

PAWEŁ CICHONÍ (Kraków)

Administracja w Rzeczypospolitej szlacheckiej w polskim piśmiennictwie naukowym lat 1995-2007. Przegląd krytyczny

I. Wstęp. II. Podręczniki. III. Monografie. 1. Kształtowanie się organów administracji centralnej i lokalnej oraz systemu biurokratycznego. 2. Administracja skarbowa. 3. Urzędy i korpus urzędniczy. IV. Artykuły. 1. Centralne organy o charakterze rządowym. 2. Administracja skarbowa. 3. Administracja oświatowa. 4. Administracja ochrony zdrowia. 5. Administracja terytorialna i samorządowa. Urzędy lokalne. 6. Administracja powstańcza – tymczasowa. 7. Prawo administracyjne i myśl administracyjna. V. Zakończenie

I. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z dziejami administracji w Polsce w okresie od XVI do XVIII w., opracowanych w piśmiennictwie z lat 1995-2007. W okresie tym zrealizowano wiele postulatów badawczych, dzięki czemu administracja Rzeczypospolitej szlacheckiej stała się nam zdecydowanie lepiej znana.

II. 1. W tym czasie ukazało się kilka podręczników akademickich poświęconych problematyce historii administracji. Opracowania te w sposób syntetyczny przedstawiają historyczną ewolucję form zarządzania państwem, pozwalając lepiej zrozumieć istniejące współcześnie instytucje administracyjne oraz ich genezę. Do publikacji tych należą – według kolejności ich wydania – książki: Huberta Izdebskiego *Historia administracji*¹, Jerzego Malca, Doroty Malec *Historia administracji nowożytnej*², Władysława Ćwika, W. Mróz, Andrzeja Witkowskiego *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*³, Jerzego Malca, Doroty Malec *Historia administracji i myśli admini-*

¹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1980 (wyd. 5 z 2001), ss. 272.

² J. Malec, D. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1996, ss. 172.

³ W. Ćwik, W. Mróz, A. Witkowski, *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*, wyd. 2, Przemyśl 1998, ss. 298.

stracyjnej⁴, Grzegorza Górskiego *Historia administracji*⁵, Tadeusza Maciejewskiego *Historia administracji*⁶, Władysława Ćwika *Historia administracji*⁷, Wojciecha Witkowskiego, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*⁸.

2. Omawiając okres staropolskiej administracji, autorzy tych podręczników koncentrują się przede wszystkim na reformach przeprowadzonych w drugiej połowie XVIII w., które zaowocowały utworzeniem nowoczesnej administracji centralnej oraz zaawansowanymi reformami lokalnymi. Szczególne znaczenie przypisują reformom przeprowadzonym na Sejmie Czteroletnim 1788-1792. Reformy tego okresu dały Rzeczypospolitej nowoczesną konstytucję, kształtującą strukturę aparatu administracyjnego państwa. Powołana została hierarchiczna struktura władz wykonawczych z królem na czele, Strażą Praw pełniącą funkcje rządu, komisjami rządowymi stanowiącymi centralne instytucje resortowe oraz komisjami porządkowymi w województwach, na których spoczywała realizacja funkcji zarządu lokalnego.

3. Książka H. Izdebskiego *Historia administracji*, jak również podręcznik D. i J. Malców *Historia administracji i myśli administracyjnej* obejmują wyłącznie czasy nowożytne i najnowsze, gdyż początków nowoczesnej administracji – *de facto* – doszukiwać się należy przede wszystkim w reformach ustroju administracyjnego przeprowadzanych w dobie absolutyzmu. Nie ograniczając się jednak do tego wyłącznie aspektu, w książkach tych pojawiają się także zagadnienia związane z cechami i zasadami funkcjonowania administracji, naukowymi koncepcjami jej kształtowania, formowaniem się i kształceniem kadry urzędniczej, czy też historycznymi modelami sądownictwa administracyjnego. Spowodowało to, iż książki te należą do najpopularniejszych w Polsce podręczników historii administracji, wykorzystywanych w procesie dydaktycznym na większości uczelni w kraju.

4. W 2007 r. ukazał się najnowszy podręcznik historii administracji, autorstwa W. Witkowskiego. W publikacji tej autor w sposób syntetyczny, ale nie pozbawiony wnikliwości przedstawił dzieje administracji w Polsce od połowy XVIII w. do współczesności. Prezentuje strukturę i zasady działania administracji na ziemiach polskich, a także genezę i warunki powstania przyjętych w Polsce rozwiązań pochodzenia obcego. W książce poruszono także problematykę dotyczącą doktryny i prawa administracyjnego. Na uwagę zasługuje także zamieszczenie licznych ilustracji i map dotyczących omawianych zagadnień.

5. Pozostałe podręczniki poświęcone historii administracji stanowią autorską syntezę ustroju administracyjnego, wyodrębnioną z ogólniejszych monografii poświęconych historii ustrojów państwowych. Spowodowało to, iż

⁴ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000 (wyd. 2 z 2003), ss. 257.

⁵ G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, ss. 310.

⁶ T. Maciejewski, *Historia administracji*, wyd. 2, Warszawa 2006, ss. 324.

⁷ W. Ćwik, *Historia administracji*, Zamość 2002, ss. 168.

⁸ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, ss. 470.

podręczniki te przedstawiają szereg zagadnień ustrojowych od czasów starożytnych aż po czasy współczesne.

6. Od 2002 r. zaczęły ukazywać się również opracowania akademickie zawierające wybrane teksty źródłowe z historii administracji. Książki te stanowią świetną pomoc dydaktyczną, umożliwiającą lepsze poznanie przez studentów dziejów administracji publicznej w Polsce i w innych krajach europejskich. Są to – według kolejności ich wydania – A. Konieczny i T. Kraszewski, *Historia administracji na ziemiach polskich: wybór źródeł*⁹, M. Hładij, J. Malec, D. Malec i Z. Zarzycki, *Historia administracji wybór źródeł*¹⁰, P. Cichoń, M. Hładij, J. Malec, D. Malec i Z. Zarzycki, *Historia administracji i myśli administracyjnej wybór źródeł*¹¹, A. Bereza, G. Smyk, W.P. Tekely i A. Wrzyszczy, *Historia administracji w Polsce 1764-1989 wybór źródeł*¹².

III. W piśmiennictwie z lat 1995-2007 znajdujemy też opracowania o charakterze monograficznym, jak również prace drobniejsze koncentrujące się na wybranych aspektach staropolskiego ustroju administracyjnego, prawa lub myśli administracyjnej tego okresu.

1.1. Do monografii poruszających szeroką problematykę administracyjną należy książka Dariusza Makiły pt. *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej od połowy XVII w. do 1763 r.*¹³ Autor omówił w niej centralne organy władzy wykonawczej oraz organy pomocnicze, dzieląc je na dwie grupy: 1. organy mające umocowanie w prawie i 2. organy niemające takiego umocowania. Przedstawił też ewolucję pozycji prawno-ustrojowej monarchy oraz jego relacje z sejmem. Omówił zadania króla, a w szczególności: administrowanie państwem i majątkiem państwowym, a także ochronę ładu wewnętrznego. Scharakteryzował rolę senatu, któremu przysługiwały funkcje wykonawcze w ramach zarządu ogólnego. Prezentując pozycję ministrów, zaakcentował zastosowanie zasady resortowości przy określaniu ich kompetencji. Przedstawił też ciała doradcze monarchy, do których zaliczył: *senatus consilia* (rady senatu), konferencje senatorów, konferencje senatorów z królem, konferencje ministrów z królem. D. Makiła ukazał również ewolucję i przyczyny reorganizacji władzy wykonawczej, od połowy XVII w. do 1763 r. Podkreślił, iż zarząd Rzeczypospolitej, nieufirmowany sprawnie do końca, stanowił faktycznie i funkcjonalnie określony układ organów i instytucji wyznaczony

⁹ A. Konieczny, T. Kraszewski, *Historia administracji na ziemiach polskich: wybór źródeł*, Wrocław 2002, ss. 520.

¹⁰ M. Hładij, J. Malec, D. Malec, Z. Zarzycki, *Historia administracji wybór źródeł*, pod red. J. Malca, Kraków 2002, ss. 390.

¹¹ P. Cichoń, M. Hładij, J. Malec, D. Malec, Z. Zarzycki, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2006, ss. 452.

¹² A. Bereza, G. Smyk, W.P. Tekely, A. Wrzyszczy, *Historia administracji w Polsce 1764-1989 wybór źródeł*, Warszawa 2006, ss. 532.

