komisje były w istocie podporządkowane. Reformy instytucji państwowych były wcześniejsze aniżeli reformy społeczne.

Rozwiązania Sejmu Czteroletniego w zasadzie powtórzone zostały w 1793 r.

<sup>21</sup> W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, t. 1, cz. 2, Kraków 1895, s. 644.



12. Kolejny wielki krok, tym razem już ostatni, uczyniono w czasie insurekcji 1794 r. Nie miejsce tu na przedstawianie rozmaitej, niekiedy pogmatwanej i zmieniającej się struktury oraz kompetencji powstańczych komisji porządkowych, ale zauważmy, iż stanowiły one jedyny lokalny organ samorządowy. Sejmiki w czasie insurekcji nie funkcjonowały, tak jak cały dotychczasowy system władz. Rozmaity był sposób powoływania składów osobowych komisji powstańczych, ale kiedy warszawska Rada Zastępcza Tymczasowa — sama będąca tylko wyższą prestieżem komisją porządkową — wyznaczała składy komisji porządkowych dla poszczególnych ziem Mazowsza, usprawiedliwiała się, iż czyni tak gdyż „w ziemiach tych sejmiki wyznaczone być nie mogą”<sup>22</sup>. W składach osobowych widoczne było ścieranie się tradycyjnej przewagi szlacheckiej (gdy składy powoływano samorzutnie w województwach lub ziemiach) z insurekcyjnymi tendencjami do zacierania lub wyrównywania różnic społecznych (gdy składy powoływał lub określał Naczelnik albo Rada Najwyższa Narodowa). Kompetencje zostały dostosowane do czasu wojny, a same komisje poddane ścisłemu nadzorowi, komisarze zaś odpowiedzialności. Mimo znacznych odmienności kompetencji, nadzoru, a także trybu urzędowania, podyktowanych głównie nadzwyczajnymi warunkami wojennymi, wykorzystanie wcześniejszych wzorców było wyraźne, ale z równie wyraźnymi nowymi akcentami społecznymi.

W ten sposób zakończyła się ewolucja form organów samorządu terytorialnego: od wszechogarniającego sejmiku, nie dysponującego początkowo organami wykonawczymi, do organu wykonawczego w miesiącach Sejmu Czteroletniego oraz do zaniku sejmiku w miesiącach insurekcji. Ewolucja nie przebiegała zresztą linią prostą, ale w znacznym stopniu odzwierciedlała siłę samorządu w ogóle i ewolucję ustroju całej Rzeczypospolitej.

13. Koncepcja samorządu w naszym dzisiejszym rozumieniu nie była ówczesnej szlachcie znana w sensie kompleksowej konstrukcji, ale wyczuwano ją jako przysługujące każdemu szlachcicowi prawo radzenia i decydowania o sobie, o swojej ziemi (województwie), o sprawach partykularnych, ale i wspólnych braci szlachty. Takie wycucie wynikało oczywiście z liberalnego ustroju stanowego państwa, wynikało z całokształtu praw przysługujących uprzywilejowanemu stanowi, w końcu z doktryny „złotej wolności”, gdy ta się narodziła. Wynikało z faktu, iż w państwie, które było rzeczą pospolitą, szlachcic był obywatelem.

Samorząd stanowił integralną część szlacheckiej demokracji. Było więc kwestią zależną od potrzeb i szczególnych okoliczności, czy dojdzie do silnego rozwoju samorządu terytorialnego, a takimi sytuacjami były: blokada centralnych instytucji państwa oraz przegrana polityczna szlachty średniej z magnaterią, co skierowało aktywność szlachecką ku demokratycznym instytucjom niższego szczebla. Te okoliczności tłumaczą asynchronizm rozwoju polskiej demokracji w ogóle i szlacheckiego samorządu terytorialnego, który był przeciwieństwem tej demokracji częścią.

<sup>22</sup> *Akty powstania Kościuszki*, t. 1 wyd. S. Askenazy i W. Dzwonkowski, Kraków 1918, s. 85.

Owo przesunięcie w czasie znakomicie przyczyniło się do tego, że rozwój samorządu ziemskiego odbywał się w znacznym stopniu poprzez odbieranie kompetencji sejmowi, a więc poszerzanie swoich uprawnień przez organy samorządowe (sejmiki) kosztem kompetencji organu ustawodawczego (sejmu). Sfera wykonawcza (samorząd) wzmacniała się więc przez odbieranie uprawnień sferze ustawodawczej. Stawia to nienowe pytanie, czy samorząd ziemski przekształcał się w autonomię ziem (województw), a to z kolei musi pociągnąć za sobą pytanie o federacyjną strukturę Rzeczypospolitej. Podtrzymuję tu swój dawniejszy pogląd, iż tak daleko decentralizacja nie zaszła.

Okoliczności kształtowania się samorządu, przy tym kształtowania się żywiłowego, a zwłaszcza wzmiankowane przesunięcie w czasie, przesądziły że sejmiki — instytucja systemu parlamentarnego — stały się głównym, a długo nawet jedynym szlacheckim organem samorządowym. W konsekwencji istniała, praktycznie do końca Rzeczypospolitej, jeśli pominąć krótki okres insurekcji 1794 r., znamienna jedność instytucji ustawodawczej w systemie parlamentarnym demokracji pośredniej oraz instytucji samorządowej, a więc wykonawczej, w systemie demokracji bezpośredniej. W rezultacie przez kilkadziesiąt lat, nawet przez około jeden wiek, przed 1717 r. sejmiki przejmowały do swoich kompetencji zarówno sferę ustawodawczą i uchwałodawczą sejmu, jak też typową sferę zarządu bieżącego.

Sejmik w szlacheckiej doktrynie republikańskiej XVII i XVIII w. postrzegany był jako ważny czynnik demokracji w państwie szlachty, chociaż bardziej wynikało to z jego roli w parlamentarnym systemie przedstawicielskim aniżeli samorządowym. Nie przypadkiem od sejmików zaczął Sejm Czteroletni budowę nowej „formy rządu”.

Teoretycznie biorąc, demokracja bez samorządu terytorialnego jest ułomna, niepełna, co warto pamiętać przy ocenie okresu zwanego niekiedy oligarchią magnacką. Jednak ani demokracja, ani samorząd nie stanowią czynników jednoznacznie usprawniających funkcjonowanie mechanizmu państwowego, choćby przez sam fakt decentralizacji władzy i spowolnienia jej działania. Nie znaczy to bynajmniej, że samorząd i demokracja same w sobie zawierają czynniki słabości; łatwo wskazać na coś przeciwnego: wyzwolone przez demokrację i samorząd inicjatywy obywatelskie mogą być niezmiernie ważnym elementem siły na wielu obszarach ludzkiej działalności. Niemniej w Polsce słabość władzy centralnej i degeneracja ustroju zbiegły się z rozwojem samorządu i niekorzystnie wpłynęły na jego oblicze. Toteż porządkowanie państwa i nowoczesne reformy w drugiej połowie XVIII w. pociągnęły za sobą ograniczenia samorządu i tym samym demokracji, po to, aby przywrócić sprawność państwa i mocno nadwyróżoną demokrację. To polski paradoks.