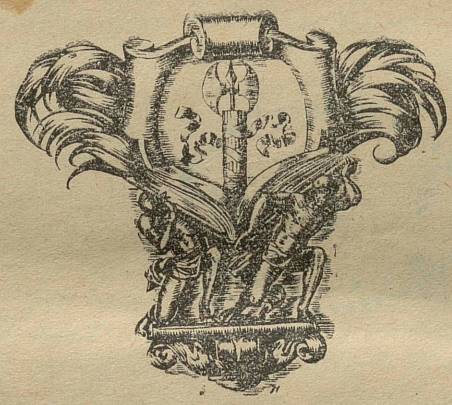
FELIKS KONECZNY
PROF. UNIWERSYTETU WILEŃSK.

DZIEJE ADMINISTRACJI W POLSCE

W ZARYSIE



WILNO
NAKŁADEM I DRUKIEM OKR. SZKOŁY POLICJI PAŃSTWOWEJ
ZIEMI WILEŃSKIEJ.
1924.

Książnica Podlaska im. Łukasza Górnickiego
Nr 1981A
KS. ARCHIWALNY
w Białymstoku

Miejska Biblioteka Publiczna
5075
w Białymstoku

340.15 (438)

K. R. 399
1.4.46 r.

FELIKS KONECZNY
Prof. Un. Wil.

ZARYS DZIEJÓW ADMINISTRACJI W POLSCE.

Państwo stare, pełne wielkich wspomnień dziejowych, może się wspiąć na nowo ku wielkości, tylko nawiązując do tradycji. Mogą sobie nowicjusze pozwalać na eksperymenty, pochodzące z wymysłów, bo nie niszczy się niczego tam, gdzie nic niema, a kto nie ma nic jeszcze do stracenia, może się wielą nie krępować. Ale tacy, którzy mają parlamentaryzm od wieku XV, a którym reformować swą administrację przypadało już w wieku... XIII, bo ona już wtedy miała za sobą swą historję, tacy chcąc czy niechcąc, są spadkobiercami. Na to rady niema i niema nawet ucieczki od tego spadku. Można się zrzekać spadku prywatnego; w życiu publicznem jest to niewykonalnem, bo tu dziedzictwo posiada moc ścigania i niszczenia, moc zmiażdżenia i obrócenia w nicość spadkobiercę lekkomyślnego. To jest spadek nakładający obowiązki, od których ucieczka jedyna do nicości. Droga do niej przez miernotę i przez marność, miernotę umysłów a marność charakterów.

Nie wyprze się tradycji narodowej, kto celuje intellektem i charakterem zarazem. Charakter doprowadzi go do miłości spadku historycznego, a intellekt mu odkryje, jako historyzm, ujęty właściwie, oszczędza kopania fundamentów, wrytych w grunt ojczysty od tylu wieków, dostatecznie głębokich, więc zdatnych utrzymać wysoką budowlę.

Kto w górę pchnąć pragnie polskość, niechaj się uczy, jak korzystać z fundamentów, przekazanych dziedzictwem przez przodków.

Dla mnie administracja stanowi wykładnik państwowości i mniemam, że na to będzie ogólna zgoda. Zapewne też nikt się nie sprzeciwi tezie, że na nic najpatrjotyczniejsza troska o państwo, jeżeli nie zdołamy obmyślić administracji dla Polaków stosownej, trafnej. Może nie daleko od tamtych twierdzeń odbiegnę, ważąc się na trzecie, że mianowicie ciężko będzie dojść z tem do ładu bez studjów, a te obejść się nie zdołają bez znajomości dziejów przedmiotu.

W tem usprawiedliwienie i racja bytu niniejszego dziełka. Jestto elementarz podany na początek. Ani wątpić, że będę tylko drogowskazem dla kompetentniejszych pracowników. Mnie chodzi tylko o to, żeby wskazać kierunek, żeby zacząć, ruszyć z miejsca. Mam głęboką otuchę, że obmyślanie i kształcenie polskiej administracji nie pójdzie torem spadkobiercy lekkomyślnego, który przemarnuje spadek, zamiast oprzeć na nim swoją i potomnych fortunę.

Niechaj ta książka wskaże, co dalej czynić w zakresie tego tematu. Narazie jest to próba rozejrzenia się w materjale i nic więcej; dlatego też wstrzymuję się niemal całkiem od krytyki i ogólnego wnioskowania, od podawania szerszych rzutów historycznych. Zostawiam to przyszłości, oby niedalekiej! Nie wysnuwam też żadnych wniosków co do administracji wskrzeszonej Rzpltej; sądziłbym, że sporo kwestji wypadnie jeszcze teoretycznie przedyskutować, zanim powiedzie się podać teorję nowej administracji dla nowej Polski. Pragnąłbym gorąco, żeby to dziełko dyskusję przyśpieszyło.

Umyślnie starałem się, żeby ono było jaknajkrótsze. Pominąłem administrację kościelną, wojskową i oświatową. Ograniczyłem się do administracji w ścisłem znaczeniu tego wyrazu, a czemu poświęciłem nieco więcej miejsca zagadnieniom administracji skarbowej, łatwo się domyśleć. Uważam to wprost za obowiązek, żeby korzystać z każdej sposobności i szerzyć w miarę możności wykształcenie ekonomiczne w społeczeństwie zacofanem pod tym względem tak dalece, iż zaiste stanowimy dziwoląg ekonomicznej ciemnoty pośród Europy.

O ustroju państwowym i społecznym starałem się nie mówić więcej, niż wymaga konieczność, a to pod kątem widzenia zastosowań administracyjnych. Wszakżeż można np. rozważać prawo ziemskie czy magdeburskie ze stanowiska ustroju społecznego, ustroju państwowego, ze stanowiska socjologicznego, a również ze stanowiska administracyjnego.

Podział na okresy jest zagadnieniem późniejszem, kiedy historja administracji polskiej lepiej zostanie zbadaną, do czego trzeba będzie prac monograficznych. Tu znajduje się tylko prosty podział na rozdziały, których tytuły oznaczają też tylko mniej więcej granice chronologiczne treści rozdziału.

Słówko jeszcze jedno, bo przewiduję pytanie, skąd się mnie wziął ten temat? Otóż nie stanowi on dla mnie wcale nowości.

Pierwsza moja praca seminaryjna, oddana w roku 1885 ś. p. Wincentemu Zakrzewskiemu (mężowi prawdziwie uczonemu, wdzięcznej pamięci jak najgodniejszemu) próbowała opisać „Sposobność wytworzenia nowożytnego typu administracyjnego w Prusiech Królewskich w drugiej ćwierci XVI wieku“ — poczem zabrawszy się do całości historji administracji ziem pruskich, cofnąłem się do początków i opracowałem „Administrację Zakonu Niemieckiego do r. 1400“. Nieciekawe to sprawy, czemu nie mogłem doprowadzić tej (i niejednej innej) pracy do jakiegoś końca; alem zbierał bezustannie notaty i z biegiem lat opracowało się źródłowo ten i ów szczegół. Te disiecta membra obejmowały coraz szerszy obszar ziem Rzpltej, a potem wzbudziło się naukowe zajęcie dla samejże kwestji administracji, jako takiej, na ogólnem tle historycznem, i nie samej tylko polskiej historji. Czy będzie kiedy chleb z mąki tych notat, trudno przesądzać; w tym-tu dziełku ograniczam się do przeglądu materjału faktycznego, wyłącznie polskiego. Jestto rodzaj elementarza.

Do ułożenia dziełka użyte były ze źródeł bezpośrednio tylko Volumina Legum, Dogiela Codex i dokumenty zawarte w dziełach Lengnicha. Z opracowań prócz wła-

snych notat wyzyskane zostały bezpośrednio — wyliczone tu w porządku mniej więcej chronologicznym treści — następujące:

Zygmunt Wojciechowski: Momenty terytorjalne organizacji grodowej w Piastowskiej Polsce, Lwów 1924.

Tenże: Ze studjów nad organizacją państwa polskiego za Piastów, Lwów 1924.

Stanisław Kutrzeba: Starostowie, ich początki i rozwój do końca XIV wieku, (Rozprawy wydz. hist. Ak. Um., t. 45).

Franciszek Bujak: Traktat Kopernika o monecie, Lwów 1924.

Jan Ptaśnik: Miasta w Polsce, Lwów 1922.

Oswald Balzer: Geneza trybunału koronnego, Warszawa 1886.

Alfons Pawiński: Skarbowość w Polsce i jej dzieje za Stefana Batorego (Źródła dziejowe VIII), Warszawa 1881.

Franciszek Fuchs: Ustrój dworu królewskiego za Stefana Batorego (Studja historyczne wydane ku czci prof. Wincentego Zakrzewskiego), Kraków 1908.

Gotfrid Lengnich: Geschichte der preussischen Lande köngl. polnischen Antheils.

Tenże: Prawo pospolite, Gdańsk 1761.

Adam Szelągowski: Pieniądz i przewrót cen w wieku XVI i XVII w Polsce, Lwów 1902.

Henryk Łowmiański: „Wchody" miast litewskich Ateneum wileńskie, Wilno, 1924.

Feliks Koneczny: Z przeszłości miast podgórskich, Ateneum, Warszawa 1892.

Marjan Goyski: Trybunał koronny a polska literatura polityczna w XVIII wieku (Studja hist. ku czci prof. W. Zakrzewskiego), Kraków 1908.

Bolesław Ulanowski: Wieś Polska pod względem prawnym od wieku XVI do XVIII, Kraków 1896.

Tadeusz Korzon: Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta, tomy IV, V, Warszawa 1897, wyd. drugie.

Fryderyk Skarbek: Dzieje Księstwa Warszawskiego, Poznań 1876, (wyd. drugie, pośmiertne, przerobione przez autora w r. 1865).

Kazimierz Bartoszewicz: Utworzenie Królestwa Kongresowego, Kraków 1916.

Stanisław Smolka: Polityka Lubelskiego przed powstaniem listopadowem, Kraków 1907.

August Sokołowski: Dzieje porozbiorowe narodu polskiego, Warszawa 1903.

Stanisław Kutrzeba: Historja ustroju Polski w zarysie, Lwów (wyd. drugie) 1920, (do czasów porozbiorowych zwłaszcza często jedyny środek pomocniczy).

Pisałem w Wilnie w czerwcu 1924 r.

Rozdział I.

ZA PIASTÓW.

1. Państwo i administracja.

Państwo — jestto zjednoczenie rządzących i rządzonych za pomocą organizacji czynnej stale. Organizacja mająca na celu jednoczenie rządzących i rządzonych, a działająca stale, zowie się administracją. Bez administracji niema państwa.

Odróżnienie rządzących od rządzonych jest tem dobitniejsze, dosadniejsze, jaskrawsze, im niższy poziom państwa, im państwowość jest mniej wykształcona — co zależy oczywiście przedewszystkiem od stopnia wykształcenia ludności tego państwa.

U ludów zgoła nie cywilizowanych, np. gdzieś w Afryce środkowej, należy do warstwy rządzącej tylko sam władca („kacyk") ze swym dworem, a zresztą cała ludność należy do rządzonych. Ale też to wcale nie jest państwem; to może być uważane ledwie za zawiązek państwowości, która może się rozwinąć wtedy dopiero, gdy powstanie administracja. Władca plemienny u ludów niecywilizowanych nie potrzebuje żadnej specjalnej organizacji, któraby działała stale celem utrzymywania związku pomiędzy nim a ludnością. Potrzeby prymitywnej społeczności są nieliczne. O zaspokojenie potrzeb związanych z utrzymaniem życia podczas pokoju troszczy się każdy sam tylko, a władza wyższa potrzebna jest wyłącznie podczas wojny z sąsiedniem plemieniem. Obszar kraju, na którym żyją i wojują, jest też nieduży; porozumieć się i postanowić, co trzeba, łatwo i nie trzeba do tego żadnych specjalnych urządzeń.

Powoli, bardzo powoli, rozvija się z takiej prymitywności jakaś administracja w miarę, jak przybywa obszaru, złączonego pod jedną władzą i w miarę, jak jednej wspólnej władzy poczynają podlegać plemiona coraz dalej, coraz mniej z sobą spokrewnione. Administracja zaczyna się od tego, że musi być władza na różnych miejscach równocześnie, a zatem władca musi ustanawiać zastępców. W tem tkwi zawiązek urzędów.

Najpierw organizują się ludy pierwotne do celów wojennych, a potem dopiero (i to znacznie później) do pokojowych. Administracja wojenna starszą jest tedy od pokojowej, wojskowa od cywilnej.

Długo państwo pierwotne nie troszczyło się o nic, jak tylko o siłę zbrojną, o obronę od najazdów sąsiadów. Władza państwowa była z razu tylko wojskową władzą. Wszystko inne załatwiało społeczeństwo samo, za pomocą swych odrębnych urządzeń, nie mających przez długie wieki najmniejszego związku z administracją państwową.

Odróżniać przeto należy organizację społeczną od państwowej. Tamta wywodzi się od rodziny i rodu, ta od zbrojnego hufca i jego potrzeb. Ale sprawy te wytłumaczyć najlepiej na przykładach, czerpanych z historji. Dzieje administracji w Polsce wyjaśnią nam wszystko zrozumialej i dokładniej, niż wszelkie ogólnikowe wywody.

2. Początek organizacji polskiej.

Podstawą ustroju społecznego ludów, mających następnie wytworzyć z siebie naród polski, był ród. Póki żył ojciec, synowie nie mogli być własnowolni, a ponieważ związki małżeńskie zawierano bardzo wcześnie, gromadziło się nawet po kilkadziesiąt głów pod władzą ojca, który wcześnie stawał się dziadkiem, pradziadkiem. Jeżeli pozwalały na to warunki walki o byt w danej okolicy, wszystkie rody, wywodzące się od wspólnego przodka, pozostawały w bezpośredniem sąsiedztwie, uznając wciąż władzę głowy rodu. Stosownie do stanu zdrowia, długowieczności lub krótkowieczności swych członków, do ilości dzieci i większej lub mniejszej ich śmiertelności, bywał ród liczniejszy lub szczuplejszy. Mógł obejmować na jednem miejscu choćby kilkaset osób, gdy potomstwu udawało się zajmować ziemię tuż obok.

Rozszerzano w ten sposób wspólną własność rodową, czyli t. zw. wspólnotę rodową. Własność osobista, t. zw. indywidualna, nie była znaną w pierwotnym okresie.

Pokrewne rody, jeżeli przebywały w sąsiedztwie, tworzyły większe całości: plemiona. W większe organizacje nie wiązano się w najstarszym okresie. Plemię od plemienia odgraniczało się i zabezpieczało, jak się dało. Zdarzały się łupieżcze napady plemienia uboższego na zamożniejsze. Doświadczenie pouczyło, że do walki skutecznej trzeba naczelnika, a dać mu należy władzę silną. Wojenny naczelnik plemienia, to książe. Taki jest początek władzy książęcej wszędzie, nietylko w Polsce. Na tle walk wzmagała się ta władza. Czem częściej groził najazd od sąsiadów, tem potrzebniejszem stawało się stałe pogotowie wojenne: drużyna książęca, tudzież miejsce obronne, grodzisko, gród danego plemienia.

Do utrzymania drużyny i grodu musieli się przyczyniać wszyscy i to był najstarszy podatek, opłacany daniną w naturze, t. j. płodami i odrobkiem, t. j. robocizną koło naprawy grodu. Trzeba było złożyć na grodzie oznaczoną ilość futer, bydła, ryby suszonej, miodu i t. p. — i trzeba było również stawić się na wezwanie księcia do robót około utrzymania grodu w należytym stanie.

Z rodów wywiązała się organizacja społeczna, a z władzy książęcej i z przynależności do grodów powstała organizacja państwowa.

Z początku obie organizacje trzymały się jednakowych obszarów. Obszar plemienny stanowił zarazem księstwo plemienne. Potem zaczęło się zdarzać, że książę w boju szczęśliwszy zapanował także nad ościennem plemieniem; czasem powoływany był też przez sąsiadów. Zaczęły się podboje i dobrowolne większe związki. Ród książęcy, panujący nad pewną ilością plemion, stawał się dynastją. Tak powstawały państwa, a powstawały na obydwa sposoby: i podbojem i dobrowolnem oddawaniem się pod władzę silniejszego, do wojny pomyślnej zdatniejszego księcia, żeby przez to powiększyć także własne bezpieczeństwo.

Z plemion powstawały ludy, a w końcu, po dłuższym rozwoju historycznym miał powstać z ludów polskich naród polski i podobnież z księstw plemiennych państwo polskie.

Nie wiadomo, ile było organizacji książęco-grodowych w dorzeczach Odry, Wisły, Warty. Ledwie kilka księstw znaczniejszych zostało z owych czasów przekazanych pamięci historycznej przez późniejszych rocznikarzy chrześcijańskich. Nad początkami średniego biegu Wisły wiadome są trzy stolice księstw plemiennych: Tyniec, Kraków, Wiślica, drobne księstewka, które później łączyły się w większe.

Z księstw północnych najważniejszem było kujawskie, powstałe w Kruświcy nad jeziorem Gopłem pod dynastją Popielów. Około roku 850 nastąpiła tam zmiana dynastji; po Popielach nastąpili Piastowie.

Państwo piastowskie ciągle się rozszerzało; objęło ku zachodowi lud Polan i dalsze ich osadnictwo ku południowemu zachodowi, lud Ślęzan (pierwotna nazwa Ślązaków). Piąty z rzędu książe piastowski, Mieszko I (Mieczysław) parł też z całych sił ku morzu bałtyckiemu, do Kaszubów i dalej jeszcze na zachodnie Pomorze. Przenoszono też stolicę coraz dalej na zachód: z Kruświcy do grodu na ostrowie jeziora Lednicy, potem do nowo założonego Gniezna, następnie (gdy Mieszko chrzest przyjął w r. 966) do Poznania. Syn i następca Mieszka, Bolesław Wielki (Chrobry, 992—1025) przyłączył do piastowskiego państwa ludy Wiślan i Lachów (Kraków, Wiślica, Sandomierz, Przemyśl, Halicz, Chełm), a Mazowszan dopiero wnuk Mieszka I Mieszko II (1025—1034). Olbrzymie już księstwo piastowskie zamienił w królestwo polskie Bolesław Wielki przez koronację swą w r. 1024; syn jego Mieszko II, zaczął rządy zaraz od koronacji.

Pierwotne, północne ziemie piastowskie, to była Staropolska (nazwa ta dziś jeszcze używana bywa na Śląsku)— a ziemie południowe, przyłączone później, to Nowopolska. Po łacinie nazywa się to: Polonia major i minor. Ale wyrazy te znaczą w łacinie również „większy i „mniejszy". Gdy później język polski wyrobił się na piśmienny, a zacierała się tradycja powstania tych dwóch nazw, poczęto wyrazy te tłumaczyć na polskie w ten drugi sposób i Staropolska nazywa się Wielkopolska, a Nowopolskę przezwano Małopolską.

3. Ustrój grodowy.

W miarę zagęszczania się ludności okazała się potrzeba, żeby oznaczać granice posiadłości; objeżdżało się je konno, stąd nazwa „ujazd". Gromada ujazdów sąsiednich, chociaż nie koniecznie wywodzących się od jednego rodu, stanowiła opole. Jedno lub więcej opoli stanowiło okręg obronnego grodu. Na pograniczu państwa bywały grody gęściej, w głębi kraju zakładano ich mniej.

Na grodzie wyręcza króla, rozkazuje i gospodaruje kasztelan, który jest zarazem przywódcą osiadłej na grodzie drużyny zbrojnej. O jej utrzymanie musi się starać opole, względnie opola, którym gród służy w razie potrzeby za ochronę i przytułek. Wobec tego opola pograniczne byłyby obciążone ponad siły, bo tam grodów więcej, w niektórych stronach więcej niż opoli; natomiast w głębi kraju ledwie na kilka opoli przypadał jeden gród. Toteż każdy gród graniczny ma przydzieloną sobie pewną część ludności z głębi kraju, która ma powinności nie względem grodu sąsiedniego, lecz względem któregoś z grodów pogranicznych. To urządzenie, będące wynikiem prostej słuszności, zwało się: narok, a ludność wydzieloną niejako od swego poblizkiego grodu, a przydzieloną grodowi pogranicznemu, zwano narocznikami.

Każdy gród miał swoje osady służebne, składające się z ludności obcej, która w następnych dopiero pokoleniach miała się spolszczyć. Geneza tej ludności wojenna. Wielkie wojny z ościennymi, jakie prowadzili Bolesław Wielki i Mieszko II, wprowadziły do Polski jeńca wojennego. W Europie zachodniej jeniec stawał się prywatną własnością tego, kto go pojmał — lecz w Polsce stawał się własnością państwa, czyli używając wyrażenia dawnych wieków: własnością króla. Stawali się niewolnikami państwowymi (królewskimi). Osadzał ich król koło grodów, na służbę grodową i stąd nazwa osad służebnych. Nakładano na nich zajęcia przymusowe, jakich gród potrzebował. Śladem osadnictwa obcokrajowego są nazwy

osad takie, jak np. Prusy, Niemcze, Czechy i t. p.; śladami przymusowych służebności nazwy tego rodzaju, jak Rybaki, Skotniki, Koniuchy, Piekary, Korabniki, Grotniki, Łagiewniki i t. p.

Piastowie rozszerzali coraz dalej swe panowanie, a nieraz siłą orężną; i mieli coraz rozleglejsze granice państwa do obrony przed ościennymi nieprzyjaciółmi; potrzebowali tedy coraz liczniejszej siły zbrojnej. Drużyny wojenne wzrosły za Bolesława W. do 16.000 głów; liczba na owe czasy olbrzymia, budząca podziw cudzoziemców.

Wzrost siły zbrojnej wymagał przedewszystkiem zapewnienia jej środków na utrzymanie. Drużynnicy, mając stanowić nieustanne pogotowie wojenne, nie posiadali własnych domów ni gospodarstw, lecz żyli gromadnie na koszcie królewskim, t. j. z daniny grodowej. Obowiązaną była do niej cała ludność. Był to najstarszy podatek. Opłacano go nie pieniądzmi, bo wówczas nie było jeszcze zgoła gospodarstwa pieniężnego, lecz panowało gospodarstwo naturalne, t. j. że wymieniano pomiędzy sobą wzajemnie płody i wyroby, płacąc rzeczą za rzecz, świadczeniem za świadczenie; toteż i daninę grodową uiszczano „w naturze". Danina grodowa obejmowała dostawę ziemiopłodów, zwierzyny, futer, miodu i t. p., tudzież robociznę około naprawy grodu, a więc podatek na odrobek. Do daniny dodać jeszcze trzeba powinności naroczników dla pogranicza, tudzież osad służebnych, które znajdowały się około wszystkich grodów.

Kasztelan miał nadzór nad osadami służebnemi, musiał dopilnować porządku w narokach, gromadzić zapasy z danin — i rozdawać, co trzeba, pomiędzy drużynników; on był odpowiedzialny za to, żeby drużyna grodowa była syta, odziana i żeby jej nie brakowało środków wojennych: koni, strzał, grotów, tarcz i t. d. On musiał tedy za całą drużynę gospodarować. Kasztelanie byli przeto zarazem urzędem nad majętnością państwową (królewską) w okręgu danego grodu; było to zawiadywanie wszystkiem, co się w tym okręgu należało państwu (królowi). Kasztelan był administratorem wszelkiego majątku państwowego, który obracano na utrzymanie ustroju grodowego.

Majątek ten wzrastał. Ażeby nie podwyższać nieustannie daniny, w czem ludność polska, wcale nie bogata, nie nastarczyłaby koniecznej potrzebie powiększania siły zbrojnej, utworzono majątki państwowe. Przyjęto za zasadę, że wszelka ziemia niczyja, przez nikogo jeszcze nie zagospodarowana, staje się własnością króla (początek królewszczyzn). Było takiej ziemi co niemiara, gdyż milami całemi ciągnął się jeszcze kraj pusty pomiędzy rzadkiemi osadami. Rzeczą kasztelana było wyciągnąć z tej ziemi jakieś pożytki (zwierzyna, futra, ryby, wosk i t. p.), które należało obracać również na potrzeby grodów.

Wszelka tedy ziemia, królewska czy prywatna, przydzieloną jest do jakiejś kasztelanji. Obszar kasztelanji był bardzo nierówny. Gdzie grody stały gęściej, tam przydzielony do nich obszar gruntów bywał mniejszy. Jedna kasztelanja mogła mieć pod sobą ledwie kilka osad, inna kilkadziesiąt.

Danina grodowa oznaczona była na opole, a starszyzna opolna rozdzielała ją na rody, wspólnoty rodowe i osady. Rozdzielali, jak uważali sami za stosowne, w to kasztelan nie wdawał się; on znosił się tylko ze starszyzną i starszyzna była przed nim odpowiedzialną za dostarczenie państwu danin i świadczeń.

Kasztelanom całego państwa przewodzi wojewoda, wódz całego wojska, podlegający bezpośrednio samemu królowi.

Ustrój grodowy stanowi najstarszą naszą administrację państwową. Nie troszczy się ona o nic więcej, jak tylko o obronę wojskową państwa, jest tedy właściwie administracją wojskową. Zajmuje się gospodarstwem wyłącznie dla wojska.

Państwo ówczesne nie zajmuje się potrzebami społeczeństwa poza kwestją obrony od zewnętrznych nieprzyjaciół; na państwie ówczesnem nie ciąży żaden inny obowiązek. Skutkiem tego nie posiada też ono żadnych praw w żadnej dziedzinie życia zbiorowego poza kwestjami wojennemi.

Do jakiego stopnia państwo to nie wdaje się w żadne a żadne sprawy niewojenne, znać najdosadniej na tem, że nie trudni się ani nawet ściganiem zbrodniarzy.

W razie zabójstwa przysługiwało rodom prawo zemsty, t. zw. krwina, według zasady: krew za krew, śmierć za śmierć. Ród, do którego zaliczał się zabity, dochodził sprawiedliwości sam sobie, a to w ten sposób, że każdy jego członek miał prawo, a nawet obowiązek zabić kogoś z rodu zabójcy; dopiero po dokonaniu „pomsty" krew pierwszego zabitego była zmyta. Takim sposobem atoli mściciel stawał się z kolei rzeczy także zabójcą, a któż mógł zapobiec, żeby od tego nie zaczęła się nowa „krwina", potem od nowej ofiary trzecia i czwarta i tak dalej bez końca! Toteż Kościół dążył do wyplenienia tego prawa i pod jego wpływem zamieniano pomstę krwawą na kary publiczne i na odszkodowania pieniężne (to drugie stanowiło karę niezmiernie dotkliwą w społeczeństwach prowadzących gospodarkę naturalną, gdzie o gotówkę było ogromnie trudno). Kościół nakłaniał władze królewskie, żeby zajęły się same ściganiem i karaniem zbrodniarzy i to stanowi najstarsze, pierwsze wdanie się państwa w sprawy społeczeństwa. Na Rusi nie udało się to aż do XV wieku! W Polsce już z początkiem XI wieku przyjmuje się, że zabójca może winę swą odkupić, składając t. zw. główszczyznę, okup za głowę zabitego jego rodowi. Niebawem dołączono do tego okup i dla państwa, opłatę t. zw. „winy"—na znak, że król sam również zbrodniarza karze. Potem wyznaczono kary więzienia i śmierci, ale to aż w następnym okresie administracji. Stopniowo rozwijało się państwowe sądownictwo karne, bardzo a bardzo powoli. Z początku nie było go wcale.

Na tym przykładzie widzimy, że w okresie tym brak jakiejkolwiek ingerencji państwa w sprawy społeczeństwa. Społeczeństwo ma swoją własną administrację, sprawowaną przez starszyznę rodów i opola. Rządziło się samo, bez udziału władzy państwowej, która ograniczoną była do ustroju grodowego. Obok tego istniał niezależnie całkiem ustrój rodowy i opolny. Jeden nie miał nic do drugiego.

Społeczeństwo posiadało tedy samorząd nieograniczony, w którego zakresie władza królewska była bez znaczenia. Natomiast ta królewska władza była nieograniczoną w zakresie spraw dotyczących grodów, wojny

i drużyn; w tej dziedzinie władze (starszyzny) społeczne nie posiadały najmniejszego znaczenia. Nie było zgoła mowy o żadnej ingerencji społeczeństwa w sprawy państwa.

4. Stosunek społeczeństwa do państwa

Siła zbrojna Polski miała się niebawem rozpaść. Wiadomo z historji, jak nieszczęsnym był koniec panowania Mieszka II, kiedy nieprzyjaciele zmówili się do około, a przytem wybuchły zwady w łonie dynastji piastowskiej. Skutek był taki, iż granice państwa uszczupliły się, a dynastja cała, wraz z królem (również zabitym) wyginęła. Zostało wprawdzie przy życiu jedno młodziuchne pacholę, Kazimierz, ale ten się nie liczył; oblatowany bowiem do zakonu Benedyktynów, nie mógł być żołnierzem, nie mógł dowodzić wojskiem, a zatem nie mógł też być królem. Jakgdyby więc całkiem już nie było Piastów.

Odkąd w roku 1037 zabrakło króla, nie miał kto zajmować się drużynami, boć kasztelanowie czynili to nie ze swojej mocy, a tylko z upoważnienia królewskiego, jako królewscy urzędnicy. Danina grodowa składana była nie na kasztelański rozkaz, lecz na królewski, a kasztelan wyręczał tylko osobę królewską. Nie było króla, nie było daniny grodowej! Nikt nie dbał o wyżywienie i potrzeby drużyn na grodach, więc drużynnicy porozchodzili się, wracając do swoich rodów, z którego kto pochodził. Siła zbrojna państwa przepadła gdzieś od razu.

Niewolnicy z osad służebnych, nie mając nad sobą zwierzchniego pana, jakim był jedyny ich właściciel, sam król, stawali się faktycznie wolnymi — ale ta ich wolność równała się ogłodzeniu. Ziemia, na której ich osadzono przestała być królewską, skoro króla nie było i nie było rodziny królewskiej. Ta ziemia stawała się na nowo niczyją i każdy wolny mieszkaniec kraju miał prawo zająć ją na gospodarstwo dla siebie; a że ziemia osad służebnych była już zagospodarowana, przedstawiała przeto większą wartość i budziła pożądliwość sąsiednich rodów, które też nie omieszkały skorzystać z tego, że nie było właściciela, że to niczyje. Służebni znaleźli się zdani na łaskę i niełaskę sąsiednich wspólnot rodowych, a niebawem rozbiegli się.

Ludność niewolna, zwolniona od przymusu, przestawała pracować, a wolała iść na łatwiejszy chleb, na rabunki! Jeżeli gdzieś przywiązała się do pracowitego życia, a szczęśliwym trafem ziemia nie była jej zabrana, produkowała tyle, ile potrzebowała na własne utrzymanie, ale nic więcej. Choćby przeto drużynnik najprzywiązańszy był do swego grodu, wkrótce znalazł się tam bez żywności i nie miał zaopatrzonych żadnych potrzeb. Drużynnikom zabraknie wnet strzał, grotów i nie dostaną niczego dla swych koni; czyż mogą pozostać na grodzie?

Wobec takich okoliczności musiał w krótkim czasie po zabiciu Mieszka II, rozprządz się ustrój grodowy, a zatem cała administracja państwowa polska, i w następstwie tego cała państwowość polska.

Koniec dynastji stał się końcem państwa! Czyż ludność nie mogła nowej powołać dynastji, a nawet choćby bez dynastji czyż nie mogła sama sprostać zadaniom administracji państwowej?

Nie wiemy, czy mogła, ale to wiemy, że nie chciała. Ludność zachowała się wobec upadku państwa biernie, bo przedtem zachowywała się biernie wobec organizacji państwowej. Było to bowiem państwo społeczeństwu narzucone.

Każdy wie, że państwo może pochodzić z woli społeczeństwa, ale też może istnieć wbrew jego woli. Naprz. niedawno istniały na polskiej ziemi trzy państwa zaborcze wbrew naszej woli, narzucone nam przemocą.

Może atoli być społeczeństwu narzuconą państwowość nie koniecznie obca, lecz także rodzima, nie koniecznie wroga, owszem, swoja i bardzo życzliwa, ale nie z państwowych zabiegów społeczeństwa wyrosła. Historja wszystkich a wszystkich narodów poucza, że z początku u żadnego państwowość nie rozwijała się z organizacji społecznej, lecz bywała narzuconą przez książąt, po pewnym czasie przez ten ród książęcy, któremu najlepiej się powiodło, przez dynastję. Tak też było w Polsce. Popiele, następnie Piastowie, powiększali swą siłę zbrojną, urządzali sobie kasztelanje sami własnemi zabiegami, narzucając tę polską państwowość polskiemu społeczeństwu. Społeczeństwo troszczyło się o tę państwowość o tyle,

o ile było do tego przymuszone. Jedyną spójnię stanowiły starszyzny opolne, rozdzielające daninę grodową, co czyniono z musu, bo inaczej kasztelan z pomocą drużynników byłby ją sam wybierał, a to byłoby dla opola i dla rodów niedogodniejsze.

Starszyzny opola musiały dostarczyć daniny grodowej, ale głosu w sprawach ustroju grodowego nie miały— więc się też tym ustrojem nie zajmowały. Nawzajem kasztelan poprzestawał na odebraniu daniny, a poza tem nie obchodziło go nic a nic, co się dzieje w opolu.

Społeczeństwo, od spraw państwowych dalekie, nie mające z niemi nic do czynienia, nie umiało wykrzesać z siebie ustroju państwowego, ani nawet tego nie próbowało. Pozostało zupełnie biernem wobec spraw państwowych. Państwo pierwszych Piastów było społeczeństwu narzucone—chociaż swoje, polskie, rodzime.

Jest jeszcze inny rodzaj państwa społeczeństwu narzuconego, a mianowicie rozbieżność społeczeństwa a państwa, a zatem przeciwieństwo pomiędzy jednem a drugiem. Tej rozbieżności historja polska nie zna; stanowi ona natomiast treść całej niemal historji rosyjskiej.

Państwo społeczeństwu narzucone może tedy być albo rozbieżne z niem, albo zgodne z niem, bo nie sprzeciwiające się interesom społeczeństwa, ale i w tym wypadku zaczyna się od bierności społeczeństwa wobec państwa—dopóki społeczeństwo państwowo nie dojrzeje.

Skoro tylko społeczeństwo państwowemi sprawami zainteresuje się, zaczyna się wkrótce walka społeczeństwa o wpływ na państwo, która w rozmaitych krajach rozmaicie przebiega i rozmaicie się kończy. W społeczeństwach zdrowych kończy się ona czwartą, najwyższą formą stosunku społeczeństwa do państwa, mianowicie wytwarza się państwo na społeczeństwie oparte. W tej-to formie obracała się historja polska.

Przez zamieszki i nieporządki po upadku dynastji nauczyło się społeczeństwo cenić porządki państwowe. Ponieważ nie było żadnej siły zbrojnej, napadli na Polskę Czesi i w straszliwym łupieżczym najeździe splądrowali Polskę aż do Gniezna. Ta klęska, ta ruina całego gospodarstwa krajowego pouczyła społeczeństwo, że siła zbrojna

potrzebna jest nietylko dynastji do panowania, ale też społeczeństwu dla bezpieczeństwa i do spokojnej pracy, do spokojnego dorabiania się. Bez wojska niema gospodarstwa *)!

Radość panowała w całym kraju, kiedy Kazimierz Mnich otrzymał dyspensę papieską i mógł zasiąść na ojcowskim tronie (1040 — 1058). Ludność niewolna wracała chętnie na swe miejsca, bo dostawała znów bezpieczne utrzymanie; wracała też znaczna część drużynników od gospodarstw rodowych. Nazwano Kazimierza Odnowicielem i słusznie; ale do odnowienia państwa przyczyniało się całe społeczeństwo, pouczone doświadczeniem, jak-to bez organizacji państwowej nie jest się pewnym jutra. Ale też już za syna i następcy Kazimierza, za Bolesława Śmiałego (1058 — 1079) zaczyna się walka społeczeństwa o wpływ na państwo, walka o ingerencję.

We wszystkich krajach walkę tę rozpoczyna Kościół, a potem dopiero kroczy jego śladem możnowładztwo świeckie, następnie inne stany. W Polsce zaczęło się to od sporu biskupa krakowskiego Stanisława Szczepanowskiego (kanonizowanego w r. 1254) z królem Bolesławem Śmiałym o to, żeby Kościół miał prawo otrzymywać i przyjmować testamentowe zapisy dóbr. Jak wiadomo, sprawa skończyła się klątwą, a potem zabójstwem biskupa, wreszcie wygnaniem króla-zabójcy.

Za następców jego, Władysława Hermana (1081 — 1102) i Bolesława Krzywoustego (1102 — 1138) wre walka o jedność polityczną Polski przeciw systemowi dzielnicowemu, który jednak w końcu zwycięża. Testament Bolesława Krzywoustego ustanawia podział państwa na dzielnice. Jestto punkt zwrotny w dziejach administracji pol-

*) Przytacza się czasem kraje nie posiadające rzekomo armji, tylko „milicje", jakby zmiana nazwy zmieniała rzecz samą! Milicja jest wojsko nieliczne, złożone z ochotników. Czy państwo potrzebuje wojska mniej czy bardziej licznego, o tem rozstrzyga.. sąsiedztwo. Anglja sąsiaduje z morzem, więc... ma też wojsko i to bardzo liczne, bardzo potężne, ale morskie, czyli flotę wojenną! Podobnież Stany Zjednoczone Północnej Ameryki. Pod opieką tego morskiego wojska kwitnie handel Anglji. Osadnictwo amerykańskie rozwijało się przy pomocy stałego pogotowia wojennego. U nas dla niedostatku armji, osadnictwo ukrainne było wciąż niszczone przez Tatarów.

skiej, bo w okresie dzielnicowym wytworzyło się niejedno, co zostało już na zawsze.

5. Zmiany okresu dzielnicowego.

Wielmożowie, czyli możnowładzcy, posiedli już stanowczy wpływ na sprawy państwa, a oni oświadczyli się za dzielnicami. W roku 1141 odbył się w Łęczycy pierwszy polski wiec. Był to z razu zjazd książąt i wielmożów, duchownych i świeckich. Zjechali się wszyscy książęta piastowscy z żonami, i również księżniczki piastowskie z wdową po Krzywoustym na czele; zjechali się biskupi, opaci, wojewoda, kasztelanowie i dostojnicy dworscy. Ten wiec rozstrzygnął wszystkie sprawy dynastyczne i kazał przystąpić niezwłocznie do wyznaczania granic dzielnicowych. Potem zwano wiecami zjazdy sądowe, gdy książę na sądy przyjechał; później także już bez obecności księcia. Wiece odbywały się tylko w wiekach średnich, potem zanikły. Dopiero za naszych niemal czasów wznowiono tę nazwę, oznaczając nią tłumne zebrania w sprawach politycznych.

W pierwszym owym wiecu brał udział jeden tylko wojewoda, jaki pozostał po Bolesławie Krzywoustym. Skoro było odtąd kilku książąt panujących, każdy miał swoją osobną drużynę, i ustanawiał nad nią wojewodę. Było tedy skutkiem podziału dzielnicowego tylu wojewodów, ile było księstw.

Znaczenie kasztelanji zmieniło się, przestawały być kośćcem organizacji wojskowej. Gdy bowiem po owej zawierusze po Mieszku II rozprzęgła się siła zbrojna pierwszych Piastów, Kazimierz Odnowiciel nie wznawiał ustroju grodowego w poprzedniej pierwotnej formie. Siłę zbrojną zaczęto opierać stopniowo na nowej podstawie, mianowicie na tem, że książe z ziemi niczyjej, stanowiącej własność państwa (którą tedy książę mógł szafować) czynił nadania, zobowiązując tego, kto nadanie otrzymał, do służby wojskowej w razie potrzeby. Nazywało się to nadaniem „na prawie wojskowem" (jure militari). Wytwarzała się warstwa rycerska, z której powstawali często nowi wielmożowie.

Pług i miecz łączą się w Polsce w jednem ręku skutkiem tej zmiany, podczas gdy dotychczas zajęcia gospo-

darskie oddzielone były od wojskowych. Pod koniec XII wieku i w pierwszej połowie XIII, zmieniał się wogóle u nas ustrój społeczny, zmieniały się stosunki ekonomiczne a skutkiem tegoż stosunki wzajemne warstw społecznych. Życie rozwijało się, stawało się zawilszem, toteż dawna prymitywna administracja nie mogła już wystarczyć.

Z dawnych osad służebnych wytwarzała się zwolna warstwa rzemieślnicza na podegrodziach, t. j. w osadach tuż pod grodami. Powstawały osady targowe, najwcześniej w dobrach duchownych, bo przy kościołach najłatwiej było o gromadniejsze zjazdy. W osadach targowych poczyna się wytwarzać polski stan kupiecki i rzemiosła pośród ludności także rodzimej polskiej, nie wywodzącej się od „służebnych".

Organizacja rodowa, która niegdyś była wszystkiem, traciła coraz bardziej znaczenie ekonomiczne; chociaż wspólnoty rodowe istniały jeszcze gdzieniegdzie, skazane już były na zanik.

Nowe formacje społeczne Polski ku połowie XIII wieku nie dały się ująć w formy administracji opolnej, ni kasztelańskiej. Ponieważ wycofywano się licznie ze wspólnot rodowych, a urządzano się na własności osobistej, indywidualnej, powstawały trudności i niedokładności w przestarzałej administracji. Dla przykładu przytoczmy choćby tę okoliczność, jak to coraz więcej osób mogło zasłaniać się od danin grodowych tem, że płacą książęciu daninę wojenną krwią własną i mieniem na wojnie. Musiano się bowiem utrzymywać na wyprawie wojennej kosztem własnym, dostarczając nadto ze swego broni i konia. Mieli więc słuszność, że dają więcej, niż wymagała dawna danina grodowa i za cóż jej jeszcze od nich wymagać?!

Obszar jednostki administracyjnej musiał się zwiększyć, żeby mogli zmieścić się na nim obok chudopacholków także wielmoże.

Zanim atoli zdołała wyrobić się nowa administracja, spadł na Polskę w r. 1241 najazd mongolski (tatarski), powtórzony w r. 1259, poczem nastąpiły jeszcze dalsze, lecz już słabsze.

Dzielnice najazdami dotknięte (aż po Lignicę i Łęczycę mniej więcej) zamieniły się niemal w pustynie. Nie

zostało tam ni śladu z pomyślnych zawiązków miast, grody i kościoły zburzone, spalone i zniszczone doszczętnie wszelkie gospodarstwo. Klęska była tem cięższa, że Tatarzy brali mnóstwo jeńca, uprowadzając go i wysyłając na wschodnie targowice niewolników. Powiedziano o Tatarach, że trawa nie rosła, którędy oni przeszli. Całe okolice stały się bezludne, a własność bez dziedziców. Przy takiem opustoszeniu i wyludnieniu przepadał cały porządek i rwała się wszelka organizacja. Cofaliśmy się o jakie sto lat od jednego zamachu.

Władza książęca musiała zająć się sprawą osadnictwa, skoro nagle przybywało tyle ziemi niczyjej, do której nawet nikt się nie zgłasza. Teraz bardzo łatwo było o hojne nadanie książęce, a książę oczywiście nie dawał ziemi inaczej, jak na prawie wojskowem.

Pozostali przy życiu członkowie rodowego ujazdu byli po najazdach tatarskich zbyt nielicznymi, żeby cały ujazd obrobić; tem bardziej brakło rąk do pracy przy własności indywidualnej. Szukano tedy d z i e r ż a w c ó w i przesadzano się wzajemnie w podawaniu im jak najlżejszych warunków. Powstała w Polsce nowa warstwa społeczna; są to przodkowie ludu wiejskiego w Polsce.

Nie starczyło jednakowoż dzierżawców swoich, i zaczęto sprowadzać ich z Niemiec.

O s a d n i c t w o n i e m i e c k i e zaczęło się już przedtem na Śląsku, bo dzielnica ta wyludnioną była i wielce zubożałą skutkiem częstych najazdów czeskich. Książęta śląscy pierwsi odczuli brak osadnika rolniczego i zaczęli sprowadzać go z Niemiec. Nadawali ziemię tym przybyszom nie na prawie wojskowem, nie wymagając niczego prócz czynszu dzierżawnego. Pierwsza wzmianka o niemieckich osadnikach na Śląsku pochodzi z roku 1175.

Powstał w Niemczech osobny zawód przedsiębiorców emigracyjnych do Polski, którzy robili majątki na zakładaniu osad niemieckich zrazu na Śląsku, a potem i w dalszych prowincjach polskich. Zwano ich osadźcami. Osadźca stawał się dziedzicznym „s o ł t y s e m" osadzonej przez siebie wsi. Dostawał szóstą część gruntów tej wsi, prawo do części opłat i grzywien sądowych, nadto monopol karczmy i młyna. Sołtys obowiązany był za to do służby

wojennej konno, lecz nie koniecznie osobiście; mógł dać zastępcę.

Osadnicy wolni byli od wszelkich świadczeń wojennych, jak wogóle od wszelkich powinności względem ustroju państwowego w Polsce. Rządzili się sami swem niemieckiem prawem; sami się sądzili; posiadali całkowitą autonomję (jak ludność rodzima w opolu, lecz bez obowiązków opolnych).

Przybysze, zebrani z różnych stron, nie mogli organizować się rodowo, lecz tylko na podstawie prostego sąsiedztwa, na podstawie przynależności do pewnej osady. Niemieccy osadnicy zwali taką organizację „Gemeinde", z czego powstał potem wyraz polski „gmina".

Pomiędzy ludnością polską własność rodowa należała już pod koniec XII wieku do wyjątków, a skoro indywidualną własność można było przekazywać i sprzedawać (bo się nikogo z krewnych nie krzywdziło przez to, skoro to nie była ich współwłasność), więc też coraz częściej sąsiadowali z sobą dziedzice nie spokrewnieni. Przez zmiany posiadaczy musiał się ujazd zamieniać stopniowo w organizację, obojętną na pochodzenie rodowe, opartą na prostem sąsiedztwie. Tak więc stosunki polskie zmierzały również do wytworzenia gminy — osadnictwo zaś obce przyspieszyło wytworzenie się tego nowego pojęcia administracyjnego.

Niebawem poczęły powstawać na Śląsku ustroje gminne miejskie, także przez niemieckich osadników. Najstarsze prawo miejskie w Niemczech — magdeburskie — pochodzi z roku 1088. Przeniósł je książę wrocławski Henryk Brodaty (był także Wielkim Księciem krakowskim w latach 1237 i 1238) na śląską osadę targową. Złotorję w r. 1211 i odtąd nazywano organizowanie miast według wzorów niemieckich osadzaniem (czyli lokacją) na prawie magdeburskiem (którego odmianą było chełmińskie).

Niemcy miast nowych ani na Śląsku, ani potem nigdzie w Polsce nie zakładali. Osiadali w osadach, wyposażonych przez książąt w prawa targowe i stanowiących już zawiązki miast polskich — i przez swoje osadnictwo nadawali im nowe cechy, dzięki odrębności prawa „magdeburskiego". A prawo to było tak wygodne w porównaniu

Miejska Biblioteka Pub... Białymstoku

z wymaganiami ogólnego krajowego prawa polskiego, iż czysto polskie miejsce osady, nie posiadające zgoła niemieckich osadników, ubiegały się u księcia o nadanie „magdeburgji". Zanim tedy osady polskie targowe zdążyły przetworzyć się w miasta i wytworzyć rodzime polskie prawo miejskie, nadeszła gotowa rzecz cudzoziemska, tamując przyrodzony rozwój prawa polskiego. A było to także skutkiem najazdów mongolskich. Po drugim najeździe mongolskim trzeba było Kraków nawet „osadzać" na nowo, a że polskiego osadnika być nie mogło, bo polska ludność zmalała ogromnie, więc spowadzono nowych mieszczan do stolicy Polski z Niemiec.

Nastały prawdziwie złote czasy dla niemieckich osadników. Po straszliwem wyludnieniu zaczęli napływać do Małopolski tysiącami. Samorząd gmin wiejskich okazał się dogodnym również dla właściciela ziemi, zdejmując z niego wszelkie troski i kłopoty o tych przybyszów, z którymi tyle tylko miał do czynienia, ile czynsz od nich wybierał, a i to robił za pośrednictwem sołtysa. Toteż zaczęto wsie polskie przenosić umyślnie na „prawo niemieckie".

Umowa o dzierżawę, czyto z polskim dzierżawcą, czy to z niemieckim, była zawsze na czas nieograniczony, z tym domysłem, że ma być wieczystą, dziedziczną. Tak też bywało z reguły. Później powstały szczegółowe przepisy co do warunków rozwiązania dzierżawy.

Tak więc żywioł polski utracił dużo ziemi po najazdach tatarskich, a ziemia ta przechodziła w ręce niemieckie — nieprzyjacielskie, jak się to wkrótce miało okazać. Osłabieni byliśmy na wewnątrz, a jeszcze bardziej na zewnątrz, bo skutkiem najazdów tatarskich księstwa polskie utraciły do reszty siłę polityczną i nawet wszelkie polityczne znaczenie w świecie. Można bez przesady powiedzieć, że popadaliśmy w zupełną nicość polityczną.

Śląsk już się niemczył. Niebawem trzeba było bronić się z orężem w ręku, żeby się to samo nie stało z całą Polską i żeby Polska nie popadła w zależność od Niemiec, lub od zniemczałych Czech.

Wydobycie Polski z nicości politycznej dokonało się dzięki tejże krainie, z której państwo piastowskie powstało

KS. ARCHIWALNY w Białymstoku Nr

i urosło: na Kujawach. Można powiedzieć, że Kujawiacy dwa razy Polskę zrobili. Książę Bolesław Pobożny kaliski był księciem wyjątkowym. On pierwszy zrozumiał potrzebę, żeby dzielnice zrosły się na nowo i stał się księciem-przodownikiem stronnictwa, zmierzającego do połączenia dzielnic. On też pierwszy pośród Piastów wzniósł się do pojęcia narodowości i państwa narodowego. Będąc opiekunem Przemysława Pogrobowca, dziedzica księstw gnieźnieńskiego i poznańskiego, nietylko nic nie uronił z tego dziedzictwa, ale jeszcze się wystarał, że temuż Przemysławowi zapisał Pomorze książę gdański, Mestwin i wreszcie, sam synów nie mając, czyni tegoż Przemysława i swoim także spadkobiercą. Kiedy w r. 1279 Bolesław kaliski zmarł, stawał się Przemysław księciem gnieźnieńskim, poznańskim, kaliskim i niebawem gdańskim. Dzięki temu mógł wznowić królestwo polskie, koronując się w roku 1295 w Gnieźnie.

Nie posiadał atoli Przemysław Małopolski. Tam stał na czele obozu narodowego drugi książę ze szkoły politycznej Bolesława kaliskiego, zięć jego, Władysław Niezłomny, zwan dla małego wzrostu Łokietkiem. Obóz niemiecki utworzył przeciw niemu koalicję, złożoną z Brandeburgji, Czech i z niemieckich miast w Polsce. Narzędziem tej koalicji, a zarazem głową jej na zewnątrz, był król czeski Wacław, który wkrótce wystąpił sam z uroszczeniami do tronu polskiego. Wojsko czeskie obsadziło wszystkie grody i ważniejsze miejsca w Małopolsce. Zaprowadzono rządy wojskowe.

Od księcia Bolesława Pobożnego kaliskiego zaczyna się w Polsce budowa państwa opartego na społeczeństwie, boć ta państwowość, którą przedstawiali osobami swemi Przemysław i Władysław Niezłomny, była wytwarzaną wolą społeczeństwa, ofiarnością jego, krwią i trudami, jako państwo narodowe. Walka o wpływ społeczeństwa na państwo kończyła się już u nas, gdy w tem spadły na Polskę.... rządy wojskowe i na dobitkę wojska obcego. Ktokolwiek chciałby w owym czasie narzucić Polakom przemocą jakiekolwiek formy państwowe, nie wyłaniające się z samegoż polskiego rozwoju społecznego, wywołać musiał walkę — a cóż dopiero, gdy miały

być społeczeństwu narzucone cudzoziemskie rządy wojskowe!

Panowanie króla czeskiego w Polsce było tego rodzaju, iż stanowiło po prostu najazd. Wacław koronował się nawet na króla polskiego, ale ani to nie wprowadziło zmiany w rządach wojskowych, lecz rozzuchwaliło jeszcze bardziej rządzących. Te rządy zapisane są w historji, jako urzędowe bezprawie, złożone z dokuczliwości i łupienia ludności.

6. Zawiązki nowej administracji.

Kiedy podczas okresu dzielnicowego każdy książę urządzał sobie dwór monarszy według swej możności i ustanawiał urzędy w swem państewku takie same, jakie niegdyś bywały w całem państwie, musiał się z tego wyrobić po pewnym czasie samą siłą rzeczy podział terytorjalny Polski na województwa. Stało się to siłą faktów, bez jakichkolwiek obmyślań i sztucznych postanowień. Wojewodę miał książę dzielnicowy jednego, ale kasztelanów kilku, stosownie do liczby grodów w swem księstwie; i potem też przypada kilku kasztelanów na województwo.

Wojewoda zastępuje księcia nietylko na wojnie; staje się wyręczycielem księcia we wszystkiem, oczywiście z polecenia książęcego. Ta wszechstronność urzędu, lecz wymagająca na każdym kroku wyraźnego zlecenia, sprawiła, że wojewoda mógł zajmować się wszystkiem, ale nigdy nie było wiadomem, czy coś należy do jego zakresu władzy, bo zakres ten mógł być każdej chwili rozszerzony i ścieśniony, stosownie do woli księcia. Z tej niepewności i chwiejności nastąpić musiał wreszcie ten skutek, że urząd wojewodziński tracił znaczenie w administracji państwowej, a stawał się raczej dworskiem dygnitarstwem. W końcu wojewoda utracił niemal cały zakres działania. Książę mógł bowiem każdej chwili zlecić komu innemu to samo, co wczoraj zleconem miał sobie wojewoda. Nie było takiego rodzaju spraw, w których każdy wiedziałby z góry i napewno, że będzie musiał zwrócić się z tem do wojewody. Później dopiero, znacznie później, ustalono te wypadki; ale obejmowały one prawdziwie już same tylko

strzępy dawnej władzy wojewodzińskiej. Została tylko wojewodzie na zawsze wysoka pozycja w państwie i w społeczeństwie; wojewodowie są zawsze najwyższymi dostojnikami.

Urzędnikami administracyjnymi pozostali długo kasztelanowie. W ciągu wieku XIII, pole ich działania stawało się coraz rozleglejszem, tak dalece, iż posiadają już podwładnych urzędników, którymi się wyręczają i których sami mianują. Są to włodarze w sprawach gospodarskich i ściśle administracyjnych, sędziowie w związanem z tą administracją sądownictwie, tudzież wojscy w sprawach wojskowych (pierwsze znaczenie wyrazu „wojski“ od „wojsko“). Sam zaś kasztelan trzymał się coraz bardziej dworu książęcego, jako doradca i dostojnik dworski.

Tylko co do Małopolski możemy odpowiedzieć na pytanie, ile było kasztelanji pod koniec okresu dzielnicowego, więc mniej więcej około roku 1280. Nie powiodło się dotychczas ustalić tej kwestji co do Wielkopolski, poprzestajemy tedy na wyliczeniu kasztelanji małopolskich, których było 16: Biecz, Brzesko, Chrzanów, Czchów, Kraków, Lublin, Małogoszcz, Połaniec, Radom, Sandomierz, Sącz, Sieciechów, Wiślica, Wojnicz, Zawichost, Żarnowo. Zawichostu i Żarnowa nie obsadzano już w drugiej połowie XIII wieku; stawały się te kasztelanie zbędnemi. Być może, że były jeszcze inne, które wcześniej zaniknęły.

Niektóre z tych kasztelanji są drobne, inne wcale znaczne. Przy znaczniejszej nierówności okręgów kasztelańskich musiała też administracja cierpieć na wiele nierówności; różnice urzędowania wynikały z różnic oddalenia choćby w czasach nie znających sposobów na ustalenie szybkiej komunikacji. W pewnych stronach kraju następowało zbytnie administracji rozdrobnienie, gdy tymczasem zmienione czasy wymagały koniecznie obszerniejszych okręgów, takich, w których zmieściłby się i wielmoża i chudopachołek — jak to powyżej już zaznaczono. Należało koniecznie skupiać pewne okręgi w większe całości.

Wiemy, że kasztelan był zarazem zawiadowcą majątku państwowego, wyznaczonego na potrzeby jego grodu. Gospodarka państwowa zmieniała się gruntownie w miarę,

jak gospodarstwo naturalne przechodziło w pieniężne, gotówkowe, tudzież skutkiem wprowadzania wsi samorządowych, a zwłaszcza nowo zakładanych osad na prawie niemieckiem. W samych posiadłościach państwowych (książęcych) pozakładano najwięcej takich wsi, a ponieważ osada tego rodzaju podlegała samemu wprost władcy i do ustroju grodowego nie liczyła się, więc przez to samo ustrój ten rozluźniał się, a w końcu wprost rozbijał się. Do gospodarki państwowej wchodziły nowe czynniki, które nie dały się pomieścić w dotychczasowej organizacji grodowej.

Długo istniały obok siebie obydwa rodzaje gospodarki państwowej, a zatem nieuchronnem było zamieszanie. Z jednej strony stara gospodarka kasztelańska (włódarska), oparta głównie na gospodarstwie naturalnem a oparta o władzę kasztelańską, gospodarka podupadająca z roku na rok; z drugiej strony gospodarka oparta na czynszach od dzierżawców pobieranych, administrowana przez sołtysów czynsze wybierających, a pozbawiona jeszcze wyższej nad sobą władzy administracyjnej. Osady samorządne, gminy nowego typu, wyłączone były, jakby wyrwane ze związku kasztelańskiego, z grodowego ustroju, a nie zorganizowane jeszcze w żadne inne związki administracyjne.

W roku 1290, spotykamy się w Sandomierskiem z próbą ustanowienia osobnego urzędnika gospodarczego na całe księstwo sandomierskie. Zwał się w języku urzędowym, t. j. po łacinie: „provisor“. Musiał mieć jakichś podwładnych, ale nie dochowały się o tem żadne wiadomości. Ten „prowizor“ stał obok wojewody, którego godność nie przestawała istnieć. W Sandomierskiem odjęto tedy wojewodzie władzę nad kasztelanami, przynajmniej o tyle, o ile ci kasztelanowie byli urzędnikami gospodarczymi, zawiadowcami majątku państwowego. W sprawie dochodów od osad czynszowych, od gmin „na prawie niemieckiem“, był, boć musiał być, zwierzchnikiem sołtysów. Z urzędu „prowizorskiego“ mogła była wyłonić się administracja specjalna, skarbowa, co byłoby znacznym postępem, a dobry przykład byłby naśladowany w innych ziemiach polskich.

Równocześnie powstawało zagadnienie, kto ma reprezentować wobec księcia (wkrótce wobec króla) to społeczeństwo, które dobiło się wpływu na państwo? Sprawa ta rozwiązywała się sama skutkiem zbiegu okoliczności historycznych: Ponieważ rozdrobnieni piastowscy książęta stawali się coraz bardziej zależnymi od społeczeństwa, którego wpływ na sprawy państwa zwiększał się szybko, stawało się tedy mianowanie wojewodów i kasztelanów właściwie potwierdzaniem życzeń ludności co do obsadzania tych urzędów. Książe, nie chcąc narażać się ludności, mianował zazwyczaj tych, których wskazywała wola ogółu osób, posiadających wpływ w sprawach państwowych i publicznych wogóle. Stawali się przeto wojewodowie i kasztelanowie faktycznie coraz bardziej reprezentantami społeczeństwa wobec państwa, wobec księcia — nie przestając jednakże być wykonawcami praw książęcych wobec ludności, wykonawcami każdego zlecenia monarszego. Zanosiło się w tym składzie rzeczy w urzędach wyższych na skupienie w jednem ręku pierwiastka rządowego i samorządowego. Było to zadatkiem nieocenionego przymiotu administracji, a mianowicie jej j e d n o l i t o ś c i.