¹³ D. Makiła, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej: od połowy XVII wieku do 1763 roku*, *Studia historyczno-prawne*, Toruń 2003, ss. 343.

m.in. przez obowiązujące prawo i praktykę polityczną. Zarazem postawił tezę, iż doświadczenia w zakresie rozwoju i funkcjonowania struktur władzy wykonawczej w Rzeczypospolitej, zdobyte na przestrzeni stuleci od XVII do XVIII stanowiły podstawę do jej dalszej ewolucji, która zaowocowała kolejną przemianą w II połowie XVIII w., tworząc podwaliny pod powstałe wówczas bardziej nowoczesne państwo, jakim była monarchia konstytucyjna. Autor scharakteryzował też terytorialne organy władzy wykonawczej, ich pozycję i kompetencje, tj. starostów, sejmiki, samorząd ziemski. Zwrócił uwagę, że sejmiki zajmowały się wojskiem, sprawami administracyjnymi i podatkowymi. Na początku XVIII w. pojawiły się Rady wojewódzkie, które miały działać stale jako kolegialnie zorganizowane organy wykonawcze samorządu terytorialnego.

1.2. Jednym z najważniejszych ogniw administracji publicznej był i nadal pozostaje resort spraw wewnętrznych. Problematyką tą zajął się A. Misiuk w książce *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (...)*¹⁴. Zaprezentował w niej w oparciu o dotychczasową literaturę kształtowanie się systemu administracji ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w czasie pierwszych reform w Polsce w XVIII w., w wyniku których zaczęły działać instytucje nowoczesnego państwa. M.in. omówił organizację, skład i działalność Rady Nieustającej oraz jednego z jej departamentów, departamentu policji. Podkreślił, iż powierzając Radzie funkcje rządu centralnego, chciano maksymalnie ograniczyć władzę królewską. Zaznaczył, iż wszystkie decyzje, zgodnie z zasadą kolegialności, zapadać miały absolutną większością głosów, a członkowie Rady ponosić mieli odpowiedzialność przed sądem sejmowym za przekroczenie swych uprawnień. Do kompetencji Rady Nieustającej zaliczył: kierownictwo i nadzór nad administracją w państwie, inicjatywę ustawodawczą, kontrolę urzędników centralnych, a od 1776 r. także interpretowanie obowiązującego prawa. Charakteryzując działalność i kompetencje departamentu policji wskazał, iż jego rola ograniczała się głównie do przeprowadzenia reformy ustroju miast królewskich. Autor scharakteryzował również reformy przeprowadzone na sejmie 1788-1792 r., a w szczególności reformy ustrojowe przewidziane w Konstytucji 3 maja 1791 r. Wskazał, iż nowym centralnym organem o charakterze rządowym była Straż Praw, składająca się jedynie z króla, prymasa oraz 5 ministrów. Straży Praw podlegały komisje rządowe „obojsza Narodów” (wspólne dla Polski i Litwy): Wojska, Policji, Skarbu i Edukacji Narodowej. Omawiając zadania Komisji Policji, podkreślił ich szeroki zakres: policję bezpieczeństwa, obyczajową, budowlaną, handlową, ochronę zdrowia, opiekę społeczną itp. Zwrócił również uwagę, iż w celu lepszego wykonania swoich zadań, Polska podzielona została na 8 – podległych Komisji – wydziałów policyjnych. Autor opisał też organizację służb policyj-

¹⁴ A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce: (od połowy XVIII wieku do współczesności)*, zarys dziejów. Olsztyn 2005, ss. 316.

nych w okresie powstania 1794 r., m.in. wydział bezpieczeństwa Rady Najwyższej Narodowej, czy też Deputację Indagacyjną. Podkreślił, iż w wielu miastach, a także województwach i powiatach utworzono specjalną milicję powstańczą.

1.3. Na wybrane elementy ustroju władz policyjnych okresu staropolskiego zwrócił uwagę A. Misiuk również w swoich wcześniejszych artykułach: *Organizacja bezpieczeństwa i porządku publicznego I Rzeczypospolitej (do 1795 r.)*¹⁵ oraz *Służby policyjne na ziemiach polskich w latach 1795-1918*¹⁶. W pierwszym z nich scharakteryzował władze policyjne właściwe dla szlachty i dla mieszczan. Opisując ich kompetencje, a także zależności osobowe i służbowe, przedstawił organy szlacheckie (marszałków, sąd marszałkowski, wojewodów i starostów) oraz organy miejskie (burmistrza, syndyka, hutmanów). Krótko opisał kompetencje i zasady funkcjonowania Departamentu Policji Rady Nieustającej oraz Komisji Policji Obojga Narodów. Scharakteryzował również administrację powstańczą 1794 r. Z kolei w drugim z powyższych artykułów nakreślił zarys władz policyjnych narzuconych Polsce z chwilą utraty niepodległości w 1795 r. przez państwa zaborcze: Rosję, Prusy i Austrię. Natomiast administrację, jej organizację, skład i zadania na ziemiach zajętych przez Prusy podczas rozbiorów Polski krótko opisał J.A. Goclon w monografii *Polska na królu pruskim zdobyta, ustrój, administracja i sądownictwo doby Komisji Rządowej w 1807 roku*¹⁷.

1.4. B. Tyszkiewicz w książce *Komisja Dobrego Porządku w Poznaniu 1780-1784*¹⁸ zwróciła uwagę na szeroki zakres działalności tej komisji, która poprzez odpowiednie regulacje prawne zmierzała do podniesienia z upadku cechów, handlu i rzemiosła, do wdrażania nowatorskich rozwiązań dotyczących ochrony przeciwpożarowej i poprawy stanu sanitarnego miasta. Autorka przedstawiła liczne dowody potwierdzające świetną organizację i prężną działalność poznańskiej Komisji dobrego porządku, która rozpoczęła swoją pracę od zlecenia wykonania mapy miasta i jego okolic, spisu mieszkańców oraz określenia dochodów i wydatków miasta. Umożliwiło to przeprowadzenie licznych reform administracyjnych, a także powstanie budowli, które istnieją do dziś, jak choćby odwach czy fontanna Prozerpiny przed ratuszem. Cennym uzupełnieniem omawianej publikacji jest aneks zawierający wydane drukiem przez Komisję uchwały dla miasta J. K. Mci Poznania.

¹⁵ A. Misiuk, *Organizacja bezpieczeństwa i porządku publicznego I Rzeczypospolitej (do 1795 r.)*, „Przegl. Polic.” R. 9, 1999, z. 1-2, s. 9-15.

¹⁶ A. Misiuk, M. Sokołowski, *Służby policyjne na ziemiach polskich w latach 1795-1918*, „Przegl. Polic.” R. 9, 1999, z. 1-2, s. 16-27.

¹⁷ J.A. Goclon, *Polska na królu pruskim zdobyta, ustrój, administracja i sądownictwo doby Komisji Rządowej w 1807 roku*, Wrocław 2002, ss. 196.

¹⁸ B. Tyszkiewicz, *Komisja Dobrego Porządku w Poznaniu 1780-1784*, wyd. 2, Poznań 2005, ss. 196.

2.1. B. Markowski w książce *Administracja skarbowa w Polsce*¹⁹ nawiązał do historycznych korzeni administracji skarbowej. Zwrócił uwagę m.in. na kształtowanie się, reformę i funkcjonowanie administracji skarbowej w okresie od XVI do XVIII w. Dowodził, iż zmiany w dziedzinie skarbowości w XVI w. spowodowane były ograniczeniem władzy królewskiej przez stale potężniejsze wpływy warstwy szlacheckiej. Doprowadziło to do rozdzielenia skarbu nadwornego i skarbu „pospolitego”. Wskutek tych zmian kontrola podatkowa przekazana została specjalnie w tym celu powołanemu trybunałowi skarbowemu w Radomiu. Autor zwrócił też uwagę, iż z biegiem czasu trybunał stał się instytucją, do której zwracano się z zażaleniami na niesprawiedliwy pobór podatków, na uciążliwości hyberny (zakwaterowania wojska), z prośbami o ulgi podatkowe itp. Sporo uwagi poświęcił nakreśleniu ewolucji zmian zmierzających w kierunku decentralizacji administracji skarbowej, polegającej na przenoszeniu decyzji w sprawach państwowych z sejmów na sejmiki ziemskie. Opisał też organizację i działalność sądów skarbowych powołanych konstytucją z 1658 r. Zdaniem autora, przełomowe znaczenie miał 1717 r., kiedy na sejmie traktatowym położono kres decentralizacji skarbu. Sporo uwagi poświęcił również autor reformom administracji skarbowej przeprowadzonym od 1764 r. Scharakteryzował organizację, kompetencje i funkcjonowanie Komisji Skarbu Koronnego, eksponując przede wszystkim fakt jej wpływu na realizację reform podatkowych i celnych, a także udział w ściąganiu i kontroli ściągłości podatków. Opisał też aparat terenowy tych komisji zajmujący się przede wszystkim egzekucją podatkową.