W tych dwóch kierunkach byłaby się administracja polska rozwijała, uzupełniając się w szczegółach samą siłą bezwładności i praktyką życia — gdy wtem uderzył w ten niewykończony gmach taranem system administracji obcej, społeczeństwu wrogiej.

Zarząd kraju odjęty został całkiem Polakom, a powierzony urzędnikom królewskim wojskowo-administracyjnym, zwanym s t a r o s t a m i. Wszystkie grody poobsadzane były czeskiemi załogami, których przywódcy, czescy starostowie owi, wyposażeni byli zarazem we władzę administracyjną. Oni wybierali podatki, daniny, i wykonywali sądownictwo w sprawach zastrzeżonych sądownictwu królewskiemu.

Równocześnie pozbawiono urzędy polskie ich zakresu władzy, a w znacznej części pozostawały one nawet nieobsadzone. Przez cały czas panowania Wacława nie było np. w Krakowie całkiem sędziego! Po koronacji (po roku 1300) nie było w Małopolsce ani wojewodów, ani kasztelanów, ani sędziów, ani nawet podsędków. Wszelka

władza przeszła na starostów, którzy pilnowali tego, co się należało państwu od społeczeństwa, ale zgoła nie troszczyli się o obowiązki władzy rządowej wobec społeczeństwa.

Była to administracja jednostronna, powołana do wyzyskiwania kraju. Wracaliśmy do państwa narzuconego społeczeństwu, i to w sposób taki, iż groziła rozbieżność państwa a społeczeństwa. Administracja czeska była tylko środkiem do utrzymania samowładztwa monarchy nad społeczeństwem. Taka forma rządów stanowiła dla Polaków już wówczas przeżytek, i do tego przeżytek znienawidzony.

Władza czeskich starostów była wielka i rozległa, bo Wacława nie było w Polsce, chciał Polską rządzić z daleka, z Czech — a zatem potrzebował zastępców całkowicie sobie oddanych. Król przebywający z daleka musiał mieć swoich ludzi, powierników swoich, na miejscu; ponieważ zaś ci nie mogli z każdą sprawą odnosić się do Pragi i czekać, aż stamtąd nadejdzie decyzja, więc musieli mieć władzę wyjątkowo znaczną, bardzo rozległą. W ich ręku musiała spocząć przedewszystkiem wojskowa obrona panowania czeskiego nad Polską, a obok tego całkowity zarząd kraju, żeby nie mogli paraliżować ich władzy urzędnicy nieprzyjaźnie usposobieni względem czeskich rządów, zwolennicy Władysława Niezłomnego (Łokietka). Łatwo zrozumieć, że Wacław czeski nie chciał i nie mógł oprzeć administracji Polski na wojewodach ni kasztelanach, reprezentantach społeczeństwa.

Po ustąpieniu Czechów z Polski, znika też na razie urząd starosty — lecz tylko na razie. Niebawem okazało się, że Władysław Niezłomny i Kazimierz Wielki także potrzebują urzędników, którzyby nie byli zarazem reprezentantami społeczeństwa, lecz wyłącznie urzędnikami królewskimi, bo państwo ich było za duże (w porównaniu z dawnemi dzielnicowemi księstwami), żeby się można było obejść bez wyręczycieli, zawisłych bezpośrednio od każdego skinienia królewskiego. A przytem trzeba było uporządkować gospodarkę w dobrach państwowych (królewskich).

Za Władysława Niezłomnego pojawiają się urzędnicy, zwani po łacinie rozmaicie: gubernator, rector, tu-

tor — które to nazwy oznaczały mniej więcej to, co w polskim języku przejęty następnie tytuł gubernatora. Jest on potrzebny, gdy zanosi się na dłuższą nieobecność królewską. W r. 1325 pojawia się nazwa nowa: capitaneus. Książę kujawski zapowiedział w owym roku miastu Solcowi, że gdy będzie oddalony na dłuższy czas, może tam dla wykonywania swych praw przysłać swego „kapitana". Niebawem pojawiają się i w Koronie, t. j. pod bezpośredniem panowaniem króla, urzędnicy zwani „capitanei" i nazwa ta wypiera wszystkie inne, a na polskie przetłumaczono ten tytuł: „starosta". Zapewne dlatego, że nowi ci urzędnicy na wzór starostów czeskich byli urzędnikami wyłącznie i ściśle tylko królewskimi; zresztą poza tem był to całkiem inny urząd, pomimo takiej samej nazwy.

Starostów ustanawiał król tylko w Wielkopolsce, bo w Małopolsce ich nie potrzebował; tak Władysław Niezłomny bowiem, jak i syn jego Kazimierz Wielki, przebywali po większej części w Małopolsce, rzadko w Wielkopolsce. Toteż tam ustanowiono w pierwszej połowie XIV wieku starostów: wielkopolskiego, kujawskiego, sieradzkiego, dobrzyńskiego, łęczyckiego, nakielskiego. Później dopiero powiększyła się ich ilość. Przez cały czas panowania Władysława Niezłomnego i Kazimierza W. (1306 — 1370) jest w całej Małopolsce jeden tylko starosta, w Sączu, a to ze względu na graniczność tego grodu i odrębne warunki osadnicze podkarpackich stron.

Starostowie wielkopolscy są „generalnymi", są rządcami całych prowincji i mają pod sobą więcej grodów, np. sieradzki trzy grody, a kujawski aż sześć. Otrzymują oni pełnię zastępczej władzy za króla; pierwotnie byli oni jedynymi sędziami a dopiero później część władzy sądowej przeszła na sędziego i podsędka przy każdem starostwie. Ściganie przestępstw z urzędu należy do starostw i zawsze przy nich pozostało. Tak było w dzielnicach wielkopolskich od początku.

Od początku też należy do starostów zawiadywanie dobrami państwowemi. Kasztelanowie tracą ten zakres czynności. Kasztelanje były za drobne, żeby uczynić zadość wymaganiom gospodarstwa w tych nowych warunkach, o których była mowa wyżej. Starostwo obejmujące kilka

kasztelanji, inaczej mogło się urządzać. Kasztelanowie nie chcieliby zostać ich podwładnymi, boć to byli wielcy dostojnicy królewscy i przedstawiciele społeczeństwa zarazem wobec tronu i nie mogło być mowy o tem, żeby kasztelan wyręczał starostę generalnego we swej kasztelanji, która stanowiła starostwa cząstkę. Było to zresztą niepożądane i niemożliwe częstokroć. Niepożądane, bo wiodłoby do sporów pomiędzy starostą, prostym urzędnikiem, a kasztelanem, który był dostojnikiem i w hierarchji społecznej stał bez porównania wyżej. Niemożliwem bywało to często z powodu zbyt małego obszaru niejednej kasztelanji. Najbardziej zaś utrudniałby tego rodzaju administrację wielce nierówny obszar kasztelanji.

Kasztelan nie miał nigdy swego określonego ściśle uposażenia. Za czasów ustroju grodowego żywił się przy grodzie; uposażenie kasztelanji było zarazem uposażeniem kasztelana. Pola do nadużyć, ani nawet do nieporozumień z tego powodu nie było, póki trwało gospodarstwo naturalne. Kasztelan, który miał na grodzie swoim stosy grotów czy tarcz, pełne piwnice miodu i ryby suszonej i t. p. dla siebie i swej rodziny, cóż miał sobie z tego przywłaszczać? Więcej nie jadał przez to, że był kasztelanem, a nie było zgoła kupców, którzyby od niego chcieli coś wykupić! Mogło się to zmienić na gorsze przy gospodarce pieniężnej dopiero. Przy obrachunkach gotówkowych trzeba było ściśle rzecz określić, bo inaczej przy największej uczciwości nie byłoby porządku, który musi być fundamentem wszelkiego gospodarstwa.

Wydzielono tedy kasztelanowi z majątku grodowego część, która miała odtąd służyć jemu samemu, póki urząd sprawuje; reszta zaś miała służyć wyłącznie skarbowi królewskiemu — i tę poddano starostom. Kasztelanowie przez jakiś czas sprawowali jeszcze władzę sądową w pewnych wypadkach, ale potem i to poszło w zapomnienie. Pozostało im jednakże uposażenie dostatnie, tytuł wysoki i wpływ polityczny, bo nie przestali nigdy być dostojnikami państwa.

W Małopolsce także usunięto kasztelanów od gospodarstwa dobrami państwa, a ustanowiono do tego w i e l k o r z ą d c ó w królewskich, którzy podzielili sobie swój

obszar na okręgi mniejsze, zwane podrzędztwami. Były to urzędy ściśle gospodarcze, skarbowe, jakby ciąg dalszy urzędu prowizorskiego, który przez pewien czas istniał w Sandomierskiem. Teraz zwano ich po łacinie prokuratorami (dotychczas po klasztorach tytułują tak gospodarzy). Urzędy te były tylko w Małopolsce.

Podrzędztwa były następujące: Kraków, Wiślica, Żarnów, Biecz, Niepołomice, Korczyn, Proszowice, Wojnicz, Sącz Stary.

Wielkopolscy starostowie objęli zarząd grodów od kasztelanów. W Małopolsce powstał na grodach osobny urząd burgrabiów, do których należała tylko sama obrona grodu, wojskowa strona przedmiotu, bo zarząd dóbr grodowych był przy podrzędztwie.

Ponieważ w Małopolsce nie było starostów, więc do ścigania przestępstw urzędowo przez państwo, powołano osobny urząd, t. zw. oprawców, którzy śledzili, ścigal i sądzili kryminalne sprawy. Utrzymali się do końca XV wieku — potem już niepotrzebni, gdyż w końcu i w Małopolsce wprowadzono starostów, chociaż nie byli oni nigdy tem, co w Wielkopolsce.

Urzędnicy zowiący się „capitanei" znajdowali się w drugiej połowie wieku XIV w Krakowie, Sandomierzu, Lublinie, Chęcinach, Opoczynie i w Ryczywole — ale nie można uważać ich za starostów, lecz raczej za burgrabiów, gdyż mieli sobie poruczoną li tylko obronę grodów; ani sądownictwo, ani zarząd dóbr do nich nie należał. Dopiero za króla Ludwika Węgierskiego nastali starostowie także w Małopolsce, skoro król ten nie przebywał nigdzie w Polsce, ni w Wielkopolsce, ni w sąsiedniej Węgrom Małopolsce; bywał rzadkim gościem w polskiem królestwie i potrzebował zastępców o znacznej i silnej władzy.

7. Państwo stanowe, decentralistyczne.

Od roku 1295, od koronacji króla Przemysława, nastaje okres państwa opartego na społeczeństwie. Niebawem nastąpiła reakcja z powodu rządów czeskich, lecz społeczeństwo polskie podjęło z niemi zaraz walkę, jako z ustrojem państwowym społeczeństwu narzuconym. Od roku 1306 zaczyna się zwycięstwo państwa narodowego nad obcem, dynastycznem; chociaż następcy Wacławów, królowie czescy z dynastji Luksemburgów podnieśli również uroszczenia do polskiego tronu, nie udało im się zasiąść na nim; społeczeństwo obroniło wolę swą.

W roku 1306 zjechali się w Krakowie przedstawiciele szlachty ziemi krakowskiej, sandomierskiej, kujawskiej, sieradzkiej i łęczyckiej i uznali Władysława Niezłomnego swym wspólnym władcą. Każda z tych ziem, stanowiąca osobne księstwo okresu dzielnicowego, zapraszała z osobna Władysława na tron swego księstwa, do siebie na pana. Była to wspólnie dokonana elekcja wszystkich tych dzielnic. Chodziło o to, żeby uniknąć zarzutów i usunąć wszelki pozór prawny do roszczeń o następstwo w tej czy owej dzielnicy, czy to ze strony innych Piastów, czy też cudzoziemskich dynastów. W taki przezorny sposób dokonywano łączenia ziem polskich w nowe królestwo.

Nowe państwo miało stanowić federację dzielnic. Nigdy też nie przestały istnieć podziały według dawnych księstw dzielnicowych. Pozostały one w ciele Rzeczypospolitej, jako jednostki historyczne i jako dzielnice administracyjne: jako województwa i t. zw. ziemie, obszarem mniejsze, ale odrębnie administrowane. Każda kraina polska, choćby najmniejsza, jeżeli stanowiła kiedykolwiek osobną dzielnicę książęcą, zachowywała do końca swą odrębność autonomiczną. Zewnętrznym tego symbolem było pozostawienie wszystkich urzędów dworskich dawnych księstw i księstewek, zamienionych na województwa i ziemie. Urzędy te, pozbawione wszelkiego znaczenia praktycznego, stały się tytularnemi dostojeństwami; istniały, bo nikt ich nie znosił, a nie znoszono ich, bo nikomu nie były szkodliwe, a mieściły w sobie pewne wspomnienia historyczne i łączyły się z tradycją danej krainy. Potem nawet po powiatach bywali urzędnicy dworscy Króla Jegomości: podstoli, cześnik, koniuszy i t. p. Kiedy król podróżując stawał na granicy powiatu, witali go i obejmowali swą „służbę", którą też pełnili, aż król dojechał do granicy drugiego powiatu. To wszystko pochodziło z czasów dzielnicowych, z czasów przed rokiem 1295, po większej części przed 1340, a dochowało się aż do r. 1795 i było przechowywane z całą powagą.

Osobne sejmiki dokonywały wyboru tych „dostojników", pozbawionych wszelkiego znaczenia; szlachcic ubiegał się o to, by zostać „krajczym" lub „strukczaszym", bo to był honor, połączony z prawem używania tytułu „Jaśnie Wielmożny". Może Czytelnik uśmiecha się, boć to jest trochę zabawne? Ale w Anglji jest całkiem to samo! Tam również nie znoszono nigdy niczego, co nikomu nie zawadzało; tam do dnia dzisiejszego istnieją stare tytuły i niby urzędy; tam uczeni mężowie, słynni na cały świat z odkryć naukowych, bywają... łucznikami Jego Królewskiej Mości i zjeżdżają na uroczystości publiczne w kostjumie łucznika z XV wieku i nikt nie widzi w tem nic śmiesznego. Siła społeczna olbrzymia społeczeństwa angielskiego, ta siła, która wydała z siebie taką potęgę polityczną, czerpie ożywcze soki z tradycji narodowej. W Anglji tradycja jest świętością; była nią dawniej w Polsce, i dlatego dochowała się ta symbolika odrębności autonomicznej.

Organizowało się tedy nowe królestwo polskie, państwo Władysława Niezłomnego i Kazimierza Wielkiego, jako państwo d e c e n t r a l i s t y c z n e. Jest to ustrój, przy którym jak najwięcej władzy administracyjnej pozostaje na miejscu, a jak najmniej spraw zastrzeżonych jest dla władzy centralnej.

Średnim wiekom obcą była wogóle centralizacja; wtedy wszystko bywało decentralistyczne i to nawet na dwa sposoby. Nietylko według obszaru, według danego okręgu, ale jeszcze bardziej według przynależności stanowej.

Państwo średniowieczne składało się z t. zw. „stanów", z których każdy miał autonomję. Ilość takich p o l i t y c z n y c h s t a n ó w bywała w różnych państwach rozmaita (w Niemczech przeszło 300). Państwo polskie Władysława Niezłomnego, Kazimierza W. i ich następców składało się z trzech stanów gromadnych, zbiorowych. Stanów osobistych w Polsce nie znano, t. j. nie mogła być „stanem" osoba pewna (jak w Niemczech), lecz tylko zbiorowość osób.

Wielmożowie nie tworzyli wcale „stanu", t. j. nie stanowili żadnej organizacji z określonemi wobec państwa prawami.

Każdy stan rządził się swem własnem prawem stanowem. Państwo średniowieczne nie znało prawodawstwa ogólnego, jednakowego dla wszystkich mieszkańców kraju, ale każdy stan, każda warstwa społeczna miała swoje urządzenia, zastosowane do własnych swoich potrzeb. Były w Polsce trzy stany: d u c h o w i e ń s t w o, s z l a c h t a, m i e s z c z a ń s t w o.

Duchowieństwo rządziło się swojem prawem kościelnem, kanonicznem. Organizacja kościelna była we wszystkich krajach europejskich jednaka, kierowana z Rzymu. Prawo kanoniczne tyczyło się wszystkich krajów katolickich jednako.

Organizacja ziemiańska była w Polsce odmienną, niż na Zachodzie. Tam nie należał do organizacji państwowej nikt, kto nie posiadał ziemi na własność. W całem ustawodawstwie Kazimierza Wielkiego—o którem zaraz będzie mowa — ciągle jest mowa o kmieciach. Ilekroć jest mowa o właścicielach ziemi, t. j. o „żołnierzach", o szlachcie, zaraz i za każdym razem jest przy tem także mowa o kmieciach. Prawo ziemskie objęło tedy także lud rolniczy. Stan kmiecy, odrębny pod względem społecznym, należy w ustawodawstwie Kazimierza Wielkiego do stanu politycznego ziemiańskiego.

Mieszczaństwo nie wyrobiło się w Polsce należycie na stan polityczny, jak to było na Zachodzie, gdzie kwitnęły związki miast, bywały ich wspólne zjazdy, organizacje, narady i uchwały obowiązujące w miastach stowarzyszonych; bywały nawet władze wspólne nad wielu miastami równocześnie, nad całemi ich związkami (np. w Niemczech Hanza). U nas każde z miast z osobna podlegało królowi, nie mając z innemi miastami stosunków poza handlem. Mieszczaństwo w Polsce stanęło w połowie drogi, jako stan. Nie można go było za Kazimierza W. dopuszczać do zupełnego rozwoju autonomicznego, skoro mieszczaństwo wrogie było jego ojcu, wrogie narodowemu państwu polskiemu i zachodziła wciąż jeszcze wówczas obawa, żeby miasta nie zwróciły się ponownie przeciwko polskości Polski!

Ponad stanami stał król ze swymi urzędnikami. Gdzieby trzy obowiązujące prawa stanowe stanęły sobie

w czemkolwiek na zawadzie, rozstrzygać miał król. W sporach między stanami odnoszono się do króla. Tak naprzykład krzyżowało się prawo ziemskie z magdeburskiem: jakiemuż prawu miał podlegać szlachcic, o ile przebywał w mieście, lub nabył tam posiadłość? Rozstrzygnął to król Kazimierz W. na korzyść prawa ziemskiego. A z drugiej strony uwolnił król mieszczan od podatków ziemskich od gruntów posiadanych przez mieszczan w obrębie dwóch mil za miastem.

Nie można było należeć do dwóch stanów; nie można było podlegać dwom prawom równocześnie.

Zachowywanie porządku pomiędzy stanami należy do króla i jego urzędników; o porządek zaś w obrębie stanów każdy stan sam się starał.

Król zawiadywał przez swych urzędników tem wszystkiem, co nie było sprawą jednego stanu, lecz całego państwa. Należą tedy do króla bez ograniczenia polityka zewnętrzna i sprawy wojskowe. W tych dwóch dziedzinach pozostał król panem samowładnym. Za Kazimierza W. nastąpiło to tylko ograniczenie, że na wyprawie poza granicami państwa wojsko utrzymuje się kosztem nie własnym, lecz państwa (kosztem „królewskim"). Do króla też należy budowa nowych grodów.

Cel ustawodawstwa i całej administracji wyrażony jest jasno we wstępie do pierwszego statutu, pierwszego ustawodawczego wiecu wiślickiego z roku 1346: „... ażeby był jeden król, jedno prawo i jedna moneta". Tak pojmowano tedy istotę państwa.

Zastał król Kazimierz dwóch królów polskich, bo czescy uważali się wciąż jeszcze za władców Polski; zastał rozmaitość praw w dzielnicach dawnych książęcych i moneta krążyła najrozmaitsza. Po latach dwudziestu doprowadzono do tego, iż w zakresie prawa magdeburskiego było ono jednakowe w całej Polsce od roku 1365, a w zakresie ziemskiego od roku 1368.

Wspierali króla uczeni mężowie, których pamięć należy przekazywać z pokolenia w pokolenie: Jarosław Bogorya Skotnicki, arcybiskup gnieźnieński; Janusz Suchywilk Strzelecki, tamtego siostrzeniec i następca; Spytek Melsztyński, kasztelan krakowski (dawny powiernik Władysława Niezłomnego) i w czasach późniejszych Jan Rzeszowski. Skotnicki kształcił się w Bolonji we Włoszech; Rzeszowski pozostawał w stosunkach z drugim uniwersytetem włoskim, w Padwie, i syna tam posyłał także. Tenże Rzeszowski bardzo był czynny około przygotowań do założenia własnego polskiego uniwersytetu, co nastąpiło w roku 1364.

Król reprezentował całe państwo, wszędzie był najwyższym sędzią i szafarzem dobra państwowego. Nie był jednak monarchą absolutnym. Absolutyzmu, samowładztwa wieki średnie nie znały. Władza królewska jest w całej Europie ograniczoną prawami „stanów", które król musi uszanować.

Król nie jest prawodawcą sam z siebie, lecz sam prawom podlega, a posiada tylko moc interpretowania, t. j. wyjaśniania i rozstrzygania, gdy nasuwają się wątpliwości, jak w pewnym wypadku prawo rozumieć należy. Prawodawstwo nowe może powstać tylko za zgodą stanu, którego ma dotyczyć, na zjeździe jego przedstawicieli, byle odbytym w obecności króla, a zatem zwołanym przez niego samego (inaczej nie przybyłby na zjazd!). Niema tedy prawodawstwa bez króla, tem bardziej niema go wbrew królowi; król musi w tem uczestniczyć i dać swą zgodę, — lecz król sam nie może nic.

Jako zwierzchnik odpowiedzialny za wszystkie stany i całe państwo, musi król mieć urzędników, których władza nie byłaby ograniczoną żadnym okręgiem administracyjnym; urzędników najwyższych. Za Kazimierza Wielkiego ustanowione były tylko trzy takie wielkie urzędy królewskie, na całe państwo: Marszałek był naczelnikiem dworu królewskiego i obejmował władzę naczelną wszędzie, gdziekolwiek król przebywał, jeżdżąc zawsze z monarchą. O trzy mile od miejsca, w którem król przebywał, obowiązywały znacznie surowsze kary za wszelkie przestępstwa kryminalne (na samym dworze królewskim samo dobycie oręża pociągało za sobą karę „na gardle").

Również podróżował z królem ciągle kanclerz, przechowujący pieczęć królewską; był to zwierzchnik kancelarji, przez którą przechodziły wszelkie dokumenty królewskie, państwowe; dlatego też należały do niego stosunki

z innymi monarchami, a więc był to dostojnik państwowy do polityki zagranicznej, zewnętrznej.

Trzeci z najwyższych urzędników, podskarbi królewski, był zawiadowcą dochodów państwowych, a więc dóbr ziemskich królewskich i podatków. Z ziemi niczyjej porobiły się gospodarstwa na rzecz skarbu królewskiego, stąd dobra te zwano królewszczyznami. Zarządzali niemi podwładni podskarbiemu wielkorządcy, prokuratorowie i włodarze.

8. Prawo ziemskie a magdeburskie.

Dalszy rozwój administracji w Polsce w obrębie stanów ziemiańskiego i miejskiego, pozostaje w związku z reformami dokonanemi za panowania Kazimierza Wielkiego. Reformy towarzyszą wszystkim dniom tego panowania. Żadna z nich nie była próżnem eksperymentowaniem. Przygotowywano je na wiecach ustawodawczych, odbywanych w Wiślicy i Piotrkowie kilka razy. Nie tykając zasadniczych cech polskiego ustroju społecznego, umiano pogodzić nowości potrzebne dla rozwoju życia zbiorowego z tradycją, która jest kośćcem wszelkiego trwałego ustroju.

Cała sprawa reform zaczęła się od tego, że chodziło o powiększenie obronności kraju. Usuwając rozmaite dawne urządzenia wojskowe postanowiono w t. zw. ustawodawstwie wiślickim 1347 roku, że każdy właściciel ziemski musi być żołnierzem, bez względu na to, czy posiada ziemię mocą nadania na prawie wojskowem, czy też wywodzi tytuł własności wyłącznie ze starego prawa rodowego. Połączenie miecza i pługa w jednem ręku uczyniono obowiązkiem. Stanęła zasada, że kto chce ziemię posiadać, ten sam jej bronić musi.

Zwiększyła się przez to znacznie ilość żołnierza, skoro wszyscy przymusowo przechodzili na prawo wojskowe. Tyczyło ono odtąd wszystkich potomków starych związków rodowych i znaczyło to samo, co prawo „szlacheckie". Każdy właściciel ziemi, każdy członek dawnego rodu z czasów ustroju rodowego — był szlachcicem. Szlachcic a „rodowiec", znaczy to samo. Utarły się też na oznaczenie tej warstwy społecznej trzy wyrażenia, posiadające zupełnie

to samo znaczenie: ziemianie, rycerstwo, szlachta. Jeżeli nabył ziemię ktoś nie pochodzący z dawnych rodów, stawał się także żołnierzem. W ustawodawstwie Kazimierza W. czytamy też o żołnierzach ze sołtysów i z kmieci. Dzierżawca, pracujący na cudzem, mógł się dorobić własności i nie bywało żadnych przeszkód, żeby nie mógł jej nabyć.

Skoro służba wojskowa ciążyła na ziemi, nastawało pewne przeciwieństwo pomiędzy interesem państwa a Kościoła, gdyż właściciele dóbr duchownych na wojnę chodzić nie mogli. Każda nowa darowizna na rzecz Kościoła uszczuplała tedy wojsko królewskie. Postanowiono w r. 1368 w t. zw. ustawodawstwie piotrkowskiem, jako ziemia, która raz już była na „prawie wojskowem", musi na zawsze przy tem prawie pozostać, w czyjekolwiek przeszłaby ręce. Samo duchowieństwo uznało konieczność takiego przepisu. Tylko te nadania kościelne wolne były od służby wojskowej, które pochodziły od samego króla; z innych dóbr muszą duchowni wyszukać na swój koszt ochotników na zastępstwo.

Kmieć nie służył wojskowo, bo nie posiadał ziemi na własność. Wyraz „kmieć" zmieniał w ciągu wieków swe znaczenie. Za czasów Kazimierza W. oznaczał ten wyraz dzierżawcę, biorącego grunt w dzierżawę wieczystą i dziedziczną. Jeżeli właściciel sam organizował w swym majątku osadę dzierżawców i sam był przedsiębiorcą, werbującym przybyszów na dzierżawy, natenczas też on sam stanowił władzę administracyjno-sądową dla swych kmieci. Jeżeli zaś właściciel użył do tego pośrednictwa „osadźcy", ten osadźca stawał się dziedzicznym sołtysem wsi.

Kmieć mógł zmieniać dzierżawę, gdyż był człowiekiem zupełnie wolnym; mógł nawet porzucić całkiem zawód rolniczy. Prawo nie robiło pod tym względem ograniczeń innych ponad te, których wymagała słuszność i prosty rozsądek. I dzisiaj istnieją przepisy, ażeby przeszkodzić nieuczciwym czy lekkomyślnym dzierżawcom, żeby się nie przenosili z gruntu na grunt, nie uczyniwszy zadość swym obowiązkom. Miał jednak kmieć zawsze prawo opuścić grunt bez wypowiedzenia, choćby natychmiast, gdyby właściciel skrzywdził na honorze jego żonę

lub córkę, lub gdyby wieś znalazła się bez nabożeństw z powodu klątwy rzuconej na właściciela, dłużej niż rok. W r. 1345 zakazano przeprowadzać egzekucji sądowej przeciw właścicielowi na gruntach oddanych w dzierżawę.

Za Kazimierza Wielkiego wzmaga się ogólny prąd za samorządem. Nadawano go również wsiom od dawna istniejącym i ustanawiano w nich sołtysów i ławników. Sołtysi mieli być pośrednikami pomiędzy szlachtą a kmieciami. Nie wytworzyli jednakże takiej warstwy pośredniej, gdyż zaczęli sprzedawać szlachcie swe sołectwa, a uzyskany z tego kapitał szedł na robienie interesów po miastach, albo też na kupno ziemi w innej okolicy, gdzie zacierali za sobą ślady pochodzenia i wsiąkali w warstwę szlachecką. Szlachcic kupował sołectwo chętnie, bo były to grunty zazwyczaj najlepiej zagospodarowane, a przytem monopol młyna i karczmy — a do tego jeszcze władza sądowa nad ludnością wsi w pierwszej instancji. Szlachcic, będący zarazem sołtysem w swojej wsi, stawał się tedy zwierzchnikiem kmieci.

Stosunki prawne obydwóch warstw rolniczych, szlachty i kmieci, stanowią odtąd t. zw. prawo ziemskie. Obok niego istnieje prawo magdeburskie dla miast, o czem była już powyżej wzmianka. Tu zajmiemy się nieco bliżej sprawą administracji miejskiej. Nie piszemy historji miast w Polsce, nie będziemy więc wchodzić w szczegóły zbyt specjalne — ale trzeba o władzach miejskich wiedzieć coś więcej ponad samo stwierdzenie, że były autonomiczne, bo urządzenie prawne miasta, będąc z konieczności bardziej skomplikowane od administracji sielskiego kraju, jest przez to samo wielce pouczającem. Zachodzi też nawet pewna „aktualność", żeby nas bardziej zaciekawiać sprawami miejskiemi: Upadek miast w Polsce stał się w historji narodowej fatalnym zwiastunem upadku państwa. Obecnie odebraliśmy nasze miasta od państw zaborczych (oprócz może Poznania i kilku jeszcze miast wielkopolskich) w stanie upadku wprost przeraźliwego. Co będzie z nami, jeżeli tych miast nie podźwigniemy i nie wytworzymy z nich ognisk życia narodowego, bezwzględnie polskiego? To też kogo interesują dzieje administracji, winien poświęcić nieco więcej stosunkowo czasu na organizację miast; a miejmyż otuchę, że nie zabraknie nam specjalistów, badających przeszłość urządzeń miejskich w Polsce ze stanowiska prawa administracyjnego.

Jak wiemy, skutkiem najazdów mongolskich trzeba było odnawiać i wsie i miasta. Bywało, że wieś powstawała i zagospodarowywała się na nowo drogą naturalną, gdy wróciła szczęśliwie na zgliszcza reszta „rodowców" danego miejsca, a choćby jedna tylko rodzina i zaczęto na nowo od małej osady, która rozwijała się z biegiem czasu przez rozrodzenie i powolny dorobek. Ale droga naturalna musiała być w warunkach ciężkich wyludnionego kraju nader powolną. Bez osadnictwa cudzoziemskiego byłaby Polska długo, bardzo długo w znacznej części pustynią (Małopolska głównie).

Wsie i miasta, osadzane na nowo, lub też i nowo zakładane przez obcego osadnika, przybywającego gromadnie, od jednego razu, powstały sztucznie, według pewnego z góry powziętego planu. Przybysze byli już przedtem mieszczanami gdzieś w Niemczech, szli zaś do Polski, ażeby uzyskać lepsze warunki w walce o byt. Oni mieli już swoje zwyczaje prawne, swe urządzenia, do których przywykli, a które gotowe przenosili do Polski. Zważmy również, że także książę polski, zakładający czy wznawiający miasto, korzystał już z doświadczenia nabytego na dawnych podegrodziach i w targowych osadach, z których drogą naturalną wytwarzały się dalej miasta polskie, gdyby nie najazdy mongolskie. Obecnie miało się już powzięte z góry pewne postanowienia, plany, miało się w myśli pewien zarys urządzeń. Toteż administracja także z góry była obmyślana, i to w całym swym zakresie. Administracja miejska miast nowych powstawała drogą legislatoryjną; była dokładniejszą, zupełniejszą, ściślejszą, bo przewidującą z góry według przykładów zaczerpniętych po miastach niemieckich. A zatem była to droga nie ze wszystkiem sztuczna, boć uwzględniająca doświadczenie i przenosząca wzory już wypróbowane, a nie nowe wymysły. Sztucznem to było tylko wobec stosunków polskich, względnie sztuczne, lecz nie bezwzględnie.

Jak już powiedziano wyżej, wzorem bywała najczęściej administracja przyjęta w Magdeburgu; ale wytwarzały

się pewne dodatki skutkiem tego, że przedsiębiorca, dostarczający osadnika miejskiego, musiał być odpowiednio wynagrodzony. W Niemczech powstał urząd wójtowski, jako zastępujący księcia, władcę kraju, a więc był to z razu urząd państwowy, który dopiero stopniowo i ewolucyjnie zamieniał się w autonomiczny. W Polsce osadźca miejski zostawał wójtem dziedzicznym, zupełnie tak samo, jak sołtysem na wsi. Otrzymał on na swą własność dziedziczną znaczniejszą znacznie od osadników „parcelę“ (żeby dla ułatwienia użyć nowoczesnego wyrazu miejskiego), zazwyczaj sześciokrotnie większą; prawo zakładania w dowolnej ilości kramów, jatek, młynów na swej posiadłości, z całkowitem zwolnieniem od czynszów do skarbca państwowego (książęcego, królewskiego), czyli: wójt wolny jest od podatków dziedzicznie, t. j. wolni są od nich wszyscy jego potomkowie. Z pokolenia w pokolenie przywilej ten stawał się cenniejszym, bo podatki stawały się coraz wyższe, a rozrodzeni potomkowie pierwszego wójta posiadali coraz więcej sklepów, jatek i t. p. i często niejeden młyn. Nietylko wójt sam nic nie płacił do skarbca królewskiego, ale miał udział w tem, co inni płacili, czyli: jemu ze skarbca publicznego płacono. Każdy mieszczanin płacił państwu podatek, mianowicie czynsz od swego gruntu i domu, tudzież od przedsiębiorstwa, z którego się utrzymywał, od sklepu (kramu, jatki) lub warstatu; z tych zaś podatków wójt pobierał dla siebie zazwyczaj część szóstą, czasem nawet piątą. Pobierał też trzecią część opłat sądowych. Za to obowiązany był wójt do stawiennictwa wojennego, podobnież jak sołtys wiejski, podczas gdy inni mieszczanie obowiązani byli do służby wojennej tylko w razie oblężenia miasta.

Majątek wójta ulegał rozdrobnieniu pomiędzy dziedziców, a skutkiem tego przechodziły też pewne prawa wójtowskie na różne osoby, działkami. Po dłuższym czasie rozmaite wolne od podatku kramy, parcele, młyny znajdują się w ręku rozlicznych osób. Ponieważ stanowią one własność nieograniczoną, więc wolno je sprzedawać; tak tedy przechodzą one częstokroć w ręce osób nie należących bynajmniej do potomstwa osadźcy. Sprzedawane były razem z wolnością podatkową. Sprzedający zarabiał

na sprzedaży coraz więcej, skarb publiczny coraz więcej tracił. W miastach począł się wytwarzać uprzywilejowany stan wójciego potomstwa tudzież osób, które mogły od wojcich potomków odkupywać ich prawa. Oczywiście zawadzało to coraz bardziej porządnej administracji, toteż musiało się obmyśleć na to środki.

Osadnicy, którzy przybyli z osadźcą, ponosili trud i ryzyko nie poto, żeby potem ktokolwiek miał zbierać owoce ich pracy i zabiegów; oni zakładali miasto dla siebie i swych dzieci. To takie proste. O b y w a t e l a m i miasta (cives) mogli być tylko oni, ich potomstwo, tudzież osoby, którym oni obywatelami być pozwolą. Kto nie należy do potomstwa pierwszych osadników, musi nabyć obywatelstwo miejskie, co wcale łatwem nie było. A tylko posiadającym prawo obywatelstwa w danem mieście wolno prowadzić w tem mieście przedsiębiorstwo zarobkowe n a w ł a s n y r a c h u n e k (to znaczy utrzymywać sklep, kantor, warstat i t. p. pod własną firmą). Wieki dawniejsze nie znały zgoła wolności zarobkowania, gdzie się komu podobało. To nastało aż dopiero w XIX stuleciu. Każde miasto dostarczać miało zarobków samodzielnych tylko swym własnym obywatelom. Ani też nieruchomości posiadać na prawie miejskiem nie mógł nikt, kto nie miał prawa obywatelskiego.

Uzyskać obywatelstwo mógł nowy przybysz, jeżeli wykazał przedewszystkiem dokumentami urzędowemi, że w poprzednich miejscach pobytu dobrze się sprawował i że jest ślubnego pochodzenia; musiał przedstawić t. zw. „list dobrego urodzaju i zachowania“. Rozumiało się samo przez się, że musiał być chrześcijaninem; Żyd prawa obywatelstwa nie mógł żadną miarą otrzymać. Co ciekawsze, że nie chciano przyjmować nowych obywateli bezżennych; musieli się zobowiązać, że w ciągu roku ożenią się, i dać na to „poręczycieli“; domagano się również, żeby w ciągu roku nabyli lub wystawili sobie jaką realność. Nie można było być obywatelem miejskim, nie posiadając własnego domu. Łatwo się domyśleć, o co tu chodziło: o córki obywatelskie. Kto z przybyszów uchodził za pożądanego zięcia, ten mógł być pewnym, że prawo miejskie otrzyma. Było to przyżenianiem się do dawnego mieszczaństwa,

które w taki też sposób głównie się kompletowało i wciąż odnawiało po kądzieli.

Wszyscy pierwotni obywatele tworzyli odrębne między sobą „pospólstwo“. Wyraz ten posiadał znaczenie wielce zaszczytne, później dopiero miał zmienić znaczenie. Wyraz ten był najdawniejszem tłumaczeniem łacińskiego wyrazu: „communitas“, t. j. zrzeszenie się, społeczność miejska. Wyrazy zmieniają w ciągu wieków znaczenie; powszechny to objaw we wszystkich językach, i jest już od tego osobna specjalność w naukach filologicznych. Nazwano rzecz po polsku pospólstwem, chcąc wyrazić, że obejmuje się w tem „wszystkich pospołem“. Wszakżeż szlachta używała tego samego wyrazu na oznaczenie swoich terytorjalnych zrzeszeń.

Pierwotne „pospólstwo“, zwoływane przez wójta, uchwalało postanowienia lokalne, o ile one mieściły się w ramach prawa magdeburskiego. Uchwały te, zwane „wilkierzami“, wymagały zatwierdzenia przez władzę państwową, z początku przez samego księcia, następnie przez króla. Po pewnym czasie pospólstwo poczynało być zbyt liczne, toteż wilkierze wychodziły tylko od „starszych“, t. j. od zwierzchników cechowych i kupieckich, zwoływanych w tym celu, i nie wymagają już potwierdzenia od władzy państwowej, reprezentowanej przez wojewodę w miastach większych, przez starostę po mniejszych. Były zastrzeżone niektóre tylko sprawy, w których „wilkierz“ zawsze zatwierdzenia takiego wymagał.

Pospólstwo dzieliło się według zajęć zarobkowych na dwie kategorje, na kupców i rzemieślników. W obydwóch zajęciach istniały trzy szczeble: terminatora, pomocnika czyli czeladnika i majstra lub samodzielnego kupca. Wszyscy zajęci w pewnem rzemiośle tworzyli cech, posiadający swoje władze z wyboru członków cechu. Pełnoprawnymi członkami byli tylko sami majstrowie, posiadając czynne i bierne prawo wyborcze; wybierali radę cechową (wydział) z cechmistrzem na czele. Wszyscy cechmistrze mogli w razie potrzeby utworzyć ogólną radę cechowego pospólstwa; instytucja ta jednak nie była stałą. Czeladź wybierała także swoją radę, lecz z nieznacznemi kompetencjami; rada ta służyła jako organ pośredni do

porozumiewania się ogółu majstrów z ogółem czeladzi; zresztą czeladź pozostawała pod opieką cechu, a każdy czeladnik z osobna pod opieką majstra, u którego pracował. Wyzwolić się na majstra mógł taki tylko czeladnik, który posiadał prawo obywatelstwa. Kto nie pochodził z rodu mieszczańskiego danego miasta, miał drogę otwartą przez ożenek z córką którego z majstrów. Podobnież zorganizowani byli kupcy w stowarzyszenia (kongregacje) według rodzajów handlu, gdzie była ich większa ilość; gdzie nie było ich na tyle, stanowili wszyscy razem jedną organizację. Rozumiało się samo przez się, że tylko chrześcijanin mógł tu być członkiem. Tak kongregacje, jakoteż cechy były zarazem stowarzyszeniami religijnemi, rodzajem bractw, z własnym ołtarzem w pewnym kościele, zamożniejsi z własną kaplicą i t. p.

Po pewnym czasie było „pospólstwa“ za dużo, żeby było zwoływane na ogólne zebrania celem uchwalenia wilkierzy; poprzestaje więc wójt na zwoływaniu starszyzny cechowej i kupieckiej (cives seniores). W taki sposób wytwarza się po miastach pewna warstwa, dość zamknięta w sobie, jakby specjalnie wyznaczona do sprawowania rządów; możnaby powiedzieć: wielmożowie miejscy; a przyjęli też potem nazwę łacińską, oznaczającą nie co innego: patrycjat miejski. Była to warstwa konserwatywna, a przestrzegająca autonomji zrzeszeń miejskich jak najskrupulatniej.

Jeszcze nam daleko do obrazu administracji miejskiej; oznaczyliśmy zaledwie z grubsza pierwotne zasadnicze linje — ale właśnie może w takim najprymitywniejszym szkicu tem przejrzyściej wypadnie orjentować się we właściwościach tej administracji. Działanie jej rozległe. Obejmuje ona wszystko to, co dziś podpada pod ustawę przemysłową, pod pobór i wymiar podatków, i znaczną część urzędowania dzisiejszej policji. A do tego wszystkiego jeden urząd wójtowski i władze stowarzyszeń zawodowych kupieckich i rzemieślniczych. Kto może wykonywać „proceder“, jak i gdzie, czy lokal stosowny, czy może trzymać czeladź i terminatorów, to wszystko załatwiała starszyzna cechowa sama. Żaden urząd państwowy ni miejski nie był do tego potrzebny — a czyż rzemiosła nie

kwitnęły i czy nie było mieszczan bogatych? Każdy cech sam sobie ustanawiał przepisy. Nietylko nie było wolno wykonywać rzemiosła bez jego zezwolenia, ale cech przepisywał, w jaki sposób to rzemiosło ma być wykonywane, ilu czeladników komu wolno trzymać, jakich trzymać się prawideł w stosunku do innych majstrów i t. d. Ustawy cechowe były tak obmyślane, żeby się jeden nie bogacił nazbyt ponad drugiego i kosztem drugiego, żeby posiadający większy kapitał nie niszczył dobrobytu osób mniej zasobnych. Dawne czasy nietylko nie uznawały t. zw. wolnej konkurencji, ale były jej stanowczo przeciwne. A wszystko to powstało z dążności do tego, żeby zabezpieczyć obfitość chleba miejskiego dla własnego potomstwa. Na dnie wszystkich dawnych urządzeń miejskich tkwi pewna patrjarchalność.

Stan kupiecki okazał się w dochowywaniu owych pierwotnych przepisów mniej konserwatywnym od rzemiosł. Tłumaczy się to tem, że w kupieckim stanie więcej było napływu żywiołów nowych, z poza potomstwa pierwotnych osadników mieszczańskich. Kupiec jest bardziej wędrowny od rzemieślnika; rzemieślnik wędrował tylko za młodu, dla uzupełnienia swej nauki zawodowej, a potem siedział całe życie na jednem miejscu. Kupiec zawsze odbywa podróże kupieckie, jeżeli nie chce pozostać kramarzem prostym. Druga okoliczność, wprowadzająca w stosunki kupieckie więcej żywiołu obcego, wynika z tego, iż kupcy często potrzebują spółek, i to z kupcami z innych miejscowości, gdy tymczasem rzemieślnik rzadko kiedy do zakładania spółki się ucieka. Z tych powodów stan rzemieślniczy był bardziej rodowym, bardziej zwartym familijnie, a kupiecki szybko się z tego ograniczenia rodowego emancypował — i dlatego mniej w nim było patryarchalności, mniej pierwiastka familijnego.

Z zebrań starszych cechowych wytwarzała się stopniowo instytucja rady miejskiej. Lokacje miast nowszych mówią od razu o urządzeniu rady. Radziectwo wymagało niemało czasu, a więc przez to samo dostępne było tylko zamożniejszym i sama ta okoliczność starczyła, żeby siłą faktów radziectwo ograniczyć do patrycjatu. A ponieważ handel bogacił szybciej i częściej, niż warstat,

po pewnym czasie patrycjat składał się po wszystkich miastach (nietylko w Polsce) tylko z kupców. Rządy miasta wymykały się z rąk rzemieślników, a skupiały się coraz bardziej w ręku kupców. Wtenczas siłą rzeczy musiało się w końcu zebrać na pewien antagonizm i rzemieślnicy rozpoczęli zabiegi, żeby nie stać się w mieście warstwą nawet prawnie drugorzędną, żeby prawa swe zachować. Zwrócili się o opiekę do władzy państwowej.

Za Kazimierza W. władza królewska postanowiła, że rada ma być w połowie z kupców, a w połowie z rzemieślników. Król wydał to postanowienie dla Krakowa, ale inne miasta przyswoiły je sobie, nie czekając, aż władza państwowa wda się w ich sprawy. (Rada krakowska była z nominacji wojewody od r. 1312 aż do 1677; za karę za bunt miasta przeciw Władysławowi Niezłomnemu).

Każda rada miejska dążyła do ograniczenia władzy wójta. Dziedziczność wójtostwa, a obok tego powstawanie jakiejś warstwy osób uprzywilejowanych, choć żadnego już urzędu nie pełniących, osób wolnych nawet od podatków — dawały się gospodarce miejskiej we znaki. Najbogatsi nie uiszczali podatków ni państwowych, ni miejskich. Na to wyszły z czasem przywileje wójtowskiego stanu. A jakiem bogactwem było wójtostwo, na to mamy w dokumentach świadectw mnóstwo; szlachcic byłby wielmożą, gdyby posiadał majątek taki, jak wójt średniego miasta. Przytoczmy jeden przykład, nader pouczający właśnie dlatego, że wzięty z historyi miasta bardzo drugorzędnego. W mieścinie Wolbromie (w Krakowskiem) zapłacono za czwartą część wójtostwa darowizną wsi i stu grzywnami gotówki, co czyniło jakby drugą wieś; wychodziło więc na to, że wójtostwo wolbromskie warte było ośmiu wsi. Kupno czwartej części wójtostwa oznaczało odstąpienie czwartej części dochodów wójtowskich, a nie udział w samejże władzy urzędowej wójtowskiej.

Sądownictwo osad na prawie niemieckiem zakładanych lub na prawo niemieckie przenoszonych zwracało się z apelacyami do Magdeburga, skąd prawo to miejskie pochodziło. Ażeby przeciąć ten ciągły związek z Rzeszą

Niemiecką, ustanowił król sądy wyższe „prawa magdeburskiego“ w każdej prowincyi i najwyższy sąd na zamku krakowskim; do tych sądów szły apelacye od sołtysów. Reforma ta dotyczyła również części kmiecego stanu, ponieważ dużo wsi było na prawie niemieckiem. Ten tok instancyj uchwalono na wiecu ustawodawczym całego państwa w roku 1365. System ten trwał jednak nie długo, ponieważ w ciągu XV wieku większość sołectw znalazła się w ręku szlachty, a szlachcic nie mógł podlegać prawu magdeburskiemu, lecz tylko ziemskiemu. Przeszły tedy i stosunki prawne całego stanu kmiecego na prawo ziemskie, a dla apelacyj od wyroku szlachcica — sołtysa, urządzono potem sądy osobne, t. zw. asesorskie nadworne.

Walka rady miejskiej z wójtem rozgrywała się najbardziej na tle sądownictwa miejskiego. Było ono z początku w pierwszej instancyi jakby wójcim monopolem, a trzecia część kar sądowych należała się wójtowi. Sąd na wójta, tudzież apelacya od jego wyroków, należały do t. zw. sądu leńskiego, który składał się z siedmiu sołtysów i wójtów, mianowanych do tego przez władzę królewską. Od r. 1365, szły apelacye do owych sądów wyższych prawa magdeburskiego w Polsce; najwyższą zaś instancyą był „sąd sześciu miast“, złożony z ławników, wybieranych po jednym przez sześć miast małopolskich, mianowicie; Kraków, Kazimierz, Wieliczka, Bochnia, Sącz i Olkusz. Potem powstawały podobne sądy wyższe we Lwowie, w Bieczu, Sączu, Sanoku.

Z sądownictwem wyższem nie miała tedy władza wójtowska nic wspólnego. Chodziło o to, żeby i z niższego wójtostwo usuwać; widocznie trudno było sądzić się z osobami stanu wójtowskiego! Najpierw zabezpieczano się przeciwko możliwej samowoli i stronniczości przez uczynienie sądów wójtowskich w sprawach grubszych sądami zbiorowemi (kollegialnemi), przydając wójtowi ławników, z razu trzech, potem siedmiu (w rozmaitych miastach bywało zresztą rozmaicie). Następnie zmuszano wójtów, żeby opłacali ze swego znawców prawa miejskiego, sędziów zawodowych, których zwano podwójcimi (advocatus surrogatus), a którzy wójta wyręczali w sądownictwie, mając do rady dodanych ławników. Ingerencya sądowa

wójta ograniczyła się do pobierania części kar sądowych. Zważyć trzeba, że wójtowstwo dziedziczne i sprzedażne dostawało się w rozmaite ręce, nie zawsze powołane; niejeden z wójtów nie posiadał najmniejszych kwalifikacyj na sędziego. Ustanowienie podwójcich prawników było tedy najlepszem wyjściem z tego kłopotu; wójt rad był, że sądzić nie potrzebuje,

Skoro wójtowi w końcu zostały tylko same dochody, bez władzy i bez obowiązków, wójtowstwo stawało się dziwaczną anomalią. Ale średnie wieki nigdy nie tykały niczyich praw, nabytych drogą legalną. Nie pojawiła się nigdzie a nigdzie propozycya, żeby potomstwu wójtów poodbierać, co odziedziczyli, lecz powstaje dążność do wykupywania ich praw przez miasta (jak sołectwa przez szlachtę) — o czem w następnym rozdziale.

Była powyżej wzmianka, jako Kraków miał odjęte prawo wyboru swej Rady w roku 1312, za karę za bunt przeciw Władysławowi Niezłomnemu. Bogate mieszczaństwo sprzyjało Wacławowi czeskiemu, a Kraków nie był samotny; podobneż bunty wybuchały w Poznaniu i innych miastach. Skutkiem tego obcinano mieszczaństwu „magdeburgię“, ukracano ich samorząd i administracya miejska nie rozwijała się swobodnie. Ażeby to zrozumieć, wystarczy zważyć, że na ziemiach polskich mieszczaństwo było od najazdów tatarskich niemieckie. Warstwa ta nietylko nie przyczyniła się niczem do wytworzenia państwa polskiego z dzielnic książęcych, lecz przeciwnie, przeszkadzała nieraz dziełu narodowemu, podjętemu przez duchowieństwo i ziemian. Za Władysława Niezłomnego kmiecie stanęli mocno przy królu narodowym, ale miasta dwa razy przeciw niemu się buntowały. Należało tedy dbać o to, żeby miasta niemieckie w Polsce nie urosły w potęgę polityczną — zwłaszcza, żeby między niemi nie wyrobiła się wroga Polsce siła państwowa, żeby nie powstał jaki związek miast niemieckich w Polsce. Dlatego Kazimierz W. osłabiał umyślnie znaczenie i wzrost gminy krakowskiej, chociaż to była stolica i nie pozwalał powstających nowych przedmieść wcielać do Krakowa, lecz zakładał z nich nowe, osobne miasta, (Kazimierz i Kleparz). Podobnej polityki trzymał się król wobec innych miast.

Łatwo było poskramiać miasta dzięki tej okoliczności, że średnie wieki nie znały wolności handlowej. Kupiec miał przepisaną drogę, którędy i jak daleko wolno mu wozić powien towar. Po drodze musiał z towarem wstępować do wyznaczonych z góry miast, posiadających od króla na taki towar „prawo składu"; tam musiał kupiec towar przez czas przepisany wystawiać na sprzedaż. Jeżeli zaś nie wolno mu było już jeździć dalej, musiał towar w takiem miejscu albo całkiem wysprzedać, albo wracać z niewysprzedanym. Krępowanie ruchu handlowego takiemi przepisami miało na celu, żeby zarobek rozdzielać na różne miejsca mniej więcej równomiernie; ale też dzięki temu mógł król trzymać te miasta w swem ręku zręcznym szafunkiem łaski i niełaski. Mógł nadawać prawo składu, mógł je też odebrać i przenieść w inne miejsce. Na przykładzie Krakowa pouczył Kazimierz W. wszystkie inne miasta, że tylko uległością mogą coś zyskać. Ta ekonomiczna zawisłość miast od dworu królewskiego wytępiła wreszcie u mieszczan zachcianki robienia niemieckiej polityki.

Jak widzimy, politycy otaczający króla, t. zw. „szkoła polityczna Kazimierza Wielkiego", nie trzymali się żadnej doktryny, t. j. nie wysnuwali planów swych i postanowień z jakiejś wymyślonej samem tylko rozumowaniem reguły, którąby uznawali za nietykalną — lecz uwzględniali na każdym kroku praktykę życia zbiorowego, pytając, co okazuje się pożytecznem a co szkodliwem dla rozwoju narodowego, dla polskości. Samorząd cenili nadzwyczaj, wprowadzali go, gdzie tylko się dało; ale bez namysłu znosili go, gdzie okazał się szkodliwym polskości państwa polskiego.

Do jakiego stopnia nie trzymano się doktryny, znać z pewnego postanowienia z zakresu sądownictwa. Średnie wieki brały dosłownie, jako król jest najwyższym sędzią; toteż każdą sprawę można było wywołać przed jego sąd najwyższy, który on sprawował osobiście. W Polsce za Kazimierza W. spostrzeżono się na ujemnych stronach tego systemu i sam król postanowił, żeby nie było apelacji od wyroku starosty, a potem także od sądów wiecowych. Według ówczesnych popularnych pojęć mieściło to

w sobie nietylko ograniczanie władzy królewskiej, ale też tamowanie biegu sprawiedliwości. A jednak mieli słuszność, ograniczając osobiste sądownictwo królewskie, a później trzeba je było jeszcze bardziej ograniczyć.

9. Ustawa finansowa i uzupełnienie administracji.

Kazimierz W. nie zdążył dokończyć swych prac ustawodawczych. Brak było jeszcze ustawy finansowej, że użyję nowoczesnego wyrażenia, a była to luka wielce dotkliwa. Trzeba było obmyśleć i ustalić kwestję podatkową stosownie do nowych czasów. Sprawa była trudniejsza do załatwienia skutkiem tego, że na tronie zasiadał król cudzoziemski, z prawem polskiem nieobyty; ale też dla tej samej przyczyny sprawa stawała się naglącą.

Średnie wieki nie znały prawodawstwa ogólnego, któreby obowiązywało jednakowo wszystką ludność państwa, lecz każdy stan miał swoje prawo osobne; więc też i podatku nie było żadnego ogólnego, a tylko na każdy stan z osobna nakładało się podatek, stosownie do jego praw. Stan duchowny mocą swego prawa kanonicznego uważał się za wolny od podatków państwowych, ale w tem tylko znaczeniu, że nie można było duchowieństwa zmuszać, by dawało podatek z dóbr kościelnych; samo atoli z własnej woli dawało nieraz podatek bardzo wysoki. Miasta w Polsce, nie będąc zorganizowane w związki, nie mogły tem samem układać się czy z królem, czy z innemi stanami, o wysokość swoich podatków; musiała władza królewska regulować tę sprawę w każdem mieście z osobna, zanim późniejszy ustrój sejmowy nie wziął tego w swe ręce.

Pozostawał stan żołnierski, rycerski, ziemiański, szlachecki — bo temi czteremi sam się oznaczał nazwami. Szlachta płaciła podatek krwi i na szlacheckim podatku pieniężnym opierał się głównie skarb państwa w owym okresie. Król Ludwik sam wywołał u szlachty energiczne kroki celem uzyskania ustawy finansowej.

Wiadomo, jako następca Kazimierza Wielkiego nie mając syna, starał się, by koronę polską przyznano jednej z jego córek. Ażeby szlachtę zrobić sobie powolniejszą, nałożył na ziemian niebywały olbrzymi podatek, bo aż po

12 groszy poradlnego z łanu. Łan obejmował naszych dzisiejszych 30 morgów, a grosz nie był bynajmniej pieniądzem „drobnym", lecz właśnie „grubym" (grossus znaczy po łacinie gruby), bo na dukata liczyło się groszy 30. Podatek był tedy niesłychany, a król kazał go wybierać od razu, jesienią 1373 roku — rozpuszczając równocześnie wieść, że opuści podatek, jeżeli szlachta przyzna królewnie następstwo tronu.

Wynika z tego, że król mógł nałożyć podatek, jaki mu się podobało. Tak było istotnie; wysokość podatku oznaczał król i nikt się tem nie gorszył, bo żaden z królów polskich nie dopuszczał się przy tem nadużyć. Nakładał podatku tyle, ile kiedy było trzeba na potrzeby państwa; dopiero Ludwik węgierski pokazał, jak można prawa tego królewskiego nadużywać przeciwko obywatelom dla korzyści własnej dynastji.

Formalnie nie można było Ludwikowi nic zarzucić, bo miał prawo oznaczać wielkość podatku, a nie było dotychczas w Polsce żadnej ustawy podatkowej. Zaginęła już była tradycja dawnych powinności opola. Za czasów dzielnicowych bywało w różnych stronach kraju najrozmaiciej; raz płaciło się mniej, innym razem więcej. Skutek z tego był dwojako ujemny: Po pierwsze, skarb bywał pusty, bo trzeba było nakładać i ściągać podatek wtedy dopiero, kiedy okazała się potrzeba — podczas gdy skarb powinien być zawsze przedtem już napełniony i na wszystko przygotowany. W nagłej potrzebie, zanim podatek ogłoszono i ściągnięto, bywało już za późno! Ale były jeszcze inne gorsze skutki: Ponieważ życzliwość obywateli rozstrzygała nader często o panowaniu księcia, każdy z nich starał się jak najmniej narażać ludności podatkami. Pustki w skarbie stanowiły najlepszą rękojmię popularności księcia, ale... największe niebezpieczeństwo dla interesów państwowych.

Nadając posiadłości, oznaczał książe, co mu się z nich będzie należało. Pierwszy właściciel ziemi nadanej opłacał zazwyczaj podatek (daninę) w stosunku słuszności; ale już syn jego płacił mniej, niżby wypadało ze słuszności, a wnuk płacił nazbyt mało. Płacono tę samą ilość grosza czy daniny, a tymczasem pieniądz zawsze tanieje z latami,

traci na wartości (powolna dewaluacja jest zjawiskiem stałem i ciągłem w historji). Niedobrze też było, że każdy właściciel ziemski miał swój osobny stosunek podatkowy do państwa. Zbyt trudno było utrzymać w tej sprawie porządek i jakąkolwiek kontrolę.

Gdy trzeba było na sprawy państwowe więcej pieniędzy, nakładał książe na swą dzielnicę osobny podatek ponad to, co się należało według dokumentów nadaniowych. Nie wiemy napewno, w jaki sposób się to odbywało; być może, że uchwały takie zapadały na wiecu dostojników księstwa. Książę nie miał obowiązku pytać, ale gdy nie pytał, narażał się i mógł być wygnany, księstwa pozbawiony.

Gdy za Władysława Niezłomnego naród cały dążył wytrwale do utworzenia na nowo wielkiego narodowego państwa, nie szczędzono też na ten cel ofiar pieniężnych. Król ten wybierał raz wraz podatki nadzwyczajne i nie było o to żadnych niechęci. Dzięki wyjątkowym okolicznościom swego panowania i wyjątkowemu swemu stanowisku wobec społeczeństwa, osiągnął Władysław Niezłomny faktycznie władzę, którą inni posiadali tylko w teorji: władzę nakładania podatków według swego uznania.

Kazimierz Wielki nie uciekał się do nadzwyczajnych podatków, bo i bez nich zapełniał skarb skutecznie, obmyślając w latach pokojowych sposoby zbogacenia społeczeństwa. Król ten szukał nowych źródeł dochodów, na czem wychodził lepiej skarb i społeczeństwo. Wysokie „poradlne" poszło za Kazimierza W. całkowicie w zapomnienie.

W ustawodawstwie Kazimierza W. opisano powinności właścicieli ziemi na wojnie, ale podatki podczas pokoju nie zostały jeszcze żadną ustawą określone. Z tego właśnie korzystał król Ludwik i nałożył sam od siebie nadzwyczajny podatek. Zrobił niby to samo, co robił Władysław Niezłomny; w rzeczy samej było to jednak coś całkiem innego. Teraz spostrzeżono się dopiero, że nie można monarsze pozostawić tego prawa; teraz dopiero z doświadczenia nabrano świadomości, że prawo nakładania podatków według własnego zdania mogłoby doprowadzić do ucisku podatkowego i to nawet na cele społeczeństwu obce i obojętne — gdyby się tak obcemu zachciało królowi

Postanowiono tedy uregulować tę sprawę zasadniczo. Nikt nie myślał opierać się podatkom w zasadzie; chodziło o to, żeby ustawą określić ich wysokość i żeby zapobiedz na przyszłość podatkowym sporom z tronem.

Ustawy takie były już w innych państwach. Najstarszą z nich była angielska z roku 1215. (t. zw. Magna Charta), stanowiąca także wysokość podatku zwyczajnego, corocznego; gdyby zaś trzeba było ponadto podatku znaczniejszego, musiał król uzyskać na to pozwolenie „parlamentu", t. j. rady złożonej z dostojników duchownych i świeckich. W całej Europie trzymano się w prawie państwowem zasady, że niema podatków bez przyzwolenia tych, którzy mają je płacić. Tak też musiało być w Polsce, odkąd państwo na społeczeństwie się opierało.

W ciągu roku 1374, porozumiano się, że stały coroczny podatek od własności ziemskiej ma odtąd wynosić po dwa grosze z łanu, i że płatny jest na św. Marcin, w listopadzie po skończeniu robót gospodarskich. Zniesiono też wszystkie dotychczasowe daniny w naturze, t. j. w płodach, jakie ciążyły często na dobrach nadaniowych. Odtąd są tylko w gotówce płatne wszystkie należytości państwowe. Jest to dowodem, że obrót pieniężny bardzo się już w Polsce powiększył.

Król Ludwik zgodził się na taką ustawę i zwołał zjazd do Koszyc na wrzesień 1374. Uzyskał tam przyznanie następstwa tronu córkom, a nawzajem uznał ustawę podatkową, obmyśloną przez panów polskich. Owocem zjazdu był t. zw. przywilej koszycki z dnia 17 września 1374, w który wciągnięto też pierwszą polską ogólną ustawę finansową.

Nieobecność króla Ludwika w Polsce pociągała za sobą pewne skutki w administracyi kraju. Podobnie jak przedtem Wacław czeski, potrzebował zastępców z obszerniejszym zakresem działania. Wielkopolscy starostowie byli wtedy urzędnikami wielce na czasie, toteż król radby mieć takich samych i w Małopolsce. Jakoż „capitanei" małopolscy przybierają tytuł starostów, otrzymują władzę sądową i zarząd dóbr państwowych tak samo, jak wielkopolscy, chociaż okręgi ich były w porównaniu z tamtemi szczupłe. Starostowie małopolscy zajęli teraz grody, podane dotychczas władzy burgrabiów, i kierowali ściganiem przestępstw z urzędu, uczyniwszy z oprawców urzędników sobie podwładnych. Mianowali natomiast często podstarościch, jako ogólnych swoich zastępców.

Starostowie małopolscy pozostali grodowymi, sprawując władzę tylko nad okręgiem jednego grodu, gdy tymczasem wielkopolscy zarządzali całemi dzielnicami i nazywali się też „generalnymi starostami". Nierównomierność ta pozostała już do końca, a tylko co do uposażenia zmniejszała się, gdyż małopolskich uposażano coraz lepiej, dostatniej. Uposażenie było w ziemi.

Już za czasów Władysława Niezłomnego (Łokietka) pojawia się nowy sposób uposażenia, mianowicie oddawanie starostom mniej zamożnym królewszczyzny jakiej w dzierżawę na korzystnych wielce warunkach. Zaczęło się to od Małopolski, a rozszerzyło się potem na całe państwo. W okresie Jagiellońskim wszyscy starostowie byli zarazem dzierżawcami królewszczyzn, t. j. dóbr państwowych. O tem będzie jeszcze sporo do pomówienia.

Starosta krakowski zyskał z czasem tytuł „generalnego" na równi ze starostami wielkopolskimi; nie otrzymał jednakże żadnego zwierzchnictwa nad innymi starostami Małopolski, ani okręgu swego nie powiększył.

W ten sposób uzupełniono starościńską administracyę w całym kraju. Wojewodowie stali się przedstawicielami interesów ziemiańskich przy tronie, z władzą urzędową nieznaczną, ograniczoną do resztek sądownictwa w pewnych specyalnych wypadkach. Później miał jednak nastać ponowny rozrost urzędu wojewodzińskiego. Kasztelanowie nie odgrywali z końcem XIV i w początkach XV, wieku niemal żadnej roli; i oni mieli zyskać potem znów na znaczeniu, chociaż już w całkiem innym zakresie.

Rozdział II.

OKRES JAGIELLOŃSKI.

1. Pierwszy okres wpływów polskich na Litwie.

Związek z Litwą był związkiem społeczeństw i krajów wielce nierównych pod względem cywilizacyjnym, a zatem różnych też co do urządzeń prawnych. Państwo litewskie składało się z dwóch odmiennych w tej dziedzinie części: z Letuwy pogańskiej i z prawosławnej Rusi litewskiej. „Litwa“ nie jest pojęciem etnograficznem, lecz tylko geograficznem i państwowem. Litwa sięgała w latach 1362—1569 aż do Kijowa i dalej, bo Kijowszczyzna była w owym okresie częścią państwa litewskiego. Litwa jest wszędzie tam, gdzie jest Wielkie Księstwo Litewskie, a zatem Ruś do tego W. Księstwa należąca jest również Litwą. Np. na Litwie jest Grodno, zwane wyraźnie „ruskiem“ od samego początku w źródłach historycznych. Ale nie wszystko, co litewskie, jest letuwskie. Nie każdy Litwin jest Letuwinem. Letuwa jest częścią tylko Litwy i to częścią znacznie mniejszą. Pośród ludności Litwy stanowili Letuwini od początku drobną tylko mniejszość.

Język letuwski nie był piśmiennym, a łaciny w Litwie nie znano; toteż urzędowym językiem był i pozostał aż do końca istnienia W. Księstwa język ruski.

Ludność Litwy — ani letuwska, ani ruska — nie posiadała żadnych praw politycznych. Wszelkie urządzenia państwowe były tam społeczeństwu narzucone przez dynastję. Wszystko polegało na przymusie; pod tym względem stała Litwa z roku 1386 niżej, niż Polska Mieszka I, gdyż społeczeńswo samo nie było zorganizowane. Ruś

posiadała przynajmniej prawo własności, organizację „wołostną“ i prawo familijne wraz ze spadkowem. Letuwa ani tego: Letuwini stali na tak niskim poziomie, iż nie znali nawet właściwej organizacji rodzinnej; syna nie wolno było postanowić na swojem, ni córki wydać za mąż bez pozwolenia księcia. Nie znali własności osobistej, ani osobistej wolności; nie było więc u nich prawa spadkowego. Wszystko własnością księcia, wszyscy jego niewolnikami; nawet wielmożowie letuwscy wieszali się potem jeszcze na rozkaz władcy. Polacy przynieśli im wraz z chrztem pojęcia własności, a później wolności. Letuwa cywilizowała się, przyjmując stopniowo urządzenia polskie.

W takim kraju niema co mówić o jakiejkolwiek administracji. Polska niczego nowego przez Letuwę nie zaznała, nie doświadczyła, nie nauczyła się; na Rusi litewskiej zaś spotykała się z urządzeniami opartemi na zależności osobistej uboższych od bogatszych. O administracji państwowej ani tam niema co mówić.

Administracja musi się stosować do stosunków społecznych, a te były na Litwie w porównaniu z Polską nietylko zacofane, bardziej prymitywne, ale jakościowo też całkiem różne. Było to społeczeństwo innego typu. O letuwskim ustroju społecznym nie wiele mamy do powiedzenia; stał on niżej ruskiego, znacznie niżej. Czasy historyczne okazują nam społeczeństwo letuwskie już pod wpływami ruskiego, cywilizujące się na ruskich wzorach, jakkolwiek bardzo słabo tylko.

Cechą zasadniczą ruskiego ustroju społecznego była szczeblowatość. Byli kniaziowie rozmaitych stopni, byli bojarowie wielu stopni i lud niewolny różnych kategoryj. Nie było pola do administracji państwowej tam, gdzie każdy był osobiście zawisłym od kogoś stojącego ponad nim, od kogoś wyżej urodzonego. Stosunki gospodarcze były długo zbyt prymitywne, żeby dostarczać zajęcia urzędom jakim ze względów dobra publicznego.

W trzy dni po założeniu biskupstwa wileńskiego, dnia 20, lutego 1387 ogłosił Jagiełło, że każdy Letuwin przyjmujący chrzest w wyznaniu katolickiem dostaje swe posiadłości na własność dziedziczna; wdowom przyznano prawa majątkowe takie same, jak w Polsce; córki

zezwolono wydawać zamąż według uznania rodziców. W roku 1413 (unia horodelska) nadano 47 rodom letuwskim prawa polskiej szlachty wobec Wielkich Książąt litewskich. Rody te stały się rozsadnikami prawa polskiego na Litwie.

Wojewodowie zaczynają się od aktu unii horodelskiej w roku 1413. Wtenczas Władysław Jagiełło nominuje wojewodów i kasztelanów w Wilnie i w Trokach, tylko tych dwóch, tylko na Letuwie, nie tykając rozległej Rusi litewskiej. Pamiętać należy, że znacznie większa część Rusi litewskiej tworzyła aż do połowy rządów Kazimierza Jagiellończyka dzielnice książęce. Kiedy w r. 1471 Kazimierz zniósł księstwo kijowskie, wcielając je bezpośrednio pod swoją władzę, zamianował w Kijowie wojewodę. Było to trzeci wojewoda w państwie, a pierwszy na Rusi litewskiej.

Podskarbiostwo litewskie rozwinęło się dopiero w drugiej połowie wieku XV. Przedtem i długo jeszcze potem zwano urzędników wyręczających władcę w wykonywaniu praw finansowych — namiestnikami. Z początku byli urzędnikami samodzielnymi, podlegającymi bezpośrednio samemu Wielkiemu Księciu, a zatem urzędnikami wyższego typu, lecz bez jakiejkolwiek organizacyi. Kiedy ich potem zorganizowano i poddano wszystkich podskarbiemu, stracili na dostojeństwie, a poczęli się zwać tiwunami, która-to nazwa oznacza wyręczyciela wogóle (tiwun może być w każdym urzędzie, i również w służbie prywatnej). Namiestnikami poczęto zaś nazywać według polskiego znaczenia wyrazu nowych urzędników wyższego typu, posiadających pełnomocnictwa od władcy nietylko do spraw finansowych książęcych, lecz wogóle zaopatrzonych w rozległe pełnomocnictwa administracyjne, także z zakresu administracyi wojskowej; tacy namiestnicy bywali po ważniejszych grodach, a gęściej tylko na granicy wschodniej państwa, zwłaszcza na północno-wschodniej. W Koronie godność namiestnicza ograniczyła się niebawem tylko do wojska.

Pierwotnie nie było na Litwie sądownictwa państwowego; wszakżeż pierwotnie nie było go nigdzie! O letuwskiem prawie zwyczajowem sądowem nie wiemy nic;

ruskie trzymało się zasady, że sędzią każdego jest ten, kto przy szczeblowatym ustroju społecznym jest jego bezpośrednim zwierzchnikiem. Najwyższym sędzią był książe dzielnicowy. Kiedy w ciągu XV, wieku dzielnice znikają, przybyło niezmiernie wiele materyału sądowego pod najwyższy sąd Wielkiego Księcia. Ten musiał mieć wyręczycieli, musiał dbać o zorganizowanie należyte instancyj niższych, i dążyć do tego, żeby przed jego orzecznictwo dostawało się spraw jak najmniej. Namiestnicy otrzymywali szeroką kompetencyę sądowniczą; nastąpili po nich starostowie, a w głównym powiecie województwa wojewodowie. Sądzili zarówno w sprawach cywilnych, jakoteż w karnych. Niebawem mieli taki nawał zaległości, iż musieli i oni mieć wyręczycieli. Sędziami pierwszej instancyi stali się ci urzędnicy, którym przy zmienionym ustroju pozostała nazwa namiestników.

Państwo pozostawało jednak Litwinom narzuconem' narzuconem przez dynastyę rodzimą, jak było w Polsce za pierwszych Piastów. Władza Wielkich Książąt była absolutna, a walka społeczeństwa o wpływ na państwo miała się dopiero rozpocząć od wytwarzania się warstwy wielmożów, jak w Polsce za czasów pomiędzy Bolesławem Śmiałym a Krzywoustym. Dopiero ku końcowi wieku XV, stanęła Litwa w tym punkcie, gdzie Polska znajdowała się w okresie dzielnicowym.

Stosunek państwa do społeczeństwa na Litwie polegał na tem, że sama dynastya pragnęła, by społeczeństwo wykonywało wpływ na sprawy państwowe. Był to jedyny w historyi przykład, że sama dynastya narzucała społeczeństwu prawa obywatelskie! W Polsce rozumowano, że może kryć się w tem niebezpieczeństwo dla polskich „wolności", jeżeli zasiadająca na polskim tronie dynastya ma oparcie o kraj ościenny, w którym włada dziedzicznie i z władzą nieograniczoną. Jagiellonowie sami przeto ograniczali swą władzę monarszą na Litwie, żeby nie tracić popularności w Koronie. Od przywileiu Władysława Jagiełły z roku 1387, od unii horodelskiej w r. 1413, wszystkie prawa obywatelskie były niemal narzucane temu społeczeństwu, bo były mu nadawane z góry, bez naporu i domagań się z jego strony. Toteż słabo bardzo odzywała

się walka społeczeństwa o wpływ na państwo i aż do początku XVI, wieku ledwie zdołała wytworzyć się warstwa możnowładcza. Ale możnowładztwo okazać się miało na Litwie o wiele silniejszem, niż było w Koronie.

Ciekawa rzecz, że pociąganie szerszych warstw bojarskjch (szlacheckich) do udziału w sprawach publicznych dokonywało się z pomocą mimowolną... Krzyżaków. W istocie rzeczy był to wpływ polski. Polska narzucała Zakonowi warunek, że traktaty z nim zawierane muszą być poręczone przez reprezentantów Stanów państwa krzyżackiego; nie dowierzano bowiem Krzyżakom, a wiedziano, że ludność sama życzy sobie jak najlepszych z Polską stosunków. Ze strony polskiej występowali na aktach tych zawsze przedstawiciele społeczeństwa, ale to było w Polsce czemś całkiem naturalnem, co rozumiało się samo przez się. Kiedy jednak Polska zażądała tego samego od państwa krzyżackiego, żeby i na akcie z ich strony były pieczęcie obywateli, gwarantujących dotrzymanie traktatu, wszczął się w Europie huczek, jak można występować z pojęciami tak rewolucyjnemi! Polacy jednak nie ustąpili, żądanie swe przeparli i wnieśli do państwa Zakonu tem samem walkę społeczeństwa o wpływ na państwo. Polska i Litwa zawierały często układy z Zakonem równocześnie, a za polskim przykładem miały się i na litewskich aktach znaleść pieczęcie obywateli wybitniejszych, choćby w tym celu, żeby można było zażądać tego samego od Krzyżaków. W taki sposób społeczeństwo litewskie (letuwskie i ruskie) zostało wciągnięte w politykę, a Jagiellonowie sami dążność tę popierali.

Prawa obywatelskie możnowładztwa uznane były formalnie przywilejem ziemskim Wielkiego Księcia Aleksandra z roku 1492. Jak we wszystkich innych krajach, podobnież na Litwie wpływ na sprawy publiczne zaczynał się od piastowania wybitnych urzędów, a po pewnym czasie główni urzędnicy stawali się zarazem doradcami władcy i w ten sposób z dostojników powstawała Rada przyboczna monarchy. W Polsce i na Litwie zwano ich nawet „panami Radą“, lub „panami Rady“. Z razu należeli do litewskiej Rady tylko wojewodowie i kasztelanowie wileńscy i troccy, starosta żmujdzki i biskup wileński; następnie grono to rozszerzało się, Kompetencya Rady tyczyła się przedewszystkiem polityki zagranicznej, w czem już Aleksander bardzo był skrępowanym; w sprawach wewnętrznych otrzymała Rada wpływ na obsadzanie wyższych urzędów. Od roku 1506 wszelkie projekty zmian prawodawczych musiały pozyskać przedtem z góry zgodę panów Rady. W Koronie były już wtenczas demokratyczne rządy szlacheckie, wykonywane za pomocą sejmu.

2. Geneza parlamentaryzmu.

Koszycka ustawa podatkowa króla Ludwika sprawiła, że trzeba było jakiejś reprezentacji urzędowej właścicieli ziemskich, skoro trzeba było ich pozwolenia i uchwały, ilekroć chodziło o podatek wyższy ponad dwa grosze z łanu.

Uchwały ziemian zapadały na zjazdach, zwanych sejmikami, które powstały i rozwinęły się z dawnych wieców sądowych. Niektóre ważniejsze sprawy wolno było osądzać tylko podczas zjazdu dostojników pewnej ziemi, który nazywano wiecem. Na wiecowe „roki“ zjeżdżało się dużo szlachty; nietylko skarżący powodowie i obwinieni, świadkowie, ale też krewni i sąsiedzi, zainteresowani pośrednio w wyniku rozprawy sądowej. Ponieważ na rokach bywało oczywiście po kilka i kilkanaście spraw z różnych okolic powiatu, zjeżdżali się więc liczną gromadą ziemianie z całego powiatu lub z całej nawet ziemi; a drugie tyle zjeżdżało się na to, żeby się z kimś zobaczyć, pozałatwiać swoje prywatne interesy, odnowić dawne znajomości, zawierać nowe i t. d. Tak bez jakiejkolwiek ustawy, same z siebie powstały zjazdy szlacheckie podczas wieców sądowych.

Korzystając z licznego zebrania, naradzano się nad wszelkiemi sprawami, także nad publicznemi. Do tych-to zjazdów odwoływał się król w sprawach podatkowych i w ten sposób zamieniły się one na sejmiki. Niebawem zniknęły wiece sądowe, bo sądownictwo inaczej rozwijało się dalej — a sejmiki pozostały aż do końca niepodległości.

Tu należy stwierdzić i zdać sobie dobrze sprawę z tej okoliczności, że sejmiki powstały samorzutnie. Nigdy nie wydano przepisu, że mają one powstać! Nie powstały

z woli żadnego prawodawcy; nie z pomysłu żadnego polityka! Wyrażając się językiem prawniczym, geneza ich nie jest legislatoryjna, ustawodawcza. Historyk stwierdzi, że geneza ich nie jest sztuczna, lecz historyczna, ewolucyjna. Zaszła potrzeba, społeczeństwo użyło do jej zaspokojenia środka, jaki nasuwał się w danych okolicznościach, i rzecz zrobiła się bez ustawy, bez przepisów. Taki sposób powstawania urządzeń publicznych nazywa się zazwyczaj ewolucyjnym, t. j. rozwojowym — przez co rozumiemy, że coś rozwija się siłą własną, bez przeszkód z zewnątrz. Ale to określenie nie zawiera w sobie wszystkiego, co łączy się z genezą sejmików polskich. Ewolucja, t. j. rozwój bez wpływów zewnętrznych, może zachodzić w ciągu dalszym i tam także, gdzie początek nie był ewolucyjny; ewolucja nie koniecznie wyklucza genezę legislatoryjną; wszakżeż mówi się (i słusznie) o ewolucji samegoż ustawodawstwa. Nam zaś chodzi tu przedewszystkiem i głównie o to, że sejmiki powstały nie ustawodawczą drogą, bez uczestnictwa prawodawcy. Taką drogę powstawania urządzeń będziemy nazywali n a t u r a l n ą, w przeciwieństwie do drogi sztucznej. Rozróżnianie tych dwóch dróg rozwoju społecznego i państwowego przyda się nam jeszcze nieraz w ciągu tego dziełka, i dlatego zwraca się na to uwagę.

Dopiero gdy urządzenie pewne, naturalną drogą powstałe, okaże się dobrem, trafnem, kiedy już należy do dorobku życia publicznego, wtedy dopiero obmyśla się przepisy, ażeby uniknąć nadużyć i ażeby nowe urządzenie zharmonizować należycie z dawnemi, o ile nie poszły w zapomnienie.

Ażeby sejmik miał moc prawną, musiał być zwołany przez króla i obradować nad tem, co król do obrad polecił. Za Władysława Jagiełły i długo jeszcze potem nie miały sejmiki prawa inicjatywy, t. j. obradowania nad czemś i uchwalania czegoś z własnego pomysłu.

Z początku było pięć sejmików, uznawanych urzędowo: sejmiki ziemi krakowskiej, sandomierskiej, sieradzkiej, łęczyckiej i właściwej Wielko-Polski. Później ilość ich zwiększyła się znacznie.

Po raz pierwszy musiał sam król zwołać sejmiki w roku 1404, gdy trzeba było zebrać 40.000 dukatów na

wykup ziemi Dobrzyńskiej z rąk Krzyżaków. Odtąd powtarzało się to już stale, ilekroć potrzebowano podatku ponad dwa grosze z łanu. Na tym fundamencie oparły się polskie prawa obywatelskie, polskie „wolności“, jak mawiano w starej polszczyźnie.

Przez „w o l n o ś ć“ rozumiano s a m o r z ą d. Władysław Jagiełło zaraz na początku swego panowania uznał zasadę, jako wszystkie urzędy, do których przywiązana jest władza nad szlachtą, piastować może taki tylko szlachcic, na którego zgodzi się szlachta tej ziemi, w której ma urzędować.

Słuszne to było, o ile chodziło o urzędników ich własnego samorządu ziemskiego; niesłuszne, o ile chodziło o urzędników królewskich. Wartość tej uchwały miała zależeć od tego, jak się rozwinie dalej polska administracja.

Za Władysława Jagiełły jednostką administracyjną był już p o w i a t. W powiecie przedstawiał władzę królewską starosta grodowy, który był królewskim sędzią, wszechstronnym administratorem powiatu i zwierzchnikiem pospolitego ruszenia, gdy się zbierało, aż do chwili, kiedy wojewoda wydał swe zarządzenia. Wszystkie powiaty pewnej ziemi, t. j. dawnej dzielnicy z czasów dzielnicowych książęcych, tworzyły razem jednę społeczność ziemiańskiego samorządu, mając wspólny sejmik i wspólnego wojewodę. Ten dawny urzędnik królewski i książęcy stał się w tym okresie zarazem dostojnikiem niewątpliwie już także ziemskim; był pół na pół przedstawicielem władzy królewskiej i pół na pół samorządu ziemskiego. W jego osobie połączyło się jedno z drugiem, ale też, niestety, miało się to pomieszać bardzo niefortunnie.

A d m i n i s t r a c j a a u t o n o m i c z n a rozwijała się coraz bardziej, podczas gdy królewska rozwijać się przestała i nigdy jej ściśle nie zorganizowano. Polska stawała się coraz bardziej państwem decentralistycznem.

Sejmiki nie miały prawa inicjatywy, a jednak społeczeństwo miało swe potrzeby i żądania; gdzież i w jaki sposób miano z niemi występować? Zdarzyło się podczas jednej z naszych wojen z Krzyżakami, podczas t. zw. wojny gołubskiej w r. 1422, gdy pospolite ruszenie bawiło we

wsi mazowieckiej Czerwińsku, że zamieniło się ono ze zgromadzenia wojskowego na obradujące, polityczne. Jak niegdyś wieców sądowych, użyto teraz pospolitego ruszenia do obrad, boć przy żadnej innej sposobności nie było tyle szlachty razem. Chodziło głównie o ścisłe wykonywanie przepisu o zniesieniu danin w naturze, co było już w statutach Kazimierza Wielkiego, ale nie wszędzie dało się od razu przeprowadzić, a potem starostowie grodowi jakoś nie bardzo temu bywali chętni. Obecnie tedy zebrani w Czerwińsku skorzystali z tej sposobności, żeby wywrzeć nacisk na administrację królewską, ażeby znieść ostatecznie i naprawdę wszelkie daniny i ciężary w naturze, wszelkie świadczenia służebne na rzecz państwa, ażeby opędzać potrzeby państwowe tylko podatkiem płaconym w gotówce. Wystąpiono i z innemi żądaniami. Żądano, żeby nie można było nikomu konfiskować majątku inaczej, jak tylko za wyrokiem sądowym; również bardzo sprawiedliwa myśl. Żądanie trzecie, żeby nie można było być w jednej osobie i sędzią ziemskim i starostą grodowym, świadczy wielce zaszczytnie o tem pokoleniu. Oddzielenie sądownictwa od administracji jest fundamentem sprawiedliwości, a wieki nowsze uznały to za zasadniczy warunek wszelkiego porządku w państwie. Ta uchwała czerwińska jest zaiste wielkim postępem w rozwoju prawa polskiego. Pozostawiano tylko administracyjne sądownictwo do spraw gardłowych; wykluczano je całkowicie od wszelkich spraw cywilnych.

To wszystko król Władysław Jagiełło przyjął i zatwierdził zaraz tam na miejscu; to jest t. zw. przywilej czerwiński.

W roku następnym, 1423, zjazd dostojników całego państwa w Warcie zajmował się prawem spadkowem, opieką nad małoletnimi i nadzorem ksiąg sądowych. Nie domagała się tedy szlachta ówczesna żadnych a żadnych szczególnych praw stanowych dla siebie, ale wywalczała stopniowo takie prawa, które my dzisiaj uważamy za tak proste i całkiem naturalne, iż bez nich nie umiemy sobie nawet wyobrazić porządków publicznego życia. Nie psuła wówczas szlachta niczego w państwie, lecz owszem, poprawiała ustrój państwowy, doskonaliła go.

Przywilej czerwiński jest nader chwalebny, ale... niebezpiecznym był sposób, w jaki go otrzymano. Narady w obozie musiały rozluźniać karność wojskową, a zamieniając wojsko na jakiś olbrzymi sejmik, mogły się łatwo wyrodzić w plagę wypraw wojennych. Toteż najpilniejszą sprawą stawało się odtąd, żeby tej szlachcie dać jakieś urządzenie prawne do obrad w imieniu nie jednej ziemi, lecz w imieniu wszystkich ziem polskich, i to z prawem inicjatywy, żeby nie naradzali się po obozach nad swemi potrzebami. Minęły dwa pokolenia, nim to obmyślono.

Do jakiego stopnia okres dzielnic książęcych powprowadzał był rozmaitość przepisów prawnych w różnych ziemiach, świadczy fakt, że znoszenie danin w naturze napotykało tu i ówdzie na trudności z powodów drobiazgowych, w które tu się wdawać nie możemy, ale które jednak wymagały dopiero osobnych zabiegów. Niewykonalnem okazywało się usunięcie wszystkich ciężarów w naturze od jednego zamachu w całem państwie. Tak np. pozostała jeszcze danina owsa na Kujawach i w ziemi Dobrzyńskiej.

Na zjeździe dostojników w Brześciu Kujawskim w roku 1425 zażądano, żeby wszystkie dawne prawa przejrzeć i uzupełnić. Oczywiście, od czasu ustawodawstwa Kazimierza W. niejedno się w życiu społecznem zmieniło, życie stawało się coraz bardziej skomplikowanem, zawilszem, bardziej zróżniczkowanem, boć świat nie stał przez ten czas. Ustawodawstwo wymaga ciągle zmian lub uzupełnień, ażeby przystosowywać się do nowych warunków życiowych. Układano się więc w Brześciu o te uzupełnienia.

Żądano, żeby król nie rozsyłał sędziów po kraju od siebie bezpośrednio, t. zw. justycyaryuszów, lecz żeby zajmował się sądami tylko w najwyższej instancyi. Żądano, żeby król podróżował po kraju na koszt skarbca królewskiego, żeby nie wybierał po drodze t. zw. „stacyj", t. j. żeby nie nakładać kosztów utrzymania podróżującego dworu królewskiego na okoliczną ludność. Wołano też o kontrolę nad obiegiem pieniądza; żeby król nie bił monety bez zezwolenia dostojników państwowych. Domagano się, żeby mieszczanie płacili poradlne od gruntów

swoich położonych poza murami miast (żeby tedy znieść przywilej dla gruntów ich aż o dwie mile za miastem). Żądano uzupełnienia prawa ziemskiego przepisem, że właściciela ziemskiego nie wolno uwięzić inaczej, jak tylko za wyrokiem sądowym. Wreszcie domagano się, żeby te ziemie, które świeżo dostały się pod polską Koronę, zrównane było w prawach z innemi. Tyczyło się to Kujaw, które dopiero w r. 1396, odebrano księciu Władysławowi Opolczykowi i ziemi Dobrzyńskiej, wykupionej w 1406 roku od Krzyżaków. Ziemie te, nie podlegając przedtem ogólnemu prawu polskiemu, tylko swoim prawom partykularnym, nie korzystały jeszcze z prawodawstwa ostatnich czasów. Wołano więc, żeby zrównanie ich przyśpieszyć.

Czyż jest w tych żądaniach choć jedno, którebyśmy dziś zganili? Są to wszystko rzeczy, które dziś dla nas rozumieją się same przez się, o które jednak trzeba było dobijać się w czasach, kiedy potrzeby te wyłoniły się z życia. Pięć lat trwały narady wielokrotne i rozmaite wątpliwości i nawet niesnaski, aż dopiero w roku 1430, Jagiełło wszystkie te projekty do ustaw przyjął i zatwierdził na źjeździe w Jedlnie; stąd zowią się „przywilejem jedlneńskim". Danina owsa na Kujawach i w Dobrzyńskiej ziemi zniesiona; zatrzymano ją jeszcze tylko na Rusi Czerwonej. Tam wprowadzono prawo polskie ogólne całkowicie w roku 1433 i przybył szósty sejmik.

Przez dwadzieścia lat nie wydawano następnie żadnych ważniejszych ustaw. Taki wypoczynek prawodawczy może być wielce a wielce pożytecznym. Ale, niestety, w tym wypadku w wypoczynku tym mieściło się zaniedbanie. Nie zrobiono nic, żeby zapobiedz powtórzeniu się błędu czerwińskiego, t. j. obradom obozowym. Szlachta nie posiadała nadal żadnego urządzenia prawnego do obrad w imieniu wszystkich ziem polskich. Wobec tego groziło wciąż niebezpieczeństwo, że najbliższe ogólno-polskie pospolite ruszenie może się zamienić znów na narady obozowe, w miejscu i czasie do tego najmniej pożądanych i jak najmniej stosownych.

Stało się to w Cerekwicy w roku 1454, a więc na samym początku wojny trzynastoletniej (1454-1466),

prowadzonej o odzyskanie Pomorza gdańskiego. Nie sądźmy, żeby te obrady obozowe pochodziły może z braku patryotyzmu, z braku poczucia i zrozumienia obowiązków wobec państwa. Wcale nie! Właśnie w Cerekwicy złożyła szlachta dowód, że poczuwa się do obowiązków i nie myśli się od nich usuwać.

Jak już była o tem wzmianka, szlachcic polski obowiązany był do służby wojskowej tylko wewnątrz granic państwa na koszt własny; od służby wojennej poza granicami państwa należało mu się wynagrodzenie ze skarbu państwa. Wiadomo, że dziś żołnierz służy tylko na koszt państwa i uważamy to za coś, co się rozumie samo przez się; ale szlachcic polski aż do granicy państwa musiał sam ponosić koszty wojskowe. A były one rozmaite, stosownie do majętności. Równości nie było; bogatszy dawał więcej. Ubogi szlachetka przyjeżdżał na wyprawę wojenną sam jeden, a bogatszy we dwójkę, w trójkę, choćby nawet w kilkunastu ochotników, których musiał swoim kosztem zwerbować, uzbroić i żywić. Koszta były tem większe, że całe pospolite ruszenie było konnicą.

W połowie XV wieku należało się szlachcicowi, stającemu się żołnierzem poza granicami państwa polskiego, po pięć grzywien od oszczepu, t. j. 5 grzywien za siebie i po 5 grzywien od towarzyszy, których przyprowadził z sobą konno i zbrojno, stosownie do majętności swej. Otóż nasuwała się wątpliwość, czy wkraczając do Prus krzyżackich, nie przesiębierze się wyprawy wojennej zagranicznej, a w takim razie należy się wynagrodzenie ze skarbu państwa. Ale gdy użyto argumentu, że król wydał już dokument przyłączający Prusy do Korony i mianował tam nawet swoich wojewodów, a zatem Prusy całe, a Pomorze gdańskie w szczególności znajdują się skutkiem tego już w obrębie państwa polskiego, uznali trafność tego argumentu i już nikt o owe 5 grzywien nie upominał się.

Tego zebrania obozowego w Cerekwicy użył sam król, żeby uwolnić się od przewagi możnowładztwa. Ogół szlachty miał już do nich niechęć o to, że sami rządy zagarniali, a tymczasem dążenie do wpływu na sprawy państwowe rozszerzone już było na całą szlachtę. Szerzył

się w Polsce dobrobyt, szerzyła oświata, zwiększało się tedy z każdem pokoleniem zajęcie dla publicznych spraw i życia publicznego. Rozpoczął się w Polsce demokratyczny ruch polityczny. Król ruch ten ośmielał.

Pewni królewskiego poparcia, radzili tem śmielej. Gniazdem możnowładztwa była Małopolska; skarżyli się tedy, jako król pomija Wielkopolan przy obsadzaniu dostojeństw. Podawano rozmaite wnioski, zupełnie słuszne, zmierzające do dalszego wydoskonalenia sądownictwa, ażeby słabszemu zapewnić opiekę przed silniejszym, ażeby ubogi łatwiej mógł otrzymać sprawiedliwość przeciw bogaczowi. Ze spraw ściśle politycznych wystąpiono z żądaniem, żeby nie wolno było prowadzić wojny bez uchwały sejmików.

Wszystkie te wnioski spisano. Było ich razem 35, począwszy od tak doniosłego, jak kwestja wypowiadania wojny, aż do drobnych szczegółów, tyczących się przewodu sądowego.

O ile postulaty w sprawach sądownictwa zasługują na wdzięczną pamięć potomnych, o tyle niesposób pochwalić tamtych dwóch żądań. Kogo ma król (rząd) powołać na urząd, to powinno być jemu samemu pozostawione. Widocznie wielką była potęga możnowładztwa małopolskiego, skoro król nie miał odwagi sam od siebie odsuwać ich od najwyższych urzędów, lecz wolał wywoływać przeciw nim uchwałę szlachty, chociaż uchwałę krępującą zarazem władzę królewską w sposób niewłaściwy, bo wdawali się tu w sprawę, która należała ściśle do króla.

Wielce niebezpieczną była uchwała, żeby o wyprawach wojennych postanawiały sejmiki. Cóż tedy począć, gdyby jedne sejmiki były za wojną, a drugie przeciw wypowiedzeniu wojny? Jeżeli zaś o wojnie zamierzonej miało się radzić na sejmikach, publicznie, jawnie, głośno, nie możnaby nigdy zajść nieprzyjaciela nieprzygotowanego; co więcej, nieprzyjaciel zyskiwałby zawsze czas, żeby uprzedzić Polskę. Uchwała taka równałaby się w praktyce zakazowi wojen zagranicznych i wyszłoby na to, że Polska ma zawsze czekać, aż zostanie napadniętą.

Wszystkie cerekwickie wnioski, żadnego nie wyjmując, zatwierdził król zaraz dnia 15 września 1454 r. i zamienił na uchwały prawomocne. Kazimierz Jagiellończyk zatwierdził w ciągu trzech dni uchwały, które uszczuplały jego władzę ponad słuszność i rozumną potrzebę. W historji administracji polskiej przywilej cerekwicki stanowi datę ujemną.

Podczas wojny trzynastoletniej trzeba było raz wraz uchwalać większe podatki. W ciągu owych 13 lat wynosił najmniejszy podatek ziemski po sześć groszy od łanu, a więc trzykrotnie ponad zwykłą należytość. Musiał więc król sam zwoływać ciągle sejmiki. Okazała się niepraktyczność, żeby każda ziemia uchwalała podatek z osobna, bo zapadały czasem uchwały niezgodne. Poczęto tedy łączyć w jedno sejmiki ziem sąsiednich i tak powstały dwa sejmy prowincjonalne, wielkopolski i małopolski. W roku 1457 zdarzyło się jednak, że Wielkopolska uchwaliła pospolite ruszenie, a Małopolska podatek po 12 groszy z łanu (zaco miano zaciągnąć zaciężnych, żołnierza zawodowego do oblęgania warownych miast). W roku 1464 chciał zaś król pospolitego ruszenia z Wielkopolski, ale Wielkopolanie oświadczyli, że skoro Małopolanie nie ruszają w pole, a tylko płacą podatek, wolą i oni dać po 12 groszy.

Taka różność uchwał była kłopotliwa. Chcąc dojść do jednakowej powszechnej uchwały, trzeba było zwoływać powtórnie sejm prowincjonalny jednej czy drugiej prowincji, a czasem nawet sejmik jakiej ziemi, i starać się, żeby zmienili poprzednią uchwałę. Próbowano poradzić na to w ten sposób, żeby od razu zebrać na jednem miejscu obydwa sejmy prowincjonalne, a przynajmniej ich delegacje. Pierwszy taki ogólny zjazd sejmowy odbył się w r. 1459 w Piotrkowie. W roku 1468, obmyślono po raz pierwszy prawidło, jak takie zjazdy zbierać i odbywać. Małopolski sejm prowincjonalny zażądał wtenczas sam zwołania sejmu obydwóch prowincji do Piotrkowa. Postanowiono, żeby szlachta wybrała z każdego powiatu po dwóch posłów sejmowych. Wtenczas też pojawia się nazwa na taki zjazd posłów: sejm walny.

Sejm walny miał zwolenników i przeciwników. Jedni upatrywali w nim rękojmię, że ziemia czy województwo podda się łatwiej interesowi całego państwa, że wykształci

się na sejmach takich tem wyżej polityczny zmysł państwowy. Inni upatrywali natomiast w sejmach walnych niebezpieczeństwo dla... swobód obywatelskich! Obawiali się, że posłowie, oddaleni od współobywateli, a zbliżeni natomiast do króla i dostojników jego, będą nazbyt ulegać ich wpływom i przystaną na wszystkie żądania królewskie, zwabieni łaską dworu.

W r. 1478 zdarzyło się, że sejm piotrkowski uchwalił podatek, ale Wielkopolanie wyparli się swoich posłów. Trzeba było tę sprawę roztrząsać na nowo na wielkopolskich sejmikach. Wracano też często do zwoływania dwóch sejmów prowincjonalnych z osobna. Sejmiki pozostały po dawnemu, tylko ilość ich powiększała się ciągle. Było ich w drugiej połowie panowania Kazimierza Jagiellończyka (1447—1492) w Wielkopolsce dziesięć, a w Małopolsce sześć. Nie zyskał jeszcze sejm walny wówczas bynajmniej przewagi nad sejmikami.

W sejmie walnym nie brały jeszcze udziału ani Prusy, ani kraje Wielkiego Księstwa litewskiego. Ówczesny sejm walny reprezentował tylko dawne państwo piastowskie wraz z Rusią Czerwoną.

Był tedy sejm walny z razu tylko zjazdem całego królestwa (prócz Prus), zjazdem reprezentacyjnym, t. j. dokonanym przez pełnomocników, jakimi byli posłowie — celem osiągnięcia jednolitości państwa w sprawach podatkowych i wojskowych. Po większej części uważali go współcześni za prosty zjazd na uchwalanie podatków.

Z razu niewielu tylko dostrzegało, jako sejm walny nie jest tylko zjazdem od podatków, lecz nowem a zasadniczem urządzeniem w ustroju państwa i to wyższem ponad wszystkie dotychczasowe. Z w o l n a kiełkowała myśl, żeby sejmowi walnemu przyznać władzę ustawodawczą i prawo inicjatywy; gdyby to pozyskał, stałby się największą dźwignią demokratycznego ruchu — który zaczynał się od wielmożów ku prostej szlachcie. Ogół patrzał jednakże długo jeszcze podejrzliwie na te obrady posłów pod bokiem króla i nie dowierzał, żeby z tego mogło wyjść rozszerzenie swobód obywatelskich.

Minęło 37 lat (od roku 1459 do 1496), zanim wszyscy zrozumieli, czem te sejmy walne mogą być dla społeczeństwa. Z końcem panowania Kazimierza Jagiellończyka było jednak już potężne stronnictwo, którego hasłem było, żeby sejmy walne przeobrazić na władzę najwyższą państwa pod przewodnictwem króla. Król sam rad był ruchowi demokratycznemu, o ile mu to przydatnem było przeciw możnowładztwu, ale na tem też stanął i zatrzymał się. Dopiero następny król, Jan Olbracht (1492—1501) przyjął cały program tego stronnictwa.

Już podczas bezkrólewia po zgonie Kazimierza Jagiellończyka nastąpiło ostre starcie pomiędzy możnowładztwem a szlachtą, pragnącą wyrwać władzę ustawodawczą z rąk doradców królewskich, t. zw. Rady królewskiej, złożonej z dostojników, a przelać tę władzę na sejm walny. Tym razem mieszczaństwo trzymało ze szlachtą.

Król Jan Olbracht spełnił w zupełności nadzieje szlachty, w sobie pokładane. Zwołał sejm walny zaraz na początek 1493 roku i wydał dokument formalny z zapowiedzią pomnożenia praw obywatelskich. Dotrzymał przyrzeczenia na drugim sejmie piotrkowskim, w roku 1496, zatwierdzając uchwały, powzięte przez ten sejm w rozmaitych sprawach niepodatkowych, a powzięte z inicjatywy posłów szlacheckich. Uznał król przez to władzę prawodawczą sejmu walnego.

Widzimy tedy, że geneza polskiego parlamentaryzmu, t. j. ustroju państwa opartego na sejmowaniu, tkwi w tem, że rząd królewski potrzebuje zwiększonych podatków i znaczniejszego wysiłku wojennego społeczeństwa — a to dla osiągnięcia rozleglejszych celów politycznych. T a k s a m o b y ł o w e w s z y s t k i c h p a ń s t w a c h E u r o p y. Król zapraszał do sejmowania, lub przynajmniej tolerował sejmowanie (w najrozmaitszych formach), ażeby uzyskać od społeczeństwa środki potrzebne do intensywniejszego uprawiania polityki państwowej.

U nas działo się to na tle dążeń do odzyskania Pomorza. Chodziło o Prusy, o zabór krzyżacki. Wszczęta w r. 1454 wojna 13-letnia miała w zakończeniu swem, w pokoju toruńskim 1466 roku, pozbawić Zakon Niemiecki przynajmniej zachodniej połowy ziem zagrabionych, przynajmniej ziem pierwotnie polskich, z których utworzono nową prowincję, t. zw. Prus Królewskich (wschodnia po-

łowa należała nadal do Wielkiego Mistrza, potem, od r. 1525, do księcia pruskiego i stąd nazwa Książęcych).

Odzyskane Prusy miały swe odrębności, boć przeszły przez odmienny zgoła od polskiego ustrój państwowy; toteż i administracja Prus — podobnie jak litewska — różniła się w niejednem od polskiej. Odrębności te byłyby niezrozumiałe, gdybyśmy nie uwzględniali odrębnego biegu dziejów i krzyżackiej w tym kraju administracji.

3. Odrębności pruskie.

W r. 1124 założyli kupcy z Bremy i z Lubeki w Jerozolimie schronisko dla pielgrzymów niemieckich; oddano je pod zarząd włoskiego zakonu rycerskiego Joannitów. Drugim takim zakonem był francuski Templaryuszów. Trzecim zaś stał się założony około niemieckiego schroniska w r. 1191, podczas trzeciej wyprawy krzyżowej, niemiecki zakon rycerski, znany u nas potem pod nazwą Krzyżaków.

Celem schroniska jerozolimskiego było dostarczyć pątnikom do Grobu Zbawiciela dachu nad głową, strawy, opieki w chorobie i odzieży. Z wielkich urzędów najstarszym też był szpitalnik (Spittler), a skoro na wszystko trzeba pieniędzy, więc zapewne i podskarbi (Tressler). W miłosierdziu średniowiecza ważne zajmuje miejsce rozdawnictwo szat, toteż od samego początku istnieje w tem niemieckiem przytulisku szatny (Trappir). Kiedy odłączono się od Joannitów, ustanowiono, jako zwierzchnika i zawiadowcę głównego, komtura, w czem naśladowano organizację włoską. Kiedy utworzono rycerski zakon, wybrano przywódcę wojennego, marszałka (Marschall). Ci byli najwyższymi dostojnikami Zakonu i stanowili radę przyboczną głowy Zakonu, W. Mistrza.

Zakon stał się źrenicą w oku niemieckiego społeczeństwa. Posypały się fundacje, a kiedy trzeba było przenieść się do Europy, organizuje się jedna prowincja Zakonu po drugiej: frankońska, szwabska, alzacka, utrechtska i inne późniejsze. Siedzibą W. Mistrza była z razu Wenecja. Potem powołano Krzyżaków na Węgry, ale gdy zabrali się tam do zakładania własnego państwa kosztem Węgier, wypędzono ich. Lepiej poszczęściło się im w Polsce.

Przywołani z porady Henryka Brodatego wrocławskiego przez Konrada mazowieckiego, osiedlili się faktycznie w r. 1230 tuż pod Toruniem (gródek ich pierwszy: Vogelsang). Zaczęli od razu od fałszowania dokumentów i od sporów z biskupem pruskim, Krystynem. W r. 1236 połączyli się z nimi w jeden Zakon inflanccy Kawalerowie Mieczowi, którzy tedy od tego roku przestają istnieć, a Krzyżacy zyskują nową prowincję w Inflanciech.

W roku 1251 wyprawił W. Mistrz do Prus zwierzchnika prowincyj niemieckich (deutschmeistra) Eberharda von Sayn celem ostatecznego zorganizowania prowincji pruskiej. Składała się ona nie z samej tylko pogańskiej ziemi Prusaków, która dopiero miała być zdobytą, ale też z krain polskich, ofiarowanych im na siedzibę, żeby tem skuteczniej bronili Mazowsza od pruskiej dziczy. Była to ziemia chełmińska. Dużo konwentów krzyżackich stanęło w chełmińskiej ziemi, zanim poczęli zakładać je na ziemi pruskiej; i zawsze, aż do końca, stały „domy“ krzyżackie gęsto na ziemi polskiej, chrześcijańskiej, a z rzadka tylko i w wielkiem oddaleniu od siebie pośród pogan, wytępionych następnie Prusaków.

„Domy“ chełmińskie wiodły życie gromadne, podczas gdy tamte żyły w odosobnieniu. Say urządził z chełmińskich od razu „komturstwo prowincjonalne“, a w przyszłości miały powstać podobneż „prowincje komturskie“ w ziemiach pruskich: Sambija, Natangen, Gerdawa, Barten. Na czele każdego grodu Zakonu stoi komtur; na czele prowincji komturskiej Landcomthur, a zwierzchnikiem wszystkich pięciu landkomturów ma być landmeister, równoznaczny inflanckiemu i niemieckiemu. Ale plan ten nie spełnił się nigdy. Konwenty innych krain były nawet za czasów najświetniejszego rozkwitu Zakonu wielce od siebie oddalone w porównaniu z ciasnem skupieniem ich w Chełmińszczyźnie.

Zaszły tymczasem okoliczności, które zmieniły gruntownie system administracyjny Zakonu, gdyż zmieniło się całe jego stanowisko nad Bałtykiem. Do roku 1282 była to drużyna rycerska, mająca stałe oparcie w Chełmińszczyźnie, a dążąca do opanowania i skolonizowania kraju pogańskiego Prusaków. W roku 1282 poczyna Zakon

wchodzić na zupełnie inne tory. W owym roku staje układ między Krzyżakami a księciem pomorskim Msczugiem (Mestvinus), mocą którego nabywają ziemię gniewską i księstwo świecieskie (nie jest to wprawdzie pierwszy krok Zakonu na lewy brzeg Wisły, lecz pierwsze ulegalizowanie go). Niebawem, w roku 1304 Leszko kujawski zastawia u Krzyżaków ziemię michałowską, a w dwa lata później Zakon przekracza faktycznie Drwęcę. W roku 1308 następuje osławiona rzeź Gdańska i Tczewa przez niemieckich „rycerzy N. Maryi Panny". W roku 1330 kupują Krzyżacy w kancelarji Jana Luksemburczyka dokument donacyjny na ziemię dobrzyńską; odtąd czyhano tylko na sposobność zagarnięcia Kujaw.

Czemżeż były dawne plany Sayna wobec nowego planu, żeby założyć wielkie państwo niemieckie nad Bałtykiem od ujścia Odry do Fińskiej zatoki? W r. 1309 przyjeżdża na północ po raz pierwszy Wielki Mistrz. Od roku 1324 Malborg jest uznany urzędowo za stolicę całego Zakonu.

Następuje nowa organizacja kraju. Porzuca się „prowincje komturskie", a nowy system urządza drobniejsze jednostki administracyjne, podległe wprost samemu W. Mistrzowi i jego kapitule. Te okręgi zowią się komturstwami. W XIV wieku nie w każdym „domu", czyli konwencie jest komtur. Komtur staje się naczelnikiem pewnego terytorjum, w którem znajduje się kilka konwentów. Zwierzchnik konwentu zowie się „Hauskomtur", lub „Pfleger" i jest urzędnikiem wyłącznie do stosunków wewnętrznych Zakonu, podczas gdy komtur jest urzędnikiem także wobec ludności. Tylko na zewnątrz Zakonu, tylko do stosunków z ludnością ustanowiony jest w każdem komturstwie „vogt".

Wraz z W. Mistrzem przeniosła się do Malborga jego rada przyboczna, pięciu najwyższych dostojników Zakonu, jakimi stali się marszałek, komtur, szpitalnik, szatny i skarbnik domu głównego, t. j. tego, w którym mieszkał W. Mistrz. Ponieważ każde komturstwo posiadało takichże dygnitarzy (z wyjątkiem marszałka, którym był sam komtur), więc ci, którzy bawili przy osobie Wielkiego Mistrza, przybierają tytuł „starszych, wyższych": Oberstmarschall, Grosscomthur, Oberstspittler, Obersttrappir i Obersttressler. Są to najwyżsi „gebitigerowie" Zakonu.

Zakon zabrał się do systematycznego handlowego wyzyskiwania kraju na rachunek własny; z tego powodu powstała cała grupa nowych urzędów, jak Viehmeister, Fischmeister, Waldmeister, Schaeffer z całym personalem mniejszych subalternów. Po pewnym czasie każdy konwent stał się agencją handlową, każdy „pfleger" handlowym urzędnikiem krzyżackim. To prowadzenie handlu na własny rachunek miało zgubić Zakon, bo w ten sposób ludność mieszczańska miała we władcach kraju niebezpiecznych, bo uprzywilejowanych, współzawodników. Nastąpiła rozbieżność społeczeństwa a państwa. Społeczeństwo upatrywać musiało w takich okolicznościach swój interes w tem, żeby organizacja państwowa, krzyżacka, zbierała jak najmniej dochodów; Zakonu zaś interes polegał na gnębieniu ekonomicznem ludności.

Znaczna część tej ludności (w niektórych krainach olbrzymia większość) była polską, teteż tem goręcej pragnęła połączyć się z królestwem polskiem. Ziemia chełmińska i całe Pomorze gdańskie na zachód od Wisły miały ludność niemal wyłącznie polską, częściowo zniemczoną, a tylko drobny ułamek osadników niemieckich. To mając na pamięci, zrozumiemy łatwo rozmaite objawy z dziejów „Jaszczurców" (organizacji tajnej, mającej na celu wypędzenie Krzyżaków) i wojny 13-letniej, prowadzonej przez króla Kazimierza Jagiellończyka w latach 1454 — 1466 celem odzyskania ziem przez Zakon zagrabionych.

Król zajmował się równocześnie i wojną i administracją. Zaraz 1454 r. znajdujemy takie godności, jak wojewoda chełmiński i elbląski, chorążowie elbląski i chełmiński, sędzia elbląski; w r. 1466 spotykamy kasztelanów chełmińskiego i santockiego; w roku 1476 kasztelanów elbląskiego i pomorskiego. W r. 1455 występuje już pierwszy „capitaneus": grudziądzki, a w r. 1466 wymieniono ich już siedmiu. Stopniowo zaprowadza król urzędy polskie, zaczynając od tych, które podczas wojny były niezbędne. Ostatecznie utworzono trzy województwa: pomorskie, malborskie

i chełmińskie. Nadto były cztery państwa kościelne: sambijskie, warmińskie, pomezańskie i chełmińskie, których władcami świeckimi byli biskupi owych djecezyj. Państewka te obejmowały tylko cząstki djecezyj. Po r. 1525, po zaprowadzeniu protestantyzmu zostało tylko biskupie księstwo Warmii i pewien okręg chełmińskiego, jako ubezpieczone od „sekularyzacji" opieką rządu polskiego. Zostały te państewka kościelne do końca Rzpltej, a szlachcie tych państewek nie wolno było brać udziału w sejmikach wojewódzkich, jako nie podlegającej bezpośrednio królowi, lecz biskupom. Większa część Prus królewskich, bo całe województwo pomorskie, należało do biskupstwa włocławskiego.

Pokój toruński 1466 r., mocą którego zachodnia połać państwa krzyżackiego wracała do Polski, zastał te Prusy, zwane odtąd Królewskimi, wojną wyczerpane, spragnionemi tego, żeby się móc urządzić według własnych swoich potrzeb. Akcentowano też silnie zasadę samorządu całej prowincji. Stany pruskie stawały na tem stanowisku, że Prusy Królewskie wraz z Warmią tworzą odrębne państwo Jagiellońskie, związane z Polską i Litwą wspólną dynastją, wspólną polityką zewnętrzną, ale na wewnątrz całkiem niezależne.

Stanów politycznych było w Prusiech więcej, niż w Koronie, bo miasta również „stan" tworzyły. Każdy zaś stan był w Prusiech rozdzielony na dwa, na wyższy i niższy. Biskupi oddzielnie, ogół duchowieństwa oddzielnie; dostojnicy osobno, ogół szlachty osobno; miasta główne (Gdańsk, Elbląg, Toruń) odrębnie, reszta miast i miasteczek odrębnie tworzyły stan, tak, iż stanów było sześć. Dzieliły się urzędowo na wyższe i niższe stany; każdy po trzy. Stany wyższe stanowiły stałe collegium, t. j. władzę zbiorową samorządową, reprezentującą całą prowincję wobec króla. Nazwano to grono na wzór Korony senatem. Należeli do niego: biskup warmiński, prezydujący; biskup chełmiński; ze trzech województw wojewodowie, kasztelanowie i podkomorzowie; tudzież przedstawiciele Gdańska, Elbląga, Torunia. Podkomorzowie w Koronie senatorami nie byli, lecz tylko najwyższymi urzędnikami ziemskimi, pierwszymi pośród szlachty.

Łączące się z Koroną Prusy zastały w Polsce w sam raz świeżo wytworzony ustrój parlamentarny, który właśnie podczas wojny 13-letniej, a niemal i z jej powodu, dokonywał się.

4. Wieś a miasto w XV wieku.

Odrębność Prus w Polsce polegała na odmienności struktury społecznej o tyle, że tam miasta nadawały krajowi cechę, ton, charakter. Kierunek historyczny Europy całej zmierzał ku temu, by miasta wysunąć na czoło, by jaknajbardziej zmieszczyć narody europejskie. Prąd ten zowie nauka urbanizacją. Pod tym względem były Prusy Królewskie najbardziej europejską prowincją Polski. W wieku XV cała Polska szła za ich przykładem, ku urbanizacji. Są to złote czasy miast polskich, które już się też polszczyły, odniemczały.

Przerwaliśmy przegląd spraw administracji miejskiej w poprzednim rozdziale na tem, jak wójtowstwa, sprzedażnemi będąc, już za Kazimierza Wielkiego bywały wykupywane przez gminy miejskie. Prąd ten wzmógł się wielce w XV wieku. Jeżeli prawa wojtowskie do części czynszów i grzywien sądowych, do wolnych jatek, do młyna i t. d., mogą być odsprzedawane ludziom obcym, toć czyż nie najlepiej będzie, jeżeli wykupi je sama gmina miejska? Ten sposób załatwienia kwestji narzucał się z prostą konsekwencją.

Wykupywanie wójtostw przez miasta zaczęło się na Śląsku, poczem dopiero Kraków poszedł tym torem, a za Krakowem inne miasta. Wykupno następowało w najrozmaitszy sposób, szybciej lub wolniej, zupełne, częściowe, w rozmaitych częściach i działach. W każdem mieście bywało inaczej, stosownie do okoliczności i możności.

Wykupione prawa wójtowskie przechodziły na radę miejską. Rada zarządza tedy wykupionymi łanami (parcelami), domami, jatkami, sklepami, gospodami, młynem dawniej wójtowskim; pojawiają się miejskie domy, miejskie jatki, młyny miejskie, grunty miejskie; do kasy miejskiej poczynają wpływać należytości wójtowskie z czynszów i kar sądowych; miasto zaczyna miewać swoje własne regularne dochody. Gdzie sądownictwo przechodzi na

gminę, tam rada miejska ustanawia osobnego wójta sądowego.

Rada miejska wstępuje tedy stopniowo na miejsce wójtów; gdzie pozostawiono urząd wójtowski, tam wójt jest urzędnikiem rady, przez radę mianowanym, pełniącym takie funkcje, jakie mu rada przekaże. Rada ma prawo odwołać go z urzędu i mianować na jego mejsce kogokolwiek innego; o dziedziczności urzędu niema mowy. Co najważniejsze, uposażenie takiego wójta zależało w zupełności od rady miejskiej; był na jej łasce i niełasce, jak każdy urzędnik. Toteż wójt taki musiał starać się o łaski osób wpływowych w mieście i uważać dobrze, „skąd wiatr wieje". Jak widzimy, z dawnego wójta została tylko nazwa, sam tylko wyraz, który atoli... zmienił zupełnie znaczenie.

Taka ewolucja wójtostwa odbywała się nietylko w Polsce. W Niemczech po większej części zostało już tak na zawsze, że wójt jest urzędnikiem rady miejskiej, jej podwładnym.

Miąsta mniejsze często nie posiadały środków potrzebnych do wykupna wójtostw. Dopomagało im do tego państwo, a wykupione wójtowskie prawa tymczasem przechodziły na króla, który przekazywał zawiadowanie niemi staroście grodowemu najbliższego „grodu", t. j. miasta starościńskiego, jako swemu urzędnikowi administracyjnemu. W takich wypadkach prawa wójtowskie przechodziły w administrację rządową. Miało to być tymczasowem, do czasu, aż gmina miejska zbierze środki pieniężne, aż poprawią się jej finanse. Ale miasta zaczęły potem podupadać i zapomniano nawet o tem, że to miało być czemś tymczasowem. Zaginęła zgoła tradycja, w jaki sposób się to stało. Starosta, administrując wykupionemi przez króla, t. j. przez państwo, prawami i posiadłościami wójtowskiemi, zyskiwał przez to samo wpływ na administrację miejską wogóle.