2.2. A. Perłakowski w monografii *Jan Jerzy Przebendowski jako podskarbi wielki koronny (1703-1729). Studium funkcjonowania ministerium*²⁰ szczegółowo scharakteryzował działalność podskarbiego zmierzającą do uporządkowania spraw skarbowych, monetarnych i przewyciężenia kryzysu gospodarczego. Ostatni rozdział książki poświęcony został funkcjonowaniu administracji skarbowej zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego, a także korpusowi urzędników skarbowych. Autor stawia też tezę, że stała administracja skarbowa istniała już od początku XVIII w., a nie jak podaje większość historyków od 1764 r.

2.3. Anna Filipczak-Kocur w książce *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1648. Projekty – ustawy-realizacja*²¹ w oparciu o źródła rękopiśmienne z archiwów krajowych, rosyjskich, litewskich i ukraińskich omówiła ustawodawstwo skarbowe sejmu w ciągu 60 lat panowania Zygmunta III i Władysława IV. Scharakteryzowała też organizację skarbu koronnego i litewskiego, centralne

¹⁹ B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Kielce 2001, ss. 472.

²⁰ A. Perłakowski, *Jan Jerzy Przebendowski jako podskarbi wielki koronny (1703-1729). Studium funkcjonowania ministerium*, Kraków 2004, ss. 357.

²¹ A. Filipczak-Kocur, *Skarbowość Rzeczypospolitej 1587-1648. Projekty – ustawy – realizacja*, Warszawa 2006, ss. 438.

i lokalne organy administracji skarbowej, a także skarb nadworny i jego miejsce w organizacji skarbowej.

2.4. Marian Zwierzykowski w monografii pt. *Komisja Skarbowa Poznańska, Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*²² przedstawił szereg zagadnień związanych z genezą, organizacją, funkcjonowaniem i kompetencjami komisji, a także ilości, w jakich zlikwidowano tę Komisję. Na uznanie zasługuje także porównanie Komisji poznańskiej z tego typu instytucjami powołanymi w innych częściach kraju, a także z instytucjami czerpiącymi z niej wzór, tj. z Izbą Konsyliarską, Radą Województwa Wielkopolskiego, komisjami *boni ordinis*. Mimo skoncentrowania się na problematyce samej Komisji poznańskiej, autor ukazał również całokształt procesów ustrojowych i przemian skarbowości Rzeczypospolitej od XVI do XVIII w. M. Zwierzykowski postawił tezę, że procesy decentralizacyjne w dziedzinie skarbowości, zapoczątkowane w XVI w., a rozwinięte gwałtownie w XVII w., traktować należy nie jako jednoznacznie negatywny przejaw degeneracji ustroju państwa, ale po części jako element oddolnych prób reformatorskich postulowanych i realizowanych przez naród szlachecki, który zdawał sobie sprawę, iż centralne instytucje skarbowe nie będą w stanie sprostać pojawiającym się wyzwaniom w tej dziedzinie. Dowodzi, iż istnienie tego typu komisji miało wpływ na dalszą ewolucję ustrojowych instytucji samorządowych.

3.1. Z. Góralski w pracach popularnonaukowych *Urzędy i godności w dawnej Polsce*²³ oraz *Encyklopedia urzędów i godności w dawnej Polsce*²⁴ szczegółowo omówił staropolskie urzędy, przedstawiając genezę ich powstania, kompetencje, hierarchię urzędników, a także ich pozycję względem monarchy, sejmu, sejmików i innych organów państwa. Autor podkreślił, iż w Polsce w wiekach XVI-XVIII istniały trzy główne grupy urzędów: państwowe, dworskie i ziemskie. Wyeksponował też osobliwości polskich urzędów m.in. ich dożywotność (jedynie dowiedziona zdrada stanu uzasadniała odwołanie urzędnika). Podobnie jak w wielu krajach Europy również i w Polsce handlowano urzędami, a w wieku XVIII handel ten stał się już regułą. Handlował urzędami zarówno panujący, jak i dygnitarze między sobą. Autor przedstawił także motywy i pobudki szlachty, która zabiegała o stanowiska

²² M. Zwierzykowski, *Komisja Skarbowa Poznańska, Z dziejów sejmikowej administracji i sądownictwa skarbowego w Wielkopolsce w XVII i XVIII wieku*, Poznań 2003, ss. 428. Na ten temat pisał on również w pracy *Komisja Skarbowa Poznańska. Z dziejów twórcy archiwum skarbowego samorządu sejmikowego w XVII i XVIII w.*, „Miscellanea Historico-Archivistica” (t. 12, 2000, s. 35-52), a także: „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” (t. 62, 2002, s. 207-230). Na niektóre aspekty związane ze skarbowością zwraca uwagę T. Ciesielski w pracy *Problematyka badań nad skarbowością polską i litewską czasów saskich (lata 1717-1764)*, „Miscellanea Historico-Archivistica”, t. 12, 2000, s. 95-108.

²³ Z. Góralski *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, wyd. 2, Warszawa 1998, ss. 284.

²⁴ Idem, *Encyklopedia urzędów i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 2000, ss. 192.

i tytuły. Z. Góralski w dalszej części swojej monografii przedstawił genezę oraz ewolucję urzędów senatorskich w zakresie ich pozycji ustrojowej i kompetencji. W Polsce członkami senatu byli: biskupi, wojewodowie, kasztelani i urzędnicy centralni zwani ministrami, do których należeli: marszałek wielki, marszałek nadworny, kanclerz, podskarbi koronny, podskarbi nadworny. Podkreślił też, iż w senacie obowiązywała ścisła hierarchia. Autor scharakteryzował też urzędników centralnych nie zasiadających w senacie, do których zaliczył: sekretarzy wielkich koronnego i litewskiego, referendarzy, instygatora, pisarzy wielkich, kustosza koronnego, marszałka sejmu, a także urzędników zarządu gospodarczego. Omawiając urzędy dworskie, zwrócił uwagę, że były one związane z życiem i organizacją dworu królewskiego. Podzielił je na dwie kategorie: urzędy nadworne oraz urzędy dworu. Wskazał też na pewne odrębności urzędów w Polsce i na Litwie. Charakteryzując urzędy ziemskie, autor podkreślił, iż urzędników tych mianował król według swego uznania. Zaznaczył też, iż hierarchia urzędów była czysto honorowa i nie oznaczała ich wzajemnego podporządkowania. Do najważniejszych urzędników zalicza podkomorzych oraz starostów.

3.2. Pewne wątki poruszone przez Z. Góralskiego podjęli także inni autorzy. J. Kurek w artykule *Obejmowanie urzędów i godności w Rzeczypospolitej u schyłku panowania Augusta II (...)*²⁵ opisał kulisy polityki nominacyjnej w Rzeczypospolitej szlacheckiej. Autor zwrócił uwagę, iż urzędy wszystkich szczebli rozdawane były według wpływów i układu sił, powiązań partnerskich i rodzinnych. Zarazem wskazał, iż pod koniec panowania Augusta II wiele najwyższych urzędów wakowało, w związku z tym temperatura polityczna wśród elit rządowych wzrastała. Zaakcentował również fakt, iż nominacje królewskie nie gwarantowały poparcia ze strony obdarowanego, w związku z tym polityka kadrowa króla była sprawą bardzo delikatną.

3.3. L.A. Sowa w książce *Świat ministrów Augusta II (...)*²⁶ opisał nastroje i poglądy panujące wśród ministrów w okresie panowania tego władcy. Scharakteryzował pozycję i kompetencje ministrów zasiadających z urzędu w senacie. Zwrócił uwagę, iż cechą charakterystyczną formalnej struktury urzędów ministerialnych był brak jakiegokolwiek ich podporządkowania lub wzajemnego powiązania. Dotyczyło to nie tylko ministerstw zajmujących się wyraźnie wyodrębnionymi dziedzinami, takimi jak skarż czy wojsko, ale również urzędów kanclerza i podkanclerzego, mających niemalże identyczny zakres obowiązków i uprawnień. Skutkiem tego formalnie wszystkie ministerstwa były niezależne od siebie i powiązane tylko poprzez osobę króla.

²⁵ J. Kurek, *Obejmowanie urzędów i godności w Rzeczypospolitej u schyłku panowania Augusta II. Przyczynek do problemu*, [w:] *Dyplomacja, polityka, prawo. Księga pamiątkowa ofiarowana profesorowi Henrykowi Kocójowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. I. Panica, Katowice 2001, s. 124-129.

²⁶ L.A. Sowa, *Świat ministrów Augusta II. Wartości i poglądy funkcjonujące w kręgu ministrów Rzeczypospolitej w latach 1720-1728*, Kraków 1996.