Nasuwa się porównanie skupu sołectw a wójtostw, Kmiecie nie mogli wykupywać sołectwa, bo ziemia, na której gospodarowali, nie była ich własnością. A choćby nie było zasadniczej przeszkody z tego powodu, nie byliby mogli dokonać skupu, bo nie byłoby ich na to stać.

Jeżeli miasta musiały kołatać w tej sprawie do pomocy rządu, jakżeż kmiecie mogliby sami zdobyć się na analogiczną akcyę finansową?

Analogia nasuwa się atoli sciślejsza znacznie z tego powodu, że jak wykupu sołectwa, podobnież wykupu wójtowstwa mógł dokonać szlachcic. Miasta bywały bowiem dwojakie (w Polsce i w innych krajach): t. zw. królewskie i prywatne. Zależało to od tego, na czyim gruncie były zakładane. Niejeden właściciel ziemski otrzymywał od króla prawo założenia miasta w swoich posiadłościach. Taki wykupywał potem bardzo chętnie wójtowstwo i skutkiem tego sam właściciel gruntu stawał się dla tego miasta wójtem dziedzicznym. W sprawowaniu urzędu mógł się wyręczyć, kim zechciał. Wyszło więc potem na to, że miasto takie zawisłe było od oficyalisty swego „pana". Gdybyż miasto rozkwitało, gdybyż rosło w dobrobycie! w takim razie nie dałoby sobie przewodzić, i byłoby znalazło sposoby, żeby i „pana" razem z jego wójtowstwem wykupić! byłoby znalazło sposoby dawać się we znaki swemu „panu", tak, iżby ten z ochotą przystał na skup. Ale miasta ubożały potem, a prywatne były mieścinami nędznemi, w których oficyalista, ustanowiony przez właściciela gruntu na wójta, rządził się prawdziwie, jak szara gęś — o czem potem.

Dodajmy, że w „posiadaniu" miasta przez „pana" nie było nic takiego, coby mieszkańców miasta miało poniżać. Płaciło się czynsze i rozmaite opłaty właścicielowi gruntu, na którym stały domy miejskie, a który gruntu tego mieszczanom nie sprzedawał. Miasta prywatne długo istniały nietylko u nas, a są do dnia dzisiejszego w Anglii. Znaczna część Londynu zbudowana jest na miejscu dawnych wsi podmiejskich; przedmieścia te stanowią dotychczas własność prywatną potomków ówczesnych właścicieli wsi, i nikogo to nie razi ani dziwi, bo własność prywatna jest tam święta. Jedyny sposób wyzbycia się prywatnego właściciela: odkupić, jeżeli sprzedać zechce.

W okresie Jagiellońskim można już mówić o „rodach radzieckich" po miastach, jako o wyróżniającej się warstwie ludności. Pod koniec wieku XV składała

się warstwa ta niemal wyłącznie z kupców. Niegdyś Kazimierz W. przykazał w Krakowie, żeby wojewoda mianował (bo Kraków utracił prawo samorządu) zawsze połowę rajców z rzemieślników; lecz w wieku XV przepis ten stał się niewykonalnym, bo już nie było patrycyuszów pomiędzy rzemieślnikami. Ludność miast wzrastała szybko, a rodzin patrycjuszowskich przybyło nie wiele, a więcej wymarło w ciągu pokoleń; z nowych obywateli rzadko kto dostał się pomiędzy tych możnowładców. Chudopachołek nawet zresztą nie chciałby być rajcą, bo nazbyt zaniedbałby swego warstatu i za często narażony byłby na rozmaite wydatki, które ciężko dawałyby mu się we znaki. Toteż z końcem XV wieku koło rajców było już bardzo ograniczonem. Wszyscy rajcowie nietylko byli dobrymi znajomymi, lecz po większej części krewnymi. Rządziło miastem szczupłe grono osób, związanych osobistymi interesami. Nieliczni patrycjusze zajmowali tedy kolejno urzędy, a że wszyscy byli z jednej wielkiej familji, spowinowaceni przez żony, zmiana dostojników miejskich stawała się formalnością bez znaczenia. Gdzie były wybory, dobrzy znajomi wybierali siebie samych nawzajem; a gdzie z nominacji, kręciły się nominacje ciągle w tem samem ciasnem kołku. Były to więc rządy oligarchiczne w całem znaczeniu tego słowa. Tak samo było i zagranicą aż późno w wiek XIX.

Odkąd z ogółu obywateli, t. j. z „pospólstwa“ wyodrębniła się warstwa rządzących oligarchów, odtąd też przez pospólstwo rozumiało się obywateli mniej zamożnych, mniej wpływowych, nie mających faktycznie dostępu do rady miejskiej. Oczywiście rozpoczęła się walka o wpływ na rządy miejskie. Wszakżeż pierwotnie wszystko było przy „pospólstwie“ i jego reprezentacjach! W Krakowie, gdzie bezpośrednia ingerencja królewska znaczyła najwięcej, zapadło w roku 1418 postanowienie Władysława Jagiełły, jako pospólstwo ma wybierać 16 delegatów, po połowie z kupców (drobniejszych) i z rzemieślników, a delegacja ta ma odtąd należeć do rady. Bez zezwolenia tej delegacji nie można było uchwalać wilkierzy, ani nakładać podatku; co więcej, rada winna corocznie zdawać przed nimi sprawę z rachunków miejskich.

Jak pospólstwo wojowało z radą, tak też samo miało u siebie wojownika, wojującego z niem. Czeladź wyrzekała nieraz na majstrów o wyzysk, a próbowała poprawić sobie warunki bytu... strajkiem. Tak jest! już pod koniec XIV wieku spotykamy się z wydarzeniami w kronikach cechów, które śmiało strajkami nazywać można. W roku 1392 krakowska rada miejska wypędziła z miasta 15 takich czeladników, którzy wstrzymując się od pracy chcieli wymusić większe wynagrodzenie. Z końcem XV wieku wybuchnął we Lwowie strajk wielki rzemiosła krawieckiego. Porzucili pracę wszyscy, ale to wszyscy czeladnicy i terminatorowie. W nocy wydostali się chyłkiem poza mury miejskie, zamierzając uciec i już do Lwowa nie wracać. Dogoniono ich, a straż miejska, ażeby ich zmusić do powrotu, musiała użyć broni. Kilkunastu czeladzi poległo w krwawej rozprawie. Na miejscu tego przykrego wypadku wystawiono potem kościół św. Anny, ufundowany przez zbogaconych majstrów, niegdyś jako czeladników z tego właśnie starcia gwałtem przez straż miejską do miasta odstawionych. Dzięki temu .. doszli do majątku, więc zrobili fundację ku uczczeniu pamięci tych, którzy polegli.

Pospólstwo, zwłaszcza drobniejsi kupcy, doznawało nieraz współzawodnictwa od szlachty mniej zamożnej, która przesiedlała się do miasta i przechodziła na zajęcia mieszczańskie, ażeby się wzbogacić. Szlachcic taki próbował nie poddać się ciężarom prawa miejskiego, powołując się na to, że podlega prawu ziemskiemu; a jakkolwiek kwestja ta była nieraz rozstrzygniętą na korzyść miasta, jednakowoż miasto za każdym niemal razem musiało na nowo sprawę wywodzić. Szlachta trudniła się w tym okresie „łokciem i kwartą“ bez jakichkolwiek trudności i nikomu z nich to nie uwłaczało. Stany nie były od siebie odgrodzone jakąś nieprzebytą przepaścią, jak to nastąpiło później, w drugiej połowie XVII wieku; przechodziło się ze szlachty w mieszczan, z mieszczańskiego stanu do szlachty bardzo często. Np. miasto Kazimierz pod Krakowem miało kupców, karczmarzy, składowników pół na pół ze szlachty. Kiedy niebawem potem poczęły powstawać liczne nowe miasta na Mazowszu, mieszczaństwo ich było pierwotnie po większej części szlacheckiego pochodzenia.

Szlachcic był w mieście niebezpiecznym współzawodnikiem, ale mieszczanin zbogacony jeszcze skuteczniej współzawodniczył z szlachcicem i to... w ziemiaństwie. W wieku XV, coraz więcej mieszczan nabywało dobra ziemskie. Posiadali nad szlachtą ogromną przewagę kapitału. Ku schyłkowi XV wieku znajdywały się w ręku mieszczan całe okolice podmiejskie, bo koło każdego miasta wykupywaii dobra z rąk szlacheckich, przepłacając, a skutkiem tego znajdując zawsze takich, którzy sprzedać chcieli. W najbliższej okolicy Krakowa nie było już ani jednej wioski w posiadaniu szlachcica. Obywatele takiej mieściny, jak Proszowice, byli właścicielami dóbr ziemskich, i to nie małych, a cóż dopiero krakowscy bankierowie! Książęta śląscy, Piastowicze, naprawiali sobie fortunę posagiem bogatych krakowianek; możnowładcy ziemiańscy piorunowali na zbytki mieszczan, ale żenili chętnie swych synów z ich córkami. Bankierowie i wielcy kupcy głównych miast, zwłaszcza Krakowa, mieli pośród możnowładztwa poufałych znajomych i powinowatych niemało.

Wreszcie ta miejska oligarchja, czując się równą ziemiańskiemu możnowładztwu, sadowiąc się na coraz większych obszarach dóbr ziemskich, poczuła w sobie także ambicję polityczną i zaczęła sięgać po stanowiska wpływowe w państwie. Bliskie tronowi mieszczaństwo krakowskie wybawiało nieraz z ciężkich kłopotów skarb państwa, stawało się potężnym czynnikiem na królewskim dworze. Od tego był tylko krok do zajęcia odpowiedniego stanowiska w państwie.

Przesądów stanowych w XV wieku jeszcze nie było, a w pierwszej połowie XVI wieku ledwie się odzywać poczęły Mieszczaństwo i szlachta drobna mieszały się z sobą po mazowieckich miastach, lwowscy rzeźnicy wydawali córki za szlachtę (dając zięciom po trzy wsie w posagu), a bankierowie za Piastów. Czemużby tedy w końcu sami bogacze mieszczańscy nie mieli zostać szlachcicami, nawet wielmożami?

Toteż krwi mieszczańskiej w polskich „arystokratycznych“ rodach „historycznych“ pełno! Nie należy to wprawdzie do historji administracji, ale fałszywe mniemanie,

jakoby stany w Polsce oddzielone były od siebie nieprzekraczalnemi przegrodami i jakoby nasze „wielkie rody“ były koniecznie od początku szlacheckiemi — tak jest rozpowszechnionem, że nie od rzeczy będzie skorzystać ze sposobności i... pokazać, jak świat na prawdę wygląda, bez literackich szkieł.

Pośród rodów szlachty wybitniejszej, która utrwaliła swe fortuny mieszczańskiemi małżeństwami, spotykamy nazwiska Dębskich, Kalinowskich, Kościeleckich, Lanckorońskich, Melsztyńskich, Radziwiłłów, Stadnickich, Tenczyńskich i t. d. Ale co ciekawsze, że ci Melsztyńscy, możnowładcy tacy wybitni już w wieku XIV, są sami mieszczańskiego pochodzenia! Nowsze badania naukowe wykazały, że „pierwsze rodziny w państwie“ powstawały często z kupców, którzy kapitały swe rezerwowe lokowali w dobrach ziemskich. Ów wiekopomny Zyndram z Maszkowic, wódz nasz z pod Grunwaldu, był mieszczańskiego rodu. Dla przykładu trochę nazwisk rodów pierwotnie mieszczańskich: Firlej, Herburt, Jordan, Kmita, Mazaraki, Melsztyński, Morsztyn, Szembek, Tarnowski, Wielopolski, Wodzicki i t. d. i t d. Wszyscy oni są „z łokcia i z kwarty“.

Stosunek kmiecia do szlachcica pozostawał przez cały wiek XV. nadal stosunkiem czystej dzierżawy, z zupełną osobistą wolnością. Nie wolno było dziedzicowi uszczuplić samowolnie gruntu kmiecego. Mamy z tych czasów dowody procesów, wytaczanych szlachcicom przez kmieci o naruszenie granic. Obszar dzierżawy, wziętej niegdyś przez kmiecego przodka, przechodził z pokolenia w pokolenia nieuszczuplony, bo ani skrawek z tego dzierżawą kmiecą nie przestawał być, a tylko mogła się zwiększać na tym obszarze ilość dzierżawców, skutkiem rozrodzenia się kmiecej rodziny.

Wobec sądownictwa był kmieć tak samo stroną, jak szlachcic. Mamy z wieku XV. dowody pozwów kmiecych przeciw szlachcie o zranienie. W roku 1464, udali się na drogę sądową kmiecie wsi Krosna w ziemi sanockiej przeciw Herburtowi Błozowskiemu o rozmaite szkody i prześladowania. Sprawa doszła przez apelację

przed samego króla; kmiecie nietylko otrzymali sprawiedliwość, ale Herburt musiał złożyć olbrzymią, niesłychaną wprost sumę 3.000 dukatów na rękojmię (kaucyę), jako nie będzie już krzywdzić kmieci. Mógł więc kmieć używać opieki sądowej tak samo, jak szlachcic, bo szlachcic nie miał do osoby kmiecia żadnych praw poza tem, co wypływało z umowy dzierżawnej.

Cały majątek kmiecia przechodził na jego dzieci, Mamy z tych czasów wiadomość o procesie dwóch braci o parę koni ze spadku po ojcu, kmieciu. Na Rusi Czerwonej brał dawniej właściciel ziemi po kmieciu. t. zw. umorki, co było przeżytkiem prawa ruskiego; ale prawo polskie usunęło to zupełnie. Zakazał umorków surowo sejmik ziemi Chełmskiej (dawna ziemia „Grodów Czerwieńskich"), odbyty roku 1477 w Krasnymstawie. Rozporządzał też kmieć całkiem dowolnie swem zbożem, inwentarzem i gotówką. Zboże sprzedawał, komu chciał; szlachcicowi, albo kupcowi z miasta.

Mógł kmieć zebrać majątek, albo też popadać w długi; szlachcica to nie obchodziło. Mamy we współczesnych źródłach dowody, jako kmiecie zadłużali się u mieszczan i to nieraz ponad możność swego majątku. Z końcem XV wieku słychać było utyskiwania, że kmiecie ubierają się kosztownie i żyją wystawnie (nie było jeszcze owych ubiorów, zwanych w nowszych czasach „ludowymi"). Panował więc dobrobyt w tej warstwie, a który chciał za dużo wydawać, miał z czego.

Aż do roku 1496 mógł kmieć polski nabywać ziemię na własność. Zamożny kmieć trzymał sobie zagrodnika zupełnie tak samo, jak szlachcic. Mamy ciekawy przykład z końca XV wieku, jak jeden kmieć wydzierżawia drugiemu część swej własnej dzierżawy. We wsi Tyrnawie, w ziemi sanockiej, wydzierżawił kmieć Lew (Leon) kmieciowi z innej wsi, Semkowi, zwanemu Kocian, z Olchowic, trzecią część swych gruntów na cztery lata. Najstarszy-to wiadomy dotychczas przykład dzierżawy rolnej na czas ograniczony. Tytułem dzierżawy zobowiązał sie Kocian do czterech dni robocizny dla Lwa; a gdyby po czterach latach chciał nadal dzierżawić, miał potem płacić po pół grzywny rocznie. Mamy tu przykład

robocizny pomiędzy samymi kmieciami, przez nich samych obmyślonej; robota zamiast gotówki, odrobek jako czynsz dzierżawny. Robocizna nie była tedy oznaką jakiegoś poddaństwa, tylko pewnym sposobem uiszczania się z należytości dzierżawnej. Widocznie kmiecie nie upatrywali w tej robociźnie nic zdrożnego, nic ubliżającego ni krzywdzącego, skoro sami między sobą ją wprowadzali.

W ciągu XV wieku szerzy się w Polsce gospodarstwo folwarczne; coraz więcej właścicieli ziemskich przestaje wykrawać ze swych posiadłości łany na dzierżawę czynszową, a udziela dzierżaw nowych tylko z warunkiem odrobku, na robociznę, bo potrzeba im rąk roboczych na folwarki. W różnych okolicach różne bywały warunki dzierżaw kmiecych; toteż kmiecie próbują nieraz zmiany na warunki lepsze, lżejsze. Zwłaszcza młodsi synowie kmiecy, zamiast zostawać w domu na rozdrabnianym coraz bardziej łanie, woleli szukać w świecie szczęścia, w danym razie tańszej dzierżawy. Czem bliżej Gdańska, tem droższa była ziema i tem trudniejsze warunki dzierżawy; ziemie wschodnie, jeszcze należycie nie zagospodarowane, nęciły taniością ziemi, a zatem także mniejszemi wymaganiami od dzierżawcy. Młodzież kmieca rzucała się na wschód, a często całe rodziny emigrowały na Ruś litewską.

Opuszczony grunt nie zawsze dawał się przyłączyć do folwarku i trzeba było szukać nowego osadnika—dzierżawcę. Ustawiczna zmiana rolniczej ludności musiała się dawać we znaki i wywierać ujemny wpływ na gospodarstwo. Interes właścicieli wymagał, żeby się porozumieli i żeby wszyscy pod jednakiemi warunkami wypuszczali grunty kmieciom. Przykład dali ziemianie ziemi chełmskiej, uchwalając na sejmiku roku 1477 w Krasnymstawie, żeby z łanu (30 morgów) wymagać rocznie 24 groszy czynszu i jeden dzień robocizny. Przez jednostajność ciężarów chciano zapobiec wędrówkom corocznym kmieci, a zwłaszcza zbieganiu ich z gruntów nawet bez spełnienia warunków dzierżawnych. Nadzieje przywiązywane do tej uchwały okazały się płonnemi, bo wkrótce rozpoczęło się wielkie osadnictwo w krajach Wielkiego Księstwa litewskiego, na Rusi litewskiej, i lud począł tam emigrować tłumnie. Bliższa tamtych stron ziemia chełmska

poczęła to wnet odczuwać. Ten sam sejmik uchwalił, że kmiecia zbiegłego nie wolno nikomu zatrzymać u siebie pod karą trzech grzywien. Być może, że wszyscy obywatele ziemi chełmskiej trzymali się tej uchwały solidarnie — ale cóż z tego, skoro inne ziemie pilnowały także swego interesu, a ten interes polegał znowu na tem, żeby przyjmować do prac rolnych każdego, kto się zgłosi. W zachodnich prowincjach zakładano folwarki, ale na wschodzie w najlepsze kwitnęła jeszcze gospodarka czysto czynszowa i grunt albo dostawał dzierżawcę, albo leżał odłogiem.

W zachodnich ziemiach polskich, gdzie mniej było nieużytków, a zwłaszcza w Wielkopolsce, gdzie było ich najmniej, nie wydzielano już zgoła nowych łanów kmiecych. Tam szlachta starała się już o zagrodników, o czeladź folwarczną, a nie o kmieci nowych. Synowie kmiecy musieli się tedy tam coraz częściej dzielić ojcowskim gruntem. Bywały już gospodarstwa kmiece ćwierćłanowe, t. j. po pół osma morga, podczas gdy na folwarki liczyło się zazwyczaj po cztery łany, t. j. 120 morgów. A jednak pomimo to łanów kmiecych razem wziętych było więcej, niż dworskich. Stanowi to dowód, jak folwarki były jeszcze rzadkie i daleko od siebie.

Czynsz płaciło się nie od gospodarstwa, lecz od łanu. Kto miał pół łanu, płacił połowę dawnego pierwotnego czynszu. Obojętnem było, czy synowie podzielili się ojcowskim łanem, lub jego częścią, czy też gospodarują wspólnie; czy każdy z nich stawia nowe „dworzyszcze", czy też mieszkają razem. Urządzali się rozmaicie, naprzykład w Karaczynowie powiatu lwowskiego, mieszkało wspólnie w jednem dworzyszczu aż 17 kmieci! a nie daleko stamtąd, w Łysiatyczach powiatu stryjskiego było dworzyszcz sporo, bo aż 32, a gospodarowało na nich 157 ludzi.

Jeszcze nie wynajmowano w Polsce robotnika rolnego na tygodnie do letnich tylko robót. Nie każdy zaś miał ochotę osiąść w danej wsi i wejść w stały stosunek służbowy na folwarku. Coraz liczniejsze gromady robotnicze znajdowały zarobek w miastach, a do robót wiejskich wynajmowali się o tyle, o ile znajdowali przytem zarobek

znaczniejszy, a więc tylko podczas żniw, w porze, kiedy po miastach zmniejszają się właśnie zarobki. Robotników takich, ludzi „luźnych", trzeba odróżniać od zagrodników, a tem bardziej od kmieci, z którymi nie mieli tamci najmniejszego związku, stanowiąc inną warstwę społeczną i to znacznie niższą. Kmieć opuszczał dzierżawne gospodarstwo, jeżeli znalazł indziej lepsze warunki dzierżawy, ale nie wędrował za zarobkiem dziennym.

Zyskiwała jednak szlachta wciąż coraz większą przewagę osobistą i prawną nad kmieciem przez to, że skup sołectw odbywał się na coraz większą skalę. Około roku 1500 niemal już wszędzie sołtysem był sam dziedzic, a przez to stawał się sędzią i urzędowym zwierzchnikiem swego dzierżawcy. Takie połączenie władzy sądowej, administracyjnej i przewagi ekonomicznej w jednem ręku musiały mieścić w sobie niebezpieczeństwo społeczne właśnie dlatego, że pozwalało to skupić nazbyt wiele władzy jednemu człowiekowi na drobnym obszarze. Szlachcic poczynał naprawdę panować we wsi, chociaż żadna ustawa nie robiła go panem nad kmieciami. Bez najmniejszej intencji krzywdy, samą siłą okoliczności, dziedzic stawał się panem nietylko gruntów, ale ludzi.

Ustawa nie zmieniła się. Wieś polska posiadała nadal stary samorząd, którego naczelnikiem był ten, kto był sołtysem. Ale nie podaje się tu historji ludu polskiego, tylko zbiera się przykłady potrzebne do wyjaśnienia dziejów administracji w Polsce.

Dodajmyż jeszcze, jako po sołtysie zostawały młyn i karczma, a szlachcic ani we młynie, ani w karczmie sam nie siedział. Młyny pobrali tedy w dzierżawę kmiecie, ci sami, którzy brali je od sołtysów nieraz. Powstaje w Polsce liczny stan wiejskich młynarzy, którego resztki jeszcze się spotyka tu i ówdzie. Powstał drugi stan, jeszcze liczniejszy, karczmarzy. Przyszli jednak wkrótce żydzi, zajmujący się ze szczególnem upodobaniem zawodem karczmarskim, a potem, gdy już karczem dla nich nie starczyło, rzucili się także na młyny. Zaczęło się to pod koniec panowania Kazimierza Jagiellończyka, a w sto lat potem wieś polska bez żyda należała już do wyjątków.

I czy kto wtedy przypuszczał, że wieś polska stanęła na przełomie swego dziejowego losu?

Osiedlenie się Żydów w polskiej wsi jest dla jej dziejów faktem bez porównania donioślejszym i obfitszym w skutki od dążności do ograniczenia praw kmiecych, co przejawiło się po raz pierwszy na sejmie piotrkowskim 1496 roku. Była już wzmianka o tem, że kmieć mógł swobodnie nabywać ziemię na własność tylko do roku 1496. Nie jego samego w tem ograniczono; zresztą nie o niego chodziło, chudopachołka, który czasem zdołał się dorobić niewielkiej własności, ale o kapitalistów miejskich, którzy kapitały swe lokowali w dobrach ziemskich; chodziło o tę oligarchię mieszczańską, która zamieniała się coraz częściej w ziemskich wielmożów. Przeciwko nim wymierzone było ustawodawstwo sejmu 1496 roku— a wymierzone... bezskutecznie.

Dziełko niniejsze nie jest poświęcone historyi stanów w Polsce (ani w szczególności dziejom ludu wiejskiego)*), ale przytaczam z ustaw 1496 roku niektóre, jako przykłady, jak dalece sztuczne prawodawstwo nie posiada żadnej wartości, jak ustawa ukuta sztucznie nie da się wykonać; choćby kłaść na nią największy nacisk, napróżno. Pod tym względem Historya jest bezwzględna i bezlitosna; jednako odrzuca sztuczne urządzanie stosunków społecznych za pomocą ustaw, czy to w roku 1920, czy w 1496 — jednako!

Sejm piotrkowski zakazał mieszczanom kupować ziemię, ale mieszczanin mógł brać od szlachcica zadłużonego wieś prawem zastawu, a bogaty bankier czy kupiec wystarał się w kancelaryi królewskiej o nadanie szlachectwa.

W roku 1496, ograniczono swobodę przesiedlenia się kmieci (że jednemu tylko wolno w ciągu jednego roku przesiedlić się). Aleć Polska była za duża, żeby w niej odnaleść kmiecia, gdy puścił się w świat szeroki! A żaden szlachcic nawet przybysza nie wydał, bo witano wszędzie chętnie przybytek jednej pary rąk do pracy, żałując, że

*) Ciekawych tego tematu odsyłam do popularnej swej pracy p. t. „Skrót Dziejów ludu wiejskiego w Polsce", Wilno, Zawadzki 1922.

ich nie przyszło od razu dziesięciu! Garnęlli się też kmiecy synowie do miast.

Uchwalono w interesie mniej zamożnych (jak mniemano), żeby wolnym był od cła, jeżeli kto sprowadza towar z zagranicy nie dla handlu, lecz na własne potrzeby. Aleć sprowadzać sobie cokolwiek wprost z zagranicy mógł tylko ktoś zamożny; ustawa wyszła więc właśnie na korzyść bogatszych. Skutek był wręcz przeciwny, niż pragnął prawodawca.

Ustawodawstwo sejmu z roku 1496 miało jednak dla Polski znaczenie zasadnicze. Szlachta przyjąwszy całkowicie władzę w państwie, zajęła się przedewszystkiem swemi własnemi sprawami i — jak zwykle ci, którzy są w sztuce rządzenia początkującymi — zapędziła się od razu za daleko, uchwalając sobie wszystko, czego tylko pragnęła, bez zastanowienia, czy ustawa była wykonalną. Zaczyna się bardzo ożywiona działalność legislatoryjna szlachty polskiej, działalność, której większa połowa nie zdała się na nic, bo życie szło swoją drogą, nie dbając o sztuczne kombinacje prawodawców.

5. Sejmy.

Wiek XVI rozwija w dalszym ciągu sejmowanie polskie i Polska dokłada usilnych starań, żeby ustrój parlamentarny przeszczepić również na Litwę, ażeby byli „równi z równymi, wolni z wolnymi". Ruch parlamentarny był ruchem wybitnie demokratycznym, bo powiększał liczbę osób zajętych sprawami publicznemi, a osób odpowiednio oświeconych, gdyż szlachta ówczesna celowała wykształceniem. W połowie XVI wieku miała Polska więcej osób uprawnionych do głosowania, niż Francja w połowie wieku XIX.

Za króla Aleksandra (1501—1506) nastąpiła ostatnia jeszcze próba rządów możnowładczych, wprost oligarchicznych, ale już w roku 1504 sprawa była stanowczo przesądzona na korzyść szlachty i sejmu walnego. Koroną zwycięskiego ruchu szlacheckiego jest sławna uchwała sejmu radomskiego z roku 1505, zaczynająca się od łacińskich wyrazów Nihil novi i stąd krótko tak zwana. Stanowiła ta ustawa, jako do ważności jakiejkolwiek no-

wej ustawy trzeba będzie odtąd, żeby się na nią zgodzili król, zjazd dostojników odbywany podczas sejmu i posłowie sejmowi. Uznano tedy najzupełniej władzę królewską; bez zgody króla niema ustawy. Również uznano władzę zjazdu dostojników (niemal wszyscy byli jeszcze z rodów możnowładczych), tylko żądano, żeby zjazd ten obradował równocześnie ze sejmem; ale przydano jeszcze trzeci czynnik: Izbę poselską. To tylko miało być prawem, na co zgodzą się wszystkie te trzy czynniki prawodawcze. Nie robiono z Izby poselskiej władzy na jakichś nowych torach wyodrębnionej, lecz bardzo rozumnie sprzężono tym sposobem posłów sejmowych z dawnemi władzami prawodawczemi.

Te trzy czynniki nazwano „Stanami". Wyraz ten nabrał całkiem innego znaczenia, niż je posiadał w wieku XIV i XV. Tamte „stany" przestały już być stanami politycznymi; pozostały tylko warstwami społecznemi.

Ustanowiono w r. 1505, że sejm walny składa się z trzech „sejmujących stanów": króla, senatu i Izby poselskiej. Senatem zwano z łacińska obradujące przy królu zebranie dostojników; odtąd mówi się o godności senatorskiej, o „sejmującym stanie senatorskim". Należą do senatu: wszyscy biskupi, wojewodowie, kasztelanowie; jest to zatem grono możnowładcze. Niebawem atoli szlachta pozyskuje wpływ dostateczny, żeby swoich przywódców wywyższać na krzesła senatorskie (zwłaszcza odkąd król Zygmunt August stanął po stronie ruchu demokratycznego szlacheckiego) i ku połowie XVI wieku senat staje się parlamentarną Izbą wyższą, w znacznej części jakby jakimś wydziałem Izby poselskiej, pośredniem ogniwem pomiędzy posłami a królem.

Prusy miały odrębne sejmy, złożone również z dwóch Izb, w których zasiadały owe stany „wyższe" i „niższe", o których była już mowa. Po roku 1569 t. j. po ogłoszeniu unji lubelskiej, sejm pruski zeszedł do stanowiska sejmiku generalnego, ogólno-pruskiego zjazdu przygotowawczego przed sejmem walnym. Zawsze atoli pozostało w Prusiech stronnictwo pragnące całkowitej autonomji i niezależności prowincji pruskiej od sejmu walnego. O granice kompetencji sejmu pruskiego a walnego wiecznie były spory. Prusy Królewskie były i w sprawie sejmowania również zwolennikami decentralizacji całkowitej.

Na Litwie parlamentaryzm bardzo wolne czynił postępy. Jedynym w historji przykładem dynastja sama popierała ustrój parlamentarny. Rozwój sejmowania wychodził na Litwie mniej od społeczeństwa, a więcej od Jagiellonów. Zwłaszcza Zygmunt August wysilał się, żeby upodobnić Litwę do Polski.

Była mowa o ustawie oligarchicznej dla Litwy Aleksandra Jagiellończyka z roku 1492. Stanowiła ona owoc wcale długich zabiegów o to, żeby choć najbogatszych wielmożów i najwyższych dostojników Litwy nakłonić do zajmowania się dobrem państwa. Król Kazimierz Jagiellończyk starał się pogłębić prąd, któryby zmierzał do zapewnienia społeczeństwu wpływu na państwo.

W połowie XV wieku zaczynają się zjazdy członków Rady i wybitniejszych bojarów, zapraszanych do tego osobiście, na narady w sprawach najważniejszych państwowych. Zdarzało się, że Wielki Książę wzywał, żeby każda prowincja przysłała swych przedstawicieli. Chciano utworzyć na Litwie sejm — i zaczęto nawet używać tej nazwy. Zajmującą wskazówką sztuczności w genezie litewskiego sejmowania jest fakt, że na Litwie wpierw były sejmy, a potem dopiero sejmiki! Bo też bojarowie nie bardzo orjentowali się, o co tu chodzi, a sami nie odczuwali bynajmniej potrzeby sejmowania. Wielki Książę musiał wydawać polecenia do swoich namiestników po okręgach, żeby na zjazd przywieźli z sobą reprezentantów właścicieli ziemskich. Ażeby szlachtę litewską zająć polityką, tolerowano chętnie narady obozowe, kiedy pospolite ruszenie razem było zebrane; mniemając, że skoro w Polsce tą drogą doszło się do sejmowania, może ona i na Litwie do tegoż doprowadzić wyniku. Próbowano nawet tym naradom obozowym nadawać cechę sejmowania kompletnego, sprowadzając do obozu w tym celu i duchownych dostojników, żeby brali w naradach udział.

Trzy razy sejmy te przeprowadzały elekcję W. Książąt: w r. 1492 Aleksandra, w r. 1506 Zygmunta Starego, i w r. 1522 za życia ojca Zygmunta Augusta. Umyślnie też poddawano pod uchwały tych sejmów materje podat-

kowe i skarbowe, chociaż żadna ustawa nie zmuszała władców Litwy do takiego ograniczania swej władzy. Dopiero jednak w roku 1566 kompetencja sejmu litewskiego została określona ściśle, ustawodawczo; należały do niego sprawy wojny i pokoju, tudzież wszelkie zmiany prawodawcze: a więc to samo, co w Polsce określano wyrażeniem „nihil novi". Aż do tego czasu decydował o zakresie i uprawnieniu sejmów raczej zwyczaj. Było to szczególne połączenie tradycji absolutnej władzy litewskiej z wpływami prawa publicznego polskiego. Sejm wyrażał swe życzenia, postulaty i zebrane razem w jednym akcie przedstawiał W. Księciu. Możnaby to porównać z tem, co w czasach nowoczesnych nazwano „adresem od sejmu do tronu", bo i w adresie wyrażano zapatrywania i życzenia sejmu. Jest jednak pewna różnica zasadnicza. Adres był odpowiedzią na mowę tronową, zagajającą sejmowanie po nowych wyborach — gdy tymczasem w tym wypadku na Litwie sejm sam wszczynał wymianę zdań i oczekiwał odpowiedzi od tronu. Odpowiedź ta, udzielana na piśmie, zwana „otkazem", zawierała w sobie zgodę lub odmowę. Na co monarcha w „otkazie" się zgadzał, to stawało się prawem. Mógł był również odmówić, a wystarczało, żeby był przemilczał; w ten sposób wykonywał prawo veta, znane wszystkim ustrojom monarchji ograniczonej.

Nie były tedy owe sejmy równe polskim, ale rząd sam parł, żeby zrównanie nastąpiło. Zygmuntowi Augustowi zależało wielce na tem, by przed zawarciem unji ściślejszej (lubelskiej 1569 roku) ustrój państwowy stał się jaknajpodobniejszym do polskiego. W tym celu w r. 1565 zaprowadzono sejmiki. Trzeba tedy było przeprowadzić równocześnie dokładniejszy podział administracyjny kraju na powiaty. Ustanowiono powiatów 30; każdy wybierał po dwóch posłów, a więc litewska Izba poselska składała się z 60 posłów.

Zygmunt August zaprowadzał na Litwie w latach 1559 — 1564 prawo publiczne polskie, urzędy i sądy ziemskie z wyborów, sejmiki i sejmy na sposób polski odbywane. W r. 1564 zrzekł się dziedzictwa Litwy, wprowadzając na sposób polski tron elekcyjny. Miało to być wstępem do większego dzieła. Szlachta obu krajów pra-

gnęła unii ściślejszej. Już przedtem często senatorowie obu państw zjeżdżali na wspólne narady, a sejmy polskie uchwalały pomoc na wojny, prowadzone przez Litwę.

Możnowładztwo litewskie opierało się ściślejszej unii; pod ich naciskiem odstąpiono od projektu ogłoszenia Polski i Litwy jednem jednolitem państwem i zgodzono się na osobny rząd na Litwie. Szlachcie chodziło głównie o to, ażeby sejmy walne były wspólne, ażeby z pomocą posłów obopólnych, razem zebranych, złamać tem łatwiej przewagę możnowładztwa. Litewscy możnowładcy, wystąpiwszy z gwałtowną opozycją, użyli z razu za pozór kwestji przynależności Podlasia, Wołynia i Podola; od czasów Kazimierza Jagiellończyka nie były załatwione wątpliwości, czy te kraje należą do Wielkiego Księstwa litewskiego, czy do królestwa polskiego. Nietrudno było pogodzić się w tej sprawie; nie brakło sposobów, żeby wybrnąć z trudności ku obopólnemu zadowoleniu, choćby przecinając na pół przedmiot sporu. Ale wielcy panowie litewscy przeciągali sprawę umyślnie na trzech sejmach, aż w Lublinie 1569 roku zerwali zupełnie rokowania z Polakami. Wtedy pozostali jednak na sejmie przedstawiciele Podlasia, Wołynia, Podola i Kijowszczyzny, czyli Ukrainy, i oświadczyli, że proszą, żeby ziemie ich wcielone były bezpośrednio do królestwa polskiego. Zygmunt August zaraz na to przystał i jako władca litewskiego państwa krajów tych zrzekł się, a przyłączył je do Polski. W taki sposób granice Wielkiego Księstwa litewskiego zostały znacznie uszczuplone z woli posłów ukrainnych.

Możnowładców litewskich przyjęto w domu z największem oburzeniem. Szlachta litewska gotową była iść przeciw nim przebojem i nietylko zawrzeć ściślejszą unję bez nich, ale wprost prosić za przykładem południowych ziem ruskich o proste wcielenie do Korony. Wrócili więc przerażeni możnowładcy do Lublina i zawarli w końcu nową unję; ale ziem ukrainnych już Litwa nie odzyskała, bo nigdy do niej wrócić nie chciały.

Mocą unji lubelskiej 1569 roku stanowiono, że Litwa i Korona (t. j. Polska właściwa i wcielone do niej co-dopiero ziemie ruskie) mają mieć po wieczne czasy wspólnego króla, wspólne sejmy walne, wspólną monetę;

wspólną również politykę zagraniczną, a więc wspólne pokoje i wojny — ale przy tem wszystkiem osobnych ministrów, osobny skarb i osobne wojsko. Nie bardzo to licowało jedno z drugiem, zwłaszcza osobne wojska wobec wspólności wszelkich wojen. Był to kompromis z możnowładztwem, zawarty dla spokoju i przyspieszenia sprawy. Zależało też na tem, żeby już nie było żadnych protestów przeciwko unji ściślejszej.

Współcześni byli przekonani, że układ ten, jak nie pierwszą był formą unji, tak też nie jest jeszcze ostatnią i że kiedyś — może niezadługo, — zawrze się unję znów nową, a jeszcze ściślejszą, i że w tej następnej unji będzie się można pozbyć ograniczeń, na które obecnie zgodzono się ze względu na możnowładztwo litewskie. Potomni mieli dalej tę unję lubelską udoskonalać. Niestety, nie stało się tak. Unja lubelska pozostała aż do końca w kształcie z roku 1569, chociaż potem wielce przestarzałym.

Językiem urzędowym Wielkiego Księstwa Litewskiego był ruski, lecz sejm walny wydawał swe uchwały, konstytucjami sejmowemi zwane, po polsku. Dwa razy uchwały Litwy tyczące spisano i ogłoszono po rusku, w roku 1578 i 1581, a raz, mianowicie w roku 1588 ogłoszono je nawet całkiem odrębnie, nie razem z uchwałami tyczącemi Korony — ale poza temi trzema wypadkami ogłaszano konstytucje Litwy dotyczące zawsze równoczesnie z koronnemi w języku polskim, chociaż częstokroć w osobnych „tytułach", t. j. ustępach konstytucyj. Od roku 1661 wyodrębniano potem zawsze już uchwały tyczące samej tylko Litwy w osobny dział. Nigdy atoli nie dzielono obrad ni obradujących na Koronę i Litwę; zawsze wszyscy głosowali nad wszystkiem. Litwini decydowali o koronnych sprawach, Koroniarze o litewskich jednakowo.

Sejmiki przedsejmowe trwały w Koronie zazwyczaj jeden dzień; na Litwie przeciągały się dłużej. Sejm grodzieński zimą roku 1566 na 67, ogranicza czas sejmikowania do dni trzech, ale potem w t. zw. trzecim statucie litewskim przydano im jeszcze dzień czwarty.

Ponieważ sejm lubelski 1569 podzielił Rzpltę całą na trzy wielkie „prowincje": Małopolskę (wraz z województwami południowo-wschodniemi ruskiemi), Wielkopolskę

i Litwę, więc marszałka sejmowego wybierano kolejno, tak, iż co trzeci sejm bywał z posłów litewskich.

Pod względem politycznym nie można polskiemu ustrojowi sejmowemu nic zarzucić. Było to wprowadzeniem tego, co później zwało się w całej Europie rządami konstytucyjnemi, monarchją ograniczoną. Pod względem społecznym był jeszcze niedostatecznym, bo wymagał uzupełnienia powołaniem do udziału w sprawach publicznych całego mieszczaństwa i ludu wiejskiego. Tylko Kraków, Lwów i Poznań miały prawo wysyłania posłów na sejm walny, a i tak nie kwapiły się korzystać z tego prawa. Lud pozostawał poza organizacją państwową. Uzupełnienie ustroju państwowego, rozszerzenie zasady demokratycznej na inne warstwy społeczne było rzeczą przyszłości. Zależeć to musiało od tego, czy te inne warstwy będą się garnąć do życia publicznego, czy zechcą zajmować się sprawami państwa, czy też pozostanie im to obojętnem, co się dzieje w państwie i z państwem. To zaś miało zależeć przedewszystkiem od dobrobytu tych warstw. Dalszy rozwój stosunków politycznych i społecznych w Polsce miał zależeć od rozwoju stosunków ekonomicznych, od tego, czy Polska będzie się w następnych pokoleniach bogacić coraz bardziej, czy też ubożeć. Niestety, Polska zaczęła ubożeć, a potem stała się krajem wielce ubogim.

Dalszemu rozwojowi parlamentaryzmu, osiągnięciu wyższego stopnia ustroju sejmowego, przeszkadzała wielce nadzwyczajna s t a n o w o ś ć n a s z e g o m i e s z c z a ń s t w a, nie kwapiącego się bynajmniej do udziału w instytucji politycznej ogólno-państwowej. Zasklepieni w swem prawie magdeburskiem, obawiali się przedewszystkiem, żeby ich nie pociągnięto na sejmie za mieszek. Z początku i szlachta patrzała na sejm tylko, jako na kuźnię podwyższanych podatków; ale szlachta wyleczyła się z tego, a mieszczaństwo nie.

Tak zapatrywało się mieszczaństwo na sejmowanie i nie chciało uczestniczyć w sejmach. Gdyby w sejmach zasiedli obok posłów ziemiaństwa także przedstawiciele miast, powstałaby reprezentacja państwa wyższa ponad stany, ogólna i skończyłoby się w Polsce państwo stanowe. Zanosiło się na to. Na prowincjonalny sejm małopolski

wzywano rajców krakowskich; dopuszczono ich też do sejmu walnego. Ale miasta nie były zwolennikami sejmu walnego, bo tam obradowano jeszcze tylko o podatkach, a wypominano (i słusznie), że mieszczanie uchylają się od podatku poradlnego. Z obawy tedy, żeby nie nakładać sejmowania mieszkiem, wolały miasta trzymać się z daleka od sejmów.

Trudno też żądać od XVI wieku, żeby w sejmie byli zasiadali chłopscy posłowie! Demokracja zaczynała się dopiero, a czyż miała zacząć się od drobnych dzierżawców? Dokonywał się ten rozwój demokracji w Polsce i tak dziwnie szybko, skoro w połowie XVI wieku było w Polsce wyborców więeej, niż we Francji w połowie XIX w., a prawo głosowania przysługiwało ludziom tak ubogim, jak mnóstwo mazowieckich szlachciców, których posiadłości były tak drobne, iż powstało o nich przysłowie, że nie mogą sobie trzymać psa, bo gdyby się rozłożył na ziemi, ogon musiałby położyć już na ziemi sąsiada. O ileż zamożniejszym był kmieć od takiego szlachetki!

Dla ludu wiejskiego dwie były drogi do obywatelstwa: zamożność i służba wojskowa. Bogacić się na roli może taka tylko warstwa, która nie musi gruntów ciągle dzielić, bo inaczej każde następne pokolenie będzie mieć coraz mniej. Połowa większa potomstwa musi szukać sobie dostatków poza ojcowizną — inaczej bieda coraz większa! Od tego są miasta, żoby wsiąkały w siebie nadmiar ludności wiejskiej. Póki miasta polskie rozwijały się, tak też było; ale potem miasta zubożały i z polskich stawały się żydowskiemi, a nadmiar ludności wiejskiej zostawał na wsi. Polska wieś uległa przeludnieniu ludności rolniczej. Słowem: przyszłość Polski zależała pod każdym a każdym względem od tego, czy zamieni się z kraju niemal wyłącznie rolniczego na kraj mieszczański, tak, jak inne kraje w Europie całej; czyli używając wyrażenia przyjętego w nauce historycznej, przyszłość Polski zawisła od urbanizacji kraju (czyż dziś nie jest znów tak samo?).

Drugą drogą dla ludu wiejskiego do obywatelstwa byłaby służba wojskowa. Ale według ówczesnych pojęć o sprawiedliwości społecznej nie godziło się pociągać do służby wojennej ludzi, nie będących właścicielami.

6. Urzędy główne od wieku XVI.

Od drugiej połowy XVI wieku dzielono urzędy na senatorskie, nadworne i ziemskie. Dostojnikami „rzędu senatorskiego“ są: marszałek wielki, koronny i litewski; kanclerz wielki, koronny i litewski; podkanclerzy koronny i litewski; podskarbiowie koronni i litewscy; i marszałkowie nadworni koronny i litewski. Tych zwano też od XVI wieku ministrami.

Nadwornemi urzędami były: pisarz wielki nadworny, podkomorzy nadworny, sekretarz, koniuszy, podczaszy, krajczy, podstoli, kuchmistrz, referendarz, kapelan, kaznodzieja, instygator nadworny, szafarz, kwatermistrz, łowczy i t. p., aż do trębaczy, szatnych i t. p., poczem szła służba od służących na pokojach aż do forysiów.

Ziemskimi są już wtedy wojewodowie, kasztelani i starostowie, sędziowie, podsędkowie, podkomorzowie — i tytularni w każdej ziemi podstoli, krajczy, podczaszy i t. p. Starosta jest urzędnikiem na pół koronnym, na pół ziemskim.

Tylko urzędy dworskie były płatne gotówką, „jurgieltem“: tamte wynagradzano tenutami, a w zasadzie były bezpłatne.

We wszystkich rodzajach urzędów — w całej administracyi — obowiązuje zasada (stosowana teraz jeszcze częstokroć w Anglii), że każdy wyższy urzędnik organizuje sobie sam swoją kancelaryę. Urzędnicy podwładni są tylko od swego zwierzchnika w urzędzie zawiśli i nie są bynajmniej urzędnikami państwowymi. Tylko naczelnicy urzędów posiadają stanowisko urzędników publicznych, państwowych.

W hierarchii stały najwyżej urzędy ziemskie, potem szły koronne; a więc ministrowie (z wyjątkiem jednego marszałka wielkiego) stali niżej wojewodów i kasztelanów. Nadworne szły dopiero po koronnych, na trzeciem miejscu. Od roku 1504 nie wolno było w Koronie piastować równocześnie dwóch urzędów ni ziemskich, ni koronnych; ale nie obowiązywało to ograniczenie w stosunku do urzędów dworskich. Wolno było piastować równocześnie np. województwo i marszałkostwo nadworne; a każdy znaczniejszy urzędnik dworski bywał starostą. W ten sposób oso-

by piastujące urzędy dworskie stały w hierarchii właśnie wysoko, bo stopień hierarchiczny liczył się im według urzędu ziemskiego, jaki zazwyczaj sprawowali.

Stanowi to znamienny objaw administracyi polskiej, że od końca XIII wieku aż do końca niepodległej dawnej Polski mamy do czynienia wciąż jakby z temi samemi głównemi urzędami; a po większej części gubią się one w pomroku wieków jeszcze dawniejszych. Kasztelan jest urzędem tak starożytnym, że nikt nie oznaczy dokładnie jego początków; wojewoda jest już w XI wieku; podkomorzych spotykamy w ustawodawstwie Kazimierza Wielkiego, ale według wszelkiego prawdopodobieństwa są starsi. Starostowie są najmłodsi, a pochodzą ze schyłku XIII wieku! W całej Europie jedna tylko Anglia mogłaby wykazać podobną stałość dostojeństw.

Stałość ta jest jednakże nader względną, Są to te same nazwy, przechowywane tradycyjnie, ale znaczą one nie to samo (podobnież w Anglii), Dochowuje się co do wojewodów to tylko, że pozostają i stają się nawet coraz bardziej reprezentantami województw wobec tronu, choć pochodzą z nominacyi królewskiej. Odkąd ustały najazdy, traci w organizacyi wojennej na znaczeniu starosta, a zyskuje znów na godności i powadze wojewoda. Dalekie wyprawy wojenne podnoszą coraz bardziej jego dostojeństwo, bo on przewodzi pospolitemu ruszeniu. Braterstwo broni łączy go z najuboższym szlachetką województwa. On kontroluje, czy szlachta czyni zadość swemu obowiązkowi obrony kraju, a chociaż kontrola taka musi być surowa i prowadzi nieraz do przykrych wyników, szlachta znosi upomnienia i kary od swego wojewody, bo to jest jej wyobraziciel. Do jakiego stopnia godność ta była w Polsce wieku XVI popularną, świadczy ciekawy epizod z dziejów administracyi Prus Królewskich:

Pierwszym obowiązkiem wojewody jest czuwać nad pogotowiem wojennem szlachty, czyli odbywać t. zw. lustracje, odbywane w rozmaitych terminach, wcale nie stałych, często na wyraźne zlecenie króla lub sejmu. W dniu oznaczonym winien każdy właściciel ziemski stawić się przed swym wojewodą, uzbrojony „według swej majętności“ t. j. stosownie do stopnia zamożności (secundum facultatem bonorum), z końmi, z zapasem broni i t. d. Wobec tego musiał wojewoda rozporządzać jakiemiś środkami przymusu. Miał prawo nakładać grzywnę dziesięciu florenów, a sejm groził nieposłusznym konfiskatą majątku.

Około roku 1530 zaczynają się starania szlachty pruskiej, żeby lustracje odbywały się przed starostami, bo łatwiej było zjechać się do pobliskiego starosty grodowego, niż do odleglejszego wojewody; prosili, żeby wojewoda pofatygował się na lustrację w starostwie wraz z kasztelanem, lub żeby przysłał zastępcę. Chodziło o to, żeby lustracje odbywały się powiatami, a nie całemi województwami. Życzenie było słuszne i pochodziło z prostego rozsądku, żeby nie marnować czasu i niepotrzebnych kosztów, a jednak nie stało mu się zadość, bo rządowi królewskiemu zależało wówczas wiele na tem, by upodobnić urządzenia pruskie do koronnych, a szlachta polska upierała się przy wojewodzie, jako swym przodowniku. I zostały lustracje wojewódzkie.

Obowiązek utrzymania porządku publicznego ciąży na wojewodach, a starostwie są z razu przydani im do pomocy, po pewnym czasie stają się atoli w tych sprawach czynnikiem administracyjnym samodzielnym. Ten zakres władzy zowiemy dziś policyjnym. Należało tedy do nich wszystko, co się działo pod gołem niebem. Ten sam występek należał do innej kompetencji popełniony na publicznej drodze, a do innej spełniony w prywatnem mieszkaniu. Mandat królewski, ogłoszony w Gdańsku roku 1526, akt bardzo ważny w dziejach administracji ziem pruskich, składa odpowiedzialność za bezpieczeństwo dróg przedewszystkiem na wojewodów. Toteż wojewoda miał swoją „zbrojną czeladkę“, która ujmowała gwałtownika i odstawiała do więzienia. Orzeczenie, czy pojmany ma być zatrzymany w więzieniu, czy też wypuszczony „na wolną rękę“, należało do wojewody. Mógł był zezwolić na „wolną rękę“ za kaucją (fideiussoria cautione). Sam wojewoda posiadał w Prusiech władzę sądowniczą w wypadkach przyłapania na gorącym uczynku, tudzież we wszystkich związanych z rozlewem krwi, a natenczas wykonywali oni sądy doraźne (indilatam iustitiam). W sprawach „gardłowych“ nie wolno udzielać „wolnej

ręki". Toteż niejeden nie tyle bał się wyroku, który mógł był skończyć się na grzywnach, ile więzienia owego śledczego, które mogło się przeciągać; a więc zawiniwszy, krył się przed „zbrojną czeladką" wojewodzińską, a nieraz uciekał za granicę państwa, gotów wrócić na rozprawę sądową, byle go przed wyrokiem nie więziono. Za wiedzą i zezwoleniem powoda mógł wojewoda wydać przestępcy list żelazny; jeżeli powód na to nie przystał, w takim razie nakładano na przestępcę, któryby się nie stawił wojewodzie, karę banicji przez rok i sześć niedziel; w tym czasie każdy mógł go chwytać i postąpić z nim dowolnie, jako pozbawionym opieki prawnej, bo sąd nieprzyjmował skarg od banity.

Należały tedy do sądów wojewodzińskich sprawy najcięższe. Rzecz szczególna, że obok tego należały do nich sprawy.. najlżejsze, takie, któremi nie warto było zajmować regularnego sądownictwa ziemskiego. Sądzili „bez hałasów sądowych, po prostu i po cichu", to znaczy: na podorędziu, sprawy sporne do wysokości dziesięciu grzywien, a ponad tę kwotę tylko za zgodą obu stron; inaczej bowiem należały one już do sądu ziemskiego. Ale wojewoda sam orzekał, czy przedmiot sporu wart 10 grzywien czy więcej, a kompetencję swą wolał rozszerzać, niż ścieśniać; stąd częste skargi na nadużycia władzy popełniane przez wojewodów. Szczególniej skarżyła się szlachta, że wojewodowie zmuszają strony do „dobrowolnych" ugód, których warunki sami układają.

Około roku 1530 starostowie zajmują się coraz więcej bezpieczeństwem publicznem. Coraz częściej zdarzało się, że starosta więził, a wojewoda sądził; starosta więził tedy dla wojewody. W drugiej ćwierci XVI wieku spotykamy się z wyraźnem współzawodnictwem tych dwóch urzędów. W roku 1533 skarży się szlachta pruska, że starostowie wybierają grzywny i pozywają przed swój sąd, a nawet opornych zamykają w wieży, co przeciwne jest „starodawnym porządkom, żeby szlachta nie była sądzona, jak tylko przez wojewodów i sędziów ziemskich". Ale starostowie cieszyli się poparciem królewskiem i nie bez zachęty ze strony kancelarji królewskiej rozszerzali sobie kompetencję. Jakież to znamienne, że

śmiałością przodują nie indygenowie pruscy, lecz starostowie przysłani tam umyślnie z Korony, a którzy w Koronie nieraz wojewodami bywali (np. Służewski wojewoda kaliski, Kościelecki — poznański). Szlachta pruska, która w sprawie lustracyj stanęła po stronie starostów, w kwestji sądowej broni wojewodów przeciwko starostom.

Sądownictwo wojewodzińskie ścieśniało się coraz bardziej; w wieku XVI zostały z niego ledwie ślady, przeżytki w pewnych sprawach specyalnych, a Prusy poszły niebawem za Koroną. Od ingerencji w sprawy podatkowe zostali wojewodowie wykluczeni całkowicie jeszcze za Kazimierza Jagiellończyka.

A jednak wojewodowie posiadali rozległą władzę, lecz z innego zupełnie tytułu! Oto będąc blizkimi dworu królewskiego, a z powodu wielkiego wpływu na szlachtę wpływowi na dworze, bo mogący bardzo dużo pomagać lub szkodzić przy wyborach posłów — dostawali oni właśnie najczęściej starostwa w dzierżawy. Zazwyczaj miewał wojewoda naweł po kilka starostw-tenut i jedno grodowe (na Litwie było to regułą)—i jako starosta posiadał władzę szeroką, a rozszerzać mógł ją tem łatwiej, skoro był wojewodą. Zwłaszcza dziedzina sądownictwa należała w Koronie do starostów.

W Prusiech Królewskich wikłała się długo władza wojewodzińska ze starościńską. W roku 1533 pisze senat pruski do króla Zygmunta Starego z prośbą, by zaradził pomieszaniu kompetencji, bo urzędy „wzajemnie sobie przeszkadzały, a jeden drugiemu gwałcił i mącił zakres władzy". Słowa te włożono też w instrukcję posłów od sejmu pruskiego do króla.

A były w Prusiech działy administracji, nieznane Koronie, a to z powodu wybrzeża morskiego.

Senat pruski pisał do Zygmunta Starego w roku 1534: „Wojny morskie zdarzają się o wiele częściej, aniżeli lądowe". Tak też było, tylko Polska w tych wojnach nie brała udziału; nie mieliśmy głosu wojennego nad Bałtykiem i dlatego nie zdołaliśmy go opanować ani nawet na wodach do naszych wybrzeży przyległych. Troskę o flotę pozostawiliśmy głównym miastom pruskim. W drugiej ćwierci XVI wieku trzeba było wystawić flotyllę

wywiadowczą (exploratorias naves), a ciężar ten narzucono miastom nadbrzeżnym; słusznie zwracały one uwagę, że obrona morza jest interesem całego kraju, a nietylko ludności nadbrzeżnej. Ale kwestji morskiej nigdy w Polsce nie rozumiano należycie. Obrona morska nie była ujęta w żaden system administracyjny, czynny z ramienia rządu, lecz pozostawiona większym miastom pruskim, była tylko przez rząd dozorowana. Dozór sprawował starosta danego grodu.

Ważniejszą, niż gdziekolwiek w państwie, była w Prusiech opieka nad warownemi grodami. Wszystkie wojny od 13-letniej do szwedzkich włącznie były o b l ę ż e ń c z e m i; decydowały w nich nie bitwy w otwartem polu, lecz losy grodów. Miejsc warownych było dużo; toteż nie każdy „zamek“ (arx) był siedzibą starosty grodowego, a na większych warowniach bywali nawet osobni „prefecti“ (w Malborgu kilku) i burgrabiowie, podwładni staroście. Każdy starosta jest zarazem dzierżawcą królewszczyzny, „tenutarius“. W królewszczyznach były gospodarstwa rolne, leśnicze, bartnicze, piecyska do smoły i popiołu, a cały potrzebny do tego zbiór służby i robotnika podlega władzy rządcy zamku lub komuś przez niego do tego ustanowionemu. Prócz dochodów z królewszczyzn przywiązane były do grodów dochody z osad miejskich pobudowanych pod zamkiem (jakie niegdyś w Polsce zwano „podegrodziami“).

Na upodabnianiu do Korony najwięcej zyskiwała w Prusiech władza starościńska, coraz rozszerzana. C o k o l w i e k król obwieszczał ludności, robił to z a p o m o c ą s t a r o s t ó w, czyniąc ich odpowiedzialnymi za wykonanie nakazu. Czy to chodziło o wywołanie z kraju jakiej lichej monety, czy o pomoc rządową po wielkiej powodzi, o naprawę przerwanych grobli; czy o dopilnowanie, żeby szlachta jakiego okręgu nie zaniechała wysłać swych przedstawicieli na sejmik wojewódzki, czy o dozór nad obroną wybrzeża morskiego, czy o policję morską; w najróżnorodniejszych sprawach był starosta bezpośredniem narzędziem królewskiem. Znamienną to jest okolicznością, że gdy najwyższa kara, na jaką może narazić się wojewoda za jakieś zaniedbanie w urzędzie, wynosi 50 florenów, staroście zagrożono już w roku 1529 grzywną florenów stu.

Rozwój a d m i n i s t r a c j i p r u s k i e j zmierzał ku temu, iżby powstały ściśle odgraniczone mniejsze okręgi administracyjne, różne od polskich powiatów tem, że zwierzchnik powiatu nie miałby sądowej władzy, ale za to pod żadnym względem nie dzieliłby się swą władzą z nikim innym. Trudno nie przyznać, że kierunek ten lepszym był od kierunku, w jakim rozwijała się administracja w Koronie, ze swą zawiłością kompetencyj. Prusy Królewskie nie znały jeszcze „powiatu“. Jeszcze inny był okręg lustracyjny, inny podatkowy, inny policyjny i t. p. i pod tym względem powiat koronny wyprzedził urządzenia pruskie; ale gdyby sprawa była się dalej rozwijała swobodnie, okręg lustracyjny pokryłby slę z podatkowym i t. d., a usunęłoby się chaos sądowniczy. Odkąd okręgi rozmaitych rodzajów administracji stosowałyby się do władzy starościńskiej, powstawałby p o w i a t silniejszy od koronnego, z administracją bardziej jednolitą.

Unja lubelska 1569 przerwała możność odrębnego rozwoju administracji pruskiej, zanim państwo polskie zdołało skorzystać z tego, co w dążeniach pruskich było dobrego.

Jeszcze za Aleksandra Jagiellończyka urzędy państwowe nie były należycie rozdzielone od dworskich, ale rozdział postępował szybko. Urzędy koronne, państwowe, przewyższyły w godności dostojników nadwornych. Na szczycie, ponad wszystkimi stał m a r s z a ł e k k o r o n n y, który jest ministrem pierwszym, pierwszą po królu osobą stanu świeckiego (po prymasie), i zawsze należy do senatu. W ciągu XVI wieku spełnia funkcyj dworskich coraz mniej; przechodzą one coraz bardziej na marszałka nadwornego, podczas gdy koronny staje się niemal wyłącznie dostojnikiem ściśle państwowym; rzadko nawet przebywa na dworze królewskim poza zebraniami senatu lub uroczystościami.

Marszałek wielki pilnował z razu etykiety dworskiej, podejmował gości koronnych, miał władzę nad dworzanami; zawsze był kontrolorem najwyższym dworu i stróżem bezpieczeństwa. Posiadał pełną władzę sądową o trzy mile od każdorazowego miejsca pobytu króla; przysługiwało mu nawet prawo miecza, a od wyroków jego nie

było apelacji. Rozporządzał dla egzekutywy „milicją marszałkowską", która w drugiej połowie XVI w. liczyła 30 zbrojnych. Ten dział policyjny pozostał marszałkowi wielkiemu do końca, chociaż coraz mniej dworem się zajmował. Był rozległy, obejmował bowiem 20 artykułów, których treść następująca:

Marszałek wielki karze niepokoje, zwady, rozruchy, a nawet hałasy uliczne w promieniu o milę od miejsca postoju królewskiego; w samem zaś miejscu pobytu pilnuje, żeby nikt nie nosił broni, bo za wszelkie dobycie broni srogie kary, nawet kara śmierci. Straż marszałkowska chwyta „gwałtowników" i burzycieli porządku, czeladź i służbę niesforną; wypędza poza swój okręg urzędowania włóczęgów, oszustów, złodzieji, karząc przydybanych chłostą i pręgierzem; podobnież kobiety lekkich obyczajów. Gospody muszą być w okręgu marszałkowskim zamykane o ósmej wieczorem. Wszyscy cudzoziemcy meldują się w urzędzie marszałkowskim, a zato poręcza się im bezpieczeństwo, nie wyłączając niewiernych Turków, Tatarów i Żydów. Marszałek dba też o bezpieczeństwo kupców i handlarzy o trzy mile od postoju króla, ale zato kontroluje miary i wagi i posiada władzę policyjną nad przekupniami. Dba o bezpieczeństwo publiczne, wydając przepisy pożarnicze i posiadając zwierzchność nad cyrulikami. Do niego należy też przyjmowanie poselstw; ogłasza za każdym razem potrzebne do tego przepisy, wyznacza posłom kwatery. Sądy marszałkowskie muszą być doraźne, boć król i marszałek mogą nazajutrz znajdować się gdzieindziej; sądownictwo to musi tedy być spieszne, a za najmniejsze uchybienie w sądzie marszałkowskim są osobne surowe kary. Dla uniknienia wszelkich nieporozumień ze strony ludności nie wolno w okręgu marszałkowskim grać na trąbach, chyba z polecenia marszałka; odezwanie się trąb oznaczało tedy zawsze, że urząd marszałkowski pragnie na coś zwrócić uwagę, że dzieje się coś z jego ramienia i pod jego urzędową władzą. Nawet ceny oznaczał w swym okręgu marszałek. Towarzyszył królowi do obozu i w obozie stanowił ceny w porozumieniu z hetmanem.

W senacie przewodniczył i zastępował osobę królewską naprzemian z arcybiskupem — prymasem gnieźnieńskim. Podczas bezkrólewia wyręczał prymasa. W tem nie mógł marszałka wielkiego zastępować nadworny; mogło to być w tamtych wszystkich czynnościach — gdyż marszałek wielki nieczęsto przebywał na dworze.

Oznaką godności marszałkowskiej była wielka laska, którą nieśli przed królem, gdy występował publicznie. W razie nieobecności marszałka i wielkiego i nadwornego, wyręczał ich w tem kanclerz. Wydano też przepis, że zawsze winien znajdować się na dworze kanclerz lub podkanclerzy i przepis ten powtórzono jeszcze w roku 1587.

Odmiennie od Polski rozwijało się litewskie marszałkostwo. Za Kazimierza Jagiellończyka zwraca uwagę znaczniejsza ilość osób używających tego tytułu, który dziwnie często powtarza się w źródłach. Jest marszałek dworski (nadworny) już pod koniec XIV, wieku; z początkiem XV w. jest obok niego marszałek ziemski, a wśród ziemskich trafia się „najwyższy". Od końca XV wieku było ich po ośmiu, a gdy zawierano unię lubelską w r. 1569, liczba ich wzrosła do 18. Podobnie jak w Polsce, marszałek nadworny podróżował z królem, i był przy królu ochmistrzem dworu, zwierzchnikiem wszystkich dworzan i odpowiedzialnym stróżem bezpieczeństwa; a miał do pomocy marszałka ziemi, w której król przebywał.

Drugim z rzędu ministrem jest kanclerz. Jestto kierownik kancelaryi królewskiej, który stopniowo wyrósł na kierownika polityki zagranicznej. Długo urząd ten należał wyłącznie do wyższego duchowieństwa. W XVI wieku dodano mu do pomocy podkanclerzego. Przestrzegano aż do końca zasady, żeby jeden z nich, przynajmniej podkanclerzy, był duchownym. Pod nimi istniała cała kancelarya, złożona z sekretarzy i pisarzy królewskich. Jeszcze za Aleksandra sekretarze wszyscy byli ze stanu duchownego.

I tu zachodziły na Litwie pewne różnice, wywołane odmiennością stosunków. Tak np. w latach 1458 — 1579, kanclerzem Wielkiego Księstwa bywał każdorazowy wojewoda wileński; podkanclerzego urząd utworzono dopiero w roku 1566. Pisarze kancelaryi wielkoksiążęcej, coraz rozleglejszej, później dopiero za wzorem polskim zwali się sekretarzami, notaryuszami, pisarzami

przez cały wiek XV, używaną bywała z reguły nazwa d i a k ó w. Diak, jest to człowiek świecki, posiadający sztukę czytania i pisania i utrzymujący się ze znajomości pisma. Jest to powszechnym na Rusi całej urządzeniem, bo w prawosławiu nie wszyscy zakonnicy (czerńcy) bywali piśmiennymi, a świeckie duchowieństwo rzadko kiedy. Podczas gdy w zachodniej Europie piśmienność była długo wyłącznością niemal Kościoła i stopniowo dopiero od duchowieństwa rozchodziła się pośród świeckich, we wschodniej Słowiańszczyźnie państwowość dla własnych potrzeb wytworzyła sobie odrębny zawód ludzi piśmiennych, świeckich, zawisłych wyłącznie od łaski i niełaski książęcej. Potem dopiero, znacznie później przechodzili diacy także na służbę cerkiewną, aż w końcu wyraz ten począł oznaczać piśmiennego sługę przy cerkwi, dopomagającego zarazem przy odprawianiu liturgii. Na Rusi litewskiej ewolucya diaka poszła całkiem innym torem. Dzięki katolicyzmowi Letuwy nie brakowało Wielkim Książętom litewskim światłego duchowieństwa, wykształconego bez porównania wyżej od wszelkich diaków; toteż diak pozostał pomocnikiem kancelaryjnym, pisarczykiem pod zwierzchnictwem czyjemś, i wkrótce zaniknął, przestał istnieć. Sama sztuka czytania i pisania nie wystarczała; trzeba było umieć na Litwie coś więcej, i coraz więcej. Ci z diaków, którzy się przy kancelarji utrzymali, musieli nabywać wiadomości, wyższego wykształcenia i wyższej ogłady, aż po pewnym czasie wstydziliby się nazywać diakami i być uważanymi za równych tym diakom, którzy przyjeżdżali do Wilna z Moskwy z poselstwami, jako pisarze posłów — analfabetów. Toteż diacy litewscy tytułują się już pod koniec rządów Kazimierza Jagiellończyka pisarzami i notaryuszami, uczą się łaciny, a obyczaj przyjmują polski. Diak litewski dostawał często nadania od W. Księcia i stawał się założycielem rodziny ziemiańskiej — czego na Rusi moskiewskiej nigdy nie bywało. Tak np. Sapiehowie są diaczego pochodzenia; i Tadeusz Kościuszko od diaka Aleksandra Jagiellończyka się wywodzi.

Trzecim z rzędu ministrem był podskarbi koronny (podkanclerzy był na czwartym miejscu). Należał do niego rozległy zakres działania.

Podskarbi nadworny, ustanowiony w roku 1504, miał być z razu zastępcą i pomocnikiem koronnego, ale po krótkim czasie uzyskał samodzielność. Zazwyczaj bywało się nadwornym wpierw, a potem postępowało się na koronnego. Roboty czysto dworskie podskarbiego nadwornego przeszły też jeszcze w ciągu XVI wieku na pisarza wielkiego skarbu nadwornego; ten zajmował się potem zarządem prywatnej szkatuły królewskiej. Kontrola wydatków i wypłaty na potrzeby króla i dworu, pokrywane z dochodów publicznych, należały zawsze do podskarbiego nadwornego. On też czuwał nad srebrami i zastawą skarbca koronnego; było tego tyle, iż do przewozu używało się osobnych wozów. Dekoracje pokojów królewskich, gobeliny, opony, arrasy i t p. i ceremonjalne szaty królewskie zostawały pod odpowiedzialnością pisarza wielkiego.

Wiemy, że po roku 1413 było w państwie litewskiem dwóch w o j e w o d ó w, wileński i trocki, a trzeci kijowski, przybył w roku 1472. Dopiero w wieku XVI nastaje i w ziemiach Rusi litewskiej upodabnianie i następują dalsze nominacje na wojewodów. W roku 1504 powstaje województwo połockie, w r. 1507 nowogrodzkie, 1508 smoleńskie, 1511 witebskie, 1514 podlaskie — ale te wszystkie województwa bez godności kasztelańskich. W roku 1566 utworzono w przededniu niemal unji lubelskiej województwa: wołyńskie, bracławskie, brzesko-litewskie, mińskie, mścisławskie — i teraz dopiero ustanowiono obok każdego wojewody także k a s z t e l a n ó w. Chodziło o to, żeby urządzenia litewskie były jak najpodobniejsze do polskich.

Tylko Ż m u j d ź nie została województwem, lecz pozostała po dawnemu s t a r o s t w e m; ale ten starosta żmujdzki był równy w dostojeństwie wojewodom i miał też obok siebie kasztelana. Większa część nowych wojewodzińskich urzędów nie była czem innem, jak tylko przemianowaniem główniejszych urzędów starościńskich; żmujdzki przemianować się nie dał. Na Żmujdzi starsze tytuły i nazwy pozostały przy pierwotnem znaczeniu; toteż pod starostą pozostali tam tiwunowie znacznymi urzędnikami, zastępcami starosty po powiatach, boć żmujdzki starosta był nad wszystkiemi powiatami Żmujdzi

Litewscy namiestnicy, jako urzędnicy administracyjni cywilno-wojskowi, posiadali zakres władzy szerszy od polskich starostów; tem łatwiej przyjmowała się też polska nazwa urzędu. Zarazem przyjęła się polska nazwa obszaru urzędowania starosty: powiat. Jak widzimy z tego, litewski powiat jest całkiem innej genezy, niż polski. Były też powiaty litewskie bardzo nierównej wielkości.

Ponieważ na Litwie miasta nie rozwijały się, nie można było pieczy o ich obronność powierzyć mieszczaństwu; na to zdobyło się tylko Wilno i to aż w późniejszych czasach. Toteż na Litwie istniał przy każdym grodzie urząd państwowy gorodniczego (horodniczego). Urzędnicy ci bardzo byli nierównego znaczenia, zależnie od ważności grodu; oczywiście czem bliżej granicy wschodniej, tem bardziej zwracano uwagę na gorodniczego, choćby nawet na mniejszym grodzie. O gorodniczych niejednego grodu mówiło się dużo, a o innych nic, bo gród im powierzony stracił znaczenie wojskowe. Tem się tłumaczy, że w źródłach o niektórych brak wzmianek.

Jak widać z tego przeglądu, główne urządzenia administracji publicznej w państwie litewskiem nie wyłoniły się drogą naturalną z ustroju społecznego, lecz zostały obmyślone przez władzę wielkoksiążęcą i wprowadzone sztucznie. Cała ewolucja polegała tu na tem, że nie od razu robiono wszystko, lecz stopniowo po cząstkach plan, z góry sztucznie powzięty, wykonywano — okazując w tem istotnie wiele roztropności. Ostatniemi wielkiemi aktami legislatoryjnemi były pod tym względem: reforma rządowa roku 1565 i unja lubelska.

W roku 1565 utworzono już po wszystkich powiatach sądy ziemskie, a od spraw karnych byli starostowie, przez pewien czas jeszcze niektórzy wojewodowie.

W roku 1565 utworzono również urząd marszałków powiatowych, w Polsce nieznanych. Ale niema marszałka ten powiat, którego stolica jest zarazem siedzibą wojewody; tam sam wojewoda marszałkuje powiatowi, a ustanowiony obok niego kasztelan spełnia w głównym województwa powiecie pewne funkcje wojskowe (głównie przy zwoływaniu pospolitego ruszenia), które w innych

powiatach należały do marszałków powiatowych. Przeprowadzono też w roku 1565 nowy podział na powiaty.

Widzimy tedy, jak na Litwie urzędy łączyły się. W Polsce było to z początku niemożebnem, bo w Koronie obowiązywała t. zw. „incompatibilitas“, t. j. że nie wolno łączyć w jednem ręku urzędów („kumulować“). Na Litwie nie było takiego zakazu — a gdy potem Korona podległa wpływom litewskim, zgubny zwyczaj przedostał się do Korony wbrew ustawom i wojewodowie zostawali starostami.

Pośród urzędników ściśle dworskich wyróżnia się podkomorzy, bo posiada znaczne wpływy, jako zarządca prywatnych komnat królewskich, znający wszelkie szczegóły życia monarchy, i używany do najbardziej poufnych spraw. I w sprawach publicznych niejedna tajna audjencja odbywać się musiała za jego pośrednictwem. Urząd ten miał za odznakę klucz złocisty, jak dzisiejsi szambelanowie. Należy go odróżniać ściśle od podkomorzego ziemskiego (sędziego granicznego), z którym nie ma nic wspólnego, prócz nazwy.

Pośród dworskich urzędów należy jeszcze wyróżnić instygatora. Jest to oskarżyciel publiczny, wnoszący skargi o obrazę majestatu w porozumieniu z urzędującym danej chwili na dworze marszałkiem. Do niego też należy wnoszenie oskarżeń przeciwko wszelkim urzędnikom dworskim i koronnym o przewinienia urzędowe, a także przeciw dzierżawcom kopalń, komor (cełł) i t. d.

7. Sądownictwo w wieku XVI.

Polska przez cały czas swej pierwszej niepodległości nie posiadała wcale kodeksu cywilnego, ani karnego. Nie gorszmy się! społeczeństwa anglosaskie nie posiadają tego dotychczas! ani Anglja, ani Stany Zjednoczone nie mają jeszcze owych grubych ksiąg, starających się przewidzieć wszystko a wszystko, co tylko człowiekowi wydarzyć się może. Anglja i Stany Zjednoczone posiadają atoli najlepsze na świecie sądownictwo, a wymiar sprawiedliwości jest u nich najszybszy, najbezwzględniejszy i najtańszy. Przymioty te zawisły widocznie nie od kodeksów.

W dziedzinie dokładniejszego spisania prawa sądowego Litwa wyprzedziła Polskę. Kto później zaczyna, może zacząć od szczebla wyższego, bo korzysta z doświadczenia drugich. Niejedno na Litwie było spisane i opisane lepiej, niż w Koronie; czy lepiej wykonane, zobaczymy w następnym rozdziale.

Możnowładztwo litewskie wcale nie życzyło sobie, by Litwa przejmowała demokratyczne urządzenia z Polski. Chcąc zyskać u króla pewność, że na Litwie nie przestanie nigdy obowiązywać odrębne prawo litewskie, nadające możnowładztwu szaloną przewagę w życiu publicznem, starali się o spisanie prawa litewskiego. Tak powstał tak zwany Statut Litewski, ułożony pod przewodem kanclerza litewskiego, Alberta Gasztołda, w roku 1529 w trzech językach: ruskim, łacińskim i polskim (letuwski nie był jeszcze piśmiennym).

Sejm litewski z roku 1514 wyraził życzenie, żeby wprowadzić w całem państwie jednakie prawo spisane, ale sam sejm nie zajął się wykonaniem sprawy, czekając, aż monarcha tem sam się zajmie. W roku 1522 trzeba było prośbę powtórzyć. Natenczas rząd sam ułożył projekt, który był omawiany na sejmie, częściowo poprawiany, aż w roku 1529 zyskał moc obowiązującą. Nazywa się prawodawstwo to „pierwszym statutem litewskim". Zawiera ściślejszą kodyfikację prawa publicznego i obowiązków wojskowych, tudzież prawo sądowe, znacznie odmienne od polskiego (prawo karne kodyfikowano częściowo już przedtem w roku 1468 w t. zw. „sudiebniku" Kazimierza Jagiellończyka). Cały statut spisany jest po rusku, bo letuwski język nie był piśmiennym. Jak nazwa sama przypomina „statuty" Kazimierza Wielkiego, tak też w rzeczy samej są w statucie litewskim niektóre momenty, których źródłem było niewątpliwie ustawodawstwo wiślicko-piotrkowskie.

Już w roku 1534 zmieniono statut częściowo, wprowadzając nietylko zmiany tu i ówdzie, ale też uzupełnienia. Ale w roku 1544 sejm zwrócił się do rządu wielkoksiążęcego z prośbą o ogólną poprawę statutu. Ponieważ chodziło tym razem o demokratyzację ustawodawstwa, możnowładztwo nie popierało sprawy. Przewlekano długo;

dopiero w roku 1551 wysadzono komisję prawniczą do dzieła poprawy; nowy statut był gotów dopiero w r. 1561, a moc obowiązującą zdołał pozyskać aż w roku 1566. Zowie go się „statutem litewskim drugim".

W trzy lata zaledwie wybrano ponownie komisję do poprawy statutu, a tym razem sprawa przewlekała się jeszcze dłużej, aż wreszcie w roku 1588 ogłoszony został trzeci statut litewski, pełen wpływów prawa polskiego. Spisany był także po rusku i w tym języku drukiem zaraz ogłoszony tegoż samego roku 1588. Ale to wydanie ruskie, urzędowe, miało być pierwszem i ostatniem. W r. 1614 pojawiło się tłumaczenie polskie i odtąd tylko polski tekst przedrukowywano w pięciu następnych wydaniach. Obowiązywał ten „trzeci statut" w ziemiach W. Księstwa litewskiego aż do r. 1840.

Statut pierwszy z r. 1529 nakazywał, żeby namiestnik zasiadał na sądach nie sam, lecz w towarzystwie i przy pomocy dwóch ziemian. W ten sposób wytworzyli się sędziowie obywatelscy, na podobieństwo polskich sędziów ziemskich; później i nazwę przyswojono.

Do sprawowania sądownictwa najwyższego musiał W. Książę mieć oczywiście odpowiednio urządzoną kancelarję. Z razu ciężar ten spadał na kanclerzy i marszałków; często wyznaczał W. Książę do pewnej sprawy umyślnego referenta z pośród panów Rady, a potem kogokolwiek wogóle uznał za stosowne tem obarczyć. Referent miał zbadać akty sprawy i wystąpić ze swym wnioskiem, który miał atoli znaczenie tylko doradcze, zgoła wyroku wielkoksiążęcego nie krępując. Kancelarja sądowa wielkoksiążęca była przeciążona, tem bardziej, że osoby na wyższych stanowiskach, zwłaszcza wszyscy kniaziowie i panowie Rady podlegali tylko monarszemu sądowi, a obok tego każdy a każdy miał prawo żądać od razu oddania swej sprawy samemu W. Księciu. Ten ciężar zdjęto ze sądownictwa wielkoksiążęcego dopiero w drugim statucie roku 1566. Odtąd dopiero istnieje na Litwie przymus wyczerpywania instancyj niższych. Pozostały atoli pewne sprawy, zarezerwowane zawsze najwyższej instancji, np. skargi na urzędników z powodu krzywd popełnionych w urzędowaniu, spory pomiędzy stronami rozmaitych stanów, kwestje

szlachectwa i t. p.; tudzież zdrada główna i przestępstwa wojskowe.

Sądownictwo zorganizowało się z ziem Wielkiego Księstwa litewskiego najpierw na Podlasiu na wzór polski, bo też Podlasie było najbardziej polskiem, zaludnionem w znacznej części starem osadnictwem polskiem. Już w XV wieku spotykamy tam sędziego, podsędka i pisarza ziemskich, wkrótce i podkomorzego, t. j. specjalnego sędziego do spraw o granice posiadłości ziemskich.

Od roku 1565 mają Korona i Litwa jednakie sądownictwo pierwszej instancji, t. j. sądy ziemskie, grodzkie i podkomorskie. Do ziemskiego pozywała się szlachta w sprawach cywilnych. Składał się z sędziego, podsędka i pisarza. Wszyscy musieli być ze szlachty osiadłej w okręgu sądu, a pełnili urząd dożywotnio. Kto raz został wybrany sędzią, już się wyborcom zasługiwać nie musiał, bo zyskiwał całkowitą od nich niezależność. Każde województwo wybierało na sejmiku po czterech kandydatów na dany wakans w sądzie ziemskim, a król jednego z nich mianował na urząd sędziego, czy podsędka, czy pisarza ziemskiego. Sąd objeżdżał całe województwo, tak, ażeby w każdym powiecie trzy razy do roku odbywały się roki; objechać więc trzeba było całe województwo w ciągu roku trzy razy. Niektóre t. zw. „ziemie“, t. j. krainy za małe na województwo, lecz posiadające pewną autonomję, gdyż w okresie dzielnicowym stanowiły osobne księstwo — posiadały także osobne sądy ziemskie.

Na Litwie nie było objeżdżania województw, bo każdy powiat miał własny sąd ziemski. Pozostawało to w związku z tem, że na Litwie każdy powiat miał własny sejmik. Było tedy sądów ziemskich na Litwie 30. Wybory i nominacje dokonywały się tak samo, jak w Koronie.

Sądy grodzkie były do spraw karnych. Kierował sądem starosta, ale rzadko tylko sądził osobiście. Wyręczał się podstarościm, którego sam sobie dobierał z pośród szlachty powiatowej. Obok niego zasiadali w sądzie sędzia grodzki i pisarz grodzki, także ze szlachty osiadłej w tym samym okręgu sądowym. Pozew można było podać do grodu każdej chwili; roki odbywały się co miesiąc. Sędzia prowadził śledztwo i przygotowywał cały proces, referował,

a wyrok podpisywał podstarości lub w ważniejszych wypadkach starosta. „Gród“ posiadał „prawo miecza“, t. j. mógł skazywać na karę śmierci. Przy każdym sądzie grodzkim było więzienie dwojakie: zwyczajne, hańbiące, i t. zw. „wieża“, areszt niehańbiący, za przestępstwa popełniane bez złej woli, zwłaszcza w sprawach porządku publicznego. W Koronie groziła kara śmierci (względnie dłuższego więzienia) za gwałt, podpalenie, mężobójstwo i rozbój. Statut litewski drugi wylicza dokładniej te sprawy karne: najazd na dom szlachecki, gwałt w mieście, pożoga, rozbój na drodze publicznej, zgwałcenie, kradzież, fałszerstwo, mężobójstwo.

Podkomorskie sądy tyczyły się tylko spraw o granice posiadłości. W Koronie sejmik wojewódzki wybierał kandydatów, z których jednego nominował król dożywotnio. Na Litwie każdy powiat miał swego podkomorzego, ale nie pochodził z wyboru, tylko bezpośrednio z nominacji monarchy. Podkomorzy sam dobierał sobie do pomocy jednego lub dwóch komorników, którzy przygotowywali sprawę, zbierali materjał, dowody i t. d., lecz wyrok wydawał tylko sam podkomorzy. Komornicy musieli również być szlachtą osiadłą z tego samego okręgu. Był to urząd nadzwyczaj poważany i postawiony wysoko. Podkomorzy uchodził za pierwszego w powiecie, w Koronie w całem nawet województwie; w zaszczycie szedł zaraz po wojewodzie i kasztelanie. W Prusiech Królewskich podkomorzowie należeli nawet do senatu obok tamtych dostojników.

Trzeci statut litewski stanowił, że sejmiki wybierają czterech kandydatów na urząd podkomorzego, z których król jednego mianuje; podczas gdy w Koronie wybór sam decydował.

Jak na Litwie, podobnież w Koronie przewlekała się ciągle sprawa zaległości przed sądem najwyższym królewskim; sposób zaradzenia złemu wyszedł nareszcie z Korony za panowania króla Stefana.

Kiedy w drugiej połowie XV wieku szerzyło się poczucie równości wobec prawa z możnowładztwem, poczęto sobie uważać za ujmę, żeby mieć nad sobą sędzią równego siebie współobywatela i zaczynano coraz częściej apelować

do króla. W końcu wszystkie istniejące sądy zamieniały się w pośrednie tylko instancję, a ponieważ sędziami bywali znienawidzeni wielmożowie, więc naprzekór nim apelowano coraz gęściej.

Zygmunt Stary ustanowił w roku 1507 dla szybszego wymiaru sprawiedliwości urząd referendarski. Było ich dwóch, duchowny i świecki. Bawili zawsze przy królu, towarzysząc mu w podróżach, ażeby zawsze każda skarga mogła być wysłuchaną przez biegłego w prawie (kanonicznem lub ziemskiem). Oni referowali żądania stron, przedstawiali opinię swą kanclerzowi czy podkanclerzemu, który w razie potrzeby prosił króla o decyzję. Chodziło tedy o to, żeby zawsze był na dworze ktoś mający czas do przyjęcia petentów; toteż referendarze mieli przepisane godziny urzędowe po mszy do obiadu i po obiedzie do wieczerzy. Urząd ten taką sobie zyskał powagę, iż za Batorego ubiegali się o niego już członkowie najpierwszych rodzin kraju. Sejm roku 1537 nakazał, by referendarze ograniczali się do wysłuchania skarg, nie mieszając się do sądów.

Król zasiadał na sądach zazwyczaj podczas sejmu; czem zaś bardziej rozwijał się sejm, tem mniej było czasu na sądy. Już w roku 1493 zastrzeżono, żeby król nie rozpoczynał sądów wcześniej, jak w sześć dni po rozpoczęciu sejmu, boby inaczej ciężko było doczekać się otwarcia sejmu! W roku 1538 ograniczono czas sądów sejmowych na środy i piątki każdego z sześciu tygodni sejmowania.

Sądy te były nadzwyczaj uciążliwe, zwłaszcza dla mniej zamożnych, boć trzeba było przyjeżdżać z daleka i nie miało się pewności, czy król będzie miał czas sprawę załatwić. Miał zresztą król prawo najzupełniejsze odbywać sądy zawsze i gdziekolwiek. Wydawano też pozwy przed t. zw. sąd zadworny, nie oznaczając ściśle terminu, tylko wzywając na pewien dzień po przyjeździe króla na dane miejsce, np. sąd odbędzie się na trzeci dzień po przyjeździe króla do Łęczycy. Przy ówczesnych środkach komunikacyjnych nie łatwo było przewidzieć ściśle datę przyjazdu; samemu jednak należało przyjechać tam raczej wcześniej, niż później i czekać na króla. Wobec tego nigdy nikt nie mógł wiedzieć dokładnie, kiedy i gdzie sprawa jego będzie sądzoną.

Pomimo to jednak upierano się przy zasadzie, że król musi wykonywać osobiście czynności najwyższego sędziego. Zdawało się współczesnym, jakoby, podając się pod wyrok sędziego, oddawali się zarazem osobiście w zależność od niego. Apelacyj namnożyło się już tyle, iż król musiałby nie robić nic innego, jak tylko sądzić bez ustanku. Próbowano za Zygmunta Starego zaradzić temu zastojowi sprawiedliwości, ale nie zaradzono złemu. Mylne pojęcia czyniły niemożliwą trafną reformę. Skoro ogół był przekonany, że powinno być tak, żeby król osobiście sądy sprawował, przypisywano winę zaległości starości i słabowitości króla — zamiast powiedzieć sobie, że rzecz cała szwankuje, bo oparta jest na mylnej zasadzie, na błędnych zapatrywaniach.

W roku 1543, pojawił się wreszcie projekt stałego sądu najwyższego, urzędującego przez cały rok bez dalszej apelacji. Sędziowie mieli pochodzić z wyborów, ażeby i zwykła szlachta miała dostęp do godności sędziowskiej przy tym trybunale. Ale ledwie tylko kilku posłów rzecz zrozumiało i popierało. Ogół długo jeszcze obstawał przy tem, że tylko król sam osobiście może sądzić w najwyższej instancji. Projekt był rozumny, lecz przedwczesny na rozumy współczesnych — podobnie jak przedwczesnemi były projekty powszechnego ogólnego podatku, projekt kmiecego wojska i t. p.

Reforma sądownictwa zaprzątała wciąż umysły. Pojawiały się projekty znakomite. Andrzej Frycz Modrzewski, a później także Andrzej Ciesielski radzili, żeby sędziowie byli mianowani i płatni; te pomysły, dla nas tak proste, były współczesnym nietylko niezrozumiałe, ale wstrętne; według ówczesnych pojęć sędziowie musieli być wybieralni.

Rosła tymczasem w nieskończoność ilość spraw zaległych przed królewskim sądem. Zygmunt August (1548—1572) zajmował się gorliwie reformą sądownictwa i ustanawiał — jużto z Izbą poselską, jużto bez niej, a nawet wbrew niej — rozmaite sądy czasowe, mające go wyręczyć w sprawowaniu najwyższej instancji. Spierano się znów

o skład sądu, żeby i szlachta miała dostęp do godności w najwyższym trybunale, a nietylko sami senatorowie. Król uznał słuszność żądania, lecz wyłoniły się dalsze wątpliwości o sposób wybierania sędziów, po ilu ich ma być i czy ustanowić na całą Koronę jeden wielki sąd, czy osobny w każdem województwie i t. p. Przez cały czas panowania Zygmunta Augusta robiono jakby próby rozmaite, a szlachta czasem króla popierała, lecz częściej mu przeszkadzała, bojąc się po prostu sądu, któryby był najwyższą instancją, a bez króla. Zdawało im się, jakby mieli się zrzekać cennego swego prawa. Ledwie w końcu zdołano usunąć ten przesąd i przynajmniej grunt w umysłach przygotować do reformy, której miano ostatecznie dokonać za Stefana Batorego (1576 — 1586).

Podobnież nie mogli współcześni pojąć, jak mogłoby być dla wszystkich jednakie prawo karne. W całej Europie inaczej sądzono kmiecia, a inaczej szlachcica. Andrzej Frycz Modrzewski, domagający się równego prawa dla wszystkich, był zjawiskiem dziwnem i jedynem. Przynosi to imieniowi polskiemu zaszczyt, że taki pomysł pojawił się u nas już w XVI wieku; nie przynosi ujmy, że pozostał pomysłem. Ten sam Modrzewski domagał się, żeby za mężobójstwo karać śmiercią. I to było przedwczesnem! Pozostano przy grzywnach, które niegdyś, za Kazimierza Wielkiego, stanowiły karę ciężką, bo mogły doprowadzić do ruiny majątkowej — ale za Zygmunta Augusta wychodziło to w praktyce na to, iż kto miał pieniądze na grzywnę sądową, mógł zabijać; a więc sumienie tylko stało na straży porządku społecznego.

Możnaby przytaczać jeszcze wiele przykładów (z Polski i nie Polski), jak potrzeba całych pokoleń na to, by słuszny pomysł uskutecznić; trzeba dziesiątków lat, zanim ogół zrozumie, że pewien pomysł, długo zwalczany, jest naprawdę słusznym i potrzebnym.

Szlachta była już za Zygmunta Augusta w zupełności za dokonaniem reformy najwyższego sądownictwa, ale możnowładztwo miało wiele zastrzeżeń. Dążenie do ustanowienia trybunału najwyższego posiadało cechę dążności demokratycznej i stąd nie zawsze wszystkim było miłem. Dużo zabrałoby to miejsca, gdyby chcieć wyliczyć wszystkie

projekty, kompromisy, uzupełnienia i ustępstwa, jakie wzajemnie czyniono, mniej lub więcej dobrowolnie a często pod przymusem za panowania Zygmunta Augusta w tej sprawie, coraz bardziej naglącej. Około roku 1565 rzecz wydawała się już dojrzałą i blizką szczęśliwego końca, a jednak ostateczne jej załatwienie tak się jeszcze o przeszło dziesiątek lat opóźniło, iż wypada dopiero na następne panowanie. Zgon Zygmunta Augusta (1572) i dwa bezkrólewia wpłynęły tem bardziej na przedłużenie zwłoki. Dopiero w roku 1578 sejm uchwalił ordynację trybunału koronnego. Ponieważ wypadło to na panowanie króla Stefana Batorego, jemu przypisywano długo zasługę utworzenia trybunałów. Batory zastał jednakowoż rzecz niemal gotową, obmyślaną szczegółowo przez długie lata przedtem, a sam dał tylko sankcję dawnemu planowi demokracji szlacheckiej, który z powodu zbiegu niepomyślnych okoliczności nie doczekał się uchwały sejmowej za ostatniego Jagiellona.

Trybunał koronny kompetentnym stawał się we wszystkich tych sprawach cywilnych, które sądzone już były przez instancje niższe, a więc przez sądy ziemskie, grodzkie (starościńskie), podkomorskie — i w sprawach karnych z zakresu t. zw. artykułów starościńskich, które sądzone już były w grodzie; tudzież w sprawach urzędowych starostów i urzędników grodzkich, jeżeli kto z nich dopuścił się przewinienia przy wymiarze sprawiedliwości lub przy egzekwowaniu wyroków.

Władza trybunału rozciąga się na szlachtę i duchowieństwo. To ostatnie podlega mu jednak tylko o tyle, o ile rozchodzi się o rozstrzygnięcie środka prawnego przeciw wyrokowi wydanemu przez sąd świecki niższej instancji (gród, ziemstwo, podkomorstwo), o ile instancja ta posiadała w danym wypadku kompetencję niewątpliwą. Ograniczenie to weszło do uchwały na żądanie duchowieństwa, a skutkiem tego bardzo niewiele tylko spraw duchowieństwa tyczyć mogących należało do kompetencji trybunału. Szlachta przypuszczała, że zakres ten rozszerzy się w przyszłości, przy dalszych reformach.

Obszar trybunału koronnego obejmuje tylko te ziemie Korony, które liczyły się do niej przed rokiem 1569.

Prusy Królewskie pozostają nadal przy swej odrębnej prowincjonalnej organizacji sądowej. Województwa południowo-ruskie, które przyłączyły się do Korony w roku 1569, a więc kijowskie, wołyńskie i bracławskie, otrzymują osobny sąd najwyższy w Łucku; osobny, bo dla nich pozostaje obowiązującym nadal statut litewski. Reszta ziem Korony podlega trybunałowi „koronnemu", urzędującemu w Piotrkowie.

W skład tego trybunału wchodzą sędziowie, zwani deputatami, pochodzący z wyborów. Jest sześciu deputatów duchownych, których wyznaczają kapituły, porozumiawszy się między sobą w sposób, który im samym jest pozostawiony. Deputatów szlacheckich wybiera Wielkopolska 16, Małopolska 11. Wyborów dokonuje się na sejmikach t. zw. deputackich, zwoływanych do miejsc, gdzie dotychczas „według starodawnego zwyczaju" wybierano urzędników sądowych ziemskich. Sejmiki te odbywają się corocznie w poniedziałek po święcie Narodzenia N. Maryi Panny, ale w Podlaskiem i w ziemi Dobrzyńskiej w poniedziałek przed sw. Bartłomiejem. Po dwóch deputatów wybierają województwa poznańskie, kaliskie, płockie, mazowieckie, rawskie, sandomierskie, podlaskie i ruskie. Inne województwa wybierają po jednym deputacie. Nadto po jednym wybierają ziemie wieluńska, dobrzyńska i księstwo Oświęcimskie z Zatorskiem. Ruskie województwo odbywa wybory deputatów na dwóch miejscach; ziemie lwowska, sanocka i przemyska wybierają jednego deputata w Wiszni, a drugiego ziemie chełmska i halicka naprzemian w Chełmie i w Haliczu. Ogółem tedy komplet deputatów świeckich wynosi 27, wraz z duchownymi 33.

Wybierać można takiego tylko, kto posiada osiadłość w ziemi, z której ma być wybranym (jak to obowiązywało przy wszystkich wogóle urzędach). Ciekawe są obostrzenia co do wyboru powtórnego. Przed upływem czterech lat nie można być wybranym ponownie inaczej, jak tylko jednomyślnie; zresztą bowiem wystarczała większość głosów. Jeżeli jednak kto posiadał własność ziemską w drugiem województwie, mógł być tam wybrany deputatem choćby zaraz następnego roku; chodziło tylko o to, żeby eni z tego samego województwa czy ziemi. Pauza owa

czteroletnia obowiązywała też tylko szlacheckich deputatów, a nie duchownych.

Deputaci zjeżdżają na kadencje trybunalskie dla Wielkopolski do Piotrkowa, dla Małopolski do Lublina. Jest tedy trybunał jeden z dwiema kadencjami każdego roku, zmieniając miejsce pobytu. Deputaci składają przysięgę sędziowską. Obok rzeczy rozumiejących się same przez się mieściło się w rocie przysięgi tej zobowiązanie, że się stronom nie będzie udzielać żadnych rad ni przestróg, tudzież zapewnienie, że deputat o wybór się nie ubiegał. Od wyroku płaci się po 15 groszy i ta opłata sądowa stanowi jedyne źródło wynagrodzenia szlacheckich deputatów; duchowieństwo wyznaczało jednak swoim deputatom stałe płace.

Na sejmiki deputackie, ani na miejsce urzędowania trybunału, nie wolno wchodzić z bronią palną; kara za to gruba, bo aż 50 grzywien. Przez trzy tygodnie przed rozpoczęciem kadencji, przez całą kadencję i jeszcze przez trzy tygodnie po ukończonej kadencji karane bywa zabójstwo lub choćby zranienie w miejscu urzędowania trybunału, jako najgrubsza zbrodnia kryminalna, nawet karą śmierci.

Sprawy sądzą się w Piotrkowie czy w Lublinie według pewnej ogłoszonej przedtem kolei województw pozwanych stron, tak, iż strony mogą sobie obliczyć mniej więcej czas, kiedy wypada im przyjechać; pozew musi być doręczony przynajmniej na dwa tygodnie przed terminem. Od roku 1601 oznaczano na każdy powiat osobny regestr spraw.

Wyrok trybunału, wydany na piśmie, staje się prawomocnym natychmiast. Egzekucja należy do starostwa grodzkiego.

W Wielkiem Księstwie Litewskiem zaprowadzono podobny trybunał zaraz w trzy lata potem, w roku 1581. Sejmiki deputackie odbywały się stale na Gromnice. Żmujdź zastrzegła sobie ustanowienie osobnego sądu najwyższego, lecz nie uczyniła tego i wnosiła dalej apelacje do króla; w roku atoli 1588 przystąpiła wreszcie do ogólnolitewskiego trybunału. Deputatów wybierano na Litwie powiatami, a skoro powiatów (bez Żmujdzi) było 23, więc po dwóch wybierając z powiatu było deputatów 46, a po-

tem jeszcze trzech ze Żmujdzi, razem 49. Ponownie wybranym można być po dwóch latach; a zaraz najbliższego roku, jeżeli jednomyślnie.

Litewski trybunał odbywał kadencje w Wilnie, w Trokach, w Nowogródku i Mińsku. Od roku 1589 zmieniono to w taki sposób, że w Wilnie zasiadał trybunał każdego roku, a nadto naprzemian co drugi rok w Nowogródku i Mińsku; Troki wyłączono (odległe są od Wilna zaledwie o półczwartej mili).

Zresztą urządzenie litewskiego trybunału było takie samo, jak koronnego.

8. Wieś a miasto w XVI wieku.

Wieś polska miała gdzie podziewać nadmiar ludności w wieku XVI. Ci z kmiecej młodzieży, którzy woleli szukać szczęścia w świecie, niźli biedować na rozdrabnianym nieustannie łanie, mieli do wyboru albo zajęcia miejskie w miastach coraz bardziej kwitnących i potrzebujących coraz liczniejszego napływu ludności, albo też, jeżeli woleli zajęcia rolnicze, mogli emigrować do wschodnich prowincyj państwa, gdzie też zatonęło sporo ludności „mazurskiej". Na wschodzie walka o byt była łatwiejsza. W zachodnich województwach nie mogło się już pomieścić więcej ludności rolniczej (przy ówczesnych metodach gospodarowania), bo właściciele ziemscy nie dawali już nowych łanów w kmiecą dzierżawę.

Niechęć do wydzielania nowych łanów kmiecych powstawała także stąd, że szlachcic jednako płacił podatek z łanu, czy sam na nim gospodarował, czy też wypuszczał w dzierżawę. W roku 1468 postanowiono, że podatek łanowy płacić należy także od gruntów kmiecych. Ustawa podatkowa była w tej mierze niepraktyczną. Kmiecie sami nie byli całkiem opodatkowani przez państwo, a to z tego samego powodu, dla którego nie wymagano od nich służby wojskowej: nie posiadając własności, nie posiadali praw politycznych obywatelskich, ale też nie ponosili żadnych ciężarów państwowych. Tego wymagała sprawiedliwość społeczna. Podatek od łanów kmiecych płacił szlachcic, który pobierał z niej czynsze i robociznę.

Podatek ten był niestały, boć zależał od uchwały sejmowej. Dwa grosze z łanu należały się zawsze i te rozumiały się same przez się każdego roku; ale też do wyjątków należał rok taki, w którymby nie było trzeba było płacić większego podatku. Sejmiki czy sejm mogły niespodzianie uchwalić z łanu groszy sześć, dwanaście, dwadzieścia, gdy zaszła nagła nieraz potrzeba. Gdyby kmieć miał to płacić sam ze swych łanów, nigdyby nie mógł wiedzieć, jakie będą w pewnym roku jego ciężary dzierżawne, a w takim razie i stosunki gospodarcze byłoby niepewne, chwiejne. Właściciel dążył oczywiście do tego, żeby mieć czynsze jak najwyższe, a oznaczając je, pamiętał też o podatku, jaki będzie musiał płacić za łany kmiece, ale właściciel nie mógł wymagać zbyt wiele wobec wzmagającego się prądu emigracyjnego na wschód i musiał poprzestawać na pewnej średniej mierze czynszowej, obliczając sobie pewien średni dochód z kmiecego łanu.

Ile razy podatek podskoczył ponad taką średnią przewidywaną wysokość, tyle razy szlachcic miał stratę. Kmieciom czynszu podwyższać nie mógł, bo nie miał do tego prawa, a gdyby się o prawo nie pytał, toćby mu pozbiegali z gruntów; musiał więc właściciel dopłacać ze swego, poprzestając w takim roku na zmniejszonych dochodach.

Wydzierżawianie łanów kmieciom poczynało być bardzo niepewnym interesem. Łan folwarczny dawał dochód większy, a podatek z niego był taki sam. Prosta więc rzecz, że wolano powiększać forwarki.

Chwiejność podatków dawała się szlachcicowi i na forwarku we znaki, ale on był państwa obywatelem; kiedy płacił większy podatek, wiedział, na co go płaci, a uchwalał go sam na sejmiku. Opodatkował sam siebie przez poczucie obywatelskie. Ten obowiązek obywatelski ciążył na szlachcicu, ale nie ciążył na kmieciu.

Czyż nie byłoby wiele lepiej, gdyby na kmieci nałożono osobny podatek, zastosowany do ich środków i stosunków? Możeby w takim razie niebyło też takiej niechęci do pomnażania kmiecych dzierżaw, bo nie byłoby straty na tych łanach. Ale... opodatkowanie kmieci na rzecz państwa sprzeciwiało się ówczesnym pojęciom o sprawied-

liwości społecznej. Mniemano, że byłoby to niesprawiedliwością społeczną wymagać czegoś na rzecz państwa od takich, którzy nie posiadają ziemi na własność...

Tak tedy bywają grube nawet pomyłki i wielce szkodliwe, choć nie ze złej woli pochodzące. Wiele rzeczy inaczej przedstawia się współczesnym, a inaczej potomnym. Oni odczuwali motywy, przyczyny, rozumowe i uczuciowe racje swych postanowień i czynów. My patrzymy na skutki...

Nazywa się to „perspektywą historyczną".

Synowie kmiecy emigrowali chętnie z Korony do ziem Wielkiego Księstwa litewskiego. Emigracja rolnicza odbywa się zawsze tylko do kraju o niższym typie gospodarstwa, gdzie immigrant sraje się wobec ludności miejscowej r o l n i k i e m p o s t ę p o w y m.

Aż do XVI wieku gospodarstwo było na Litwie t. zw. naturalne, to znaczy obliczone na samostarczalność każdej osady, a raczej każdej posiadłości bojarskiej. Wszystko, czego tylko można było potrzebować wśród ludzi mających potrzeb niewiele, miało być wyprodukowane na miejscu; stąd rozmaitość zajęć i brak przewagi pewnego zajęcia wśród osób pewnej grupy społecznej. Dopiero wiek XVI zaprowadził w krajach Wielkiego Księstwa litewskiego właściwe gospodarstwo rolnicze, t. j. dążność do wysunięcia na wsi na pierwszy plan prac około płodów rolniczych i oparcie dochodów przedewszystkiem na rolnictwie. Aż do XVI wieku niema w państwie litewskiem co mówić o „rencie gruntowej"; ekonomiczne wyzyskanie roli miało na Litwę zawitać z Polski. Ruś litewska nie stała pod względem gospodarstwa rolnego wcale wyżej od Letuwy.

Dopiero w XVI wieku rząd sam zabrał się do reformy gospodarstwa wiejskiego, przeprowadzając ją w dobrach wielkoksiążęcych (królewszczyznach), poczem naśladowano ją i w prywatnych. Administracja dóbr państwowych litewskich poczęła za Zygmunta I wprowadzać rzecz dotychczas nieznaną: wymierzanie ziemi według samej przestrzeni. Za miarę przyjęto mazowiecką włókę, która była tem samem, co w innych prowincjach polskich łan i wynosiła tak samo 30 morgów (na Podlasiu liczono jednak po 33 morgów). Za Zygmunta Augusta (który był rządcą Litwy od roku 1544) przemierzono w całej niemal Litwie ziemię „gospodarską" (państwową) i sporo prywatnej, a pomiarów dokonywano celem przeprowadzenia największej i najrozumniejszej reformy rolnej, jaką zna historja wogóle. Chodziło o wprowadzenie postępowego rolnictwa, jakiem wówczas była t. zw. trzypolówka, o komasację gruntów, o zaprowadzenie celowej proporcji pomiędzy ilością rąk roboczych a obszarem uprawianym, o u t w o r z e n i e w s i we właściwem znaczeniu tego wyrazu — na miejsce oddalonych od siebie luźnych sadyb, pozbawionych z sobą innego związku pozatem, że miały wspólnego pana nad sobą. Zarazem regulowano ciężary i obowiązki ludności wiejskiej. Łączyła się ta reforma z przesiedlaniem ludności w zwarte wsie, z zamienianiem na wielką skalę gruntów, z oznaczaniem wzajemnych praw i obowiązków; słowem, była to reforma tak wszechstronna, iż równała się jakby osiedlaniu kraju na nowo, nową metodą, według nowych pomysłów społecznych. Nazywano tę reformę „p o m i e r ą w o ł o s t n ą", iż zaczęła się od pomiarów. Przeprowadził ją Polak, Piotr Falczewski, z pomocą całej sieci urzędników, urzędujących po całym kraju — czasowo.

W okresie Jagiellońskim dokonywał się w miastach polskich skup wojtostw coraz szybciej, rady miejskie zyskiwały coraz więcej władzy. Na miejscu dawnych wójtów powstają w miastach znaczniejszych burmistrze, w ciągu następnych wieków we wszystkich przejęci, tak, iż w końcu zaginęła nawet pamięć wójtów po miastach. Gdzie administracja była w ręku starosty, tam starosta mianował burmistrza. W miastach „królewskich", zwanych też „wolnemi", t. j., w takich, w których władza królewska właśnie nie mieszała się całkiem do administracji, rada sama sobie wybierała burmistrza z pośród siebie, i dlatego zowie się on także starszym obywateli, m a g i s t e r c i v i u m lub p r o c o n s u l (bo najpierw musiał być rajcą, c o n s u l). Niektóre miasta, jak np. Kraków i Sącz, obawiając się, żeby z burmistrza nie zrobił się nowy wójt, żeby jedna osoba nie władała nazbyt, zapewniły sobie jednakie znaczenie wszystkich rodów radzieckich w taki sposób, że nie ustanawiając wcale u r z ę d u burmistrza, g o d n o ś ć tę

zlecały kolejno wszystkim członkom rady na czas krótki. Byli więc tący burmistrzowie tylko przewodniczącymi na zebraniach rady miejskiej i zwano ich też consules praesidentes. Był w Krakowie okres taki, że co tydzień kto inny z rajców był „prezydentem". W roku 1521 oznaczono czas urzędowania prezydenta na 6 tygodni.

Tegoż roku 1521. Zygmunt Stary powiększył skład delegacji, ale też zmienił stosunek kupców do rzemieślników na nierówny: delegacja ma się składać z 32 osób, mianowicie z 12 kupców i 20 rzemieślników. Chodziło o to, żeby warstwie rękodzielniczej dopomóc. W r. 1548 powraca się jednak do równości, pomnażając ilość delegatów na 40: po 20 rzemieślników i po 20 kupców. Dochowane akty tych spraw świadczą, że nie można było należeć do delegacji, jeżeli się nie posiadało w mieście własnego domu. Po pewnym czasie godność „czterdziestnika" stała się dożywotnią. W razie zgonu dokonywały wyboru starszyzny kupieckie lub cechowe.

Od r. 1585, nie wolno było radzie czynić wydatków powyżej stu grzywien bez zezwolenia pospólstwa lub wybranej przez nie delegacji, która nie wszędzie z 40 mężów się składała, lecz rozmaicie: z dwudziestu, a nawet z dwunastu tylko. Możnaby te delegacje nazywać wydziałami pospólstwa lub stałemi komisjami. Kiedykolwiek tedy trzeba było pomożyć personal urzedniczy lub służebny miejski, albo podwyższyć im płace; zaciągnąć pożyczkę dla miasta, uchwalić podatek na koszta wyprawienia posłów na sejm i t. p., słowem, kiedykolwiek chodziło o zrobienie nowego wydatku, trzeba było uzyskać zgodę pospólstwa, względnie jego reprezentacji. A pospólstwo szczególniej nie lubiło dawać pieniędzy na pokrycie kosztów posłów na sejm walny! Wpływ reprezentacji pospólstwa na kontrolę obrotów pieniężnych w gospodarce miejskiej wzrasta coraz bardziej. Za przykładem szlachty zabierają się mieszczanie w XVI wieku do reformy finansów miejskich i wyznaczają taksacje, taksatorów, poborców, osobnych „sędziów skarbowych" tudzież pełnomocników specjalnych do sprawdzania rachunków.

Przez cały wiek XVI., dochodził do majątku każdy rządny i zapobiegliwy mieszczanin, bo trwał jeszcze okres

rozkwitu miast w Polsce. Toteż uboższa szlachta garnęła się do zajęć miejskich, szukając po miastach zarobków. Tak np. w Kazimierzu pod samym Krakowem dużo szlachty oddawało się kupiectwu. Cały szereg nowych miast, jakie powstawały na Mazowszu w drugiej połowie wieku XV, i wciągu wieku XVI, miał ludność w połowie niemal szlachecką. Sklepy po większej części, gospody niemal wszystkie znajdywały się w ręku szlachty z okolicy; a nie tracili oni bynajmiej przez to „klejnotu szlacheckiego". We wszystkich aktach, w których występują ci mieszczanie z szlachty, dopisywano stale przy ich nazwisku dodatek „nobilis" (szlachcic). Szlachta mazowiecka jest w znacznej częściej twórczynią tych miast. Niestety, miały one zaraz w następnem stoleciu podupąść wielce.

Za miarę zamożności miasta posłużyć może wysokość szosu (główny podatek miejski, o którym niżej), toteż nie od rzeczy będzie przytoczyć pierwszy dziesiątek miast koronnych: Kraków zapłacił 4.000 złp.; Poznań 1.400; Lublin 800; Nowy Sącz 320; Wschowa 320; Bydgoszcz 247; Kościan 243; Kalisz 242; Samdomierz 224; Biecz 224; Krosno 200; i t. d. Największa ilość miast płaciła mniej, niż 100 złp. szosu podwójnego; a były mieściny, w których „dwój" nie dał całego złotego (np. Budzinek w województwie łęczyckiem).

Miast, opłacających szos, było za króla Stefana 678. Ilość ich przedstawia się podług województw, jak następuje: Województwo krakowskie 64, sandomierskie 100, ruskie 90, poznańskie 53, kaliskie 77, mazowieckie 56, Wołyń i Podole 42, województwo sieradzkie 25, rawskie 15, łęczyckie 24, Podlasie z ziemią bielską 8, inowrocławskie województwo 9, brzeskie 12, płockie 15, lubelskie 27, ziemia mielnicka 11, województwo bełzkie 15, ziemia dobrzyńska 7, chełmska 18, wieluńska 10.

Nawet po większych miastach mieszczanie posiadali za murami miejskiemi gospodarstwa rolne, na gruntach miejskich jeszcze; po małych miasteczkach rolnictwo stanowiło często główny sposób utrzymania mieszczanina, obywatela miasta, które nie zdołało się rozwinąć. Płacili od włóki po groszy 30, a więc najwyższy podatek łanowy. W województwie krakowskiem 62 miasteczek posiadało razem włók 566, wypada więc średnio na jedno 9 włók,

niedużo tedy. Ale różnice pomiędzy gminami miejskiemi są olbrzymie, np. miasto Kraków nie posiada zgoła ról miejskich, a Stary Sącz ma ich 40, Lipnica nawet 43, Brzeziny w województwie łęczyckiem posiadały włók 77. Cały podatek łanowy miejski dawał skarbowi około 6,500 złp., mniej więcej czwartą część szosu.

Letuwini miast nie zakładali i aż do XIX wieku po miastach wogóle nie mieszkali. Na Rusi litewskiej były grody dawnych osad wojskowych waregskich, które stopniowo zamieniały się w miasta. Wszystkie one były wielkoksiążęcą własnością, bo w dobrach W. Księcia zakładane. Tworzenie gmin prawdziwie miejskich zaczyna się ku końcowi XV wieku, a władza próbuje „lokować" je na „prawie niemieckim", t. j. według systemu autonomji miejskiej, na wzór miast w Polsce prawa „magdeburskiego" używających. Ale państwo litewskie nie sprzyjało rozwojowi miast. W Polsce rozkwitłszy świetnie— upadły szybko; na Litwie nie zdążyły nigdy rozkwitnąć. Były one nawet w wieku XVI przeważnie drobnemi mieścinami, miasteczkami, a rzekome ich mieszczaństwo utrzymywało się głównie z rolnictwa na podmiejskich włókach.

Siedzieli po miastach Rusini i Polacy. Tamci poczucia narodowego żadnego nie mieli, ale dzieliło i odróżniało jaskrawo jednych od drugich wyznanie. Polski, znaczyło: katolicki; ruski znaczyło: prawosławny. W stolicy państwa, w Wilnie, zarząd miasta składał się po połowie z katolików i prawosławnych. Stykanie się dwóch wyznań, i to z obrządkiem całkiem odmiennym, nadawało miastom litewskim na każdym kroku cechę pewnej odrębności. Cierpiała na tem wielce zwartość jakiejkolwiek organizacji. Po wsiach ludność prawosławna a katolicka nie mieszała się, gdyż były całe krainy tylko prawosławne i inne, wyłącznie katolickie; po miastach jednakże to i tamto wikłało się na każdym kroku. Była o tem mowa, jako cechy były organizacjami religijnemi, rodzajami bractw religijnych. Przeszczepiono je z Polski na Litwę i pierwsze cechy były niewątpliwie całkiem katolickie. Ale napływająca czeladź już była obydwóch wyznań. Czyż można było nie przyjmować do nauki prawosławnych terminatorów? Zanim minęło jedno pokolenie, cech znajdywał się wobec

kwestji zrobienia majstrem prawosławnego czeladnika. Skoro uczynił zadość warunkom majsterstwa, nie można było nie robić go majstrem, a zatem trzeba go było przyjąć także do cechu. Póki ich było kilku, płacili składki i wkładki na równi z katolickimi członkami cechu, nie dbając o to, że część tych pieniędzy idzie na kościelne cele cechu, t. j. do kościołów katolickich. Ale kiedy ich było już kilkunastu w cechu, chcieli mieć swój prawosławny ołtarz w prawosławnej cerkwi, toteż musiało się to skończyć na podwójności cechów: gdzie tylko ilość rzemieślników zezwalała na to, było po dwa cechy w każdem (o ile możności) rzemiośle: polski i ruski. W wielu wypadkach pozostawali atoli wszyscy we wspólnej organizacji, a wtenczas w ustawie cechowej było przepisane, ilu ma być starszyzny z katolików, a ilu z prawosławnych; grosz zaś kościelny zbierała sobie każda strona osobno. U kupców nie spotykamy takich rozmaitych zastrzeżeń, bo stan kupiecki nigdy się na Litwie nie rozwinął, ani nawet należycie nie zorganizował. Kupców było stosunkowo tak niewielu, że każdy z osobna wchodził osobiście w bezpośredni stosunek do władz miejskich. Obchodzili się bez organizacji zawodowej. Smutna historja miast litewskich tłumaczy się tem, że nim stan miejski zdołał się rozwinąć, już Żydzi byli panami miast.

Do swoistych urządzeń miast litewskich należały t. zw. „wchody". Były to służebności mieszczan na gruntach niemiejskich, oddalonych znacznie od miasta, nieraz aż kilkanaście mil. Mieszczanie posiadali np. prawo wrębu w najbliższej puszczy „gospodarskiej", czyli, jakby powiedziano w Koronie, w lasach najbliższej królewszczyzny. Zdarzało się, że służebność tego rodzaju przysługiwała im w posiadłości prywatnej. W takich lasach, wcale do miasta nie należących, mieli też prawo wygonu, t. j. wypasania bydła, czasem i koszenia siana. Często posiadali prawo „wstępu" do rzek i jezior dla rybołóstwa. Rzadziej zdarzało się prawo polowania na zwierza w cudzej knieji, obciążonej taką służebnością, lub też prawo utrzymywania pasiek i podbierania barci. Na pierwszem miejscu chodziło zawsze o prawo pobierania drzewa, i to nie na handel, lecz do własnych celów budowlanych, boć te mia

sta były drewniane. Do celów handlowych służyły tylko rybne służebności — zresztą chodziło o zaspokojenie potrzeb własnych, którym miasta te nie byłyby sprostały bez pomocy państwa. Państwo nadawało im te służebności — w przywilejach wielkoksiążęcych — bo mieszczanie byli za ubodzy, żeby móc kupić sobie to, po co służebność taka pozwalała im... jechać kilka, czasem kilkanaście mil. Są to przywileje ludzi mających ogromnie dużo wolnego czasu, którego nie mają sposobności obrócić na zarobek; są to urządzenia społeczności prymitywnej. A zostały te „wchody“ aż do końca Rzpltej.