3.4. Z kolei na odrębności urzędów koronnych i litewskich zwrócił uwagę Andrzej Rachuba w artykule *Urzednicy nadworni Wielkiego Księstwa Litewskiego w latach 1569-1795 (...)*²⁷. Wskazał na to, że unia lubelska nie zlikwidowała odrębności urzędów na Litwie, choć powszechnie zauważalny był proces powolnego, ale stałego, upodobniania się tych urzędów do polskich. Proces ten wymuszały masy szlachty litewskiej, wyraźnie upośledzonej w prawach w stosunku do swych polskich braci. Omawiając poszczególne urzędy (marszałek nadworny, podskarbi nadworny, podkomorzy, chorąży nadworny, łowczy nadworny, podkoniuszy, podczaszy nadworny) wskazał, iż ich znaczenie w części polegało na wysokiej pozycji w hierarchii (marszałek), w części na dużej możliwości awansu na wysokie urzędy ministerialne i senatorskie (podskarbi) oraz na dostępie do władcy (podkomorzy, łowczy). Duża rozpiętość poszczególnych urzędów nadwornych pod względem znaczenia dawała władcom możliwość obdarowywania zaufanych dworzan, zasłużonych przedstawicieli średniej i drobnej szlachty, bez szans na uzyskanie wysokiego urzędu centralnego, czy też znacznych dochodów.

IV. 1. Wiele uwagi poświęcono w literaturze organizacji i działalności Rady Nieustającej, powołanej w 1775 r. i pełniącej funkcje rządu centralnego w Polsce.

1.1. W. Filipczak w artykule *Wybory Rady Nieustającej na sejmie 1788 roku*²⁸ opisał szczegółową procedurę oraz przebieg wyborów członków Rady Nieustającej, m.in. zgłaszanie kandydatów, deliberowanie, głosowanie, liczenie głosów. Zwrócił uwagę na to, iż sprawa składu Rady była jednym z centralnych przedmiotów zakulisowych debat politycznych w końcu września 1778 r., a zasadniczy wpływ na wynik wyborów miały negocjacje, toczące się w trójkącie Stanisław August – O. Stackelberg – opozycja (S. Lubomirski). Opisując przebieg spotkań, rozmów i ustaleń podkreślił, iż wyniki elekcji były korzystne dla opozycji, co wynikało głównie z poparcia ambasadora Rosji O. Stackelberga. Jednocześnie autor podjął próbę ustalenia przyczyn wprowadzenia do Rady przez O. Stackelberga przeciwników króla. Zaakcentował również, iż do kompetencji sejmu nie należał podział Rady na departamenty, następowało to „za powszechną zgodą jej członków, w wypadku zaś jej braku większością głosów plenum Rady”. Do departamentów należało podejmowanie decyzji w sprawach szczegółowych i przedstawienie wniosków na plenarne posiedzenia Rady. Departament interesów cudzoziemskich w praktyce został podporządkowany królowi.

²⁷ A. Rachuba, *Urzednicy nadworni Wielkiego Księstwa Litewskiego w latach 1569-1795: struktura społeczna i droga awansów*, [w:] *Urzednicy dworu monarszego dawnej Rzeczypospolitej i państw ościennych*. Materiały sesji zorganizowanej przez Zamek Królewski na Wawelu, listopad 1993, pod red. A. Gąsiorowskiego i R. Skowronka, Kraków 1996, s. 55-71.

²⁸ W. Filipczak, *Wybory Rady Nieustającej na sejmie 1788 roku*, [w:] *Studia z dziejów historii Polski i powszechnej od XIII wieku do początków XIX wieku*, red. J. Szymczak, Łódź 1998, s. 117-133.

1.2. Z. Anusik w artykule *Kilka uwag o finansowych aspektach funkcjonowania polskiej służby zagranicznej w latach 1776-1792*²⁹ zwrócił uwagę, że ustanowienie Rady Nieustającej oznaczało m.in. konieczność zmian w organizacji polskiej służby zagranicznej. Śledząc dynamikę wzrostu wydatków na tę służbę, stawia tezę, iż w pierwszej fazie obrad Sejmu Czteroletniego widoczna była wyraźna aktywizacja polskiej polityki zagranicznej, natomiast drastyczna redukcja wydatków na utrzymanie aparatu służby dyplomatycznej po przekazaniu steru polityki zagranicznej państwa w ręce króla Stanisława Augusta i ministra spraw zagranicznych w Straży Praw świadczy o znacznym ograniczeniu tej aktywności. Zwrócił również uwagę, iż polska dyplomacja finansowana była nie tylko ze skarbu publicznego, ale również z prywatnych funduszy: króla czy też osób bezpośrednio zatrudnionych w aparacie polskiej służby dyplomatycznej.

1.3. T. Srogosz w pracy *Zakres działalności Rady Nieustającej w systemie politycznym Rzeczypospolitej w latach 1775-1788*³⁰ opisał skład Rady, jej organizację i kompetencje. Przedstawił również szereg czynników ograniczających działalność Rady, m.in. wpływ O. Stackelberga, przywiązanie szlachty do dawnych urzędów, słabą egzekutywę w terenie spraw policyjno-administracyjnych, brak środków finansowych. Podkreślił jednocześnie, iż ograniczenia te nie przeszkodziły Radzie w załatwieniu bieżących problemów polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz rozwijaniu inicjatyw, które zaowocowały w późniejszym czasie. Wskazał również na powody iluzorycznej odpowiedzialności Rady przed sejmem, co wynikało w szczególności z zasad organizacyjnych sejmu i samej Rady. Przedstawił też proces rozszerzania kompetencji Rady oraz ich wpływ na aktywność Rady w zakresie wydawania rezolucji. Zaakcentował ważny wpływ funkcjonowania Rady na ukształtowanie się profesjonalnego korpusu urzędniczego, co wynikało z możliwości nabywania doświadczenia „zawodowego” zarówno przez konsyliarzy, jak i oficjalistów w czasie prac Rady. Zwrócił uwagę, iż Rada nie mogła, wobec protektoratu rosyjskiego oraz konfliktu króla z opozycją, dokonać zasadniczych zmian w Rzeczypospolitej, ale sprawnie pracowała w ramach ówczesnego systemu politycznego. Na szczególną uwagę zasługuje wyjątkowa zgodność poglądów i współpraca w łonie Rady przedstawicieli różnych orientacji politycznych, którzy rozwijali cichą i „organiczną” pracę.

1.4. W. Szczygielski w artykule *Krytyka parlamentarna Rady Nieustającej (...)*³¹ zwrócił uwagę na fakt, że krytyka sejmowa Rady zdominowana była

²⁹ Z. Anusik, *Kilka uwag o finansowych aspektach funkcjonowania polskiej służby zagranicznej w latach 1776-1792*, [w:] *Studia z dziejów historii Polski i powszechnej od XIII wieku do początków XIX wieku*, pod red. J. Szymczaka, Łódź 1998, s. 135-145.

³⁰ T. Srogosz, *Zakres działalności Rady Nieustającej w systemie politycznym Rzeczypospolitej w latach 1775-1788*, „Prace Nauk. Wyż. Szk. Pedagog. w Częstochowie, Zesz.-y Hist.”, z. 5; 1998, s. 187-195.

³¹ W. Szczygielski, *Krytyka parlamentarna Rady Nieustającej w początkach obrad Sejmu Wielkiego a problem konstytucyjnej reformy władz wykonawczych państwa*, „Przeł. Nauk Hist.” (Łódź), R. 2, 2003, nr 2, s. 67-110.

przede wszystkim pragnieniem obalenia systemu protekcji rosyjskiej nad Polską, co umożliwiłoby uzyskanie niezawisłości politycznej w sposób pokojowy. Opisał bardzo szczegółowo debaty parlamentarne, pełne emocji i kontrowersji. Krytyka ta podyktowana była również uprzedzeniem szlachty do silnej władzy rządowej, która nie mieściła się w oświeceniowym kanonie szlacheckiej kultury republikańskiej, jak i w nowoczesnej, proreformatorskiej koncepcji rozwiązań o charakterze skrajnie republikańskim. Autor podjął próbę oceny działalności Rady Nieustającej z perspektywy obrad Sejmu Wielkiego, przedstawiając bilans jej doświadczeń pozytywnych i negatywnych. Do pozytywnych zaliczył te, które wiązały się z centralizacją władzy: jej funkcje kierownicze i zwierzchnie wobec administracji oraz uprawnienia rządowe. Mimo ostrej krytyki doceniono walory centralizacyjne Rady i wykorzystano je w trakcie późniejszych prac konstytucyjnych. Wykorzystano też zasadę kolegialności, jak również wprowadzono ministerialny charakter nowej władzy rządowej. Do negatywnych doświadczeń zaliczył autor uprawnienia Rady do tłumaczenia ustaw i zawieszania urzędników w ich obowiązkach. Opór społeczny przeciw wspomnianym prerogatywom nie pozwolił na przyznanie powołanej w 1791 r. Straży Praw analogicznych uprawnień.