Roli było w Wielkiem Księstwie więcej, niż w Koronie; toteż choć rola gorzej była obrobiona i chociaż znaczna część leżała pustką, jednakże łanowe, poradlne, czyniło z Litwy niemal tyleż, ile z Korony. Natomiast wszelkie inne źródła dochodów dawały na Litwie bardzo niewiele. Miast było mniej i jeszcze uboższe od polskich mieścin.

Wielkie Księstwo litewskie stanowiło wprawdzie państwo osobne, ale o własnych siłach nie mogłoby istnieć ani roku. Było za ubogie, żeby móc uczynić zadość wymaganiom choćby jednej tylko wojny! Gdyby nie poparcie Polski, byłoby musiało uledz Moskwie już w XVI wieku. Powiększenie dobrobytu na Litwie stanowiło konieczność państwową dla wspólnej polsko-litewskiej państwowości. Ale bliższe rozważanie tej sprawy przekracza ramy tematu niniejszej książki.

9. Moneta i budżet.

Trzeba nam poznać bliżej polską administrację skarbową w okresie świetności państwa. Głównym filarem potęgi politycznej jest skarb pełny.

Rozpoczniemy krótki przegląd spraw skarbowych od fundamentu ich, od kwestji monety, kwestji pieniądza dobrego i złego, czyli, jak wówczas mawiano: „podłego pieniądza“. Do niedawna kwestje te nieznane były zgoła umysłom polskim; zaledwie szczupluchna garstka uczonych wiedziała, co to jest pieniądz dobry czy podły, i jaką doniosłość posiada kurs zagraniczny monety..... Doświadczenie arcycierpkie ostatnich lat spopularyzowało tę kwestję; może więc ustęp ten zajmie czytelników. Z dziejami

administracji pozostaje w związku dlatego, że dalsze koleje jej, rozszerzenie lub skurczenie administracji publicznej, miało zależeć nader ściśle od losów... złotego polskiego.

Systemy monetarne, t. j. rodzaje pieniądza i określenie wzajemnej ich wartości, powstały wszędzie z wagi srebra, a mianowicie stosowane były do wartości jednego funta srebra. Pół funta srebra nazywano grzywną. Funty były jednak nierównego ciężaru w różnych stronach Europy; wszakżeż dopiero za naszych czasów zaczęto zaprowadzać w całej Europie jednakie miary i wagi. Krakowska grzywna srebrna ważyła 199 gramów (byłoby to na pieniądze z roku 1918 marek polskich 25; dawniejszych koron austrjackich 35·8). Taką monetę można bić tylko ze złota, bo ze srebra byłaby za duża i za ciężka. Ale monety złote były bite aż do końca XIII wieku tylko w cesarstwie bizantyńskiem; zwano je dukatami od cesarzów z dynastji Dukasów. W całej zresztą Europie biło się tylko drobną monetę, t. zw. denary, których liczono pierwotnie 340 na funt srebra. Pogarszano jednak coraz bardziej stopę menniczą, a sami monarchowie psuli umyślnie stopę menniczą (w Polsce Mieszko Stary), tak dalece, iż niebawem denar nie był wart ani pięćsetnej części funta srebra, a więc ani połowy swej nominalnej wartości. Posunięto się jeszcze dalej, wybijając na pieniądze t. zw. brakteaty, blaszki lichego srebra tak cienkie, iż tylko po jednej stronie można było wybić stempel. Dopiero w drugiej połowie XIII wieku poczęto wybijać w mennicy francuskiej w Troyes monetę grubszą, licząc tylko 120 sztuk na funt srebra, czyli 60 na grzywnę; nazwano tę monetę z łacińska groszem, bo po łacinie g r o s s u s znaczy gruby. Grosze były wybawieniem dla kupców, poczęto się wszędzie za niemi ubiegać i wkrótce musiano je wszędzie wybijać. Około roku 1300 zaprowadzono je w Czechach, a potem naśladowano je także w Polsce. U nas wybijano t. zw. półgroszki, których liczono 96 na krakowską grzywnę srebra. Taki półgroszek dzielił się na 3 kwartniki po 3 denary; denar krakowski miał tedy wartość mniej więcej trzech halerzy marki polskiej z roku 1919 (ściśle: z lata 1919).

Tymczasem Wenecja zdobyła się na pieniądze złote (od roku 1284), a za jej przykładem poszła Florencja (stąd:

floreny) i inne miasta włoskie. Około roku 1320 zaczęto wybijać złote monety na Węgrzech i te węgierskie złote „czerwone", czyli „czerwieńce" stały się zasadniczą monetą do rachunków w całej środkowej Europie. Namnożyło się bowiem tyle fałszywych groszy (szczególniej puszczali je w obieg Żydzi), iż już nawet prawdziwym nie ufano. Wartość grosza opadała bardzo szybko, była zmienna, a więc nie nadawała się do handlowych obliczeń. Czerwieńce były zaś wybijane starannie i miały wartość tak stałą, iż zaczęto wartość grosza oznaczać według stosunku do dukata, czyli czerwonego złotego. Tak np. za Kazimierza Wielkiego liczyło się na dukat 14 groszy polskich, a za Kazimierza Jagiellończyka w r. 1470 już groszy 22, a zatem wartość grosza polskiego zmalała z czternastej części dukata na dwudziestą i drugą część.

Tak działo się z pieniądzmi w całej Europie. Wszędzie traciła moneta srebrna coraz bardziej na wartości, grosz znaczył coraz mniej i dlatego też zaczynają się wyrzekania na drożyznę. Kupcy bowiem sprzedawali nie według nominalnej wartości grosza, lecz według rzeczywistej, t. j. według kursu w stosunku do dukata. Za grosz coraz cieńszy i z coraz gorszego srebra dawali oczywiście coraz mniej towarów.

Bywało często w państwach zachodnich, że król umyślnie pogarszał monetę, wywołując dobrą, i przetapiając ją w mennicy na gorszą, ażeby mieć jak największe z mennicy dochody. Według pojęć feudalnych miał monarcha nieograniczone prawo dowolnej zmiany pieniądza i czerpania z tego dochodu. Przeciw tej zasadzie wystąpił uczony francuski Mikołaj Oresme w latach 1355—1358, bo głosił, że mennica stanowi własność nie króla, lecz państwa, a więc ludności, która na psuciu monety ponosi szkodę, a zysk szkatuły królewskiej nie koniecznie musi być zyskiem społeczeństwa.

Liczni uczeni mniemali atoli, że czem gorszy pieniądz, tem lepiej dla uboższych warstw społeczeństwa i sprzeciwiali się nawet poprawie pieniądza w imię sprawiedliwości społecznej, twierdząc, że dobry pieniądz, to tylko interes kapitalizmu. Wywodzono, jako lichy ale liczny pieniądz dociera do warstw ubogich w większej liczbie

i powoduje tanjość rzeczy najpotrzebniejszych do życia, zboża przedewszystkiem; gdy tymczasem pieniądz dobry, t. j. wysoki stan waluty powoduje drożyznę, obciążając szczególniej lud wiejski i czynszowników. Było to mniemanie arcybłędne, jak to dzisiaj wie każdy, kto przebył biedę niskiej waluty ostatnich lat w Polsce. Kupiec i rzemieślnik, a następnie i rolnik dostosowuje bowiem ceny do kursu monety dobrej, choćby zagranicznej, i każe sobie wypłacać większą ilość monety lichej. Spodlenie pieniądza pociąga za sobą własnie drożyznę bez końca i miary.

Rządy ówczesne uważały za obowiązek swój dbać o taniość. Tem się tłumaczy zamiłowanie do monety lichej i dozór nad kupcami, żeby cen nie podnosili ponad pewną normę. Kiedy w roku 1447 kupcy w Polsce powszechnie nie chcieli przyjmować brakteatów *), których wartość oznaczono z urzędu 18 na szeroki grosz praski czyli czeski, grożono im karami. A bito te brakteaty już tylko w imię dobra uboższych, żeby więcej zarabiali, a taniej kupowali!

Inny jeszcze środek miał dopomagać ludności przeciw wyzyskowi kupieckiemu, a mianowicie taksy na towary, ułożone przez urząd wojewódzki w porozumieniu z władzemi miejskiemi. Zaczęło się to w roku 1396 w Krakowie (przynajmniej nie znamy starszej taksy) i oznaczono z urzędu ceny na towary miejscowe. W roku 1423, zaprowadzono taksy takie w całej Polsce i niebawem rozszerzono je także na towary zagraniczne. Te taksy przetrwały w Polsce aż do XVII wieku, ale drożyzny oczywiście nie usuwały. Cena towaru zależy nietylko od potrzeby zysku, ale od mnóstwa warunków, nieraz samemu kupcowi nie wiadomych; kupiec zaś musi cenę kalkulować według przewidywanej ceny, po której sam będzie musiał nabywać następny towar — a to będzie zależać do kursu pieniądza. Mylili się prawodawcy ekonomiczni! Potem spisywano taksy regularnie dwa razy do roku — także napróżno.

Przesąd, jakoby pieniądz lichy mógł dopomóc ubogiemu, dlatego, że musi go być więcej i że ma się pieniądza dużo, prowadził konsekwentnie do drugiego prze-

*) Brakteat — pieniążek tak cienki, iż stempel da się wybić tylko po jednej stronie.

sądu, że powinno być jak najwięcej monety zdawkowej (t. zw. „drobnych"). Napróżno Rada miejska krakowska, zapytywana przez króla, oświadczała się przeciw temu w latach 1396, 1406 i później znów w roku 1489. Rajcy krakowscy twierdzili, że monetę zdawkową należy bić w miarę potrzeby do obrotu i przestrzegali przed nadmierną emisją. Ale inni sądzili, że to kupcy mówią tak w swoim tylko interesie, a przeciw interesowi ogółu, a zwłaszcza warstw mniej zamożnych, jak mówiono, wyzyskiwanych przez chciwość kupców. Były jednak — i są — głębsze przyczyny tych objawów.

Nastawał w XVI wieku okres nowożytnych pomysłów i reform skarbowych. Sama reforma podatkowa i administracji skarbu publicznego nie wyczerpywała jednak sprawy. Państwowa polityka ekonomiczna natrafiła w owych czasach na jeden jeszcze szkopuł, t. j. na deprecjację pieniądza. Ponieważ zjawisko to w sam raz dzisiejszego Polaka wielce interesuje (gdyż przerobiliśmy je na własnej skórze) — przyjrzmyż się więc, jak to było z tą sprawą za króla Zygmunta Starego.

Za stałą jednostkę monetarną przyjęto za Jana Olbrachta w r. 1496 t. zw. złoty polski. Uchwalono, że ma on być co do zawartości kruszcu równy dukatowi weneckiemu i węgierskiemu, i dlatego obliczono go na 30 groszy, bo tyle w sam raz wart był dukat w owym roku. Mennica nie wybijała jednak tych „złotych"; stanowiły one tylko jednostkę do obliczania (jakby dziś powiedziano: „złoty obliczeniowy").

Kursowała w Polsce moneta najrozmaitsza, a bardzo wiele fałszywej (fałszowano ją głównie na Śląsku). Uczeni polscy i politycy wcześnie poznali się na tem, że im większa jednostajność monety, tem lepiej dla kupców i dla ogółu ludności. Na czele tych dążeń stał Mikołaj Kopernik, największy astronom, a zarazem znakomity ekonomista — ten sam, który „wstrzymał słońce, a poruszył ziemię". Polska wyprzedziła co do jedności monety wszystkie inne państwa stałego lądu Europy, bo — jak o tem była mowa — już w statutach Kazimierza W. jest mowa o tem, „by była jedna moneta". Obok Polski jedna tylko Anglia mogła się poszczycić jednością monetarną.

Kopernik opracowywał w latach 1519 — 1525 pełen nowych myśli traktat o biciu monety (De ratione cudendae monetae), w którym „określił rolę monety wśród skrzyżowań interesów społecznych" i dokonał następujących odkryć naukowych, stwierdzonych następnie doświadczeniem wszystkich krajów:

Kopernik stwierdził naukowo, że moneta podła wypiera dobrą. Jeżeli istnieją przez czas dłuższy obok siebie dwie waluty, lepsza „zniknie" po pewnym czasie (wykupiona przez spekulantów). A zatem musi być w całem państwie jedna i ta sama waluta.

Drugie z jego twierdzeń opiewa, że spodlenie pieniądza jest klęską sprowadzającą upadek państwa. Zaznacza Kopernik, że dewaluacja nie działa wprawdzie na stosunki państwowe w sposób gwałtowny, ale burzy wszelkie porządki państwowe, działając stopniowo, skrycie a złośliwie na wszelkie a wszelkie stosunki społeczne; z razu jest to widocznem tylko dla umysłów bystrzejszych, ale zguba ostateczna nieuchronna, jeżeli się złu na czas nie zapobieży.

Po trzecie twierdzi Kopernik, że mennica nie powinna być uważana za źródło dochodu. Państwo powinno wyrzec się dochodu z mennicy, nie zarabiać na różnicy pomiędzy istotną wartością monety a jej szacunkiem, t. j. wartością obiegową, przez państwo nadawaną. Różnica między wartością a szacunkiem ma być jak najmniejsza; wystarczy tyle, żeby pokryć koszta wyrobu. Chodzi też o to, żeby spekulantom nie opłacało się przetapianie monet; dlatego musi być pewna domieszka aliażu, byle nie większa ponad konieczność.

Po czwarte, poucza wielki polski ekonomista, że zła moneta sprowadza drożyznę i wcale nie dopomaga warstwom uboższym. „Stąd to—pisze Kopernik—owe pospolite i wieczyste skargi, że złoto, srebro, zboże, płaca czeladzi, robocizna rzemieślników i wszystko, cokolwiek jest w użyciu ludzi, zwykłą przekracza cenę. Wszystko bowiem podnosi się lub spada zależnie od jakości pieniądza". Sprzedający „nic na spadku monety nie tracą, bo częstokroć towary i wyroby swoje według wartości złota sprzedają".

Kopernik twierdzi, że bez dobrej monety nie może być rozwoju państwa ani społeczeństwa. Dochodzi w swych uczonych wywodach aż do tego, iż nietylko handel i rękodzieła muszą upaść przy podłej monecie, ale również nastąpić musi upadek nauk, a nawet musi się obniżyć poziom moralny społeczeństwa. Twierdzi, że wraz z lichym pieniądzem szerzy się w kraju lenistwo! Będziemy mieli jeszcze sposobność przekonać się przy rozważaniu spraw wieku XVII, że Kopernik bynajmniej nie przesadzał! Łatwo zrozumieć, że zły pieniądz osłabia siłę podatkową ludności i więcej państwo straci na ubytku podatków, niż zyska na dochodzie z miennicy. „Nie możliwe jest osiągnąć z bicia złej monety tyle zysku, ile jest straty z jej obiegu przez długie lata“ — są słowa Kopernika.

Słusznie powiedziano o tej rozprawie naukowej Kopernika, że „co do zasad w niej zawartych takie czyni wrażenie, jakby dzisiaj była pisana; różni się od nowoczesnych tylko większą zwięzłością i ścisłością“.*)

Są to cztery prawdy naukowe, stwierdzane odtąd wszystkiemi doświadczeniami całej Europy. Praktyka wykazała, jako dobry pieniądz jest interesem nie kapitalizmu, lecz wspólnym interesem wszystkich, całej ludności. Im gorszy pieniądz, tem więcej musi go wymagać rolnik za zboże, a kupiec za towary. Przy złym pieniądzu traci właśnie najwięcej ubogi; bogaty da sobie zawsze łatwiej radę. Bogaty odmawiał już w XV wieku przyjęcia złego pieniądza i liczył go według tego, ile był wart według kursu dukata; jeżeli się nie dało brać czy dawać według kursu, mógł bogaty cofnąć się, czekać, bo miał o czem przeczekać. Ale ubogi, czekający na każdy grosz, żeby go wydać natychmiast na kupno posiłku, nie mogący czekać, był zmuszony brać, co mu dali i brał brakteat po cenie nominalnej. Brał go więc według wartości wyższej, przesadzonej, a wydawał u kupca według niższej i dopiero tracił podwójnie! Kupiec przyjmujący brakteat dał mniej towaru i wyszedł na swoje.

Głos Kopernika znalazł echo i wpłynął na postanowienia współczesnych co do monety. Rozprawę swą przed-

*) Julian Dunajewski: „Słowo o zasadzie bicia monety Mikołaja Kopernika“, Kraków 1873.

stawił wielki astronom i ekonomista sejmowi pruskiemu, oświadczając się zarazem za tem, żeby nie bić w Prusiech osobnej monety, lecz żeby przyjąć walutę polską, jedną na całe państwo. Tak się też stało.

Aż do początku XVI wieku bito w mennicy koronnej polskiej tylko półgroszki; sejm roku 1526 postanowił bić całe grosze. Ale dukat węgierski liczono wtedy już po 40 groszy.

Chcąc mieć własną jednostkę monetarną o większej a stałej wartości, uchwalono na sejmie 1528 roku bić z grzywny złotej krakowskiej 56 polskich dukatów. Tak powstała tedy polska waluta złota, co stanowiło dowód i rozwoju i rozumu ekonomicznego owych czasów. Nie napróżno żył i myślał dla owego pokolenia Kopernik! Nie zmarnowano jego talentu!

Pomimo usilnych starań, żeby ówczesne przesilenie ekonomiczne dało się ludności jak najmniej we znaki, nie zdołano jednak zapobiec deprecjacji. Dotknęła deprecjacja całą Europę. Jedyną monetą, która zachowała ciągle jednakową wartość stałą, był dukat. Wszystkie inne pieniądze przyjmowane były nie po cenie nominalnej, lecz według wartości rzeczywistej w stosunku do dukata. Ten zaś rósł w cenie coraz bardziej. Na tem zyskiwał rzeczywiście interes kapitalistyczny w obrotach wielkich, tracił zaś ogół ludności w interesach swoich detalicznych; drożały bowiem wszystkie te obroty życia powszedniego, do których nie dukat był potrzebny, ale grosz i denary.

Czerwony złoty rósł w wartość nadzwyczajnie szybko. Jak powiedziano, za Jana Olbrachta w roku 1496 wart był groszy 30. Przyjąwszy wówczas tę wartość dukata za złoty polski, mniemano, że przez to samo zyskuje się jednostkę stałą do rachunku, a tymczasem w dziewięć lat potem wartość dukata podskoczyła o dwa grosze, w sześć lat następnych o dalsze cztery grosze; w roku 1523 liczono na dukat groszy 38, a w r. 1526 już 40. Kiedy w r. 1528 wprowadzono dukat polski, już czerwony złoty wartał groszy 45, czyli półtora złotego polskiego. W ciągu lat 32 zyskał tedy dukat 50% wartości, a złoty polski w tym samym stosunku stracił na wartości.

I trwał ten prąd deprecjacji w całej Europie bez najmniejszej przerwy aż do początków wieku XIX. Pogorszyło

się potem jeszcze bardziej, kiedy zaczęto bić znów lichą monetę. W wieku XVI dbano przynajmniej o wysoką stopę pieniądza i nie ciągnięto z mennicy zbyt wielkich zysków.

Wogóle — jak zobaczymy w następnych ustępach — sprawami skarbowemi zajmowano się w Polsce XVI wieku dużo i gruntownie — i co niemniej ważne, utrzymywano w tych rzeczach porządek. Świadczą o tem zaszczytnie nasze księgi skarbowe, dochowane do dnia dzisiejszego. Za panowania Stefana Batorego prowadzone już były bardzo szczegółowo, jak na owe czasy.

Księgi skarbowe, wykazując rodzaje i rozmiary wydatków za rok miniony, mogły służyć zarazem za wskazówkę przy żądaniu i uchwalaniu podatków na następnym sejmie; dostarczały bowiem materjału do obliczenia, ile będzie potrzeba pieniędzy przy potrzebach takich samych, większych lub mniejszych. Wykazy przeszłe mogły służyć do przewidywania dochodów i rozchodów przyszłych.

W roku 1571 sporządzono w skarbie koronnym z rejestrów poborowych księgę ogólno-państwową, z wykazem ekonomicznym wszystkich powiatów całej Korony, zawierającym w sobie wszystko, co tylko miało związek z opodatkowaniem ludności. Był to obraz stosunków skarbowych całego królestwa polskiego. W roku 1573 sporządzono podobną księgę dla skarbu nadwornego. „Jestto wykaz tak szczegółowy i tak dokładny, sporządzony tak umiejętnie, że odpowiada niemal zupełnie wszelkim wymaganiom rachunkowości skarbowej naszych czasów. Posiedliśmy w ten sposób materjał przygotowawczy do układania budżetu przewidywanych dochodów i rozchodów na rok następny. Już za króla Stefana sporządzano w zarządzie skarbowym takie przewidywania rachunkowe do pewnych szczególnych gałęzi (np. ile będzie kosztować uzbrojenie i utrzymanie piechoty na zamierzoną wyprawę moskiewską), a nawet argumentowano na sejmie w ten sposób za podwyższeniem podatku, argumentując wprost cyframi. Krok po kroku rozszerzano te przewidywania, oparte na doświadczeniu lat poprzednich, aż w roku 1590 wystąpiono z obliczeniami tego rodzaju ogólnemi, obejmując całość wydatków państwowych — czyli wystąpiono z budżetem“.

Jednej trzeba było jednak reformy zasadniczej, żeby dojść do nowoczesnego budżetowania: trzeba było podatki uczynić stałemi na dłuższy okres czasu. Wszelkie podatki sejmowe były tylko jednorazowemi. Dawne dwa grosze z łanu straciły znaczenie, zapomniano o nich, bo nawet nie wartoby ich wybierać. Jedynym stałym podatkiem była kwarta, aleć płacił ją nie obywatel, tylko... skarb nadworny. Wszystkie podatki: poradlne, szos, czopowe, i t. d. bywały naznaczane nagle, dorywczo, pod wpływem potrzeby, nieraz naglącej. Taka nagłość musiała oddziaływać niekorzystnie na ludność, zwłaszcza na mieszczaństwo. Do ostatniej chwili nie wiedziano, czy wogóle będzie tego roku podatek i jaki. Gdyby podatki były stałe, byłyby się mogły zmniejszyć. Dając stale z roku na rok, choćby nie zachodziła konieczna potrzeba, można było dawać znacznie mniej, bo i tak uzbierało się więcej, niż mógłby potem wynosić jednorazowy nagły podatek. A jakaż korzyść dla całej polityki państwowej, skoroby pieniądz był zawsze gotów w skarbie, uprzedzając niejako potrzebę! O ileż szybciej i dokładniej możnaby potrzebom uczynić zadość, gdyby zawsze jakaś znaczna kwota leżała w skarbie! Dla nas to takie proste! My dziś wiemy, że skarb musi być zawsze pełny, żeby żadna potrzeba polityczna nie zaskoczyła państwa przy pustym skarbie, bo w takim razie wszelkie potrzeby muszą ulegać zaniedbaniu. My dziś wiemy, że państwo nie może szukać pieniądza, kiedy on jest już na gwałt potrzebny, bo w takiem gospodarstwie utonęłaby polityczna siła państwa; państwo musi mieć pieniądz z góry przygotowany i leżący w zapasach skarbowych, przygotowany na wszelki wypadek. Ale my to wiemy nie dlatego wcale, jakobyśmy posiadali władze umysłowe silniejsze od poprzednich pokoleń, tylko wiemy to dlatego, że korzystamy... z ich doświadczenia. Łatwo wiedzieć coś lepiej, gdy się żyje o trzysta lat później!

Wiemy przeto i to, że przy stałości podatków łatwie kalkulować sprzedającemu rolnikowi, czy kupcowi, czy przemysłowcowi. Ustalenie podatku przyczynia się do uregulowania całego życia ekonomicznego, cen produktów, płodów i wyrobów.

Słowem: budżetowanie (roztropne oczywiście!) państwowe dopomaga do wprowadzenia budżetowania w stosunkach prywatnych; skutkiem tego całe życie może oprzeć się na głębszych i trwalszych podstawach. Nastaje poczucie pewności, zwiększona możność przewidywania, a zatem zwiększa się też prawdopodobieństwo spełnienia nadziei; można snuć i układać plany na przyszłość, można być bardziej panem swego losu. Umiejętność przewidywania dostarcza następnie coraz dogodniejszych w walce o byt warunków rozumniejszym, umiejącym zabierać się do robót, wymagających lat całych wytrwałego oddania się.

Wszystko a wszystko ma swoje podłoże ekonomiczne. Budżetowanie jest podłożem ekonomicznem energji, zapobiegliwości, pewności siebie — a więc przymiotów stanowiących o wartości społeczeństwa, a w znacznej części o potędze państwa, przez społeczeństwo wytwarzanego.

Budżetowanie państwowe rozwijało się wszędzie bardzo powoli. W Anglji same zawiązki budżetu późniejsze są, niż w Polsce, bo pochodzą dopiero z końca wieku XVII, ale gdzież potem zaszła Anglja, a dokąd Polska? I w historji ma zastosowanie morał ze znanej bajki o żółwiu, który przegonił zająca, który... przespał czas wyścigów.

10. Skarb nadworny i pospolity.

Nauka finansów państwowych powstała we Włoszech z końcem wieku XIV, w środkowej zaś Europie w połowie XV w. Pierwszym skutkiem naukowego zajmowania się temi kwestjami było rozróżnienie w państwie dwóch skarbów. Dotychczas wszystkie dochody publiczne gromadziły się na dworze królewskim. Przy monarsze było nietylko wybieranie podatku, ale też szafunek skarbu na cele państwowe według własnego uznania, bez jakiejkolwiek kontroli. Król nie zajmował się oczywiście sam osobiście wszystkiem, a więc skarb był do uznania jego doradców, lub... zauszników, dostojników, wielmożów i dworzan. Ludność poprzestawała długo na tem, że nie można było nałożyć na nią podatku bez jej zezwolenia („nic na nas bez nas"), ale nie troszczyła się już o to, co z tymi podatkami dalej się działo. Dopiero w połowie XV wieku spostrzeżono się, że lepiej będzie urządzić dwa skarby,

osobny królewski, całkowicie do dyspozycji króla, i osobny drugi, przeznaczony wyłącznie na potrzeby państwowe.

U nas zaprowadzono to w roku 1505, nakazując podwójne rachunki z dochodów publicznych i dwa skarbce, mianowicie: nadworny i „pospolity". Odtąd mamy też dwojakich podskarbich: nadwornego i koronnego.

Niektóre dochody publiczne uznano tedy za własność właściwego skarbca królewskiego, czyli, jak mawiano, za dochody stołu królewskiego. Nie znaczyło to jednak, żeby wszystkie te pieniądze obracane były wyłącznie tylko na samo utrzymanie rodziny królewskiej i jej dworu; nie miało to być tem tylko, co dziś nazywamy „listą cywilną". Król miał moralny obowiązek dawać i z tego skarbu na cele publiczne, ale zależało to od jego uznania i od porządków, zaprowadzonych w zarządzie podskarbiostwa nadwornego, jaką część dochodów użył król na swe prywatne niejako potrzeby, a ile oddawał państwu; miał prawo formalne zużyć wszystko dla siebie. Ten skarb nadworny był więc skarbem publicznym według starej modły, jak bywało przed skarbów rozdzieleniem.

Dochody skarbu nadwornego były jednostajniejsze i posiadały ciągłość bezwzględną, nie zależną od uchwały sejmowej; pochodziły ze źródeł, których wydatność łatwiej można było przewidzieć, bo istniejących i działających zawsze. Skarb bowiem „pospolity" napełniał się z podatków uchwalanych przez sejm, a sejm uchwalał je rozmaicie i mógł wcale ich nie uchwalić; były tedy podatki co roku inne, a nikt nie mógł przewidzieć, jakie będą na rok następny — gdy tymczasem skarb nadworny miał swoje dochody stałe: królewszczyzny, żupy, olbory (wyjaśnienie niżej w tym samym ustępie), cła, myta, dochód z mennicy, funtcole gdański, elbląski i ryski (wyjaśnienie poniżej). Trzy tylko podatki należały do skarbu nadwornego: podwodne, stacyjne i koronacyjne; są to podatki drugorzędne, drobne. Przejdźmy po kolei wszystkie źródła dochodów skarbu nadwornego:

W królewszczyznach skarb sam nie gospodarował, lecz wypuszczane były w dzierżawę. W znacznej części stanowić miały „chleb dla dobrze zasłużonych" (panis bene merentium) i te dawały najmniej — a inne niewiele

skarbowi, ale dzierżawcom tak wiele, iż wytwarzały się z nich nowe rody możnowładcze.

Król puszczał dobra państwowe w dzierżawy, zwane starostwami. Nazwa poszła stąd, iż dzierżawcy królewscy przedstawiali tam osobę króla wobec osiedlonych w królewszczyźnie mieszczan i kmieci. Stąd dwa rodzaje starostw w Polsce: grodowe, będące urzędami państwowemi, i dzierżawne, czyli t. zw. tenuty.

Komu król chciał okazać swą łaskę, dawał mu królewszczyznę w dzierżawę. Czynsz był nieznaczny, a nie podwyższano go nigdy. Bogacono się na tenutach; takie zaś rody, w których starostwa pozostawały przez trzy pokolenia, stawały się możnowładczymi. Bywało, że jedna osoba dzierżawiła po dwa i trzy starostwa; w jednym rodzie bywało ich po kilkanaście. Nowe rody możnowładcze urastały kosztem państwa, na publicznym chlebie, a ze szkodą skarbu publicznego. Jeżeli bowiem za Zygmunta Starego (1506 — 1548) czynsz był taki sam, jak za Władysława Jagiełły, toć dzierżawa była po prawdzie darem.

Żadne państwo europejskie nie miało tyle królewszczyzn, ile Polska. Gdyby one dawały należyty dochód, byłby on znacznie większy, niż ze wszystkich podatków. W rzeczywistości atoli dochód z królewszczyzn był śmiesznie mały i musiał być podniesiony.

Od roku 1562 postanowionem było, że czwarta część dochodów z królewszczyzn ma być obracaną na stałe wojsko zaciężne na kresach południowo-wschodnich, jako pogotowie wojenne przeciw najazdom tatarskim. Zygmunt August sam tę ofiarę dla Rzpltej zgłosił; odtąd tedy tylko $^4/_5$ dochodów skarbu nadwornego skarb ten stanowiło, piąta część bowiem przechodziła do „pospolitego koronnego". Utrzymywane z tych funduszów wojsko zwano „kwarcianem", sam fundusz „kwartą". Licząc na rozmaite drobne wydatki pewną część, przelewano do skarbu koronnego na czysto część dochodów z królewszczyzn nie czwartą, lecz piątą.

Od roku 1567, postanowiono, żeby starostowie z dzierżawionych królewszczyzn oddawali na „kwartę" część piątą, do skarbu nadwornego trzy piąte, a jednę piątą żeby zostawiali dla siebie. Ale była to teorja. W praktyce działo

się trochę inaczej. Rachunki z roku 1572, okazują, że skarb nadworny otrzymał zamiast 60% zaledwie 28% dochodów z dóbr państwowych, a w ręku starostów pozostało nie 20%, lecz 52%. W roku 1574 było jeszcze gorzej: skarb nadworny otrzymał ledwie niecałych 20%!

Niektórzy ze starostów nie mogli naprawdę opędzić wydatków swoich piątą częścią dochodów. Pamiętajmyż, że byli starostowie dwojacy: jedni tylko z imienia, a właściwe tylko dzierżawcy tenutaryusze, zwani tylko przez grzeczność starostami a posiadający władzę starościńską tylko nad kmieciami swojej „tenuty" — i drudzy, prawdziwi starostowie, urzędnicy królewscy, o których znacznej i rozległej władzy była już mowa. Otóż obowiązywała w ówczesnej Polsce zasada (która do dnia dzisiejszego obowiązuje w licznych sądach angielskich), że państwo dba o wynagrodzenie tylko naczelnika urzędu, wyznaczając je dość wysoko, umyślnie, ażeby on opłacał swych pomocników „ze swego". Starosta opłaca tedy z dochodów, jakie mu daje królewszczyzna, personal sędziowski i admistracyjny na swoim „grodzie". Jakże można było żądać od nich, żeby pobierali z królewszczyzny część taką samą, jak tenutaryusz, który miał minimalne tylko koszta kancelaryjne?

Słusznie tedy postanowiono w roku 1574 powiększyć „zaopatrzenie" starostom „grodowym", mianowicie w tym stosunku, że odtrąciwszy „kwartę", t. j. 20%, pozostałe 80% miały być dzielone na dwie połowy, po 40% do skarbu nadwornego i 40% na rzecz starosty. W starostwach niegrodowych, w zwyczajnych „tenutach" (zwanych też „ekonomiami") pozwalano dzierżawcom zatrzymać 30%, a więc stosunkowo bardzo dużo; kwarta otrzymywała zwykłe 20%, więc na skarb nadworny miało przypaść 50%. Ale w r. 1578 dostało się skarbowi temu zaledwie 25%, a tenutaryusze zatrzymali 55%. Przez cały czas rządów Stefana Batorego (a odznaczających się energiją!) nie wpływało do skarbu z królewszczyzn więcej, jak jedna piąta, zamiast owych trzech piątych, uchwalonych za Zygmunta Augusta!

Roczny dochód z królewszczyzn wynosił przeszło miljon złp., a zatem wpływało do skarbu nadwornego z tego źródła około 200,000 złp., a drugie tyle szło na „wojsko

kwarciane". Dochody od starostów powiększyły się za króla Stefana wprawdzie, lecz nieco tylko, wcale nieznacznie.

Powiększyły się natomiast znakomicie dochody ze żup solnych. Zaliczano do tej rubryki skarbowej kopalnie soli w Bochni i w Wieliczce, kilkanaście warzelni na Rusi podkarpackiej i komory solne, t. j. wielkie składy rządowe, urządzane w rozmaitych punktach państwa dla ułatwienia sprzedaży. Z żup „krakowskich" t. j. z Wieliczki i Bochni dochód przeszło podwojono za Batorego (z 24,000 na 66,000 złp. rocznie, bez „kwarty"). Zarządzający salinami żupnik i bachmistrz pozostawali do rządu w stosunku dzierżawców pewnych części salin. Jeżeli się trafił dzierżawca na całość (co bywało już zwyczajnie w drugiej połowie wieku XVI), w takim razie on wynagradzał żupników i cały personal górniczy.

Skutkiem niedomagania ówczesnych środków komunikacyjnych sól „krakowska" ani „ruska" nie dochodziła do północnych i zachodnich prowincyj. Transport jej kołami nie opłacał się ni na Mazowsze, ni do Wielkopolski. Na sejmie roku 1565, powiada kasztelan wizki o tem: „Musiałem dwie niedziele po włosku jadać bez soli". Toteż do tamtych ziem przywożono sól zamorską, przez Królewiec i Gdańsk głównie; w Wielkopolsce rozchodziła się nawet sól z Rzeszy Niemieckiej z Hali (Hall). Zaczęto tedy sól ruską spławiać do Bydgoszczy Sanem i Wisłą, ale często niski stan wody obracał to w niwecz. Zdarzało się też coś gorszego: dla braku należytego dozoru sprzedano po drodze większą część soli, nim zdążyła dopłynąć do Bydgoszczy. A gdy raz sól zamorska zyskała sobie kupców, pozostawała już niebezpieczną konkurentką polskiej królewskiej. Zakładano tedy warzelnie soli w Toruniu i w Bydgoszczy; podobnież dla prowincyj wschodnich próbowano w r. 1578 utworzyć ognisko przemysłu solnego w Brześciu nad Bugiem, urządzając też warzelnie w okolicy (główna w Kodniu) — ale pokazało się, że nasze piece w warzelniach pochłaniają za dużo paliwa i dlatego nie mogły konkurować z warzelniami zagranicznemi.

Przejdźmy do c e ł ł.

Ceł było w Polsce znacznie mniej, niż w innych państwach. Dopomagało to kupcom krajowym, a zachęcało obcych. Za granicą obowiązywała ciągle jeszcze zasada, że każdemu wolno zakazać obcemu przejścia przez swe grunty; mógł więc każdy stawiać rogatkę na swej posiadłości, lub zastawić rzekę. Przybywało wprawdzie dróg publicznych, państwowych, lecz zwolna; toteż za granicą było ceł prywatnych kilkakroć więcej, niż państwowych czyli t. zw. królewskich.

Wyprzedziła Polska całą Europę przez to, że w r. 1447 ogłoszono zupełną wolność spławu na spławnych rzekach, znosząc tedy od jednego razu wszelkie cła prywatne rzeczne, a nie zaprowadzając na rzekach wcale ceł publicznych. Zakazano też stawiać po przez rzeki jakiekolwiek przeszkody żegludze, np. zastawy dla hodowli i połowu ryb, któreby tamowały komunikację wodną. O ileby nie można było obejść się bez zastaw, nakazano robić w nich bramy i otwierać dla przepływających czółen, tratew, galarów.

W ustawie roku 1447 wymienione są następujące rzeki: Wisła, Dunajec, Wisłoka, Bug, Brda, Wieprz, Tyśmienica, San, Nida, Warta, Prosna, Narew, Dniestr i Styr — i dodano do tego spisu wyrazy: „i inne jakiebądź". Ogłaszano więc „królewskiemi" wszystkie rzeki, wszystkie uznawano drogami publicznemi, otwartemi dla wszystkich. Rzeki wymienione imiennie w ustawie roku 1447 były widocznie w owym roku spławnemi i już wtedy posiadały żeglugę handlową. Ustawa tyczyła się atoli każdej a każdej rzeki, która stałaby się spławną.

Robiło się też w Polsce dla poprawy żeglugi rzecznej więcej, niż w jakimkolwiek innym kraju; regulowano je i pogłębiano koryta, tak, iż po niedługim stosunkowo czasie Polska posiadała najlepszą w całej Europie sieć dróg wodnych śródlądowych, tanich, wolnych, bezpiecznych i nie podlegających opłatom celnym. Z dawniejszych zaś jeszcze czasów były publicznemi wolnemi drogami Noteć, wszystkie dopływy i odpływy jeziora Gopła i rzeka Odra; w taki sposób krajowe drogi wodne łączyły się z Odrą. Następnie stały się jeszcze spławnemi pomniejsze niektóre dopływy Wisły i Warty: Narewka, Drwęca, Pilica, Ligota i w dniestrowem dorzeczu Ropa, a w dnieprowem Horyń, Słucz, tudzież litewski Niemen ze swym głównym dopływem Wiliją.

Równocześnie ze zniesieniem ceł rzecznych urządzono tegoż roku 1447 surową rewizję lądowych ceł prywatnych, przykazując, żeby każdy, kto je pobiera, wykazał się, czy ma na to pozwolenie od którego z poprzednich królów. Ogłoszono tedy zasadę, że na pobieranie cła trzeba zezwolenia od króla, czyli, jakbyśmy dziś powiedzieli: konsensu państwowego. Na przyszłość zaś nie dawał król w Polsce takich pozwoleń, a z przeszłości niewielu zapewne mogło przedstawić dokumenty w należytym porządku; toteż cła prywatne ginęły szybko.

Uważano, że cła prywatne są niesłuszne, że tylko państwo może je nakładać. Pojawiają się potem tu i ówdzie cła wewnętrzne, ale za każdym razem wymaga to osobnej uchwały sejmowej, a pobieranie cła usprawiedliwione być musi jakimś specjalnym celem dobra publicznego, naprzykład dochód z cła na naprawę grobli, mostu i t. p.

Nikomu tedy nie udzielano już pozwolenia na cło prywatne i skarb nie czerpał dochodu z tego, że ktoś będzie się z nim dzielić zyskiem osiągniętym z zagrodzenia drogi — jak to bywało za granicą. Wszystkie cła były publiczne, państwowe, ale też wszystkie były na granicach państwa; innych nie znano w Polsce od drugiej połowy XV wieku.

Zarząd celny podzielony był terytorjalnie na kilka części, z których każda miała swego „głównego celnika". Osobny zarząd miała Wielkopolska i Małopolska razem. Władza celnika „ruskiego" rozciągała się na krainy z komorami celnemi w Sandomierzu, Lublinie i Lwowie. Oddzielną znów całość celną tworzyły Podlasie, Wołyń i Kijowszczyzna, z rozciągającem się pośrodku Podolem. Osobną gałąź zarządu celnego stanowiło cło wodne, istniejące we Włocławku na Wiśle. Czasem skarb nadworny administrował cłami, powierzając je „do wiernych rąk" zgodzonego w tym celu administratora — częściej jednak wypuszczano je w dzierżawę, trzymając się tego systemu, jako mniej kłopotliwego. Za króla Stefana niemal zawsze i wszędzie bywali dzierżawcy, ale podwyższano czynsze, i dochody z tego źródła podwyższyły się o 16.000 złp. Nadto osobno szacowano cło włocławskie wodne na 3.000 rocznie. Było to jedyne cło, które od roku 1572 nie było

puszczane w dzierżawę, lecz dawane było stale „do wiernych rąk" Jana Sierakowskiego, wojewody łęczyckiego. Widzimy tedy, że dostojni personaci decydowali się być administratorami cła. Skarb nie bardzo dobrze wychodził na tem „poświęceniu się", bo pan wojewoda zalegał z wypłatą za lat kilka. Administrator był jednak do pewnego stopnia i dzierżawcą, gdyż i on opłacał potrzebny do zarządu personal „ze swego".

Przez „olborę" rozumiano dochód od prywatnej produkcji kopalnianej. Główną była olkuska olbora. W Olkuszu i okolicy wydobywano srebro z rudy ołowianej. Srebro szło do mennicy, urządzonej w mieście Olkuszu. Skarb sam nie trudnił się poszukiwaniem, ni wydobywaniem rudy. Temu oddawali się t. zw. „gwarkowie", z pośród miejscowej ludności — a skarb pobierał od nich „dziesiątą nieckę kruszcu" i po jednym groszu od niecki. Pobraną od gwarków rudę przetapiał skarb w swej własnej hucie; bywały jednak lata, że kazał gwarkom oczyszczać rudę, płacąc za to ze swoich dochodów, z „olbory". Odbieranie olbory posiadało odrębną administrację: żupnika, podżupnika, ważnika i odpowiednią ilość „służebnych ludzi". Żupnika roczny „jurgielt" wynosił 500 złp.— a cały średni dochód z olbory olkuskiej wynosił 1.400 złp. Chodziło o mennicę w Olkuszu, która musiała być utrzymywaną, a dawała też dochód, zwany „prowentem menniczym". Ten dochód wprawdzie także nie bardzo wchodził w rachubę (bo państwo polskie nie oszukiwało na monecie), ale trudno... mennica być musiała.

Bez porównania więcej dochodów dawałyby „funtcole" gdańskie, gdyby nie to, że skutkiem ustawicznych zwad z Gdańskiem dochód ten nie dochodził regularnie (wszakżeż Batory musiał orężnie poskramiać Gdańszczan w bitwie pod Lubieszowem). Była to opłata od kupców zawijających do gdańskiej przystani, stosowana do wagi towaru (stąd „pfund-zoll", cło od funtów). W roku 1586, kiedy stosunki z Gdańskiem były przyzwoite, dochód ten wyniósł 30.000 złp. Elbląski funtcol szacowany był na 8.000 złp. W Rydze zaprowadzono tę opłatę w roku 1582; dochód z niej szedł naprzemian jednego roku do skarbu nadwornego koronnego, drugi rok do litewskiego, ponie-

waż Inflanty stanowiły prowincję obojga państw wspólną, a zatem wszelkie dochody z Inflant szły „alternando", t. j. naprzemian na tę i tamtą stronę.

Podatek „podwodnego", wpływający również do skarbu nadwornego, powstał w miastach królewskich przez zamianę obowiązku dostarczania podwód na usługi króla i państwa na podatek pieniężny. Same miasta pragnęły skupu takiego, który lepiej je zabezpieczał od nadużyć przejeżdżających dworzan i urzędników. Na Litwie nastąpił ten skup wcześniej, niż w Koronie (na sejmie warszawskim 1564 roku). Podatek wybierano raz w rok, na św. Marcin. Miasta (i niektóre wsie królewskie) wpłacały pieniądze do grodu lub do dworu tenutaryusza, a starosta odsyłał je na św. Mikołaj do skarbu nadwornego, tam, gdzie król w danym czasie przebywał. Za króla Stefana wpływało z tego tytułu do skarbu koronnego nadwornego około 2 500 złp.; wkrótce podatek ten stał się intratniejszym, bo w r. 1590 szacowano go już na 4.000 złp.

Z dawnego obowiązku dostarczania utrzymania przejeżdżającemu dworowi lub wysłannikom królewskim, który to obowiązek ciążył na niektórych miastach („królewskich"), na 32 klasztorach położonych przy główniejszych traktach, tudzież na Żydach — powstał podatek „stacyjny", dostarczający skarbowi nadwornemu przeszło 3 000 złp. rocznie.

Miasta królewskie obciążone były nadto podatkiem koronacyjnym, uiszczanym, jako podatek nadzwyczajny, z powodu koronacji króla i królowej (jeżeli równocześnie, podatek tedy podwójny). Stanowił zazwyczaj połowę głównego podatku miejskiego (o którym niżej), t. zw. szosu. Na jedną koronację wypadło w tym okresie średnio 3.300 złp.

Cały dochód skarbu nadwornego w Koronie wyniósł w roku 1574 kwotę 106.000 złp.; w latach następnych podniósł się do 180.000. Gospodarowano więc lepiej za Batorego.

A teraz zapytajmy o r o z c h o d y skarbu nadwornego. Nie sądźmy, że służył on tylko na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem królewskiego dworu; i nie sama tylko „kwarta" ciążyła na nim.

Cobyśmy powiedzieli, gdyby dziś w państwie którem monarchicznem król miał wypłacać ze swego nadwornego skarbu dyety... posłom sejmowym? Otóż tak bywało pierwotnie, bo byli oni niejako królewskimi gośćmi. Na sejmie koronacyjnym Batorego około setki posłów, na sejmie toruńskim następnego roku 109; a w roku 1585 było ich 123 na utrzymaniu królewskiem przez sześć tygodni. Wypłacano posłom ze skarbu nadwornego dyety zwane „strawnem" w rozmaitej wysokości, stosownie do oddalenia, mieszcząc więc w tem i koszta podróży, po 32 do 80 złp. za cały czas sejmowania (sejm nie mógł obradować dłużej jak sześć niedziel).

Niemałym też ciężarem skarbu nadwornego było przyjmowanie i upominki posłów tureckich, tatarskich, moskiewskich i wołoskich, z których-to stron posłowie i gońcy rok w rok, a nawet po kilka razy w roku zjeżdżali, a tatarscy brali sute „pominki" i odwozili całe fury darów dla swoich „carów". A Tatarzyni lubili jeździć, bo się na tych posłowaniach, z reguły całkiem niepotrzebnych, doskonale obławiali. Wyzyskiwano po prostu dwór królewski. W roku 1576 przybyło poselstwo tak liczne, iż zwracało to uwagę nawet... współczesnych: Był poseł od samego hana (oczywiście ze służbą), potem od czterech żon cara-hana od każdej osobny poseł, od szesnastu synów posłów szesnastu, i jeszcze trzech od trzech żon pierwszego „carewicza", od trzech żon drugiego podobnież, nadto jeszcze od dziewięciu „carewien" — a wszystko to z orszakami i służbą. Nie koniec jeszcze! Oprócz tego posłowie od murzów i innych dostojników tatarskich do rozmaitych senatorów polskich czy litewskich, byle upolować pozór do wykwintnego życia darmo przez jaki kwartał, w podróży przez państwo polskie i podczas pobytu na dworze. Przyjeżdżali sobie w sto kilkadziesiąt koni, a skarb nadworny musiał ich żywić i jeszcze myśleć o podarkach dla nich. Poselstwo perekopskie w r. 1576 liczyło 90 osób oprócz służby, koni kilkaset; kosztowało to króla 3893 złp. — t. j. tyle, ile wydawano na stół królewski mniej więcej na cały kwartał; posiadamy bowiem dokładne rachunki (z roku 1583), gdzie z ogólnego przy końcu zestawienia wyczytujemy, jako „suma wszystkiego

tak do kuchni jako i piwnicy czyni na tydzień 348 złp. 20 gr., a na rok czyni 18.192 złp. 69 gr."

Dzięki dochowanym księgom rachunkowym możemy wglądać w najdrobniejsze nawet szczegóły finansowości polskiej za Stefana Batorego. Wydatki jednego i drugiego skarbu znamy również dokładnie, jak dochody. Możemy wykazać co do grosza, jako król Batory do kosztów utrzymania dworu swego dołożył własnych 11.000 zł. pol. Możnaby tu wstawić kompletną tabelę „ordynacji" urzędników dworskich z roku 1583. Dla przykładu przytoczmy niektóre pozycje: Marszałek koronny pobiera z tego skarbu rocznie „jurgieltu" 1440 zł. pol. (wszystkie następne liczby również w złotych polskich i rocznie); marszałek nadworny 720 zł. pol.; podskarbi nadworny 1120; podczaszy nadworny 1000; podstoli 844; sekretarz 360; pisarz skarbny 616; tłumacz 604. Ta ostatnia pozycja czyżby dziś była zaliczana do kosztów dworu? ale tłumacze do języków wschodnich jeździli ciągle z królem i dlatego z nadwornego skarbu byli płaceni, jako królewscy dworzanie. Sekretarzy było w owym roku dziesięciu, tłumaczy do arabskiego dwóch; dworzan we właściwem znaczeniu wyrazu 40—50, a koszt każdego obliczony około 700 zł. p. i dziewięć pacholąt po 120 zł. p. Ażeby zorjentować się w wartości tych cyfr, zaznaczmyż, że cały wół na stół królewski kosztował 9 zł. p. (ale w gatunku najdroższym), a zając 9 groszy, kura zaś 3 grosze; gęś była o grosz droższa; połeć słoniny kosztował 1 zł. p. i groszy 15; mąki korzec 1 zł. p. 10 gr.; grochu korzec 20 gr.; kopa gruszek na stół królewski (a więc pierwszorzędnych) trzy grosze; tyleż garniec mleka; beczka piwa groszy 20 i t. d. A zatem „jurgielty" ówczesne były wcale przyzwoite.

Przejdźmy do skarbu „pospolitego". Źródła jego tkwiły w podatkach, w dochodach zależnych od uchwał sejmowych, które nazywano też poborami sejmowemi. Używane były przedewszystkiem na zaspokojenie potrzeb wojskowych. Do tego skarbu należał jeden tylko dochód stały, mianowicie owa „kwarta", przelewana do niego ze skarbu nadwornego. Poza tem trzeba było uchwały sejmu walnego, żeby zapewnić skarbowi wpływy; to bowiem, co i bez sejmu należało się, owe dwa grosze

z łanu, uchwalone po wieczyste czasy w roku 1374, stanowiły pod koniec wieku XVI kwotę tak nikłą, że koszta poboru i administracji byłyby chyba większe od dochodu, gdyby przystąpić do wybierania tego podatku, nie powiększonego sejmową uchwałą.

Do skarbu pospolitego należał dochów z t. zw. annat. Były to taksy opłacane do Rzymu przy nominacji na wyższe dostojeństwa kościelne. Wynosiły one jednoroczny dochód z beneficjum, i stąd ich nazwa. Od roku 1567 annaty darowane były skarbowi Rzeczpospolitej, ale niestety, od tego też czasu biskupi, opaci, prałaci, przestawali je płacić. Kiedy biskupi krakowscy, Krasiński i Myszkowski, tudzież kujawski Karnkowski, uiszczali się z tego obowiązku, stanowili wyjątek, zwracający uwagę! Annaty poszły wnet w zapomnienie.

Najważniejszym podatkiem było łanowe, podatek od gruntu rolnego (contributio agraria). Zasadę opodatkowania stanowiła włóka kmieca, gdyż folwarczne grunty były już wtedy wolne. Na Podolu i w ziemi halickiej obliczano ten podatek „od pługa". W latach 1576 i 1577 płaciło się po 20 groszy z włóki, poczem podniesiono łanowe do groszy 30, t. j. na cały złoty, co było piętnastokrotnem podwyższeniem podatku zasadniczego, wynikającego z koszyckiej ustawy finansowej. Szlachta zagonowa, zwana też zagrodową, nie posiadająca łanów wydzierżawianych kmieciom, płaciła po 15 groszy od włóki, lub stosownie mniej od jej części. Z włók pustych, nie obsianych, lub przeznaczonych na pastwiska, płaciło się wogóle tylko po groszy dziesięć. Zagrodnicy płacili po groszy 4 do 12, stosownie do okoliczności; komornicy posiadający bydło po groszy 8, bez bydła po dwa.

Dla ułatwienia administracji podatkowej wybierano wraz z „łanowym" także inne podatki od ludności zamieszkałej po wsiach, podatki od zajęć nie rolniczych. Wysoko opodatkowani byli ludzie przenoszący się za swym zawodem z miejsca na miejsce, np. dudarze, gęślarze placili aż po 24 grosze. Przekupnie i przekupki dawały podatku po 12 groszy, rybitwi po 8 groszy, rzemieślnicy wiejscy po 4 gr.; młynarze po 24 gr. od koła z młynów wodnych; wiatraki po 10 i 5 groszy; piły, folusze, stępy po 15 groszy

od koła. Smolarze, dziegciarze i popielarze w lasach płacą po 12 groszy; od hut szklanych brano tylko po dwa grosze.

Według obliczenia z roku 1578, było w Koronie łanów 146.289, z których wybrano podatku łanowego wraz z wymienionemi powyżej dodatkami od ludności wiejskiej nierolniczej 141.932 złp. Dodatki owe nie stanowiły nigdzie ponad 10% łanowego.

Głównym podatkiem miejskim był szos, podatek od domów w miastach. Nazywano go także „szacunkiem"; bo połączony był z oszacowaniem zabudowań, co jednak rzadko bywało dokonywane. Łacińska nazwa: „exactio civilis" świadczy, że szos uważany był za zasadniczy podatek miejski. Skutkiem tego, że szacowanie odbywało, się rzadko, podatek bywał przez szereg lat jednaki, stały według „szacunku", oznaczonego ostatnim razem przez urząd miejski. Za króla Stefana płacono według szacunku z dawniejszych jeszcze lat Zygmunta Augusta, lecz podwójnie, co zwane było „dwój", albo z łacińska „dupla". Miasta „pogorzałe" wolne były od szosu na cztery lata. Ogólny dochód z tego podatku wyniósł w roku 1579 według dochowanych wykazów skarbowych 25.162 złp.

Podatek od rękodzieł, przemysłu i handlu po miastach obejmował nietylko pracujących na własny rachunek, samodzielnych rzemieślników czy kupców, lecz zarazem cały ich personal pomocniczy czy służebny. Był to podatek bardzo nierówny; tak np. piekarze w miastach większych płacili po dwa złote, a w małych tylko po 15 groszy. Kto wykonywał swój przemysł we własnym domu, płacił osobno od domu, osobno od rękodzieła czy handlu. Na samym wierzchołku listy podatników stali aptekarze, których opodatkowano po trzy złote rocznie. Potem płacą po dwa złote: rzeźnicy, piekarze, złotnicy, barwierze, cyrulicy, krawcy szyjący z jedwabiu, szewcy z safianu i kordybanu (szczególne rodzaje skór). Wszyscy inni płacili od 15 groszy do 30 groszy, stosownie do wielkości i zamożności miasta czy miasteczka swego. Były więc kategorje podatkowe miast (jakbyśmy dziś powiedzieli) rozmaitych klas. Ogólny dochód zawsze bywał mniejszy od szosu.

Znacznie więcej, bo niemal tyle, co sam szos, dawał skarbowi pospolitemu t. zw. „czwarty grosz celny". W roku

poborowym (bo zależało to od uchwały sejmowej) dopłacało się na komorach granicznych do każdych trzech groszy jeszcze czwarty, czyli, że podatek podwyższony bywał o trzecią część. Ten dodatkowy czwarty grosz nie był wybierany przez celników (bo cła wydzierżawiało się), lecz przez umyślnych poborców sejmowych—co jest wyraźnym dowodem braku zaufania do celników. Osobno zapisywano cło od wołów, pędzonych w wielkich ilościach, zwłaszcza przez śląską granicę. W roku 1580 pobrano „czwarty grosz" od 9080 sztuk wołów (po złotemu płacąc od sztuki). Niedarmo zwano Polskę nietylko śpichlerzem Europy, ale też spiżarnią.

Od towarów przewozowych podatek dotyczył głównie śledzi i ryb wogóle, sprowadzanych z Gdańska i Królewca, tudzież drugą drogą ze Lwowa (od Wołoszy); była to tedy suszona ryba morska. Płaciło się od beczki po dwa do dwunastu groszy, stosownie do rodzaju ryb. Podatek ten opłacało miasto, do którego ryby przywieziono. Nie ważył on wiele na szali skarbowej.

Podobnież mało znaczył podatek od pieniędzy wypożyczanych. Często właściciele ziemscy, sprzedawszy swe dobra, osiadali po miastach i żyli z pożyczania pieniędzy na procent. Za króla Stefana zakazano im pobierać więcej jak 8%, a opodatkowano ich na dwa złote rocznie. Ale już wówczas była kwestja, nierozstrzygnięta do dnia dzisiejszego: jak przyłapać do podatku ruchomy kapitał? Był to podatek tylko „na papierze"; np. z województwa łęczyckiego zebrano tego podatku w roku 1578 całe cztery złp.

Nowym podatkiem, uchwalonym po raz pierwszy w roku 1578, był „pobór nogatowy", tak nazwany stąd, iż pobierany był nad Nogatem (pod Białogórą), ramieniem delty wiślanej. Niezależnie od cła kazano kupcom opłacać po 30 groszy od każdego łasztu zboża, spławianego do Gdańska lub Elbląga. Wolne od podatku było zboże, które szlachcic sam z „własnego urodzaju, nie przekupne" spławiał przez swego sługę do miast portowych. Od towarów leśnych nie było jednak żadnych zwolnień; zaliczano tu przeróbki i półfabrykaty drzewne, wyrabiane na miejscu w lesie (maszty, cembrowina, klepki, smoła, popiół i t. d.) Z początku mianowano poborcę, i otrzymano w roku 1578

do skarbu 9.000 złp.; następnie podatek ten puszczano w dzierżawę i doprowadzono jeszcze przed rokiem 1590 czynsz dzierżawny do 32 000 złp. Nie dziwmy się tedy, że wolano system dzierżawny od własnej administracji.

Jedno z najważniejszych źródeł podatkowych stanowiło zawsze c z o p o w e. Dochód bywał równy łanowemu, lub nie o wiele mniejszy. W Prusiech nazywano ten podatek „akcyzą", która-to nazwa, dziś także powszechnie znana, określa rzecz dobrze. Był to bowiem podatek nietylko od napojów wyskokowych (alkoholicznych), wyrabianych w pewnem miejscu, ale też od przywozu i od szynkowania. Stopa podatkowa różna była przy rozmaitych napojach. Najwięcej dochodu dawało piwo. Za Zygmunta Augusta płacono od warów i od beczek na składach, za Batorego tylko od beczek wyprzedanych. Wypadało około dziewiątej części ceny sprzedażnej. Sam Kraków płacił w r. 1578 czopowego blisko 12.000 złp. Od czopowego nie było uwolnień; płaciła je szlachta mieszkająca w mieście, a także starostowie królewscy, jeżeli warzyli piwo na szynkowanie; płacili jednak o 30% mniej od mieszczan. Pędzenie wódki jeszcze mało było rozpowszechnione w Polsce, bo czopowe od „gorzałki" jest nieznaczne. W Krakowie np. w tymże roku 1578, w którym za piwo zebrano czopowego przeszło 11.000, za gorzałkę wypadło zaledwie 79 złp. Po miastach wielkopolskich wyrabiano po 100 do 200 kwart rocznie wódki. Od miodów płacono tylko od starych, które mogły pójść w handel. Ale duży dochód był od wina, które trzeba było sprowadzać z zagranicy, boć się w Polsce nie rodziło. Od „półkufka" na granicy dwa złote, a potem znów dwa złote przy „złożeniu na szynk". Czopowe od wina węgierskiego i małmazji puszczano w dzierżawę. W roku 1578 wypłacili dzierżawcy od małmazji 5705 złp., od węgrzyna 6835 złp.

Całe czopowe dawało za Batorego średnio po 200.000 złp. rocznie.

P o g ł ó w n e ż y d o w s k i e wynosiło po złotemu od osoby. Władza trzymała się przy Żydach tego przestarzałego systemu, bo nie było sposobu dobrać się inaczej do majątku żydowskiego, który był niemal wyłącznie ruchomym, i to wielce ruchomym kapitałem. Pogłówne

liczyło się od każdego Żyda płci obojga, „żadnego nie wyjmując, małego ni wielkiego", a więc mogłoby stanowić wskazówkę zaludnienia żydowskiego w Polsce. W roku 1569, płacąc po złotemu, zapłacili 6.186 złp. i 15 groszy. Skądżeż te 15 groszy? W roku 1578 pobrano kwotę znacznie wyższą, ale też dziwną: 10.018 złp. groszy 12 i pół. W roku 1580 podwyższono pogłówne to na półtora złotego od głowy — a potem ustanowiono już ryczałt. Władze dały za wygraną co do policzenia Żydów. Przyjęto, że jest ich w Koronie 15.000, a w roku 1588 poprawiono tę liczbę na 20.000 i kazano płacić po złotemu. Tę kwotę winni byli Żydzi wpłacać corocznie w Warszawie do rąk podskarbiego koronnego, a jak ją rozłożą pomiędzy siebie, to już była rzecz ich samorządu.

Z i e m i e p r u s k i e miały swoje odrębności podatkowe; od roku jednak 1578 pociągnięte są pod ogólnopolski system podatkowy. Były atoli z tem długo jeszcze trudności. Był to kraj najzamożniejszy w państwie. A jednak płacono tam od łanu kmiecego tylko 20 groszy, zamiast uchwalonych przez sejm groszy 30. Bo też Prusy nie chciały długo uznawać sejmu walnego, obawiając się jego władzy... podatkowej. Jakkolwiek województwa pruskie chwytały się rozmaitych sposobów, żeby obniżyć swoją normę podatkową, jednakowoż działała sama zamożność prowincji. Średni dochód roczny z nich do skarbu koronnego wynosił za Batorego 115.000 złp., co stanowiło część bardzo znaczną całkowitego dochodu tego skarbu.

Nadto wpływały do skarbu „pospolitego" czasem dochody nadzwyczajne, jako to: dobrowolne ofiary, najczęściej duchowieństwa, zasiłki przysyłane przez książąt lennych, nad którymi Polska posiadała zwierzchnictwo (Prusy Książęce, Kurlandja), tudzież kontrybucje i łupy wojenne.

Ogólna suma dochodów skarbu pospolitego k o r o n n e g o wynosiła na czysto przeciętnie w latach panowania Stefana Batorego 600.000 złp., już po potrąceniu wydatków na administrację skarbową, t. j. na wynagrodzenia poborcom sejmowym i po potrąceniu zaległości powstałych z rozmaitych powodów. Ale obliczenie to dokonane jest na podstawie cyfr obejmujących m a x i m u m, liczby

najwyższego dochodu, jakiego się spodziewano przy sprzyjających okolicznościach. Wypada przeto cyfrę tę obniżyć na 500.000 do 530.000 złp. Do tego doliczyć trzeba natomiast jeszcze kwartę, około 95.000 rocznie.

Wielkie Księstwo litewskie stało wogóle na poziomie ekonomicznym znacznie niższym. Skarb litewski równał się zaledwie piątej części koronnego. Posiadamy wykazy skarbu pospolitego litewskiego z lat 1578 i 1579. Za obydwa te lata suma ogólna wyniosła ledwie 207 337 złp., gdy tymczasem w Koronie w tymże czasie zbierano rocznie około pół miljona złp.

11. Administracja skarbowa.

Społeczeństwu nie brakło ofiarności, a uchwalanie wysokich podatków było wówczas w Polsce rzeczą zwyczajną. Ale chodziło o coś innego: o sprawiedliwy rozdział podatków, co stanowi niezbędny warunek udoskonalania finansów państwowych.

Spostrzeżono się, że niesprawiedliwie jest wymierzać podatek poradlny od samej ilości gruntu, jednako od każdego łanu. Grunt gruntowi w dochodach nierówny, a dochody w rozmaitych gospodarstwach różnego rodzaju, nietylko różnej wysokości. Najsprawiedliwszy byłby podatek obliczany od dochodów wogóle, bez względu, skąd kto dochody czerpie. Do tego dąży też ciągle nauka finansów państwowych, ale jeszcze dziś dalecy jesteśmy od tego celu. Zbyt trudno obmyśleć sprawiedliwy sposób obliczania dochodów płynących ze setek źródeł; a czem bliżej naszych czasów, tem więcej tych źródeł, boć społeczeństwo coraz bardziej różniczkuje się. Kwestja sprawiedliwego rozdziału podatków roztrząsana jest od początku XVI wieku w Polsce.

W roku 1510 zjawił się projekt (kanclerza Jana Łaskiego) niesłychanie wysokiego podatku dochodowego i daniny majątkowej: żeby płacić stale dwudziestą część dochodów, a na początek oddać skarbowi połowę rocznych dochodów! Zabierano się więc do ściągnięcia daniny znacznie większej, niż nasza z roku 1923/4! Tylko bogacze mogliby przenieść taki podatek; toteż sejm roku 1511 odrzucił ten projekt.

W roku następnym zajmowano się innym projektem, który warto wyłuszczyć obszerniej, bo może posłużyć za przykład, co to znaczy ustawa przestarzała i jak to każda ustawa, choćby najlepsza, z czasem przestarzałą stać się musi. Czyż mogła być zasada słuszniejsza, jak ta, która obowiązywała od czasów Kazimierza W., że służbę wojenną pełni się według majętności, stosownie do zamożności? Namnożyło się atoli przez rozmaite okoliczności ekonomiczne (o których tu za długo byłoby się rozwodzić) sporo majątków wielkich, takich, że gdyby ustawę stosować ściśle, niejeden wielki pan musiałby uzbroić na wyprawę swoim kosztem po stu i więcej żołnierzy konnych, a byliby i tacy, którym wypadłoby wystawić hufiec z kilku setek zbrojnych. Jakiż z tego byłby skutek? Oto pod pozorem pogotowia wojennego na pospolite ruszenie potworzyłyby się istne wojska domowe możnowładców. Pan i dowódca takiego hufca, oparty na swej własnej sile zbrojnej, byłby w swej okolicy prawdziwym władcą i dopiero dałaby się krajowi całemu we znaki przewaga możnowładców! Zastrzeżono tedy, że nie można wystawiać więcej żołnierza kosztem własnym, jak ośmiu zbrojnych. Ale gdzież w takim razie sprawiedliwość podatkowa? Ograniczenie do ósemki było właśnie ulgą podatkową, i to ogromną ulgą, dla najbogatszych.

Projektowano tedy, żeby obowiązek służby wojennej wykupić gotówką, wprost podatkiem. Taką zamianę na gotówkę nazwano z łacińska relucyą. Gotówką niechby płacili bogacze na tylu zbrojnych, ile się należy według starej ustawy Kazimierza Wielkiego! Był to pomysł dobry i z tego względu, że relucya wiodłaby do urządzenia stałego wojska. Miało go być na początek 3.000 zaciężnych.

Ale łatwo projekt podać, trudniej obmyśleć, jak go praktycznie wykonać... Trzeba było przeprowadzić powszechne szacowanie dóbr ziemskich. Ale państwo ówczesne nie rozporządzało siecią urzędów i tysiącami urzędników! Powstało więc pytanie, przed kim zeznawać dochody, komu wyznawać sprawy ściśle osobiste i co będzie z rejestrami taksacyjnemi, u kogo one będą przechowywane? Jakie ich bezpieczeństwo? Kto do tych aktów będzie mieć dostęp? Robiono rozmaite próby, ale wyniki nie były zada-

walniające. Układano rozmaicie komisje, próbując, jak będzie lepiej; próbowano rozmaicie, jak, gdzie i kiedy zjeżdżać się do zeznań podatkowych. A potem, któż ma podatki rozkładać, kto je rozliczać? Znów najrozmaitsze projekty komisji i t. p. Starostwa grodowe i kancelarje wojewodów nie mogłyby żadną miarą nastarczyć tej olbrzymiej pracy. Nie zdawano sobie sprawy, co to za robota; dopiero, kiedy z najlepszą wolą chciano projekt wykonać, przekonywano się, że jest... niewykonalny.

Sejm roku 1520 (obradujący wyjątkowo w Bydgoszczy, z powodu wojny krzyżackiej) próbował zaprowadzić pogłówne postępowe, t. j. według zamożności. Skrupulatność w dążeniu do sprawiedliwego rozkładu podatku posunięto tak dalece, iż ustanowiono aż 240 klas podatkowych! Prymas arcybiskup gnieźnieński płacił 30 dukatów, kanonicy po 5 dukatów, dzwonnicy po jednym groszu. Wojewodowie po 50 dukatów, właściciele wsi po 8 dukatów od swej osoby i nadto po jednym dukacie od każdej posiadanej wsi; kmiecie po jednym groszu. Miasta podzielono na cztery kategorje. Rajcy Krakowa, Poznania i Lwowa płacili po 4 dukaty, mieszczanie po 4 grosze; miasteczka nie posiadające targów płaciły po groszu od głowy. Jedyny to był podatek powszechny, bo obejmował wszystkie warstwy w jednej ustawie, od wojewody do kmiecia.

Ale chcąc ten podatek ściągnąć, trzebaby spisu ludności. Nałożono ten obowiązek na proboszczów, a podatek ściągała komisja złożona z dwóch kasztelanów i jednego szlachcica z wyboru. Przekonano się po krótkim czasie, jak niesłychanie ciężką i mozolną sprawą jest spis ludności. Za naszych czasów, kiedy mamy tylu urzędników, pochłania spis ludności takie sumy, iż nie opłaciłoby się robić go dla żadnego podatku! Przekonano się o tem w Polsce już w roku 1521. Spisy nie były dokładne, a nigdy na żaden podatek nie trzeba było czekać tak długo, jak na to postępowe pogłówne i przyniosło ono niespełna 90.000 dukatów. Za mało! Winę przypisywano bogatszym, podejrzewając, jakoby się usuwali od płacenia. Niesłusznie. My dziś wiemy, że w r. 1521 nikt nie był winien, bo wiemy, że przyczyną był brak tego, co my

dziś nazywamy „aparatem urzędniczym“ i „urzędnikiem rutynowanym“. Wówczas nie było go, bo... nie mogło być. To dopiero miało się stopniowo wyrabiać ewolucyjnie.

My winniśmy tylko cześć przodkom, że się silili na postęp, że robili próby, że mieli dobrą wolę i ogromne poczucie sprawiedliwości społecznej, a obowiązki względem państwa chcieli mieć spełniane jak najlepiej. I niesposób wstrzymać się od drugiej uwagi, ale gorżkiej: Gdzie bylibyśmy, gdyby polskie doświadczenie państwowe nie było przepadło skutkiem utraty niepodległości? I rzućmy pytanie: czy i teraz nie warto jednak sięgać do doświadczeń naszych przodków? czy nie można wysnuć z ich doświadczeń niejednej nauki?

Na sejmie roku 1525 uchwalono podatek dochodowy i taksację, która mimo takich przeszkód zaczęła już dochodzić do skutku. Pobór podatku skombinowano na nowy sposób, który opisywać zajęłoby dużo miejsca. Próbowano też nowego pomysłu, czyby nie rozdzielić skarbu koronnego na kilkanaście skarbów wojewódzkich. Próbowano wielkiej decentralizacji skarbowej. Ale wnet dano temu spokój, gdyż okazało się to niepraktycznem. Ostatecznie rozbijało się wszystko o brak.. administracji podatkowej i to administracji urzędniczej. Ale takiej nie było wówczas jeszcze nigdzie w Europie.

Trzeba było poznać koniecznie, choćby „z grubsza“, system podatkowy, ażeby zrozumieć ówczesną administrację podatków i skarbu publicznego. Koszty administracji były niezmiernie tanie, gdyż spoczywała przeważnie w ręku organizacyj samorządowych, a podatki były wydzierżawiane, przez co państwo obchodziło się bez administracji podatkowej w ścisłem znaczeniu tego wyrazu.

Zacznijmy od kwarty. Opłacano z niej rok rocznie podskarbiego oraz „deputatów“, którzy się trudzili odbieraniem kwarty; nadto ponosił skarb koszta przewożenia pieniędzy „kwarcianych“ na miejsce każdorazowego przeznaczenia (jakie wskazały władze wojskowe), oraz koszta skrzyń, zabezpieczenia ich, zamków, służby i t. p. Według konstytucji sejmowej z roku 1569 pobierał podskarbi złotych tysiąc, dwaj deputaci z Rady koronnej po 300 złp.,

i dwaj z Izby poselskiej po 200 złp. Nadto płacono „pisarzowi skarbnemu“ 80 złp. Koszta administracji kwarty wynosiły zazwyczaj około 2%.

Podatki były wybierane wogóle nie przez urzędników stałych państwowych, lecz przez poborców „sejmowych“, t. j. przez osoby umocowane do tego uchwałą sejmową, z pośród senatu i Izby poselskiej. Co do wynagradzania tych osób, nie było stałej zasady. Uniwersał poborowy z roku 1577 powiada, że podskarbi koronny wynagrodzi poborcę „według służby i pilności“, a zatem wynagrodzenie miało być tem wyższe, im chwytniejszą miał rękę poborca w ściąganiu podatków. Cały wydatek na wszystkich poborców w całej Koronie nie przekraczał 12 000 złp. Prócz tego dawano znaczne stosunkowo wynagrodzenia t. zw. szafarzom, przechowującym pieniądze; bywało ich rozmaicie, dwóch do czterech. W stosunku do dochodów koszta administracji były w tym dziale znacznie większe, gdyż wynosiły około 4%; a zatem zarząd dość kosztowny.

Zebranie dochodów skarbu nadwornego wymagało nader nieznacznej liczby urzędników. Dzierżawcy i administratorowie, mający poruczone sobie pewne gałęzie dochodów „do wiernych rąk“, wpłacali wpływy wprost do skarbu częściami, ratami, w miarę możności i potrzeby — poczem zdawali sprawę przed głównym urzędem skarbowym. Żupy i cła niemal zawsze były w dzierżawach. Toteż urzędnicy bywali tam urzędnikami prywatnymi, których stosunek służbowy łączył tylko z samymi „celnikami“, ale wcale nie z państwem, które do nich nic nie miało, ale od którego też im nic się nie należało. Takimi byli pisarze celni na komorach i strażnicach celnych, tudzież liczniejsza służba dozorcza. Dzierżawca obliczał sobie koszta utrzymania potrzebnego personalu, nim zawarł kontrakt dzierżawny, a jak sobie z tem da radę, to już była jego rzecz.

Podwodne, stacyjne i przygodne koronacyjne bywały z reguły wybierane przez urzędników królewskich. Żaden z nich nie był na stałe mianowany do pewnej miejscowości. Bywali to urzędnicy z kategorji „pisarzy skarbowych“ (dzisiejsi urzędnicy podatkowi), których wysyłano, gdzie było trzeba, dla odebrania należnych sum. Czynności mieli nie wiele i każdy z nich mógł kilka razy w roku pełnić funkcje tu i ówdzie, przerzucany wciąż z miejsca na miejsce.

W królewszczyznach wybierał podatki starosta, ale nie zdawał z nich oddzielnie liczby, tylko wliczane to już było do ogólnej dzierżawy — a zatem nie można ich uważać za urzędników skarbowych. W starostwach administracji specjalnej skarbowej nie było.

Nie mógł się jednak obejść podatek np. łanowy lub szos u ogółu ludności bez specjalnej administracji. Setki tysięcy kmieci, zagrodników, kupców, rzemieślników nie mogli odnosić swych, stosunkowo drobnych, należności wprost do skarbu centralnego. Ustanawiano tedy poborców. Byli oni jednak raczej ziemskimi, autonomicznymi urzędnikami, niż królewskimi, państwowymi. Nie byli zresztą wcale stałymi urzędnikami zawodowymi, bo wybierano ich na sejmie na każdą ziemię z osobna i tylko do poboru podatków przez ten sejm uchwalonych, a zatem są to poborcy jednoroczni. Zwano ich także z łacińska egzaktorami. Do każdego województwa lub ziemi wyznaczano, bez względu na rozległość, jednego poborcę; jednego posiadało województwo krakowskie całe i jednego tak samo drobna ziemia liwska lub zakroczymska. Liczba poborców nie doszła nigdy 70; zazwyczaj wybierano ich 60.

Poborcą zostawał albo który z posłów danej ziemi, albo też wskazany przez posłów i przez sejm akceptowany szlachcic osiadły w tejże ziemi. Zdarzało się bardzo często, że wybór padł na kogoś, kto piastował jakiś urząd publiczny, że tedy poborcą zostawał sędzia, podstarości i t. p., bo egzaktorem zostawał tylko na krótki czas, najwyżej na rok. Taki poborca składał przysięgę na najbliższych rokach sądowych w powiatowym grodzie „przed urzędem (starostą grodowym) i szlachtą, którzy tam natenczas będą“, zobowiązując się pełnić swe egzaktorstwo pilnie, uczciwie i sprawiedliwie. Urzędowanie jego kończyło się dopiero, gdy przed podskarbim koronnym zdał sprawę ze swych robót i z pobranych pieniędzy.

Od poborców odbierali pieniądze bezpośrednio pisarze skarbowi; oni też załatwiali wypłaty rządowe. Zwierzch-

nikiem ich był podskarbi koronny, którego co do godności i odpowiedzialności możnaby porównać (z daleka) z ministrem skarbu. Miał więcej pracy wówczas tylko, gdy z uchwalonych na sejmie podatków wpływały do skarbu pieniądze; mógł przeto całemi miesiącami być przeciążony i całemi miesiącami wypoczywać. Nie każdy sejm zresztą uchwalał podatki (ponad dwa grosze i cła zwykłe), bo to zależało od potrzeby, a zwłaszcza od kwestji pokoju i wojny; nie darmo wyprawę wojenną nazywano w starej polszczyźnie „potrzebą". Zdarzało się tedy, że w skarbie koronnym wpływów żadnych niemal przez dłuższy czas nie było i podskarbi nie był skarbowi pustemu potrzebny. Był dostojnikiem wtedy, ale nie urzędnikiem. Kwarta dostarczała wprawdzie zajęcia stałego, ale też posiadała swą odrębną administrację. Inaczej podskarbi nadworny. Ten miał zawsze robotę, bo dochody skarbu nadwornego były stałe, wpływające nieustannie.

Podskarbi koronny był także strażnikiem insygniów koronacyjnych i skarbca „klejnotów koronnych"; ale obok jego pieczęci na drzwiach tego skarbca znajdowały się pieczęcie siedmiu jeszcze senatorów, do tego przez wyraźną uchwałę sejmową upoważnionych i zobowiązanych, i było też ośm kluczy.

Podskarbi nadworny zarządzał mennicą; do niego należało bicie monety i przekazywanie czystego z mennicy zysku do skarbu pospolitego.

W zakresie rozporządzania dochodami państwowemi miał podskarbi koronny skarbu pospolitego — czyli: podskarbi wielki koronny, jak go nazywać zaczęto po unji lubelskiej — przydanych sobie do boku czterech deputatów. Było ich dwóch od króla mianowanych ze senatu i dwóch posłów sejmowych. Uchwała sejmowa zaznaczała wyraźnie, że deputaci ci „w niczem nie derogują urzędowi podskarbiostwa koronnego", i nie ujmują nic „władzy i przełożeństwa" temuż podskarbiemu — aleć sam podskarbi musiał z nimi dzielić swą władzę, jeżeli miał dojść do ładu. Utworzyło się collegium, władza zbiorowa. Działalność deputatów miała być ograniczoną do odbierania i szafowania kwarty, ale ponieważ żądano na kwitach podpisu ich obok podpisu podskarbiego, więc już

przez to samo wiedzieli o wszystkiem i wiedzieć musieli, co się w urzędzie podskarbiowskim dzieje. I „rejestra", t. j. wykazy kasowe musiały być podpisywane wspólnie. A zatem bez obecności deputatów podskarbi nie mógł niczego przedsięwziąć w zakresie kwarty.

Według dzisiejszych pojęć powiedzielibyśmy, że deputaci mieli być władzą kontrolującą, która nie mogła oczywiście uszczuplać w niczem władzy administracyjnej podskarbiego.

Zdarzało się atoli, że władzę tę naprawdę uszczuplano, wyjmując z pod niej pewne czynności. Ponieważ podskarbi był faktycznie bądźcobądź bardziej od dworu królewskiego zależnym, niż od sejmu, spotykamy się czasem z objawami wybitnej podejrzliwości, żeby podskarbi nie dopomagał do szafowania groszem publicznym nie według postanowień sejmowych, a wtedy urządzano administrację podatkową jakby odwrotnie, w taki sposób, iż pieniądze nagromadzone przez poborców nie wpływały do skarbca u podskarbiego, lecz tworzono osobne czasowe urzędy, przy których gromadzono gotówkę i skąd rozchodził się szafunek pieniędzy. Powoływanych do tego urzędników sejmowych nazywano szafarzami. Ci mieli obowiązek dopilnować, żeby pieniądze użyte były ściśle na ten cel, na jaki przeznaczała je konstytucja sejmowa. W r. 1578 np. wybrano trzech szafarzy na Małopolskę, jednego na Wielkopolskę, piątego dla Mazowsza i Podlasia, a szóstego na Ruś, Podole, Ukrainę. Podobnież postąpiono w r. 1580. W roku 1581 wybrano tylko czterech, po dwóch z Korony i dwóch z Wielkiego Księstwa Litewskiego; jeden odbierał gotówkę od poborców, a drugi bawił przy wojsku, któremu wypłacał żołd do rąk rotmistrzów. Taki osobny urząd tamował oczywiście prawidłowy bieg spraw skarbowych, skoro z kontrolującego zamieniał się na wykonawczy; toteż król Stefan był temu przeciwny, ale Izba poselska stała twardo przy mianowaniu szafarzów.

Pomocnikiem podskarbiego jest pisarz skarbowy, który może mieć pod sobą urzędników prostych kancelaryjnych, ilu trzeba, ale ci nie pozostają już w stosunku służbowym do państwa, tylko do owego naczelnego pisarza. Ten mianowany był przez króla i przez króla opła-

cany; tamci zaś pisarkowie przez podskarbiego. Po pewnym czasie pozostał pisarz skarbowy wyręczycielem podskarbiego, inny zaś, mianowany przez króla, zwał się pisarzem głównym i posiadał władzę kontrolującą, którą atoli pomieszano znów ze znacznym zakresem administracyjnej, wykonawczej. Obydwaj odbierali pieniądze, utrzymywali wykazy rachunkowe i wystawiali kwity. Pisarze ci zajęli faktycznie naczelne miejsce w urzędzie skarbowym; sam zaś podskarbi stawał się dostojnikiem, wobec którego trzeba było składać sprawozdania, ażeby on mógł potem „zdać liczbę“ sejmowi. Faktem jest, że wakans podskarbiego nie wstrzymywał akcji skarbu, gdy tymczasem bez owych dwóch pisarzów działalność skarbu musiałaby ustać.

Zadajmy sobie teraz pytania, jakich też trzymano się zasad przy odbieraniu podatków, jaki miano ustanowiony w tym względzie porządek, tudzież pytanie zasadnicze w kwestji rozstrzygającej niemal o dobrym zarządzie skarbu, mianowicie co do podstaw, na jakich opierano rachunkowość państwową.

Uniwersały poborowe, umieszczane przy każdej konstytucji sejmowej, mieszczącej uchwałę podatkową, zawierają szczegóły wnoszenia opłat do skarbu publicznego. Za Zygmunta Augusta wydano w r. 1550 całkowitą „ordynację“, obowiązującą urzędników i pisarzów skarbowych i te normy obowiązywały też za króla Stefana w rozrachunkach o królewszczyzny. Termin do składania rachunków ze starostw oznaczony był na koniec grudnia każdego roku; to samo nakazano dzierżawcom cełł i żupnikom. W tymże terminie mieli oddawać gotówkę do skarbu. W razie wątpliwości przysyłano rewizora. Żadnych inwestycji, wkładów, naprawek, kupna sprzętów lub materjałów, zapłat rzemieślnikom i t. p. nie wolno wstawiać w rachunki i odejmować od należności skarbowej; wydatki potrzebne do prowadzenia gospodarstwa pokrywa starosta czy tenutarjusz, czy wogóle dzierżawca jakichkolwiek „prowentów“, ze swego. Jeżeli zachodzi potrzeba wystawienia nowego budynku, albo zaspokojenia jakiegoś znaczniejszego a koniecznego wydatku nadzwyczajnego, musi mieć dzierżawca pisemne na to zezwolenie od podskarbiostwa nadwornego

żeby to mógł zrobić na rachunek skarbu; musi mieć w porządku rachunki z tego, które będą przejrzane i zatwierdzone przez rewizorów królewskich. Tylko na naprawę zamków pogranicznych i takich dworów, „do których niekiedy zdarza się nam zajeżdżać“ (królowi), wolno bez osobnego pozwolenia wydawać do dwudziestu złotych rocznie „bez listów naszych“, t. j. bez pisma z kancelarji królewskiej. Widzimy z tego, że rozporządzenia podskarbiego nadwornego w tych sprawach wychodziły nie od niego wprost, lecz za pośrednictwem kancelarji królewskiej — niepotrzebnie ją obarczając.

Dnia ostatniego grudnia należało trzymać gotówkę w pogotowiu, żeby każdej chwili mogła być wpłaconą skarbowi. Co z dochodów brutto należało odjąć, mamy w „ordynacji“ drobiazgowo wyliczone. Zapłata czeladzi zamkowej i folwarcznej, żywność ich i ubranie. Ostrzega się z góry, żeby się w tem trzymać przepisów, zawartych w ostatnim inwentarzu (robionym przy każdej rewizji). Wykluczonem jest, żeby folwark miał nie dawać dochodu netto! Widocznie zdarzała się ochota do takiego manipulowania rachunkami, skoro ordynacja roku 1550 powiada: „Należy jednak baczyć, aby prócz tych zapłat i wychowania (t. j. utrzymania domu) starostów, sług oraz czeladzi, płynął corocznie z tychże folwarków jakiś do skarbu naszego (królewskiego nadwornego) pożytek ze sprzedaży zboża i mniej potrzebnego inwentarza, z lasów, oraz innych rzeczy domowych. Na tę okoliczność szczególniejszą przy obliczaniu się winni zwrócić uwagę pisarze skarbowi“.

Obliczanie samo opierało się w każdym wypadku na punktach umowy dzierżawnej z tenutarjuszem, celnikiem, żupnikiem, której oryginał znajdował się w archiwum skarbowem, a kopię miał dzierżawca i przy robieniu rachunku rocznego okazywał.

Zasady poboru podatków sejmowych wyłuszczane były za każdym razem obszernie w sejmowym uniwersale poborowym. Nie było jeszcze przepisów stałych, a zmiany czyniono często. Tylko na uniwersały przyjął się pewien szablon; bywają one układane według stałego wzoru, w który wpisywano, co było zmienne, wysokość stopy podatkowej i nazwiska osób poborców sejmowych. Ukła-

dał taki uniwersał pisarz skarbowy, pieczęć przykładał kanclerz a król dodawał swój podpis. Zazwyczaj były one już wydrukowane, gdy się sejm zbliżał ku końcowi posiedzeń (o ile nie spóźniano się z uchwałą), a egzemplarze rozsyłane były przez królewskich „komorników" do wszystkich województw, do starostw grodowych, gdzie postarano się o podanie ich do wiadomości ogółu. Znaczniejszą ilość egzemplarzy zachowywano dla poborców, żeby się każdej chwili mogli wykazać przepisami uniwersału wobec podatnika. W uniwersale bowiem mieściła się całkowita instrukcja dla nich.

Uchwała sejmowa podawała oczywiście tylko jednostkę podatkową, pewną normę, według której trzeba było w każdym wypadku z osobna wyliczyć kwotę podatkową. Zachodziły wypadki nierzetelności podatkowej, ukrywanie rzeczywistego stanu posiadania, prawdziwego dochodu i t. p. Podawano fałszywie ilość włók do podatku, ilość kmieci, zagrodników, młynów i t. d. Często nakazywano składać przysięgę w grodzie, że wykaz podany poborcy zgodny jest całkowicie z istotnym stanem rzeczy. Nie za każdym zresztą razem sprawdzano to na nowo; często kwit z ostatniego poboru służył za podstawę wymierzania następnego, nawet następnych.

W miastach wybierał podatek urząd miejski i ten urząd składał potem przysięgę przed poborcą sejmowym. Burmistrz i rajcowie stwierdzali własnoręcznymi podpisami i przyłożeniem pieczęci miejskiej rzetelność przedstawianego poborcy szczegółowego wykazu podatkowego, który zawierał spis domów, sklepów, warstatów i wszelkich kategoryj podatkowych, wyszczególnionych w uniwersale poborowym.

Od Żydów odbierało się też przysięgę na pogłówne. Mamy nakaz z r. 1578, żeby urząd miejski wraz z poborcą policzył Żydów „ze starszymi Żydy, którzy mają pod przysięgą zeznać, że je sprawiedliwie policzyli". Ale już w r. 1581 zrezygnowano z tych przysiąg, a ustanawiano ryczałt.

Dużo zachodów było z poborem czopowego, zanim oddano je całkowicie w dzierżawę. W pierwszych latach Batorego wybierał je skarb w zupełności, potem jeszcze częściowo przez poborców sejmowych. Trzeba było pilne mieć oko na piwowarów; przepisy szczegółowe znajdujemy w uniwersale 1578 roku, a obowiązywały one nadal. Każdy poborca w swoim okręgu „będzie powinien po wzięciu uniwersału poborowego objechać wszystkie miasta i miasteczka onego województwa abo ziemie. A tam ma z rady miejskiej abo z pospolitego człowieka jednego obrać, który przezeń i przez radę ma być pod przysięgą obowiązany, że tego podatku czopowego pilnie i wiernie doglądać i wybierać będzie według tego uniwersału; do którego ma być z rady miejskiej jeden przydawan. aby tem większa wiara była i pilność. Z czego się urząd miejski wymawiać nie ma, i za tą uchwałą będzie powinien pieniądze wybrane na kwartał poborcy oddawać za dostatecznem spisaniem regestru każdego i szynkowania, zapieczętowaniem pieczęcią miejską".

Po wsiach mieli właściciele dóbr odsyłać czopowe do poborcy przez karczmarzy z wykazem opatrzonym pieczęcią właściciela; karczmarz zaś przy oddawaniu pieniędzy ma składać przysięgę.

Do odbierania podatku od wina przywożonego wyznaczano poborców osobno, urzędujących w miejscach składowych, a więc w Dukli, Sączu, Krośnie od węgrzyna; w Kamieńcu i Śniatynie od małmazji i muszkateli; od win francuskich, reńskich i innych, na które nie było oznaczonych składów, pobierano opłatę na komorze gdańskiej.

Termin wybierania podatków bywał zwykle we dwa tygodnie po obwieszczeniu w powiecie uniwersału poborowego. Miejscem wpłat bywało zazwyczaj miasto powiatowe; tam w czasie oznaczonym zasiadał poborca. Łanowe i wogóle podatki ze wsi posyłało się przez sługę dworskiego lub kmiecia. Szlachta zagonowa posyłała z całej swojej osady szlacheckiej „przez dwu oraczów abo zagrodników swych". Z miasteczek znosili podatki burmistrze i rajcy do miasta powiatowego. Tylko po czopowe jeździli nieraz sami poborcy pod koniec kwartału, a nawet częściej do miast ludniejszych, w których w czasie krótszym więcej tej należytości gromadziło się.

Przy niecałkowitem uiszczeniu się nazywano kwotę zaległą, niedopłaconą, r e t e n t e m. Jeżeli dzierżawca kró-

lewszczyzny chybił w terminie, albo zanadto pozwalał sobie retent, a bez istotnej konieczności, wolno było umowę dzierżawną rozwiązać natychmiast i wyrzucić tenutaryusza. Zwłaszcza o kwartę egzekucja była surowa. Przy innych podatkach było postępowanie egzekucyjne nieco więcej złożone. Za kmieci musiał zapłacić właściciel wsi, jeżeli zalegali.

Poborca powinien był w ciągu sześciu tygodni od ogłoszenia uniwersału poborowego podać do starostwa każdego zalegającego podatnika, a starosta „pozywał" ich w ciągu najpóźniej miesiąca następnego; inaczej bowiem za retenty odpowiadał nie podatnik, ale poborca lub starosta, stosownie do tego, który z nich dopuściłby się zaniedbania obowiązku egzekucyjnego. Co starosta wybrał z retent, oddawał poborcy. Starostę, zalegającego z podatkiem, pozywał poborca do sąsiedniego grodu. Umorzyć zaległości mógł król, albo sąd starościński. Brano pod uwagę szkody poniesione od sił żywiołowych, od wojny lub moru, od pożaru, powodzi, gradobicia i t. p. Wsi pogorzałe miały „wolność" do lat czterech; podobnież miasta do lat pięciu.

W wybieraniu podatków panowała za Batorego wielka sprężystość i ścisłe wykonywanie przepisów. Poborcy pospisywali dawniejsze zaległości, a starostowie przeprowadzali egzekucję; pomimo to jednakże retent było niemało.

Należytości skarbu nadwornego odsyłano tam, gdzie się król znajdował, bo urząd skarbowy nadworny podróżował wraz z królem. Tylko skarb „kwarciany" miał stałe swoje miejsce, a mianowicie był niem od roku 1569 zamek w Rawie; stąd „skarb rawski". Do Rawy należało odsyłać „kwartę" corocznie w okresie trzech tygodni od Zielonych Świątek.

Podatki „koronne" postanowiono w roku 1576 zwieść wszystkie do Warszawy, i tam miała być kasa centralna państwowa. Ale kiedy utworzono urzędy kilku szafarzy, poborcy do nich pieniądze odsyłają i powstały skarby prowincjonalne cztery: w Wielkopolsce, Małopolsce, na Mazowszu i na Rusi. Tak było przez kilka lat. W roku 1578 kazano szafarzom odsyłać pieniądze co pół roku do podskarbiego. W roku 1580 nowa zmiana: Szafarzom kazano

w czterech terminach do roku, ostatniego lutego, maja, sierpnia i listopada znajdować się w Kaliszu, Sandomierzu, w Liwie i Przemyślu i tam mieli do nich zjeżdżać poborcy z gotówką; szafarze zaś odwozić mieli pieniądze do Warszawy trzy razy do roku: na Wniebowstąpienie, na Narodzenie N. M. Panny i na św. Mikołaja. W roku 1581 uproszczono to wielce, gdyż wybrano w tym roku dwóch tylko szafarzów: jeden siedział w Warszawie odbierać pieniądze od przyjeżdżających poborców, a drugi bawił przy wojsku i tam wypłacał należytości (podatki sejmowe służyły niemal wyłącznie na cele wojskowe). To urządzenie utrzymało się.

Właściwie tedy były w Koronie trzy skarby: nadworny, kwarciany (w Rawie) i podskarbiowski, od którego oddzielał się niekiedy jeszcze szafarski, jako jego samorządna część. Robiono ciągle próby rozmaite i w tej dziedzinie: w latach 1576 i 1577 łączono skarby nadworny z koronnym i rawskim, tak, iż w tych latach spotykamy jeden tylko skarb.

Gotówkę chowano w zamczystych skrzyniach, od których pisarze skarbni posiadali oddzielne klucze. Ponieważ pieniądz był tylko kruszcowy, w „monecie brzęczącej", zajmował dużo miejsca. Często sypano pieniądze do worków, znaczonych numerami, znakami i cyfrą zawartej gotówki; worki składano do odpowiednio urządzonych beczek. W beczkach też przewożono je z miejsca na miejsce w razie potrzeby.

Ogólny porządek w księgach rachunkowych i pomocniczych był, jak na owe czasy, wzorowy. „Rejestra i księgi skarbowe, wiele (według dzisiejszych wymagań) przedstawiają braków, ale mimo to względnie do innych państw zachodnich, Niemiec, Francji, Anglji i t. d., spotykamy tu, przyznać trzeba, niekiedy ład wyjątkowy, porządek chwalebny i podziwienia godny. Całość sprawia na nas nadzwyczaj korzystne wrażenie. Na tem polu współcześnie Polska, rzec można, nietylko dotrzymała kroku zachodnim krajom, co więcej, powiedzmy bez ogródek, wyprzedziła stanowczo wiele innych mocarstw".*)

*) Pawiński Adolf: Skarbowość w Polsce za Stefana Batorego, str. 92.

W skarbie nadwornym utrzymywano wzorowe rejestra królewszczyzn. Weźmy dla przykładu rejestr ułożony w Grodnie i datowany 30 marca 1580 roku. Obejmuje on najdokładniejsze wykazy dóbr trojakich: będących w t. zw. „gołem dożywociu", t. j. takich, z których za szczególnym przywilejem króla (zazwyczaj za zasługi wojenne) wpływała do skarbu sama tylko kwarta; następnie dóbr wydzierżawianych dożywotnio, albo na pewien czas krótszy wraz z wykazem żup oraz ceł, stanowiących dochód skarbu królewskiego; wreszcie dóbr, które były zarządzane na rzecz skarbu przez administratorów skarbowych. W każdym z tych działów wykazane są dobra w porządku województw i ziem, oddzielnie z każdej krainy. Wszędzie podano nazwisko i godność dzierżawcy, „taksę", t. j. oszacowanie majątku, ustanowione przez „lustratorów", wysokość kwarty należnej i kwotę przypadającą na osobisty dowolny użytek dzierżawcy, wreszcie sumę dzierżawną. Posiadamy przeto w wykazach owych dokładny obraz „majątku stołu królewskiego" i stosunków w królewszczyznach.

Dochowane księgi podskarbiostwa nadwornego wykazują dochody w ścisłej kolei. Na początku pozostałość, „remanent" z roku poprzedniego, następnie wykaz dochodów ze starostw i dzierżaw Małopolski, Wielkopolski, Mazowsza, Rusi, poczem rachunki z żup krakowskich i ruskich, z ceł lądowych i wodnych i z innych „prowentów" „stołu królewskiego". W każdym dziale mieści się, jeśli nie u spodu kolumny, to zawsze pod koniec księgi suma ogólna — a z zestawienia ich według działów ułożono w końcu tabelę całkowitego stanu dochodów, „tabelaryczne wykazy ogólnej percepty".

Wykazy wydatków znajdują się na odwrotnej stronie każdej księgi, tak pisanej, iż można je z obu stron otwierać, bo z obu stron pisano. Tu uwzględnione są rachunki szczegółowe, sporządzane przez zarządców kuchni królewskiej, piwnicy, stajni, zwierzchników czeladzi i t. d. Wydatki notowane zawsze według pewnych stałych działów. Na czele rozchód na jałmużny i ofiary kościelne; potem dział wydatków na stół, czeladź, dworzan, komorników i gońców; następnie wydatki na posłów ziemskich, na posłów

zagranicznych, na upominki i t. d. Pod koniec każdej księgi i tu tabele sumaryczne.

Każdego roku obliczano i zapisywano przewyżkę lub deficyt.

Do szczególnie porządnie prowadzonych ksiąg należą „regestra kwarciane", odznaczające się ścisłością i jasnością. Ponieważ kwartę opłacano ze wszystkich dóbr królewskich, stanowią te księgi rok rocznie najdokładniejszy spis majątku skarbu nadwornego, oraz posiadaczy królewszczyzn.

Rejestra poborowe, to spisy, podług których poborcy zdawali pieniądze. „Regestrowali" tedy wsie wszystkie według porządku parafij, a po wsiach karczmy, młyny i wogóle wszystko, od czego należało się cokolwiek skarbowi. Zapisano nazwisko dziedzica wsi, ilość łanów, kmieci, zagrodników, rzemieślników, karczmarzy, młynarzy, a przy każdej pozycji liczba wybranych pieniędzy. Mamy więc w tych księgach cały obraz wsi polskiej owych czasów! Oddzielne znów wykazy miast podają nam ilość rzemieślników każdego cechu, ilość przekupniów, ludzi bez stałego zajęcia, t. zw. „hultajów" nawet. „W końcu rejestru poborowego przedstawiano w liczbach wykaz treściwy wszystkich razem w powiecie łanów kmiecych, łanów szlachty zagrodowej, zagrodników i komorników, młynów, karczem, pił, foluszów i t. d., dodając zarazem sumę ogólnego dochodu z całego powiatu, tak ze wsi, jakoteż z miast wszystkich".

Wszystkie te księgi dotyczą pewnego roku, jednego tylko roku. Bilanse pewnego okresu czasu mamy z ksiąg pisarzów skarbowych. „Rejestra te jednak, których ślady jeszcze się dochowały, nie są bynajmniej podobne do dzisiejszych ksiąg kasowych; przedstawiają one raczej rodzaj podłużnych a wąskich kartek nie zeszytych, nie oprawionych, na których pisarze zapisywali przychód lub rozchód, częściowo, pojedynczo lub w większych grupach".

Podskarbi koronny miał prawo urządzać każdej chwili rewizję kasy i ksiąg. Rejestra skarbu nadwornego ulegały rewizji samego króla, który niekiedy wyręczał się kimś zaufanym, podkanclerzym, biskupem jakim lub kimś z senatorów świeckich. Do rewizji kwarty istniały szczegó-

łowe przepisy. Rachunki musiał podskarbi zdawać na każdym sejmie w sześć dni od zaczęcia sejmu. Do rewizji sejmowej wybierano deputatów z senatu i z Izby poselskiej.

Administracja finansowa w Prusiech była również nadzwyczaj prostą. Sejm pruski wyznaczał poborców podobnie, jak w Koronie, a pieniądze i rachunki oddawano „zawiadowcy skarbu na grodzie malborskim“ (dispensator). W r. 1537 senat pruski próbował otrzymać kontrolę nad poborcami, lecz król powierzył to starostom. Tegoż roku proponował senat, żeby zamiast mianowania za każdym razem poborców sejmowych, poruczyć na stałe pobór podatków starostom; król zadecydował, że tylko gotówkę mają odtąd poborcy oddawać nie wprost „dyspensatorowi malborskiemu“, lecz starostom. W egzekwowaniu należności skarbowych posiadali starostowie władzę samodzielną.

Z Wielkiego Księstwa Litewskiego nie dochowały się nam tak obfite i wszechstronne źródła do historyi skarbowości, jak w Koronie; toteż mniej o tym przedmiocie wiemy na Litwie. Skarby były osobne, tak nadworny, jakoteż pospolity, ale urządzenia nie wiele się różniły, a od unji lubelskiej 1569 roku sposób opodatkowania był taki sam tu i tam, z niewielu odmiennościami z powodu odmienności stosunków. Jedna tylko była różnica znaczniejsza: brakło kwarty.

Często w przepisach skarbowych dla Wielkiego Księstwa spotykamy większą dokładność, więcej przewidywania, a nieraz i więcej praktyczności, niż w Koronie. Przyczyna prosta: Litwa naśladowała Koronę, szła za nią, brała z Polski urządzenia już wypróbowane, a więc przy których zdawano sobie już sprawę z niedostatków ich. W Koronie trzeba było jednak czekać sposobności, żeby rzecz udoskonalić — gdy tymczasem na Litwie można to było zrobić odrazu, przy samem wprowadzaniu danego urządzenia.

Np. przy wybieraniu szosu cóż słuszniejszego nad to, żeby więcej płaciły domy w lepszem wystawione położeniu, a mniej leżące na uboczu, daleko od drogi i targu? A jednak tylko w Wielkiem Księstwie znajdujemy od roku 1567 powtarzający się przepis, żeby domy dzielić

co do wysokości podatku na trzy kategorje: rynkowe domy, uliczne i przedmiejskie.

Były na Litwie stany i zawody, w Koronie nieznane. Np. duchowieństwo prawosławne, żonate, mało inteligentne, słabo uposażone, a więcej potrzebujące dla siebie chleba powszedniego. Od popów trudno byłoby otrzymać „dobrowolną ofiarę“ na skarb Rzpltej, która u duchowieństwa katolickiego wynosiła nieraz więcej, niżby sejm był wymagał. Popów trzeba było opodatkować. Zważywszy ich niemajętność, kazano im płacić tak samo, jak od kmiecych łanów, po złotemu od włóki. Ale były parochie, gdzie popi nie mieli ani ról, ani kmieci osadzonych na nich; płacili tedy od dochodów swoich po dwa złote rocznie, a protopopi po cztery złote.

Rozdział III.

WIEK XVII i XVIII.

1. Skarb i moneta do połowy XVIII wieku.

Po Jagiellońskich czasach nastaje wielki rozmach ekspanzji polskiej. Przewaga państwa polsko-litewskiego w Europie wschodniej, przygotowywana długo przedtem, nadaje wnet państwu najszersze granice. Okres największej potęgi Polski zaczyna się od Stefana Batorego (1576—1586) zwycięskich wypraw moskiewskich i trwa do pokoju polanowskiego za Władysława IV w roku 1634 — a więc niestety niedługo, jakby dla zadokumentowania prawidła, że niełatwo coś wytworzyć, ale jeszcze trudniej utrzymać. Dwa pokolenia zaledwie radowały się hegemonją i stanowiskiem prawdziwie mocarstwowem Polski; tylko przez dwa pokolenia trwa rozpęd wzięty za Batorego. Krótki okres, wielce pouczający pod każdym względem; umiano piąć się wówczas w górę, nie umiano zapewnić sobie równowagi, potrzebnej, by się w górze utrzymać.

Cóż jest głównym filarem politycznej potęgi, jeżeli nie skarb pełny?

Odrębność skarbu nadwornego a „pospolitego“ stanowiła niewątpliwie wielki postęp, bo zapobiegała trwonieniu skarbu w razie panowania monarchy o mniejszym stopniu roztropności, a co ważniejsza, używaniu podatków na cele dynastyczne, obce interesom państwa narodowego. Tyle odstraszających przykładów dostarczały pod tym względem inne kraje, iż polski ten pomysł stanowi największe dobrodziejstwo dla państwa. Ale postęp nie może

na czemś utknąć, bo przestaje być postępem. Skoro założono odrębny skarb, poddany kontroli sejmowej, winno się było w dalszym rozwoju dojść do tego, żeby wogóle wszystkie a wszystkie dochody, nawet stołu królewskiego, zależały od sejmu. Ten stan urządzeń skarbowych osiągnięto w Europie aż dopiero w drugiej połowie wieku XIX! — nie dziwmy się tedy, że go w Polsce nie było i jeszcze być nie mogło. Dwojakość skarbu lepszą była od wydania całego skarbu do dyspozycji dworu; ale jeszcze lepszą byłaby jednolitość skarbu taka, żeby nic a nic nie zależało od stopnia roztropności i cnoty obywatelskiej dworu. To przywrócenie jedności skarbu, lecz z poddaniem wszystkiego pod kontrolę sejmu, wybiegało chronologicznie — niestety — aż poza utratę niepodległości.

Aż do okresu rozbiorowego nie mamy — niestety — niemal niczego nowego do zapisania w sprawach tyczących administracji skarbowej. Przeżywały się stopniowo urządzenia dawniejsze, nie udoskonalane. Czasy się zmieniały, ale administracja nie dostosowywała się do nich, a zatem musiał nastąpić upadek.

Za Jana III Sobieskiego wydano „instruktarz celny“ t. j. taryfę celną, z której wynika, że kupiec, czy też spedytor lub szyper (od galarów) musiał oprócz cła opłacać jeszcze opłatę dodatkową, a jeżeli towar był ważony, dwie opłaty, służące oficjalistom celnym. Opłaty celne wpisywano do „membrany“, t. j. do umyślnego zeszytu kwitowego, a od każdych zapisanych 15 groszy cła przypadał grosz szesnasty oficjalistom; był to „akcydens szesnastugroszowy“. Nadto od ważenia należało się „wagowe“ po trzy grosze od cetnara na utrzymanie wag w porządku i dla stróżów przy wagach.

Drobny to przyczynek do dziejów techniki postępowania skarbowego, lecz godzien uwagi dlatego, że w „szesnastym groszu“ mieści się dążność do ustalenia płacy oficjalistów“, tych właściwych urzędników, bezpośrednio z dochodów publicznych. Jakoż zajmowano się tą kwestją (o czem jeszcze niżej), ale niestety nie rozwiązano jej, a „szesnasty grosz“ pozostał tylko śladem drogi, dobrze obranej, na którą jednak nie wstąpiono wszechstronnie i zupełnie, jakby należało.

Drugą koniecznością administracji skarbowej była decentralizacja jej. I to rozumiano w wieku XVII, a stosunki same parły w tym kierunku. Do czynienia wypłat w imieniu państwa urządzono kasy prowincjonalne, co stanowiło niewątpliwy postęp. Głównie chodziło o wypłaty należności wojskowych. Zaspokajano je atoli gotówką ze skarbu dopiero natenczas, gdy zabrakło innego sposobu, niezmiernie znamiennego: przekazywano mianowicie wojsku do egzekwowania zaległości podatkowe, które dany oddział wojska zabierał zaraz na swoje potrzeby.

„Kasa prowincjonalna czyniła też wydatki podług nadsyłanych z komisji skarbowych asygnacyj. Największą cyfrę stanowiły zawsze wypłaty oddziałom wojska koronnego, konsystującym w granicach prowincji. Płacono w części gotowizną, złotem, a w części „delatami", t. j. wykazami: kto, w jakich dobrach lub w jakiej miejskiej possesji nie uiścił w terminie należnej skarbowi opłaty. Chorągiew lub kompanja, otrzymawszy taką delatę, udawała się, a raczej wysyłała kilku oficerów z szeregowymi do zalegających kontrybuentów i ci wybierali swoją należność w drodze egzekucji przymusowej. Taki sposób egzekwowania zaległych podatków i należności zalecał się zapewne oszczędnością dla skarbu, ale, pomijając niedogodności dla egzekwowanych kontrybuentów, mógł być używany tylko w przypuszczeniu, że wojsko nie pójdzie na wojnę. Ponieważ jednak w XVIII wieku Polska żadnej prawie wojny nie prowadziła aż do roku 1792, więc i odwieczny system delat mógł się stale utrzymywać".

Poza tym szczegółem nie słychać zresztą o decentralizacji, którą trzeba było uzupełniać i rozwijać coraz bardziej. I na tem wogóle koniec „nowości" administracji skarbowej w całym okresie wieku XVII i znaczniejszej połowy XVIII wieku. Dodajmyż jeszcze, że na samym początku tego okresu, w roku 1609, ustanowiono na Litwie osobny trybunał skarbowy.

Dużo jest natomiast do omówienia w sprawie monetarnej, a niestety, nic dobrego. Jestto rzecz zasadnicza; gdyby pieniądz stał należycie, inaczej obracałby się skarb, i siłą rzeczy wytworzyłyby się nowe urządzenia. Pieniądz

atoli upadł, a wraz z tem nastała stagnacja, nietylko zresztą w sprawach skarbu.

Przez cały wiek XVI obniżała się stopa pieniężna, a pogorszyło się to jeszcze bardziej pod koniec wieku XVI i z początkiem XVII, aż w drugim i trzecim dziesiątku lat XVII stolecia wytworzyło się powszechne w całej Europie, a wielce groźne przesilenie pieniężne. Finanse całej Europy stały wogóle nieszczególnie. W Hiszpanji, we Francji i w Holandji, a więc w najbogatszych krajach Europy, nastąpiły bankructwa państwowe, a rządy tych państw chwyciły się za przykładem średniowiecza psucia pieniądza, jako środka powiększenia dochodów. Czynił to często także Henryk VIII angielski i trwało to aż do roku 1567 w Anglji. Francuskie mennice psuły pieniądz aż do r. 1640. Hiszpanja zeszła w wieku XVII na walutę miedzianą. Habsburgowie w Niemczech bili talary coraz gorsze, aż doszło do tego, iż wyrabiano je całkowicie z miedzi i tylko powlekano lekko srebrem. U nas stopa monetarna była za Batorego już o 15% niższa, niż za Zygmunta Starego.

Ale pieniądz polski był jednak lepszy od zagranicznego i skutkiem tego Polska naraziła się na wywóz swego stosunkowo dobrego pieniądza za granicę dla celów spekulacyjnych. Zrozumiano to niebezpieczeństwo. W r. 1589 uchwalono odpowiedzialność zarządu mennic przed sejmem, same mennice puszczono jednak w dzierżawę. Namnożyło się też mennic: były w Krakowie, Poznaniu, Olkuszu, Bydgoszczy, Malborgu, w Warszawie i Lublinie, a wychodziły z nich pieniądze coraz gorsze. W r. 1601 postanowiono, żeby były tylko dwie mennice, w Krakowie i Olkuszu i to pod bezpośrednim zarządem podskarbiego koronnego. Pieniądz jednak deprawował się ciągle, bo monetę polską wywożono za granicę. W r. 1598 podwyższono cenę dukata na 58 groszy, a w roku 1611 na 79 groszy, ale nie zdało się to na nic. Na Pomorzu tylnem bowiem, w obrębie Rzeszy Niemieckiej, bito z polskich „trojaków" liche „półtoraki", które następnie przez Gdańsk wwożono do Polski. Ażeby zapobiedz fałszowaniu pieniądza, kazano także w polskich mennicach wybijać półtoraki i trojaki, czyli t. zw. dutki pełnej wagi. Ale wtenczas zaczęto wywozić nasz pieniądz do Belgji i tam bito z nich

t. zw. grosze szrekenberskie, które wnet się rozeszły po całych Niemczech.

Prawodawstwo polskie starało się usilnie załatwić sprawę monety według wszelkich zasad sprawiedliwości i obniżyć cenę talara w groszach. Nie zdało się to na nic, skoro w sąsiednich Niemczech talar szedł właśnie w górę i był zawsze o kilkanaście groszy droższy. Prosty więc rachunek doradzał kupcom skupywać talary w Polsce, a pozbywać się ich w Niemczech. Korzystali na lepszym polskim pieniądzu tylko Żydzi spekulanci; skupywali, przepłacając chętnie o kilka groszy na sztuce talara i wywozili do Niemiec. Konstytucja sejmowa roku 1620 uchwaliła cenę talara w Polsce aż na 75 groszy, ale w Niemczech płacono za niego wtedy już cztery złote!

Skutkiem podniesienia ceny talara wartość jego w kruszcu była mniejszą, nawet znacznie mniejszą od równoznacznej wartości drobnej monety. Zaczęło się więc na dobre przetapianie na „drobne“ (Gdańsk w tem przodował). Ceny towarów podskoczyły szalenie, opinja publiczna szukała zaś winowajców w kupcach, w zarządzie mennic, w osobie podskarbiego, a nawet samego króla — co świadczy o tem, jak coraz mniej było znawców tej sprawy w Polsce. W r. 1616 mniemano, że fałszerstwu zapobiegnie wybijany co roku nowy stempel z nową datą roczną. Na fałszerzy wyznaczono karę konfiskaty majątku i ucięcia ręki; oczywiście nie zdało się to na nic. W r. 1623 zgodzono się na „redukcję pieniądza“, a więc na środek, który w XVI wieku odrzucono. Obniżono stopę menniczą i w r. 1624 talar rzeczywiście potaniał, lecz na krótko, a w roku 1626 stał aż na 88 groszy. Przypuszczając, że moneta bywa fałszowana w mennicy, przeprowadzono śledztwo w tymże roku 1626 i z ogromnem zdumieniem stwierdzono, że pieniądz polski bity był jak najściślej według „ordynacji“, że więc mennice nic nie winne.

Następnego roku chwycono się radykalnego środka przeciw wykupywaniu polskiej monety, a mianowicie wstrzymano całkiem bicie monety drobnej. Ale czasy wojen szwedzkich nie były porą sposobną do przeprowadzania reformy walutowej, zwłaszcza że dowóz srebra był utrudniony.

Za Władysława IV ustanowiono nową stopę i nowe monety, ale przesilenia nie zażegnano, tylko sztucznie je wstrzymano zaprzestaniem bicia monety zdawkowej i ograniczeniem robót w mennicach. Kraj zalany był obcą monetą, a polskie talary ledwie się czasem z mennicy pokazały, zaraz znikały zagranicą. Kiedy nastały czasy „potopu“, przestały całkiem funkcjonować mennice koronne, a tylko we Lwowie bito pieniądze ze srebra kościelnego. Ażeby zapłacić olbrzymie długi, spowodowane ciągłemi wojnami, musiano obniżyć walutę pieniężną aż w dwójnasób niemal! W roku 1658 pozwolono wybić miedzianych szelągów aż za dwa miljony zł. p. — skutkiem czego wnet nastąpił szacunek pieniądza poniżej jego istotnej wartości, i to o 25—30%. Była już wtenczas miedziana moneta we Francji i w Szwecji, a do Polski przewieziono przez sam Gdańsk 600 cetnarów miedzi na cele mennicze. Powstał okropny hałas, gdy pojawił się pierwszy polski szeląg miedziany, ale szeląg pozostał monetą obiegową. Kiedy w roku 1662 okazało się, że skarb winien samemu wojsku 12 miljonów, musiano się powtórnie chwycić tego samego środka poprawy (chwilowej) skarbu. Wnet powstał nowy pieniądz polski srebrny, wartości nominalnej 30 groszy, ale wartość istotna wynosiła tylko 12 groszy. Na tym pieniądzu wybito znamienny napis: „dat pretium servata salus“ (cenę nada osiągnięte ocalenie — t. j. wybawienie państwa od najazdów). Wtedy talar podskoczył tak, iż w ciągu lat trzech nastąpiła taka zmiana faktyczna stopy, jak przedtem nie dokonała się ani przez całe stolecie. Przy zmianie weksli w Belgji tracił polski kupiec już 16%. Ceny i płace podskoczyły w dwójnasób, obniżył się zaś dochód z ceł, z czynszów i t. p.

Poprzednie zamieszanie pieniężne poczęło się za granicą i sprowadziło pośrednio w Polsce za Zygmunta III upadek waluty; ale przesilenie lat 1663—1669 pochodziło z przyczyn, tkwiących w samychże stosunkach polskich. Wtedy za reformą przemawiali najbardziej kupcy, bo woleli stracić raz (na przesileniu nieuchronnem przy powrocie do stopy dawnej, wyższej), niż ponosić szkody nieustannie. W ciągu sześciu lat kurs pieniądza padł o 100%. Kwestja pieniężna jest niewątpliwie najdokładniejszym wy-

kładnikiem stosunków nietylko ekonomicznych, ale też społecznych i politycznych, a tymczasem państwo polskie straciło za Jana Kazimierza (1648—1668) zdatność i siłę do przeprowadzenia jakiejkolwiek reformy waluty. W roku 1676 za Sobieskiego (1674—1696) uchwalono otworzyć mennicę srebrną i złotą, ale uchwały nie można było wykonać „dla drogości materjałów i podrożenia wekslów"; w r. 1685 zamknięto całkiem mennicę srebrną. Upadek pieniądza trwał bez przerwy aż do czasów Stanisława Augusta.