1.5. W. Szczygielski w artykule *Sejm gotowy i władza typu Straży (...)*³² zwrócił uwagę, iż wraz z początkiem 1789 r. na plan pierwszy w ustrojowych propozycjach reformatorskich wysunęła się koncepcja sejmu gotowego, powiązanego z funkcjonowaniem władzy typu Straż. Podkreślił próbę zharmonizowania oświeceniowej zasady kolegialności z ideą delegacji stanowej, która wprowadzona została na grunt polskiej kultury politycznej przez S. Konarskiego w pracy *O skutecznym rad sposobie*. Zwrócił uwagę, że koncepcja ta wraz z wysiłkami politycznymi Familii, jak również doświadczeniami związanymi z funkcjonującymi od 1764 r. Komisjami rządowymi wywarła poważny wpływ na zakres i rodzaj reform administracyjnych przeprowadzonych na Sejmie Wielkim. Podkreślił także chęć umocnienia – obowiązującej w Polsce już od XVI w. – zasady rozdziału władz: wykonawczej i ustawodawczej. Mocno podkreślił powszechne uznanie, jakim cieszyła się zasada kolegialności, traktowana jako synonim nowoczesności rozwiązań w sferze doskonalenia formacji władz wykonawczych państwa.

2. Osobne artykuły poświęcone zostały również innym centralnym organom administracji powołanym w drugiej połowie XVIII w.

2.1. E. Danowska w artykule *Komisja Skarbu Koronnego – zakres władzy i odpowiedzialności*³³ przybliżyła genezę reformy skarbowej w II połowie XVIII w., dowodząc, iż wynikała ona głównie z tendencji do ograniczania

³² Idem, *Sejm gotowy i władza typu Straży (z badań nad percepcją społeczną reformy ustroju państwa w czasach Sejmu Wielkiego)*, „Przeł. Nauk Hist.” (Łódź), R. 2, 2003, nr 1, s. 65-112.

³³ E. Danowska, *Komisja Skarbu Koronnego – zakres władzy i odpowiedzialności*, „Rocz. Bibl. PAN Krak.”, R. 41, 1996, s. 45-62.

władzy podskarbach. Opisała tryb urzędowania Komisji, jej zadania, m.in. uporządkowanie stosunków pieniężnych na terenie Rzeczypospolitej³⁴, sprawy podatkowe, gospodarcze, troska o stan zdrowia społeczeństwa, stan infrastruktury technicznej, a także dalsze reformy tej instytucji przeprowadzone na Sejmie Wielkim. Stawia tezę, iż chciano stworzyć sprawny aparat administracyjny, który miał funkcjonować automatycznie, niezależnie od panującego. Zaakcentowała też wymóg fachowości pretendujących na komisarzy i fakt otrzymywania przez nich stałych pensji. Świadczyło to o zarysowywaniu się nowoczesnych elementów biurokratycznych w administracji Rzeczypospolitej szlacheckiej. Zwróciła też uwagę, iż działalność Komisji w sprawach miast wspierana była przez komisje *boni ordinis*, a potem komisje cywilno-wojskowe, jednak dopiero na Sejmie Wielkim sprecyzowano zasady współpracy Komisji Skarbu z komisjami „samorządowymi”.

2.2. Z kolei Witold Filipczak w artykule *Kontrola Komisji Skarbu Litewskiego na sejmie 1778 r.*³⁵ zwrócił uwagę na fakt powoływania komisji przez sejm oraz na odpowiedzialność parlamentarną jej członków. Wiązało się to z koniecznością składania sejmowi sprawozdań ze swej działalności i uzyskania od sejmu absolutorium. Opisał debatę sejmową poświęconą tej sprawie. Natomiast w książce *Sejm 1778 roku*³⁶ sporo miejsca poświęcił opisowi kontroli organów władzy wykonawczej, tj. komisji rządowych oraz Rady Nieustającej przeprowadzonej na tym sejmie.

3.1. Krzysztof Góźdź-Roszkowski w artykule *Pozycja Komisji Edukacji Narodowej względem Sejmu w świetle ustawodawstwa (1773-1793)*³⁷ skupił się na przedstawieniu organów uprawnionych do powoływania komisarzy, prezesa KEN, dokonywania zmian w strukturze organizacyjnej Komisji, a także omówił zasady odpowiedzialności prawnej członków Komisji. Ukazał ewolucję uregulowań prawnych w tym zakresie, sięgających od 1773 r., aż do ustawodawstwa sejmu grodzieńskiego 1793 r.. Przedstawił też regulacje prawne dotyczące parlamentarnej kontroli finansowej KEN.

3.2. O reorganizacji szkolnictwa średniego na Wileńszczyźnie pisał T. Kasabuła w artykule *Problem reorganizacji szkolnictwa średniego w diecezji wileńskiej w czasach Komisji Edukacji Narodowej*³⁸. Zwrócił uwagę na brak wyrazistej koncepcji reorganizacji szkół średnich, co spowodowało, iż refor-

³⁴ Szerzej na ten temat pisze E. Danowska, *Wkład Komisji Skarbu Koronnego w uporządkowanie stosunków monetarnych Rzeczypospolitej (1764-1794)*, „Wiadomości Numizmatyczne”, 1997, nr 2, s. 34-39.

³⁵ W. Filipczak *Kontrola Komisji Skarbu Litewskiego na sejmie 1778 r.*, [w:] *Studia z dziejów średniowiecza i czasów nowożytnych*, pod red. Stanisława M. Zajączkowskiego, Łódź 2000, s. 181-200.

³⁶ W. Filipczak, *Sejm 1778 roku*, Warszawa 2000.

³⁷ K. Góźdź-Roszkowski, *Pozycja Komisji Edukacji Narodowej względem Sejmu w świetle ustawodawstwa (1773-1793)*, „Studia Prawn.-Ekonom.”, t. 55, 1997, s. 91-109.

³⁸ T. Kasabuła, *Problem reorganizacji szkolnictwa średniego w diecezji wileńskiej w czasach Komisji Edukacji Narodowej*, „Studia Teologiczne”, t. 17, 1999, s. 245-262.

ma ta trwała nieprzerwanie od 1775 do 1783 r. Opisał zasady uporządkowania dóbr pojezuickich oraz zarządzania tymi dobrami, najpierw przez Komisję Rozdawniczą, a później już samodzielnie przez Komisję Edukacji Narodowej. Mocno wyeksponował rolę biskupa Massalskiego, pierwszego prezesa KEN, w przeprowadzeniu powyższych reform. Zaakcentował fakt trudności kadrowych związanych z brakiem odpowiednio wykwalifikowanych nauczycieli, w związku z czym eks-zakonnicy stanowili trzon personelu nauczającego. Opisał również prace nad przygotowaniem programu nauczania dla szkół średnich.

4.1. T. Srogosz w artykule *Skład, kompetencje i działalność Komisji nad Szpitalami w latach 1775-1780*³⁹ scharakteryzował działalność tej resortowej instytucji powołanej do ochrony zdrowia publicznego. Zwrócił uwagę, iż komisja ta powołana została osobno dla Koronny i Litwy. Zajmowały się one zakładaniem szpitali i reorganizacją zarządu tych już istniejących, organizacją powiatowych służb zdrowia, powołaniem kolegium lekarzy, aptekarzy i akuszerów, organizacją szpitali dla inwalidów wojskowych, zwalczaniem żebractwa oraz działalnością prewencyjną, przejawiającą się m.in. we wprowadzeniu szczepienia przeciwko ospie. Autor podkreślił, iż terenowe organy służby zdrowia i władz administracyjnych zobowiązano do ochrony zdrowia publicznego, powierzając nadzór nad zdrowiem mieszkańców powiatu kierowniczym władzom szpitala powiatowego. Lecznictwo miało być oparte na zasadzie powszechności świadczeń, z możliwością usług bezpłatnych dla najuboższych. W rzeczywistości komisje te nie spełniły pokładanych w niej nadziei.

4.2. Potwierdzają to m.in. ustalenia Z. Góralskiego zawarte w książce *Szpitala na Lubelszczyźnie w okresie przedrozbiorowym*⁴⁰, z których wynika, iż szpitale działające na tym obszarze w okresie od XV do XVIII w., miały niemal w 100% charakter parafialny i zarządzał nimi miejscowy proboszcz. Nielicznymi szpitalami tworzonymi w dobrach królewskich zarządzał świecki prowizor.

5. Innym aspektem administracji staropolskiej, który spotkał się z zainteresowań badaczy, była reforma administracji terytorialnej i podziałów administracyjnych Polski.

5.1. Piotr Jurek w artykule *Uwagi o terminologii jednostek podziałów polityczno-administracyjnych w dziejach Polski*⁴¹ zwrócił uwagę, że od unii lubelskiej występowały w terminologii podziałów terytorialnych państwa pol-

³⁹ T. Srogosz, *Skład, kompetencje i działalność Komisji nad Szpitalami w latach 1775-1780*, „Biuletyn Inst. Filoz.-Hist. WSP w Częstochowie”, nr 26, 2000, s. 59-64.

Z. Guldon, W. Kowalski, *Szpitala w województwie sandomierskim w drugiej połowie XVII wieku*, „Nasza Przyszłość”, t. 84: 1995, s. 81-134.

⁴⁰ Z. Góralski, *Szpitala na Lubelszczyźnie w okresie przedrozbiorowym*, Lublin 1999 (opracowała i przygotowała do druku Danuta Wójcicka-Góralska).

⁴¹ P. Jurek, *Uwagi o terminologii jednostek podziałów polityczno-administracyjnych w dziejach Polski*, [w:] *Studia historycznoprawne*, pod red. A. Koniecznego, Wrocław 2001, s. 293-311.

skiego: województwa, ziemie, powiaty oraz kasztelanie i starostwa⁴². Jednostki te przetrwały aż do upadku Rzeczypospolitej. Podkreślił również, iż ewolucja w zakresie polskiego parlamentaryzmu doprowadziła do wytworzenia się większych jednostek terytorialnych w znaczeniu polityczno-administracyjnych, tj. prowincji. Wskazał, że na sejmie grodzieńskim 1793 r. zamierzano przeprowadzić poważne zmiany w podziale terytorialnym, m.in. zmiany granic i liczby jednostek podziału terytorialnego. Wybuch powstania kościuszkowskiego uniemożliwił jednak przeprowadzenie tych reform. Zwrócił też uwagę na powołanie dozorów jako najniższej jednostki podziału terytorialnego w okresie powstania kościuszkowskiego.

5.2. H. Suchojad w artykule *Staropolscy wojewodowie sandomierscy*⁴³ zwrócił uwagę, iż wojewoda był najważniejszym dostojnikiem ziemskim i senatorem świeckim. W sposób bardzo syntetyczny omówił kompetencje wojewodów, zwracając uwagę, iż w XVI wieku tracili oni kompetencje polityczne i ministerialne na rzecz reprezentacyjnych i senatorskich. Z szerokich uprawnień wojskowych pozostało im jedynie doprowadzenie pospolitego ruszenia na punkt zbiorczy. Ponadto przewodniczyli sejmikom elekcyjnym oraz sprawowali nominalny nadzór nad miastami. Autor scharakteryzował również dzieje urzędu wojewodów na terenie byłego województwa sandomierskiego.

Jednym z najważniejszych urzędników administracji terytorialnej był starosta. Obok starostów prowincjonalnych, zarządzających wielkimi terytoriami w imieniu króla (starostowie wielkopolski, ruski, podolski), pojawili się starostwie grodzcy, zarządzający konkretnym zamkiem (grodem) i okolicznymi dobrami królewskimi. Do starostów grodzkich należały też szerokie uprawnienia policyjne i sądowe.

5.3. R. Szczygieł w artykule *Rola starostów w życiu miast królewskich województwa sandomierskiego w XVI wieku (...)*⁴⁴ zwrócił uwagę, iż zjawisko narastającej ingerencji starostów w życie miast wiązało się niewątpliwie ze specyfiką mieszczaństwa. Nie udało się mu utworzyć ogólnopaństwowego stanu, który opierałby swoje działania na jedności mieszkańców miast i przywilejach wspólnych dla ogółu. Wydawane przez monarchę przywileje dla poszczególnych miast powiększały partykularyzm i ułatwiały działalność starostom. Taka sytuacja prowadziła również do ułatwienia szlachcie monopolizacji życia gospodarczego i społecznego państwa. Autor przedstawił kilka przy-

⁴² Kwestię tę poruszył również S. Grodziski w artykule *De republica ordinanda. Uwagi nad rozwojem form podziału administracyjnego Polsce*, PiP, R. 53; 1998; nr 8, s. 3-12.

⁴³ H. Suchojad, *Staropolscy wojewodowie sandomierscy*, [w:] *ET QUORUM pars magna fui ... księga pamiątkowa poświęcona profesorowi Zbigniewowi Janowi Góralskiemu*, pod red. W. Kalwata i A. Penkalli, Kielce 2003, s. 159-167.

⁴⁴ R. Szczygieł, *Rola starostów w życiu miast królewskich województwa sandomierskiego w XVI wieku. Z dziejów ograniczania autonomii miejskiej*, [w:] *Sandomierz. Z dziejów polityki, prawa i kultury*. Komitet red. M. Bec, T. Kęsik, R. Tokarski, P. Witek, A. Wrzyszczyk, Sandomierz 2001, s. 89-102.

kładów ingerencji starostów w funkcjonowanie miast województwa sandomierskiego i próby przyjęcia ich majątku oraz dochodów. Pomimo przychylnych decyzji królewskich, miasta małe i średnie nie miały zazwyczaj możliwości wyegzekwowania jego postanowień, zwłaszcza jeśli chodzi o powinności, grunty miejskie czy przywileje gospodarcze. Inaczej wyglądała sytuacja miasta Sandomierz, któremu udało się zachować przywileje gospodarcze i autonomię miejską.

5.4. Z kolei H. Suchojad w artykule *Urząd starosty w Rzeczypospolitej XIV-XVIII wieku*⁴⁵, skupił się na omówieniu kompetencji starosty na przestrzeni pięciu wieków. Autor zwrócił uwagę, iż od XVI w. następuje ograniczanie kompetencji i spadek prestiżu urzędu starościńskiego oraz jego upodobnienie do urzędu ziemskiego, co wynikało przede wszystkim z chęci osłabienia pozycji króla i było zgodne z zasadami rozwijającej się demokracji szlacheckiej. Zasadnicza reforma tego urzędu przypada na czasy reform stanisławowskich w II połowie XVIII w. Na podstawie ustawy z 1775 r. odebrano starostom zarząd dóbr królewskich oraz wprowadzono ich wybór przez sejmiki. Jednocześnie następował proces ograniczania uprawnień administracyjnych starostów na rzecz sejmików ziemskich. Od 1789 r. zaczęły zagrażać starostom komisje cywilno-wojskowe, mające charakter samorządowych organów, których kompetencje, zwłaszcza gospodarcze, były znacznie szersze niż starostów. Konstytucja z 1791 r. znosiła sądownictwo grodzkie (starościńskie), co w praktyce kładło kres działalności starostów jako urzędników administracji państwowej.

5.5. T. Srogosz w artykule *Geneza i funkcjonowanie komisji dobrego porządku*⁴⁶ zwrócił uwagę na pewne rozbieżności w literaturze przedmiotu dotyczące genezy tych komisji. Autor przedstawił własną teorię w tym względzie, dowodząc, iż powołanie komisji wynikało z konieczności zapełnienia luki, jaka powstała w związku z ograniczeniem w latach 1764-1768 administracyjnych funkcji sejmików. Komisje *boni ordinis* (dobrego porządku) powołane zostały głównie w celu podniesienia z upadku miast królewskich i uzdrowienia ich gospodarki. Powierzono im wiele uprawnień policyjnych. Zajęły się one: uporządkowaniem miast, sprawą ich oczyszczenia, odbudową ulic i domów według nowego planu regulacyjnego, wybrukowaniem ulic, sprawami związanymi z bezpieczeństwem przeciwpożarowym itp. Analizując aktywność komisji, autor wyodrębnił dwa okresy jej działalności: od 1765 r. do sejmiku rozbiorowego oraz od 1776 r. do reform Sejmu Czteroletniego. Podjął również próbę wykazania, iż w działalności komisji dobrego porządku odzwierciedlał się schemat narzucony przez komisje sejmowe i decyzje władz

⁴⁵ H. Suchojad, *Urząd starosty w Rzeczypospolitej XIV-XVIII wieku*, [w:] *Z historii ustroju państwa polskiego od XIV do XX wieku*, pod red. W. Salety, Kielce 2003, s. 27-40.

⁴⁶ T. Srogosz, *Geneza i funkcjonowanie komisji dobrego porządku*, [w:] *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. 2, pod red. J. Matuszewskiego, Łódź 1995, s. 152-163.

naczelnych oraz prawie jednobrzmiące reskrypty królewskie. Zaakcentował fakt, iż po likwidacji komisji dobrego porządku ich następczynie, tj. komisje cywilno-wojskowe, lepiej działały w tych ośrodkach, w których wcześniej sprawnie działały komisje *boni ordinis*.

5.6. O działalności niektórych komisji dobrego porządku pisała też K. Krawczyk w artykule *Działalność komisji boni ordinis województwa kaliskiego i poznańskiego w latach 1756-1767*⁴⁷, jak również R. Król w artykule *Reformy miejskie w Kamieńcu Podolskim. Działalność Komisji Boni Ordinis i Komisji Porządkowych Cywilno-Wojskowych*⁴⁸.

W 1789 r. powołane zostały komisje porządkowe cywilno-wojskowe, działające w danej ziemi, województwie lub powiecie. Nowy podział terytorialny wprowadzała ustawa z 2 listopada 1791 r., ale i ona nie tworzyła w pełni nowoczesnego podziału administracyjnego państwa. Kraj został wówczas podzielony zasadniczo na województwa i powiaty, wyodrębniono jednak pewne ziemie, opierając się na tradycjach historycznych.

5.7. O działalności Komisji Porządkowej Cywilno-Wojskowej w Wielkim Księstwie Litewskim pisał J. Gordiejew⁴⁹. Omawiając zadania komisji, zaakcentował on, iż szczególnie aktywnie i z pozytywnymi rezultatami zajmowała się sprawami podatkowymi, podbudową infrastruktury, handlu miejskiego, wydawaniem paszportów, ewidencją meldunkową, szpitalnictwem, szkolnictwem. Scharakteryzował skład i organizację pracy Komisji. Podkreślił, iż w praktyce dochodziło do współpracy, ale i do zatargów pomiędzy komisjami a władzami miejskimi. Mimo to, powołanie tych komisji było doniosłą reformą, która umożliwiła podjęcie realizacji zakrojonych na szeroką skalę dalszych planów reform na szczeblu lokalnym.

5.8. J. Pielas w artykule *Zarys dziejów samorządu miast królewskich w I Rzeczypospolitej*⁵⁰ zwrócił uwagę, iż w XVI stuleciu miał miejsce proces pewnej demokratyzacji samorządu miejskiego. Do współdziałania w zarządzaniu gminą miejską (zwłaszcza w zakresie kontroli finansów) w większości dużych miast ustanowiono reprezentację pospólstwa, zwaną trzecim ordynkiem lub urzędem panów gminnych. W ten sposób organ ten stał się – obok rady

⁴⁷ K. Krawczyk, *Działalność komisji boni ordinis województwa kaliskiego i poznańskiego w latach 1756-1767*, „Biuletyn Inst. Filoz.-Hist. WSP w Częstochowie”, nr 27, 2001, s. 196-201.

⁴⁸ R. Król, *Reformy miejskie w Kamieńcu Podolskim. Działalność Komisji Boni Ordinis i Komisji Porządkowych Cywilno-wojskowych*, [w:] *Kamieniec Podolski. Studia z dziejów miasta i regionu*. [Inst. Historii Akad. Pedagog. w Krakowie, Inst. Historii Architektury i Konserwacji Zabytków Politechniki Krakowskiej, wyd. naukowe AP w Krakowie], Kraków 2000, t. 2, s. 157-187.

⁴⁹ J. Gordiejew, *Z dziejów Komisji Porządkowej Cywilno-Wojskowej w Wielkim Księstwie Litewskim*, „Rocz. Bibl. Nauk. PAU i PAN w Krakowie”, t. 47, 2002, s. 167-192. Różne aspekty działalności grodzieńskiej Komisji Porządkowej Cywilno-Wojskowej przedstawił w *Próby reform miejskich w Grodnie w dobie Oświecenia*, „Rocz. Bibl. Nauk. PAU i PAN w Krakowie”, t. 46, 2001, s. 227-257.

⁵⁰ J. Pielas, *Zarys dziejów samorządu miast królewskich w I Rzeczypospolitej*, [w:] *Z historii ustroju państwa polskiego od XIV do XX wieku*, pod red. W. Salety, Kielce 2003, s. 41-68.

i ławy – organem władz miejskich. Równoległe do tego procesu demokratyzacji samorządu miejskiego od pierwszej połowy XVI w. następowało zjawisko ograniczania autonomii miast królewskich. Na przykładzie kilku miast przedstawia autor na czym polegał ten proces. Charakterystyczną cechą ustroju wewnętrznego miast w nowożytnej Polsce była różnorodność form organizacji samorządu miejskiego oraz związany z tym brak powszechnych zasad dotyczących podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami samorządu. Samorząd ten doznał poważniejszych zmian dopiero w drugiej połowie XVIII w. Zmiany te wiązały się z reformami, jakie zostały podjęte za panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego. Próbę reformy miejskiej w miastach królewskich miały podjąć komisje *boni ordinis*. Autor opisał działalność komisji w Warszawie, Krakowie i Kaliszu. Reforma samorządu wiązała się z kwestią koniecznej zmiany statusu społecznego i prawnego mieszczan oraz podźwignięcia rzemiosła i handlu. Wskazał również na wpływ działalności Jana Dekerta w Warszawie. Omówił konstytucję „urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim” z 1791 r. i wprowadzone na tej podstawie nowe zasady organizacji miast królewskich: ujednoczenie wyboru władz miejskich, podział administracyjny miast itp.

5.9. Grażyna Bałtruszajtys w studium „Zgromadzenia ludu miejskiego” według projektów i ustaw Sejmu Czteroletniego⁵¹ zwróciła uwagę na publicystykę polityczną oraz projekty ustaw sejmowych, które opowiadały się za reorganizacją samorządności mieszczańskiej oraz organizacji miast. Autorka dowodzi, iż przyczyniły się one wydatnie do uchwalenia przez sejm w dniu 27 czerwca 1791 r. „Urządzenia wewnętrznego miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim” oraz „Ostrzeżenia względem egzekucji prawa w miastach naszych dawniej królewskich, teraz wolnych Rzeczypospolitej”. Omawiając „Urządzenia”, wskazała, iż wprowadzono dla wszystkich miast jednakowe prawo, gwarantując mieszczanom wybór władz miejskich: magistratu, burmistrzów, wójtów i „wszystkich urzędników” oraz zezwalając „czynić rozporządzenia, co do wewnętrznych porządków (...)”. Omówiła również zadania i kompetencje zgromadzeń miejskich (elekcje urzędników, podejmowanie uchwał, słuchanie „relacji” plenipotentów miejskich uczestniczących w obradach Sejmu, układanie *desideriów* na sejm dla plenipotentów).

5.10. Z kolei Jerzy Malec w artykule *Sejm grodzieński 1793 roku a unia polsko-litewska*⁵² opisał zmiany wprowadzone na tym sejmie, zmierzające do częściowego rozluźnienia scentralizowanych w poprzednim okresie instytucji

⁵¹ G. Bałtruszajtis, „Zgromadzenia ludu miejskiego” według projektów i ustaw Sejmu Czteroletniego, [w:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane prof. Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesięciolecie pracy twórczej*, Warszawa: Wyd. Sejm. 1996, s. 47-54.

⁵² J. Malec, *Sejm grodzieński 1793 roku a unia polsko-litewska*, [w:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane prof. Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesięciolecie pracy twórczej*, Warszawa 1996, s. 148-153.

wykonawczych. Wskazał też na wprowadzenie nowego podziału terytorialnego, a zwłaszcza zastąpienie trzech dotychczasowych prowincji (Małopolski, Wielkopolski, Litwy) dwoma nowymi: Koroną i Litwą. Podkreślił zarazem, że mimo obalenia Konstytucji 3 maja i przywrócenia wielu dawnych rozwiązań ustrojowych (wolna elekcja, *liberum veto* itd.), pozostawiono stosunkowo sporo z dokonanych wcześniej reform administracyjnych.

6. W piśmiennictwie z lat 1995-2007 pojawiło się również kilka opracowań poświęconych administracji powołanej w okresie powstania w 1794 r. Była ta ostatnia szansa ratowania Rzeczypospolitej, w trakcie której podjęto kolejną próbę kształtowania administracji publicznej, choć tymczasowej, bo związanej ściśle z okresem powstania narodowego. Naczelną władzę rządowo-administracyjną została złożona początkowo w ręce Rady Zastępczej Tymczasowej, zaś od końca maja 1794 r. przejęła ją Rada Najwyższa Narodowa.

6.1. J. Diudziński w artykule *Rada Zastępcza Tymczasowa – pierwszy rząd powstania kościuszkowskiego*⁵³ scharakteryzował ten organ, opisując kulisy jego powstania (w tym ważną rolę króla Stanisława Augusta i prezydenta Warszawy I.W. Zakrzewskiego), zakres terytorialny jej aktywności, kompetencje, aż do momentu powołania Rady Najwyższej Narodowej. Autor skoncentrował też uwagę na wzajemnych relacjach pomiędzy Radą a naczelnikiem powstania T. Kościuszką oraz królem.

6.2. Z. Góralski w artykule *Ustrój powstania kościuszkowskiego*⁵⁴ scharakteryzował pozycję ustrojową, zadania oraz sposób powoływania członków organów władzy powstańczej zarówno w Polsce, jak i na Litwie. Omawiając Radę Najwyższą Narodową, autor zwrócił uwagę na jej daleko idącą specjalizację resortową. Rada dzieliła się na 8 wydziałów: Porządku, Bezpieczeństwa, Sprawiedliwości, Skarbu, Żywności, Potrzeb Wojskowych, Interesów Zagranicznych i Instrukcji Narodowej. W jej skład wchodził: Naczelnik Siły Zbrojnej Narodowej, 8 członków – kierowników poszczególnych resortów – i 32 zastępców. Autor opisał zadania należące do poszczególnych wydziałów. Omówił także administrację terenową powołaną w tym czasie, tj. komisje porządkowe, wywodzące się z odpowiednich instytucji powołanych na Sejmie Wielkim. W odróżnieniu od tamtych, komisje powstańcze cechowała daleko idąca specjalizacja resortowa (dzieliły się na 7 wydziałów). Ponadto, komisarze ponosili odpowiedzialność zarówno polityczną, jak i prawną. Autor przedstawił też organizację dozorów (obejmujących do 1200 dymów, czyli gospodarstw wiejskich), będących najniższym szczeblem administracji powstańczej.

⁵³ J. Diudziński, *Rada Zastępcza Tymczasowa – pierwszy rząd powstania kościuszkowskiego*, [w:] *Przez tysiąclecia – państwo – prawo – jednostka. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa. Ustrój 17-20 września 2000 r.*, pod red. A. Lityńskiego, M. Mikołajczyka, T. 1-3, Katowice 2001, s. 117-127.

⁵⁴ Z. Góralski, *Ustrój powstania kościuszkowskiego*, [w:] *Powstanie kościuszkowskie 1794. Z dziejów polityczno-społecznych*, Warszawa 1998, s. 30-49.

6.3. P. Cichoń w artykule *Pozycja ustrojowa dozorczy w administracji Rzeczypospolitej szlacheckiej*⁵⁵ omówił genezę utworzenia dozorców i powołania dozorców, ich kwalifikacje i zadania. Szczególnie wnikliwej analizie poddane zostały zadania dozorców powołanych w insurekcji kościuszkowskiej, którzy pełnili funkcje arbitrów w sprawach spornych pomiędzy dworem a wsią. Ponadto do ich obowiązków należało m.in.: zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, sporządzanie spisów ludności i ewidencja gruntów, nadzór nad drogami i mostami, nad rozwojem rolnictwa, ochroną lasów itp. Autor ukazał podobieństwa i różnice pomiędzy dozorcami powołanymi w miastach królewskich (na mocy ustaw z 1791 i 1793 r.) i dozorcami „kościuszkowskimi”.

7. W literaturze omawianego okresu pojawiło się również kilka publikacji poświęconych prawu administracyjnemu i myśli administracyjnej.

7.1. T. Srogosz w artykule *Reforma opieki społecznej i zdrowotnej (...)*⁵⁶ zwrócił uwagę na główne postulaty A. Popławskiego, J. Wybickiego i J.F. Naxa dotyczące tych reform. Wspólnym elementem łączącym te postulaty jest to, iż odpowiedzialnością za zrealizowanie ich w praktyce obarczają administrację państwową. Warto podkreślić, iż autorzy ci reprezentowali polityczny nurt polskiej myśli administracyjnej.

7.2. Jednym z zadań, które należały do organów administracyjnych, było zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpożarowego, czyli tzw. „policja ognio-wa”. Maurycy Zajęcki w artykule *O badaniach nad regulacjami administracyjnymi w prawie miejskim. Analiza przepisów przeciwpożarowych w dawnych miastach polskich*⁵⁷ przeprowadził analizę ówczesnych przepisów przeciwpożarowych. Omawiając treść tych regulacji, autor ukazał reorganizację służb patrolowych w różnych miastach, regulacje dotyczące przenoszenia zakładów produkcyjnych poza miasto, o ile stwarzały zagrożenie pożarowe, np. dla browarów, gorzelnii, pieców garncarskich.

V. Podsumowując, stwierdzić można, że w literaturze z lat 1995-2007 podjęto szereg tematów, które pozwoliły na lepsze poznanie dziejów polskiej administracji od XVI do XVIII w. Obecny stan badań potwierdza formułowane wcześniej w literaturze przedmiotu tezy, iż:

1. cechą charakterystyczną okresu od XVI do XVIII w. jest dominacja szlachty, która, walcząc o umocnienie swojej pozycji i niezależności od monarchii, osłabiała tempo reorganizacji aparatu administracyjnego;

⁵⁵ P. Cichoń, *Pozycja ustrojowa dozorczy w administracji Rzeczypospolitej szlacheckiej*, „Państwo i Społeczeństwo”, VI: 2006, nr 4, s. 53-72.

⁵⁶ T. Srogosz, *Reforma opieki społecznej i zdrowotnej jako czynnik poprawy parametrów ilościowych i jakościowych potencjału ludnościowego według populacjonistów polskich drugiej połowy XVIII wieku*, „Przegl. Nauk Hist.” (Łódź), R. 2, 2003, nr 1, s. 47-64.

⁵⁷ M. Zajęcki, *O badaniach nad regulacjami administracyjnymi w prawie miejskim. Analiza przepisów przeciwpożarowych w dawnych miastach polskich*, CPH, t. 56, 2004, z. 2, s. 125-155.

2. do 1764 r. dominowały w administracji tradycyjne formy zarządu centralnego i lokalnego, wywodzące się z epoki średniowiecza;

3. na II połowę XVIII w. przypadł rozwój nowoczesnych form zarządu państwa polskiego, których celem było usprawnienie aparatu administracyjnego, a tym samym wzmocnienie państwa. Reformy te podjęto jednak zbyt późno i nie przeszkodziły one upadkowi Rzeczypospolitej w 1795 r.;

4. wykorzystywano wzorce zachodnie do modernizowania państwa, o ile nie podważały one republikańskiego charakteru państwa polskiego;

5. charakterystyczną cechą staropolskiej administracji oraz prawa administracyjnego – wyróżniającą ją od rozwiązań istniejących w państwie absolutnym – było to, iż struktura, zadania i działalność organów administracyjnych zostały określone, zwłaszcza w II poł. XVIII w., w sposób wyraźny przepisami prawa. Funkcjonować mogły wyłącznie w ramach ustaw sejmowych oraz na ich podstawie. Prowadziło to do związania prawem całego aparatu administracyjnego w państwie.

ADMINISTRATION IN THE ESTATE OF THE NOBILITY IN THE LITERATURE PUBLISHED IN 1995-2007. A CRITICAL REVIEW

Summary

The paper is a review of the state of research on administration in Poland in the period of the nobility, conducted on the basis of scientific publications, coursebooks and other source materials published between 1995 and 2007. The main focus has been put on the key theses presented in monographs and papers on the history of old Polish administration. It includes issues like the development of central and local administration, the rise of the bureaucratic system and fiscal administration, the establishment of various public offices and the corps of civil servants. Many papers deal widely with central organs of government and administration such as: fiscal, educational, health service, territorial, local self-governing and other temporary units of insurgent administration. Other focus on the administrative law and the administrative thought then being created and developed. The paper ends with five theses based on the current state of research, which provide a good characteristics of the administration functioning in the nobility.

L'ADMINISTRATION DE LA RÉPUBLIQUE POLONAISE « NOBILIAIRE »
(XVI-XVIII^E S.) VUE À TRAVERS DE LA LITTÉRATURE POLONAISE
DE L'AN 1995 JUSQU'À L'AN 2007. LA REVUE CRITIQUE

R é s u m é

L'article présente l'état de recherche sur l'administration de la République « nobiliaire » de Pologne à la base des publications parues dans les années 1995-2007. Il présente aussi les manuels de l'histoire de l'administration publiés dans ce temps ainsi que les éditions de sources concernant celle-ci. La partie principale de l'article est consacrée à la présentation des thèses élaborées dans les travaux monographiques et dans les articles consacrés à l'histoire de l'administration de la Pologne ancienne. Parmi les livres se trouvent les travaux analysant les processus de la formation des organes de l'administration fiscales, des offices et du corps bureaucratique. La problématique plus vaste fait l'objet des articles consacrés aux organes centraux du caractère gouvernemental ou à l'administration fiscale et scolaire, à celle de la protection de la santé, à l'administration territoriale et locale. Dans les articles on traitait aussi les questions des offices locaux, de l'administration temporaire établie aux temps des insurrections contre la Russie par les insurgés. Certains travaux sont consacrés à l'évolution du droit administratif et de la pensée administrative. Dans la conclusion figurent 5 thèses concernant l'administration de la Pologne ancienne d'après l'état actuel de recherche.