Ale bo też za Wazów i potem aż do początku drugiej połowy XVIII wieku nastał upadek okropny nauk, upadek w szczególności nauki finasów w Polsce. Za Jana Kazimierza nie było w Polsce już zgoła teoretyków finansistów, a rozprawa Kopernika o monecie... była całkiem nieznaną temu pokoleniu! Wydawano drukiem tylko pisma ulotne, które prześlizgiwały się po powierzchni przedmiotu, niosąc rzekomo „praktyczne" rady i wskazówki, którym jednak zbywało jedynego rzetelnego podkładu, jakim być może tylko podkład naukowy. Nastąpił w końcu całkowity zanik zmysłu naukowego do tych spraw.

Przez cały wiek XVII i pierwszą połowę wieku XVIII obniża się też ciągle wywóz towarów z Polski, a natomiast wzmagał się nadzwyczajnie przywóz.

Nietylko dobrobyt malał. Spełniły się w całej rozciągłości przestrogi Kopernika, który powiedział był około roku 1525: „Niemożliwe jest osięgnąć z bicia złej monety tyle zysku, ile jest straty z jej obiegu przez długie lata". Pomagano skarbowi kilka razy w gwałtownej potrzebie w ten sposób, że popłacono długi monetą gorszą, wybrnięto z najbardziej naglącej trudności raz i drugi na krótki czas, ale pogorszenie stałe monety, „obieg jej przez długie lata" sprowadziły następstwa wprost przeraźliwe.

Zastanówmy się nad innemi jeszcze słowy Kopernika: „Szczególniej te kraje kwitną, które mają dobrą monetę; upadają zaś i giną, które używają złej. Wiadomo, że te kraje, które używają dobrej monety, obfitują w sztuki piękne, wyborowych rzemieślników i dostatek, a tam, gdzie licha moneta w obrocie, przez gnuśność i uporną

bezczynność jest zaniedbana uprawa sztuk pięknych i nauki, a dobrobyt zanika. Lichy pieniądz lenistwo raczej krzewi, aniżeli stanowi pomoc dla biednych ludzi".

Gdyby te słowa były zacytowane w ustępie 9 poprzedniego rozdziału, kiedy była mowa o Koperniku po raz pierwszy, wzbudziłyby może wrażenie przesady. Jakość pieniądza, a sztuki piękne i... pracowitość lub lenistwo! Ale gdy się je cytuje do drugiej połowy wieku XVII i do trzech ćwierci XVIII wieku, nabierają dziwnej mocy i zmuszają do zastanowienia się, bo... wszystko a wszystko co do słowa okazało się w tym okresie prawdą. W końcu przyszło nawet lenistwo...

Doświadczenie historyczne stwierdziło prawdziwość twierdzeń Kopernika z całą ścisłością. Tak jest! Wraz z podleniem monety podleje wszystko; psują się nawet charaktery i upada moralność w takim czasie. Psuje się wszystko. I dlatego kwestja ta pozostaje w związku z dziejami administracji; psuje się bowiem przy złym pieniądzu i administracja. Związek przyczynowy jednego z drugiem prosty a mianowicie:

Upada oświata, bo społeczeństwo coraz mniej może na nią łożyć. W ciągu XVII wieku malała ilość druków polskich wprost przeraźliwie; książka polska zanikła, zamierała, aż około roku 1750 przestała niemal całkiem pojawiać się. W ciągu pierwszej połowy XVIII wieku cały naród odzwyczaił się od czytania książek; oduczono się całkiem myślenia oderwanego, naukowego. Upadły nauki pielęgnowane dawniej, nowe wcale się nie wytworzyły; przepadła nauka ekonomiczna, a nie powstała teorja prawa. Nie było teoretyków, nie było uczonych prawników— a zatem nie mogła wyrobić się teorja administracji. Nikt się tem naukowo nie zajmował.

Nie ulega wątpliwości, że skutkiem zubożenia Polski w wieku XVII utknął rozwój parlamentaryzmu naszego, utknęły wszelkie urządzenia państwowe i na mieliźnie jednostronnego ustroju zubożałego społeczeństwa ugrzązł dalszy rozwój administracji.

Co więcej—nastąpiło cofanie się całego ustroju społecznego. Bez dobrobytu niema demokracji. W wieku XVIII, aż do pierwszego rozbioru mniej więcej,

państwo było igraszką w ręku możnowładców i... gęboszów sejmikowych; a ostatecznie zawsze na sejmikach okazała się przewaga możnowładztwa. Najbogatsi decydowali o losach ubogiego kraju, a gębosze bywali na ich usługach. W taki-to sposób przyjęła się doktryna o „złotej wolności“ i t. p. A że możnowładztwo miało twierdzę swą nie w Koronie, lecz na Litwie i Rusi, nastaje wpływ nie Polski na Litwę i Ruś, lecz odwrotnie...

Zygmunt August utorował drogę — jak mniemał — szybszemu wpływowi polskich pojęć życia publicznego na Litwę. A jednak miało się stać wprost przeciwnie; niebawem Litwa poczęła wywierać stanowczy wpływ na Polskę i z państwa demokratycznego miała ją przekształcić na arystokratyczne.

Sprawić to miała zmiana stosunków ekonomicznych; fatalne zubożenie Polski i Litwy nie sprzyjało potem dalszemu rozwojowi demokracji. Ustrój demokratyczny wymaga zasobnego podłoża ekonomicznego; inaczej albo wyradza się w ochlokrację i w panowanie spekulantów politycznych, albo też następuje reakcja, powrót do pierwotniejszego ustroju życia publicznego — pomimo postępowych form ustawodawczych, które też stają się przy ubóstwie czczemi formami.

Upadku państwowego i kulturalnego Polski były jeszcze inne przyczyny, lecz zubożenie kraju jest najbardziej znamienną, a licha moneta tego symbolem najdosadniejszym; dlatego na tę stronę przedmiotu należy starannie zwracać uwagę. W narodzie pozbawionym zmysłu ekonomicznego trzeba korzystać z każdej sposobności, żeby oświecać ten ciemny kąt naszej umysłowości.

2. Urzędy główne i sejmowanie do połowy XVIII wieku.

W wieku XVII ustaliły się ostatecznie urzędy, które stanowią cechę dawnego państwa polskiego i dotrwały już aż do końca Rzpltej, charakterystyczne dla rodzaju i trybu jej administracji.

Posiadamy kompletny spis urzędników Rzpltej z roku 1613, w porządku ich hierarchicznej godności. Ponieważ pozostał porządek ten niezmieniony aż do końca, przytaczam go tutaj niemal w całości. Urzędnicy Korony

i Litwy, całej tedy Rzpltej dzielą się nadal na urzędników rzędu senatorskiego i niesenatorskiego. Senatorscy są ministrowie, mianowicie po czterech z Korony i W. Księstwa; marszałek wielki, kanclerz, podkanclerzy, podskarbi. Piąty wśród nich, marszałek nadworny, zasiadał w senacie, bo się to utarło, nie mając z razu do tego właściwej podstawy prawnej. Sejm z roku 1635 zdecydował, żeby go liczyć do senatu, lecz zasiadać ma niżej podkanclerzego. Trzy lata przedtem, w roku 1632, umówili się marszałkowie koronny wielki i nadworny, żeby każdy z nich bawił przy dworze kolejno przez cztery miesiące. Ministrem został marszałek nadworny dopiero w roku 1775, aż po pierwszym już rozbiorze.

Niesenatorscy dzielą się na urzędników królestwa, ziemskich i dworskich. Urzędnicy państwowi (koronni i w tym samym porządku litewscy) są: hetman wielki, hetman polny, dowódca wojsk nadwornych, sekretarz wielki, referendarz duchowny, referendarz świecki, podczaszy, krajczy, miecznik, podskarbi nadworny, asesorzy sądów nadwornych, pisarz wielki, instygator.

Urzędnicy ziemscy: podkomorzy, chorąży, sędzia, stolnik, podczaszy, podsędek, podstoli, cześnik, łowczy, wojski, pisarz, miecznik, skarbnik.

Urzędników dworu jest katalog najdłuższy, zawiera aż 38 rubryk: podkomorzy najwyższy, podczaszowie, krajczowie, chorąży, koniuszy, kuchmistrz, woźny, podkomorzowie czyli łożniczowie, cześnik, podstoli, podkoniuszy, łowczy starszy, stolnicy, sekretarze, dworzanie właściwi, dworzanie płatni, paziowie, komornicy (pokojowcy), pisarz wielki skarbu, halabardnicy, lekarze, kapelani, pisarze skarbu, muzycy, odźwierni, straż przyboczna, stanowniczy (kwatermistrz), podwoźniczy (nad podwodami, karetami i t. p.), szafarz, piwniczny wina, trębacze, tympaniści, masztalerze, srebrowi, kucharze, rzemieślnicy, łowczowie, służba.

Podwoźniczy, dworzanie, sekretarze, paziowie i łożniczowie byli urzędnikami tak Korony, jakoteż Litwy, należeli tu i tam i nosili tytuł „królewskich“.

Na Litwie odbywał się rozwój urzędów podobnież jak w Polsce, gdyż na wzór Polski. W wieku XVII dzielono na Litwie urzędników niesenatorskich na trzy kategorje:

urzędników stanu Wielkiego Księstwa, urzędników dworu i powiatowych. Urzędnikami państwa byli hetmani, referendarze, podczaszy, krajczy, miecznik, chorąży, podskarbi nadworny, oboźny, łowczy, pisarze i t. d. Urzędnikami dworu litewskiego są podkomorzy nadworny, podczaszy nadworny, krajczy, chorąży, koniuszy, kuchmistrz, wozowniczy, łożniczowie, dworzanie, paziowie i t. d.

W wieku XVIII było dygnitarzy i urzędników stanu na Litwie już 18, wojskowych osobno licząc 6, a nadwornych tylko 4. Nadworni przemieniali się bowiem z czasem i w Koronie i na Litwie na urzędników Rzpltej, koronnych i wielkoksiążęcych, na urzędników stanu.

Z początkiem wieku XVIII wyrobiły się pewne zmiany w porządku wyższych urzędów — rzeczywistych i tytularnych — czyli, jak mówiono, w porządku dostojeństw (dygnitarstw) cywilnych, które w Koronie oddzielnie i oddzielnie we Wielkiem Księstwie litewskiem były następujące: Wielki sekretarz, referendarz, podskarbi nadworny, podkomorzy, chorąży, chorążowie nadworni, miecznik, koniuszy, podkoniuszy, cześnik, krajczy, stolnik, podstoli, podczaszy, łowczy koronny i nadworny, regent, metrykant, pisarz sądowy, czterech pisarzy wielkich na Litwie, dwóch pisarzy skarbowych w Koronie, trzech pisarzy skarbowych litewskich, kustosz koron koronny i drugi litewski, instygator i podinstygatorowie. Wojskowe dostojeństwa były: hetmani wielcy i polni, pisarz polny, wielcy strażnicy, oboźni i generałowie artylerji.

Urzędnikami ziemskimi w Koronie, po powiatach, byli: podkomorzy, chorąży, sędzia, podsędek, pisarz, stolnik, podczaszy, podstoli, cześnik, łowczy, miecznik, skarbnik, wojski. Na Litwie szereg ten był dłuższy: marszałek ziemski, tywun (ciwun), horodniczy, mostowniczy, budowniczy, krajczy, koniuszy, strażnik, leśniczy, oboźny.

Urzędnikami grodu byli: starosta, podstarości, podwojewodzi w Prusiech, burgrabia, pisarz grodzki, surrogator starosty (do wyjazdów zastępca), surrogator pisarza grodzkiego, surrogator podkomorzego (do wstępnych czynności przy procesie granicznym).

Od roku 1569 organizacja senatu i izby poselskiej pozostały niemal niezmienionemi aż do r. 1764. Senatorów

136 zasiadało w oznaczonym uchwałą sejmu lubelskiego 1569 r. hierarchicznym porządku i w tejże kolei składali swe vota, a mianowicie:

1 arcybiskup gnieźnieński; 2 arcybiskup lwowski; 3 biskup krakowski; 4 biskup wileński; 5 biskup kujawski; 6 b. poznański; 7 b. płocki, 8 b. warmiński; 9 b. łucki; 10 b. przemyski; 11 b. żmujdzki; 12 b. chełmiński; 13 b. chełmski; 14 b. kijowski; 15 b. kamieniecki; 16 b. inflancki; 17 b. smoleński.

18 kasztelan krakowski.

19 wojewoda krakowski; 20 woj. poznański; 21 w. wileński; 22 w. sandomierski; 23 kasztelan wileński; 24 wojewoda kaliski; 25 wojew. trocki; 26 woj. sieradzki, 27 kasztelan trocki; 28 woj. łęczycki; 29 starosta żmujdzki; 30 wojewoda brzesko-kujawski; 31 woj. kijowski; 32 woj. inowrocławski; 33 w. ruski; 34 w. wołyński; 35 w. podolski; 36 w. smoleński; 37 w. lubelski; 38 w. połocki; 39 w. bełzki; 40 w. nowogrodzki; 41 w. połocki; 42 w. witebski; 43 w. mazowiecki; 44 w. podlaski; 45 w. rawski; 46 w. brzesko-litewski; 47 w. chełmiński; 48 w. mścisławski; 49 w. malborski; 50 w. bracławski; 51 w. pomorski; 52 w. miński; 53 w. inflancki; 54 w. czernihowski;

55 kasztelan poznański; 56 kasztelan sandomirski; 57 k. kaliski; 58 k. wojnicki; 59 k. gnieźnieński; 60 k. sieradzki; 61 k. łęczycki; 62 k. żmujdzki; 63 k. brzesko-kujawski; 64 k. kijowski; 65 k. inowrocławski; 66 k. lwowski; 67 k. wołyński; 68 k. kamieniecki; 69 k. smoleński; 70 k. lubelski; 71 k. połocki; 72 k. bełzki; 73 k. nowogrodzki; 74 k. płocki; 75 k. witebski; 76 k. czerski; 77 k. podlaski; 78 k. rawski; 79 k. brzesko-litewski; 80 k. chełmiński; 81 k. mścisławski; 82 k. elbląski; 83 k. bracławski; 84 k. gdański; 85 k. miński; 86 k. inflancki; 87 k. czernihowski;

88 k. sandecki; 89 k. międzyrzecki; 90 k. wiślicki; 91 k. biecki; 92 k. rogoziński; 93 k. radomski; 94 k. zawichostski; 95 lendzki; 96 k. szremski; 97 k. żarnowski; 98 k. małogoski; 99 k. wieluński; 100 k. przemyski; 101 k. halicki; 102 k. sanocki; 103 k. chełmski; 104 k. dobrzyński; 105 k. połaniecki; 106 k. przementski; 107 k. krzywiński; 108 k. czchowski; 109 k. nakielski; 110 k. rozbirski;

111 k. biechowski; 112 k. bydgoski; 113 k. brzeziński; 114 k. kruświcki; 115 k. oświęcimski; 116 k. kamiński; 117 k. spicimirski; 118 k. inowłodzki; 119 k. kowalski; 120 k. santocki; 121 k. sochaczewski; 122 k. warszawski; 123 k. goślicki; 124 k. wiski; 125 k. raciązki; 126 k. sierpski; 127 k. wyszogrodzki; 128 k. rypiński; 129 k. zakroczymski; 130 k. ciechanowski; 131 k. liwski; 132 k. słoński; 133 k. lubaczowski; 134 k. Konar sieradzkich; 135 k. Konar łęczyckich; 136 k. Konar kujawskich.

Nadto zasiadali w senacie ministrowie, mianowicie: 1 Wielki marszałek koronny; 2 W. marszałek litewski; 3 Kanclerz wielki koronny; 4 takiż litewski; 5 Podkanclerzy koronny i 6 litewski; 7 Podskarbi koronny i 8 litewski; 9 marszałek nadworny koronny i 10 litewski.

W Izbie zaś poselskiej zasiadano i głosowano w następującym porządku województw, ziem i powiatów (pierwszy numer jest kolejny, drugi oznacza ilość posłów):

1 Kraków 6; 2 Poznań 6; 3 Zator-Oświęcim 2; 4 Wilno 2; 5 Oszmiana 2; 6 Lida 2; 7 Wiłkomierz 2; 8 Brasław 2; 9 Sandomierz 7; 10 Kalisz 6; 11 Troki 2; 12 Grodno 2; 13 Kowno 2; 14 Upita 2; 15 Sieradz 4; 16 Wieluń 2; 17 Łęczyca 4; 18 Żmujdź 2; 19 Brześć kujawski 2; 20 Dobrzyń 2; 21 Kijów 6; 22 Inowrocław 2; 23 Lwów 2; 24 Przemyśl 2; 25 Sanok 2; 26 Halicz 6; 27 Chełm 2; 28 Wołyń 6; 29 Podole 6; 30 Smoleńsk 2; 31 Starodub 2; 32 Lublin 3; 33 Połock 2; 34 Bełz 4; 35 Nowogródek 2; 36 Słonim 2; 37 Wołkowysk 2; 38 Płock 2; 39 Witebsk 2; 40 Orsza 2; 41 Czersk 2; 42 Warszawa 2; 43 Wizna 2; 44 Wyszogród 2; 45 Zakroczym 2; 46 Ciechanów 2; 47 Łomża 2; 48 Rożan 2; 49 Liw 2; 50 Nur 2; 51 Drohiczyn 2; 52 Bielsk 2; 53 Mielnik 2; 54 Rawa 2; 55 Sochaczew 2, 26 Gostynin 2; 57 Brześć litewski 2; 58 Pińsk 2; 59 Chełmno 2; 60 Mścisław 2; 61 Malborg 2; 62 Bracław 6; 63 Gdańsk 2; 64 Mińsk 2; 65 Mozyr 2; 66 Rzeczyca 2; 67 Inflanty 6; 68 Czernihów 4.

Sejmowanie szło za pierwszych Wazów składnie i karnie, lecz poczyna się to psować za „potopu", za Jana Kazimierza. O wadach polskiego sejmowania w okresie upadku pisano tyle i tak to jest spopularyzowane, iż nie trzeba tu żadnego o tem pouczenia! Zwrócę tylko uwagę

na pewien zbieg chronologiczny: W roku 1652 stało się, że sejm po raz pierwszy zerwano; jest to właśnie czas fatalnego obniżenia waluty, zepsucia pieniądza. Równocześnie rozprzęga się sejmowanie i zamykają się mennice polskie; równocześnie zjawiają się projekty rozmaite naprawy waluty i reformy sejmowania, projekty bezskuteczne; równocześnie społeczeństwo nie może sobie dać rady ze złym pieniądzem i ze złym sejmem.

Brakło teoretyków, którzyby umieli określić, gdzie źródło złego sejmowania, w czem tkwi sprężyna wadliwości. Dziś określa się to krótko i węzłowato: brak regulaminu. Obrady były chaotyczne, a wynik zależny od przygodnego często zbiegu okoliczności. Ależ... angielski parlament również nie miał regulaminu; ani głosowanie nie jest w nim dotychczas jeszcze ujęte w regulaminowy porządek! Ludzie światli i sumienni obejdą się bez regulaminu; ciemnym i niesumiennym nie zda się on na nic, a raczej nie poradzi ich głupocie i złej woli.

Przyczyna wadliwego sejmowania tkwiła przedewszystkiem w szczególnym, dziwnie rozległym zakresie działania polskiego sejmu walnego. Czemżeż ten sejm się nie zajmował! Wszakżeż zajmował się nawet wykonywaniem (nietylko urządzaniem) administracji. Faktycznie był sejm najwyższą władzą administracyjną, i to częstokroć jedyną wogóle instancją administracyjną.

W zajęciach sejmu walnego — znanych szczegółowo z Voluminów Legum — uderza niesłychana skłonność do zajmowania się wszystkiem, gubienie się w drobiazgach. Możnaby powiedzieć, że sejm polski ugrzązł na mieliźnie drobiazgowości.

Wykażę, co nam na myśli, na przykładach zaczerpniętych umyślnie z czasu, kiedy jeszcze sejmowaniu nie można zarzucić „anarchii", bo z czasów świetności niewątpliwej, z samego końca XVI wieku i z pierwszych lat XVII. Ażeby zaś można było snuć wnioski jakiekolwiek co do administracji, przykłady winny należeć do jednej i tej samej grupy. Wybierzmy sprawy komunikacyjne.

O komunikacyjne środki dbałość nie ustawała; trudno atoli opędzić się uwadze, że już wówczas zbytnio czyniono zależnemi od najwyższej władzy państwa, od sejmu wal-

nego, szczegóły, które doskonale mogła była załatwić władza administracyjna, i to lokalna. Sejm polski rozsypywał się na drobiazgi, ugrzązł w drobnostkach (i może też dlatego nie przeprowadził reformy państwa?).

Dla przykładu przejrzyjmy konstytucje sejmowe z lat 1590 — 1607, a więc z lat ośmnastu (możnaby również dobrze wybrać inne lata). W roku 1590, ustanawia sejm rewizję ceł mostowych i grobelnych w bełzkiem i w podlaskiem województwach; te ostatnie dozwolone były na sejmie koronacyjnym ostatnim (Zygmunta III, grudzień 1587) tylko na lat trzy. W roku 1598, zajmował się sejm wiele spławami rzecznemi. Ogłoszono „wolnemi" rzeki „portowe": Wisła, Dniepr, Stryj, Styr, Narew, Dunajec, Bug, Wieprz, Tyśmienica, San, Brda, Nida, Prosna, Noteć; osobno jest mowa o Warcie, spławnej od Poznania w dół i o porcie rzeki Dźwiny. Zapadły na tymże sejmie uchwały o „budowanie mostu na rzece w Łucku" (Styr) i o „przeczyszczenie rzeki Styru", tudzież jest tam osobny „tytuł" w konstytucji sejmowej: „Oprawa mostu sądeckiego". W roku 1601 przedmiotem narad sejmowych była „tama królewska" na Bugu w Krelowie. W roku 1607 uchwalono znieść cło na Dźwinie, w portach dynaburskim i kokenhuskim, a ogłoszono zarazem portowemi rzekami Niemen i Wilię; zajmowano się też sprawą oczyszczenia rzek Dźwiny i Wilji.

Konstytucje sejmowe obejmują często takie drobnostki i drobiazgi, iż nie można wyjść z podziwu, jak posłowie sejmujący mogli pozwalać zabierać sobie czas w taki sposób. Kiedy uchwala się przeczyszczenie rzeki Styru, okazuje się, że wykonają to Monwidowie z nadbrzeżnych Rzeczyc, a chodzi o to, żeby im pozwolić pobierać cło na pokrycie kosztów. Monwidowie otrzymują tedy mandat od sejmu, żeby wykonali sejmowe polecenie, a sejm zapewnia im potrzebne do tego środki. I cło i oczyszczenie rzeki są tu prawniczo akcją sejmu, z woli jego wynikającą, a Monwidowie są niejako zamiast jakich "oficjalistów". Jestto t. zw. „fikcja prawna". W rzeczywistości bowiem sejm nawet nie wiedział, gdzie te Rzeczyce, a szlachta z tamtej krainy z nad Styru pragnęła, żeby ktoś z pośród niej wziął w swe ręce przywrócenie należytej spławności Styrowi i sama podała projekt pobierania na koszta tej roboty cła—a sejm przychylił się do tego życzenia. Inicjatywa wyszła od tamtejszej szlachty, nie od sejmu, ale bez sejmu nie wolno było pobrać opłat celnych od kupców spławiających Styrem towary.

Gdyby była zozganizowana należycie administracja autonomiczna lokalna, nakładałby sobie powiat podatek powiatowy na oczyszczenie rzeki w obrębie swego powiatu; a powiat sąsiedni, widząc korzyści z ulepszonego spławu, naśladowałby ten przykład niebawem. Wypadek ten illustruje wyraziście ten stan, do jakiego doszedł rozwój administracji naszej na początku XVII wieku i zarazem stan, w którym ona niestety utknęła.

Inny ciekawy przykład mamy z ową tamą „królewską", t. j. stanowiącą własność publiczną, państwową, na Bugu we wsi Krelowie. Była to własność Ostroroga. Tam w zasadzie nie wolno było robić, toteż sejm uzasadnia wyjątek i w sejmowej konstytucji zapisano, że tama ta wyjątkowo jest dopuszczalną, bo tam grobla potrzebna do celów obronnych, państwowych tedy. Z tamy będzie Ostroróg, pan gruntów nadbrzeżnych, mieć korzyść jakąś, zapewne rybołowczą, skoro nakłada się za to na niego obowiązek wpisany w konstytucję sejmową: Ostroróg musi wystawić śluzę. Co za szczegółowość! Nie mieści ona bynajmniej w sobie same tylko cechy ujemne; wszakżeż wynika ona i tutaj ze skrupulatnego poczucia prawa, z najbardziej chwalebnego poszanowania praw sejmowych, które stanowią ostoję swobód obywatelskich. Ale mamy tu zarazem klasyczny przykład, że brakowało pewnych urządzeń, któreby zdjęły z sejmu cały ten balast drobiazgów lokalnych, nie umniejszając przez to jego powagi, ani też nie grożąc obywatelstwu ukróceniem jego swobód. Obywatelstwo samo winno było wyłonić z siebie pewien dział administracji wraz z przynależną jej egzekutywą.

Mieszczanie wileńscy i kowieńscy ujęli ten moment dobrze w r. 1607. Na rzece Wilji pobierano „złotowe" na koszta jej czyszczenia. Mieszczanie tych dwóch miast oświadczyli, że biorą to na siebie, na swój koszt — i sejm „złotowe" znosi. Oni, mieszczanie, kupcy, najbardziej spławu potrzebują, oni tylko płacą opłaty celne; taniej im wyjdzie samym dbać własnym kosztem o czystość koryta

rzecznego, i wolą też sami dojrzeć, żeby robota była porządnie wykonana. Tym razem konstytucja sejmowa nie wymienia żadnych osób; magistraty wileński i kowieński załatwią to już same najlepiej, kto ma co robić. Stan miejski jest autonomicznie lepiej urządzony, posiada więcej urządzeń administracji własnej, niż szlachta.

Przyjrzawszy się drobiazgowości uchwał sejmowych w sprawach dróg wodnych, nie będziemy się dziwili, gdy ją napotkamy w wielu innych materjach. Możnaby z Voluminów Legum przytaczać przykłady z najrozmaitszych działów życia ekonomicznego. Sejm wkracza w szczegóły nawet rozwozu soli po państwie! Ciągle czytuje się tytuły „O soli bydgoskiej", t. j. o dowozie soli wielickiej i podkarpackiej do państwowego magazynu w Bydgoszczy i o dalszem rozwożeniu jej stamtąd na mniejsze „komory" i składy mazowieckie, bo magazyn ów głównie dla wygody Mazowsza był urządzony. Żupnik bydgoski — postanawia konstytucja sejmu 1607 r. — ma sól sprzedawać tylko obywatelom Poznania i Kalisza, a żupnik ruski ma dbać o to, by była wystawiona na składzie we wszystkich miejscach przepisanych, t. j. po miastach mniejszych. Sejm roku 1609 zajął slę szczegółowo jednym z takich składów drugorzędnych, w Sochaczowie, i rozporządził, żeby z tego magazynu zrobić jeszcze jeden uboczny, trzeciorzędny, żeby „sól sochaczewska" była także w Kamionny. Inicjatywa wyszła oczywiście od mieszkańców Kamionny i okolicy, a żupnik nie mógł spełnić ich życzenia z własnej woli; musieli więc wystarać się o uchwałę sejmową. Pole działania żupnika było za szczupłe, a nie mógł narażać się na skutki przekroczenia swej kompetencji. Według wszelkiego prawdopodobieństwa żupnicy byliby sami najlepiej pokierowali handlem i rozwozem soli, zwłaszcza gdyby im zapewnić jaki udział w zysku.

Zwraca uwagę okoliczność, czemuż nie poruczano całego szeregu czynności, o jakich w tym przeglądzie kilkunastu konstytucij sejmowych mowa, urzędom gotowym od dawien, a posiadającym nader rozległy zakres działania, mianowicie starostwom grodowym? Czyż ucierpiałby samorząd na tem, gdyby zamiast Monwida najbliższe starostwo zajmowało się oczyszczeniem Styru, a tem bardziej

zamiast Ostroroga zrobieniem tamy i śluzy, zwłaszcza skoro tama była „królewska"? Według nowoczesnych pojęć egzekutywa należy do rządu, do władz państwowych. Wówczas jeszcze się nad tem nie zastanawiano. W innych krajach także dopiero dłuższe doświadczenia, zebrane z pomyłek i strat czasu i pieniędzy, doprowadziły do zastanawiania się nad rodzajem władz, ich zakresem i rozdziałem; Polska nie miała obowiązku, żeby jej wystarczało doświadczenie krótsze!

Poprzestańmy na tych sprawach. Szczegóły ich są pouczające, mieszczą bowiem w sobie ciekawe momenty z dziejów administracji. Ani województwo, ani starostwo, ani sejmik powiatowy nie mógłżeż załatwić naprawy mostu, usypania tamy, oczyszczenia koryta rzecznego? aż sejm potrzebny do takich rzeczy?! A czyż tamą na Bugu interesował się ktoś inny, jak posłowie tego samego powiatu; czy grobla w Bełzkiem mogła zająć bliżej posłów pomorskich? Rozstrzygać o takich sprawach, mieć w nich zdanie własne może tylko ktoś, kto zna stosunki miejscowe; z czego wniosek, że sejmujący posłowie załatwiali te sprawy tak, jak je przedstawili posłowie miejscowi; nie mogło nawet być inaczej. Gdyby je załatwiał sejmik danego powiatu, byłoby to samo, a starosta byłby to może zrobił jeszcze lepiej. Sprawy te szły przed sejm, bo chodziło o grosz publiczny, ze skarbony państwowej, albo też o nowy podatek, choćby tylko miejscowy i na specjalny cel. Chodziło o utrzymanie zasady, że pieniądze mogą być wydawane ze skarbu Rzpltej tylko na cele uchwalone przez sejm; choćby więc o grosz tylko chodziło, musiało to być wymienione w konstytucji sejmowej. Chodziło następnie o drugą zasadę, że tylko sejm może nakładać ciężary na obywateli, choćby również chodziło tylko o koszty naprawy jakiejś grobli na drodze publicznej. Widać z tego, że autonomja sejmikowa, chociaż tak szeroka, nie była jednak głęboką, skoro utykała jednak na... braku własnej kasy, z którejby te wydatki pokrywano. Dalszy rozwój administracji polskiej wymagał koniecznie d e c e n t r a l i z a c j i s k a r b o w e j; natenczas dopiero obeszłyby się województwa, ziemie i powiaty bez wsuwania do konstytucji sejmowych osobnych „tytułów" o mostach, groblach, tamach

i t. p. co wszystko byłoby na miejscu załatwiane szybciej i lepiej, a w sejmie stanowiło prawdziwie kulę u nogi. Porządek tem trudniej utrzymać, im dalej i wyżej trzeba szukać na to sposobów! Przy sejmie powinna być tylko najwyższa kontrola administracji, ale nie administracja sama.

3. Sądownictwo do połowy XVIII w.

Z obfitych wzmianek w całej literaturze, wszędzie i gdziekolwiek, wiemy doskonale, co złego było w polskiem sądownictwie; osobne dzieła i dziełka poświęcone są ciemnym jego stronom. Dla sprawiedliwości wiedzmyż też, co w niem było dobrego!

Z trzech naczelnych zasad polskiego sądownictwa dwie były dobre bezwzględnie, a jedna względnie. Pierwszą z nich niezależność sądownictwa od rządu, niezawisłość stanu sędziowskiego. Od roku 1578 niezależność ta jest pełną. Niezależność od króla sięga dalej, niż za naszych czasów. Nietylko niema od owej daty apelacji do króla, ale król nie posiada nawet prawa łaski; ułaskawić mógł tylko sejm, a za każdym razem trzeba było uchwalać do tego osobną „konstytucję".

Drugą kardynalną zasadą naszych sądów była jawność. Dlatego-to wady jego były też głośne, uderzające, z dala dla każdego widoczne, boć były jawnemi; wszystko działo się publicznie. Gdzieindziej za granicą znalazłoby się nieraz niejedno podobieństwo w wadach, ale trzeba tego szukać, bo było to tajnem, toteż wiedzą o tem i obecnie tylko badacze dziejów sądownictwa, podczas gdy u nas każde pacholę polskie potrafi dysputować o ujemnych stronach trybunału lubelskiego i t. p., jak to bywało „prawem i lewem". Ale rzadko kto wie, że jawność procedury sądowej polskiej, to wielka zdobycz i prawdziwa zasługa kulturalna; jawność ta znaną była przed rewolucją francuską tylko Anglji i Polsce.

Trzecią zasadą była wyborczość, a to już tylko względnie jest dobrze. Trudno — jacy wyborcy, tacy wybrańcy! Gdzie większość wyborców składa się z ludzi porządnych, tam z urny wyjdzie osoba szanowna; gdzie wyższe wykształcenie nadaje ton wyborczemu zebraniu, tam nieuka nie

wybiorą. Zdarzają się atoli podobno (ja wolę temu nie wierzyć!) istne osady złodziejskie, których ludność rozjeżdża się na występy gościnne po bliższej i dalszej okolicy. Otóż gdyby w takiej osadzie były wybory na sędziego, wybranoby zapewne jakiego sędziwego przestępcę, niezdatnego już do zawodowej „pracy", żeby na stanowisku sędziego sam miał... emeryturę i żeby całej osadzie był pożytecznym. Czyż nie tak?

Współczesnym przyznać trzeba, że sami poznali się na niedostatkach sądownictwa. Ale współcześni nigdy nie wiedzą wszystkiego; dopiero zebrane doświadczenie i dalszy rozwój studjów zawodowych pozwala potomnym ogarnąć całość przedmiotu. Zacznijmy od tego, o czem współcześni nie wiedzieli, z czego nie zdawali sobie sprawy.

Dotkliwym brakiem ówczesnego sądownictwa (nietylko polskiego) był zupełny brak prokuratorji. Żadna instytucja państwowa nie występowała ze skargą przeciw zbrodniarzowi; musiał być oskarżyciel prywatny, a gdzie takiego nie było, tam nie było procesu. Oskarżyciel zwał się d e l a t o r e m, co dosłownie oznacza donosiciela. Musiał więc oskarżyciel mieć się bardzo na baczności, żeby mieć zebrane wszystkie dowody i nie narazić się na zarzut oszczerstwa, że jest k u l u m n i a t o r e m, bo na takiego prawo przewidywało karę równą karze za przestępstwo, o które donosiciel sam oskarżał tamtego. Co więcej, oskarżyciel musiał obwinionego sam dostawić do sądu. A zanim nadeszła kadencja sądowa, któż miał zbrodniarza pilnować? Nam dzisiaj wydaje się to czemś nieprawdopodobnem, że nie było aresztu śledczego i że państwo samo nie ścigało zbrodni przez powołane do tego urzędy (prokuratorje), że same urzędy nie czyniły dochodzeń, ażeby sprawcę wykryć. Aleć i w Angji było do ostatnich niemal czasów nie lepiej; tam tworzyły się osobne stowarzyszenia prywatne do tropienia zbrodniarzy. Straż bezpieczeństwa, policja bezpieczeństwa, istniała tylko przy urzędzie marszałkowskim w Warszawie, jako przy rezydencji królewskiej.

Drugą ujemną stronę ówczesnego wymiaru sprawiedliwości stanowił dziwny brak więzień, tak, iż zdarzało się, że więźnia literalnie nie było gdzie pomieścić. Nie

było też zgoła żadnej stałej administracji więziennej. Główne więzienie znajdowało się w podziemiach twierdzy w Kamieńcu Podolskim, obliczone na 200 osób, dokąd odwożono z całej Polski cięższych przestępców.

Ponieważ nie było aresztu śledczego, nie mógł nikt być więziony przed wyrokiem, chyba, że przyłapany na gorącym uczynku. Odpowiadało się tedy wobec sądu „z wolnej stopy". Do „odsiedzenia" kary skazany sam się zgłaszał. A kara była ciężka, bo więzienia ówczesne były naprawdę ciężkie; nikt nie dbał o wygody skazańca, lecz przeciwnie trzymano się jakby zasady, że więzienie powinno dawać się więźniowi we znaki, żeby czuł, że jest karany.

Więzienie nazywano „wieżą", bo mieściło się zazwyczaj w baszcie grodu, czyli w wieży zamkowej. Dawne grody do niczego nie były już potrzebne; zaniedbane, często walące się, tem mniej wykazywały porządku w części przeznaczonej na więzienie. Odsiadywanie wieży na górze, na piętrach, wystawionych na działanie powietrza i słońca, przeznaczone były dla wypadków „nie hańbiących", za przewinienia, przez które nie traciło się czci obywatelskiej. Drugą kategorję stanowiły wypadki, w których traciło się cześć na czas od zapadnięcia wyroku aż do odcierpienia kary; wreszcie „wypadki gardłowe" odejmowały cześć na zawsze.

Już w drugiej kategorji więzienie było ciężkie, a zwało się „wieżą in fundo", t. j. więzieniem podziemnem, koło fundamentów, w gruncie. Kara tą mogła trwać najdłużej rok i sześć niedziel, a w takim razie równała się niemal wyrokowi śmierci. Nam dziś wyda się to barbarzyństwem, ale wówczas nikt nie skarżył się na to i nie wołał o reformę. Wieża in fundo spotykała zazwyczaj szlachtę, bo mieszczanie mieli swoje więzienia po miastach, a lud wiejski nader rzadko dostawał się pod sądy poza władzą patrymonialną właściciela wsi, czyli dziedzica.

Więzienie „in fundo" mieściło się w głębokości sześciu łokci pod „wieżą" i nie miało ani komina choćby, a światło i powietrze mogły dochodzić tylko przez jedyny otwór, otwór w górze, w pułapie, ten otwór, przez który więźnia pod ziemię na linie spuszczono. Ilu zdołało wyjść

cało z całorocznego pobytu w podziemnej norze, pozbawionej ogrzewania, przewietrzania i dostępu światła dziennego? wszakżeż to była ciemnica! A taką „wieżę in fundo" trzeba było odsiadywać bez towarzystwa, w samotności, co powiększa wielce dotkliwość kary. Wcale więc nie jest prawdą, jakoby szlachta nie była narażoną na więzienie ciężkie, jakoby przewinienia jej traktowane były lekko.

Więzień sam się zglaszał do „fundum", bo od tego zawisła cała jego dalsza przyszłość. Odbywszy karę, odzyskiwał bowiem cześć obywatelską; ale jeżeli dobrowolnie nie poddał się wyrokowi, sąd ogłaszał go wyjętym z pod prawa. Znaczyło to, że żaden sąd nie przyjmie skargi od niego, żaden sąd nie będzie mu wymierzał sprawiedliwości, gdyby jemu kto wyrządził krzywdę. Znaczyło to w praktyce, że każdemu wolno go bezkarnie choćby zabić. I rzeczywiście tak było. Wyjęty z pod prawa nie był pewny godziny, dnia ni nocy; zemsta prywatna mogła się nad nim nasycać, każdy mógł targnąć się na jego mienie i życie, każdy mógł mu wyrządzać bezkarnie szkody w gospodarstwie i t. d. Jedynym ratunkiem dla takiego człowieka było ucieczka za granicę, toteż możny skazaniec pozwalał sobie czasem na to, ale w takim razie nie mógł już wracać do kraju, musiał wyrzec się majętności i związków rodzinnych. Wyjęcie z pod prawa było tedy pośrednio skazaniem na wygnanie i dlatego zwało się też osądzeniem na b a n i c j ę. Bywały zaś wyroki skazujące na wygnanie, a wyjmujące z pod prawa takiego, któryby kraju nie chciał opuścić; to samo, lecz z drugiej strony niejako.

Troska współczesnych o wysoki poziom sądownictwa była skazaną na bezowocność dla braku teoretycznego wykształcenia prawniczego; skutkiem tego nie wiedzieli, w czem przyczyna i w czem rada. Mniemali, że wszystko zależy do stosownego doboru osób i temu zagadnieniu poświęcali całą uwagę... Od tego zależy wiele, bardzo wiele, lecz nie wszystko! a są takie sprawy, na które najlepszy choćby dobór osób nie poradzi, jeżeli błąd tkwi w okolicznościach od tych osób niezależnych, w wadliwem urządzeniu rzeczy. O tem nie wiedziano, bo tylko zawodowy sędzia potrafi się w tem orjentować.

Ażeby pozyskać jak najlepsze jednostki na sędziów, obostrzano np. coraz bardziej warunki wyboru na deputata trybunalskiego. W r. 1611 obstaje konstytucja sejmowa na nowo przy tem, że dopiero po czterech latach można być wybranym powtórnie. Sejm z r. 1616 dodał, że ani nawet w innem województwie, ani nawet jednomyślnym wyborem! Zastrzeżono też, że nie można być równocześnie posłem sejmowym i deputatem trybunalskim; również, że nie wolno wybierać nikogo takiego, kto sam w danej kadencji ma sprawę w trybunale. Wszystkie te obostrzenia nie wstrzymały jednak upadku trybunałów, które upadły dlatego, że upadło wszystko, bo wszystko chore było na ubóstwo i ciemnotę; bogatszy a sprytny kierował tedy wszystkiem, nawet trybunałami.

W trybunale decyzje zapadały większością głosów, a głosowanie (zawsze jawne) zarządzał i głosy zbierał marszałek, pochodzący z wyboru z pomiędzy deputatów.

Na ujemnych stronach jednorocznej funkcji deputata spostrzegło się duchowieństwo i od r. 1670 kapituły wybierały swych deputatów na dwa lata. Ci sądzili, gdy jedna ze stron była stanu duchownego; natenczas deputaci do takiej sprawy byli po połowie świeccy i duchowni; w razie równości głosów odsyłano sprawę do sądu królewskiego. (lecz w razie wydania wyroku większością głosów apelacji żadnej nie było; przy równości wyrok nie zapadał wcale).

Wybitni pisarze XVII w., jak Wespazyan Kochowski, Szymon Starowolski, wyrażali się o trybunale bardzo ostro. Narzekano między innemi na powolny tok sądownictwa najwyższego. Starowolski proponował, żeby ustanowić po dwa trybunały w Koronie i na Litwie. Krzysztof Opaliński w „Satyrach“ swych piętnuje brak wykształcenia prawniczego u deputatów; sędziami stają się osoby nie znające całkiem prawa, dla których trybunał jest dopiero szkołą prawniczą! Szlachta na niesfornych sejmikach wybiera na deputatów krewniaków osób wpływowszych, ażeby nawzajem mieć w razie potrzeby ich protekcję. Zaczynają się skargi nawet na przekupstwo sędziów trybunalskich; tem większe zaś skargi na forytowanie osób możnych, wobec których chudopachołek sprawiedliwości otrzymać nie może.

W roku 1645 sejmik wołyński zdobył się na wytknięcie trybunałowi wad: że nie znając prawa sądzi według widzimisię, i w podobnych sprawach różne wydaje wyroki, różne nakłada kary, bo nie posiada norm ustalonych. Podczas bezkrólewia po śmierci Michała Wiśniowieckiego (1673—74) spotkał się trybunał z zarzutem, że się wcale nie stosuje do „ordynacji“, wyroki wydaje według przynależności strony partyjnej, i że „więcej się bankietami, niż sądami zabawiają“. W roku 1671 szlachta województwa kijowskiego wsunęła sprawę poprawy trybunału w instrukcję poselską. W r. 1676 pojawia się głos wojewody czernihowskiego Stanisława Bienieckiego: „Bóg widzi, że prawdę mówię, iż trybunał koronny tak na dół poszedł, że się nam prawie obrócił w truciznę“. Sejmik dobrzyński wyrzeka, że kto ma znajomości, może broić śmiało, bo dostaną mu się ledwie grzywny, gdzie należałby się kryminał, a nawet banicja.

Sądownictwo, nie wyjmując najwyższych trybunałów, stało się narzędziem intryg zwalczających się wzajemnie oligarchów, z których każdy gromadził za swe dostatki około siebie istne obozy popleczników, gotowych choćby do wojen domowych. Ci magnaci dążyli do tego, żeby mieć w swym ręku i wymiar sprawiedliwości. Na sejmikach deputackich nie o to chodziło, kto najgodniejszy zaufania, lub kto najlepszym znawcą prawa, lecz o to, kto którego domu możnowładczego jest sługą. Zbrojne drużyny magnatów rozstrzygały o wyborze deputatów trybunalskich, a na kadencjach sejmowych zdarzało się, że powód i pozwany przyjeżdżali z orężnymi hufcami, jeżeli sprawa wchodziła w interesy którego z magnatów; a cóż dopiero, jeżeli była sprawa sądowa bezpośrednio między dwoma możnowładcami! Z jednej tedy strony straszono sędziów zbrojną przemocą, a z drugiej kaptowano ich nieustannemi ucztami. Czasy nastały pijackie, i kadencje trybunalskie stawały się nieustannym pijackim festynem. Sprawiał ucztę marszałek, drugą wyprawiał powód, a pozwany trzecią. Taki potentat, jak Karol Radziwiłł, osławiony „Panie Kochanku“, zjeżdżał z wojskiem nadwornem swojem na kadencje trybunalskie do Wilna i Mińska i rozkazywał, jaki ma być wydany wyrok w sprawach,

któremi się interesował. W r. 1763 otaczał salę sądową swymi żołnierzami, ustawiał ich na progu sali, a na podwórzu zataczał armaty.

Wiadomo, jak w owym okresie sejm po sejmie bywał zrywany; ale w roku 1749 zdarzyło się, że zerwanym został nawet trybunał w Piotrkowie, przez zastosowanie „liberum veto“ przy wyborze marszałka. Był to szczyt obłędu; nie powtórzyło się to już po raz drugi.

Dużo, bardzo dużo pisano o przekupstwie. Niesposób przypuścić, żeby to miało być stałą przywarą większości deputatów; jakżeż wytłumaczyć, że wołające o poprawę sejmiki wybierały same wciąż ludzi przekupnych? Przekupstwo było, niestety; a choćby go było najmniej, zawsze za dużo! Ale czy nie tłumaczono przekupstwem wyroków mylnych, a które mylnemi bywały dla innych przyczyn? Czyż nieuctwo nie musiało być źródłem opacznych wyroków; czyż przy nieuctwie możliwym jest należyty wymiar sprawiedliwości w sprawach choćby cokolwiek zawilszych? Wystarczy, co czytamy w broszurze wojewody ruskiego Jabłonowskiego: „Skrupuł bez skrupułu“, żeby sobie wiele rzeczy wyjaśnić i bez przekupstw: „Kto ma za skrupuł przyjąć deputactwo, nie umiejąc prawa i nawet marszałkiem trybunału zostać, nigdy ni nauki ni praktyki nie miawszy prawa, a nawet ni procesu, jak iść powinien?“

Przy nieuctwie ulega się łatwiej wpływom ubocznym, nawet bez złego zamiaru. Zło stanie się wpierw, nim nieuk się spostrzeże, ile złego narobił. Nie dziwójmyż się, że za Augusta III Sasa (1735 — 1763) trybunał pozostawał — jak czytamy w pamiętnikach ks. Kitowicza — pod zupełnym wpływem partyj politycznych, które i w sądownictwie znalazły pole do wzajemnego zwalczania się; boć są to czasy największej w Polsce ciemnoty. Wtedy-to, w r. 1749 zaszedł wypadek zerwania trybunału, bo nieuctwo uważało, że liberum veto może być stosowane i w sądownictwie. Jedyny ten wypadek zaszedł na kadencji piotrkowskiej; nie naśladowano go nigdzie i nigdy się nie powtórzył, bo przejął zgrozą opinię publiczną całego kraju. Nawet ciemne umysły rozpitej szlachty, która „za króla Sasa jadła, piła, popuszczała pasa“, a od książki stroniła bardziej, niż

od zarazy — drgnęły ze zgrozy i nastąpiło otrzeźwienie, postanowienie poprawy. Ale za Augusta III jeden tylko sejm doszedł, więc kto miał reformę przeprowadzić, zwłaszcza, gdy król sobie jej nie życzył? Można było tylko wydawać broszury z projektami reform.

Najgłębiej sięgnął w sądownictwo polskie król Stanisław Leszczyński w słynnym swym „Głosie Wolnym Wolność ubezpieczającym“, bo domaga się zniesienia przepisu, że nie wolno być deputatem rok po roku, aż do czwartego przynajmniej roku. On przeciwnie, chciałby, żeby się wyrobili prawnicy zawodowi, stale zajmujący stanowiska deputackie i radzi wyznaczyć im stałe pensje. „W inszych krajach ludzie całe życie trawią na jurisprudencji!“—woła Leszczyński. Projekt Leszczyńskiego mieścił w sobie, w zawiązku niejako, utworzenie osobnego stanu sędziowskiego, złożonego z zawodowych prawników, pozostających na służbie państwa i za to przez państwo opłacanych. Słusznie podnosił, że w razie ustanowienia stałych, dożywotnich deputatów, znalazłaby się młodzież, któraby się za wczasu do tego stanu naukowo przygotowywała.

Przestrzeganie, żeby nikt nie był sędzią w trybunale rok po roku, wydawało ujemne następstwa również przy sądownictwie ziemskiem i wpływało na ruchomość ziemskiego także sądownictwa. Polska znalazła się wobec zupełnego niemal braku stałych urzędów sędziowskich. A sądy nasze składały się z samych nieprawników! Dobrze jest dopuszczać nieprawników do udziału w sądownictwie (np. sędziowie pokoju, przysięgli, ławnicy obywatelscy i t. p.), aleć przynajmniej jeden między sędziami musi być prawnik, choćby dlatego, żeby tamci nie tracili bez potrzeby dziesięć razy więcej czasu, niż trzeba, żeby wyrok ich nie zawierał w sobie powodów do nowych procesów, żeby nie dawali się wywodzić w pole sprytniejszemu i t. d. Jeżeli sędziowie nie są prawnikami, potrzebują prawnika, żeby był ich przewodnikiem po nieznanych im drogach i ścieżkach.

W Polsce XVII i XVIII wieku jedynym stanem prawników zawodowych był zawód obrońców, adwokacki. Rzecz prosta, że sądom złożonym z nieprawników trudniej oprzeć się wymowie adwokackiej, a przez to stan obroń-

czy nabiera w sądownictwie nadmiernego wpływu, co oddziaływa wielce niezdrowo na sądownictwo całe. Ale i ci obrońcy, „mecenasi“ owych czasów, nie posiadali wykształcenia prawniczego teoretycznego, naukowego. Pracy naukowej nie było nic a nic! Obrońcy posiadali tylko praktyczne wykształcenie, dochodząc do swego stanowiska drogą taką samą, jak szewc lub krawiec do stanowiska majstra. Szedł młodzieniec do kancelarji mecenasa na pisarczyka, „aplikował się“ i w miarę zdatności podpatrywał, jak się robi robotę adwokacką. Gdy zwierzchnik dopatrzył się w nim zdolności, przyjmował go potem w „dependencję“, a z latami, nabrawszy doświadczenia i nawiązawszy odpowiednie stosunki, wyrabiał się nowy mecenas — nieraz istotnie tęgi znawca prawa, ale tylko od tego, żeby umieć niem obracać, ale wcale nie od tego, żeby zdołać prawo rozwijać, kształcić, podnosić poziom prawniczy w społeczeństwie. Bywali mecenasi poważni i jak najuczciwsi; ale nie było ani jednego, któryby wiedział, jak sądownictwo reformować.

Znaczniejsza „korektura“ trybunału była w zasadzie postanowioną już w roku 1678, ale sporo minęło czasu, nim sprawę wykończono należycie. Pracowała nad tem komisja sejmowa niejedna. W roku 1693 upominają się o to sejmiki. Dziwnie jednak długo sprawa się na nowo zaczęła przewlekać. Wreszcie sejm roku 1722 energicznie zabrał się do rzeczy. Wybrano wtedy komisję sejmową złożoną z 23 członków, 10 dostojników małopolskich i 13 wielkopolskich pod przewodem biskupa płockiego Andrzeja Załuskiego i wojewody lubelskiego Jana Tarły. Dzięki ich pracy doszła wreszcie do skutku w roku 1726 „korrektura“. Obejmuje aż 107 artykułów, bo też omawia wszystkie szczegóły całej „ordynacji trybunału koronnego“. Przedewszystkiem normuje oczywiście to, czego okazał się brak w ordynacji pierwotnej, a co dopiero praktyka na jaw wyprowadziła, pouczając o niedostatkach i niedopatrzeniach, których się z razu nie przewidywało, ani przewidzieć wogóle nie mogło. Ale to są rzeczy dla niniejszego dziełka nazbyt szczegółowe.

Wielkie Księstwo litewskie wspólnemi z Koroną krocząc szlakami, cieszyło się z tych samych dodatnich

i cierpiało na te same ujemne strony sądownictwa. Samo prawo sądowe inne jednak było na Litwie („statuty litewskie“) ale tem się tu nie zajmujemy, gdyż prawo sądowe do kwestyj administracyjnych nie należy, a tylko urządzenie sądów, sądownictwo, czyli administracja sądowa.

Językiem urzędowym był wciąż ruski (białoruski). Nigdy żadnemu Letuwinowi nie przeszło przez myśl, żeby język letuwski wprowadzić do urzędu i sądu! Od roku 1696 spisywano samą właściwą treść aktów sądowych w języku polskim, bo strony od dawien już nie znały języka ruskiego; ale formuły ściśle urzędowe, początek i koniec aktu, stwierdzenia urzędowe i t. p. były wypisywane nadal po rusku. Prócz pisarza sądowego nikt tego już czytać nie umiał.

4. Miasto a wieś do połowy XVIII wieku.

Przez cały wiek XVI dobrze działo się miastom w Polsce, na co posiadamy dowodów niemało. Wszelkie ograniczania mieszczan co do nabywania dóbr ziemskich pozostały „na papierze“, niewykonywane i niewykonalne! W roku 1602 twierdził podkomorzy krakowski, Stanisław Cikowski, że mieszczaństwo tak dalece wykupiło już szlachtę z dóbr ziemskich, iż „w proszowskim, krakowskim, wiślickim powiecie ledwo że dwadzieścia szlachciców w wioskach ich znajdziesz“. Tak było tedy na zachodzie; czem dalej ku wschodowi, tem mniej było bogactw, a w pobliżu wschodniej granicy państwa nawet dobrobytu niewiele po miastach, których większa ilość powstawała tam dopiero w wieku XVII, a zatem już w czasach upadku miast.

Wiek XVII był dla miast wiekiem klęski; stopniowo lecz nieustannie i niewzruszenie staczały się w dół. Ubożeć musiały w ciągu wieku XVII, gdy wojny toczyły się bez końca; aleć w wieku XVIII nie prowadziła Polska żadnej wojny aż do roku 1792, a jednak aż poza połowę tego stolecia trwa okres upadku miast. Były tego pewne przyczyny administracyjnej natury; zanim jednak je wyłuszczymy, stwierdźmy wpierw te przyczyny, które mieszczaństwo mogło było samo sobie usunąć, które tedy istniały z własnej jego winy.

Najlepszym kamieniem probierczym stanu szerokich mas społeczeństwa jest stan małych mieścin. Niegdyś, aż do początków wieku XVII, małe miasta miewały sporo własnej młodzieży w uniwersytecie, i dostarczały krajowi intelligencji niemniej od stolic, niemniej od szlachty nawet. Słynął np. taki Oświęcim z nad górnej Wisły, który w historji piśmiennictwa polskiego ma kartę gęsto zapisaną. A pod koniec XVII wieku burmistrz Oświęcimia podpisuje się „znakiem Krzyża św."! Ciemnota zaległa sklepy i warstaty. Szlachcic nieuk i mieszczuch nieuk do spółki doprawdy sprowadzali upadek państwa! A nietylko nie posiadali jakiegoś wykształcenia ogólnego, choćby minimalnego, ale nieukami byli w zakresie swych zawodów zarobkowych. Statuty cechowe przepisywały szczegółowo, jak ma być wykonana „sztuka", którą ma przedstawić czeladnik, pragnący zostać majstrem. Np. statut cechu rusznikarzy w Wadowicach (na południe Krakowa) z roku 1649 opisuje z drobnemi szczegółami, jak ma być zrobiona rusznica. Ależ w sto lat potem rusznica taka była wprost śmieszna, a jednak czeladnik musiał się tych przepisów trzymać. Toteż niebawem, kto chciał mieć porządny pistolet (a nawet choćby szablę), sprowadzić musiał z zagranicy. I tak było we wszystkich cechach. Nie chodziło o to, żeby coś wymyśleć, lecz żądano naśladownictwa i kopijowania rzeczy, które od wieka i dłużej kopijowane już były. Nie było rywalizacji pomysłów i nie było popędu do twórczości bez której niema co mówić o rozkwicie rzemiosł. Toteż ginęły od końca XVII wieku te rzemiosła, które wymagają więcej przedsiębiorczości, które są bardziej przemysłowe, a pozostały te, które najmniej wymagają pilności i zdolności, które najgorszy nawet towar zawsze sprzedać mogą. Np. w Kętach na zachodniem Podkarpaciu były pod koniec wieku XVI następujące rzemiosła cechowe: piekarze, rzeźnicy, sukiennicy, tkacze, krawcy, szewcy, kuśnierze, kowale, rusznikarze, ślusarze, kołodzieje, kotlarze, powroźnicy, stolarze. W roku 1720 zostali z tego tylko szewcy, krawcy, piekarze i rzeźnicy, tudzież sukiennicy i tkacze. Pozostały te rzemiosła, które mają odbyt zapewniony bez względu na jakość towaru, gdy niema konkurencji (a konkurencji cechy nie dopuszczały i miały na to sposoby),

bo dostarczają towaru, bez którego bez względu na jakość obejść się nie można; ale upadły te, którym trzeba do zbytu towaru i wyrobu należytego i znaczniejszego dobrobytu okolicznej ludności. Sukiennicy, tkacze i krawcy w Kętach robili na eksport (aż do Kujaw na jarmarki). Krawcy szyli kopami odzież wieśniaczą i pośledną mieszczańską i rozwozili po jarmarkach tę „tandetę". Tym wyrazem nazywali sami majstrowie swe wyroby i tego wyrazu użyto w przywileju króla Jana III dla cechu krawieckiego. Trzymały się cechy bezmyślną rutyną. A statuty cechowe protegowały z całych sił synów, zięciów majstrów i tę czeladź, która z wdowami się żeniła po majstrach. Po pewnym czasie grona majstrów składały się z majstrów dziedzicznych, których właśni ojcowie (teściowie) wyzwalali i z majstrów przyżenionych. Ci rozparli się w mieście i partaczyli, pewni swego, bo kto nie chciał wejść do ich koteryj, temu nie dawali prawa miejskiego.

Mało się uczyli, niewiele pracowali, ale zato pili, bodaj czy jeszcze nie bardziej od szlachty. Połowa przynajmniej każdego statutu cechowego z owych czasów poświęcona jest obowiązkowym piwnym biesiadom.

Zamieniali się też rzemieślnicy coraz bardziej na rolników, osiadłych w mieście. W Wadowicach np. otrzymali sukiennicy folusz (młyn do wałkowania sukna) od króla Stefana około roku 1580; na tem samem miejscu stał w r. 1752 nie folusz, ale zwykły młyn do mielenia zboża.

Tacy mieszczanie, nieucy i pijanice, sprawowali samorząd miejski. Łatwo pojąć, co się działo z funduszami miejskiemi, jak wszelkie urzędy przywiązane były do pewnych rodów! Doszło wreszcie do tego, że sobie nie umieli dawać rady z księgami miejskiemi; nie umieli zrobić rachunków; nie mogli urządzić posiedzenia sądowego w zakresie swego własnego sądownictwa miejskiego—i musieli sobie najmować do tego... uboższą szlachtę okoliczną, wśród której łatwiej zawsze było o kogoś, kto jako tako do szkół uczęszczał. Wójtami, burmistrzami, pisarzami miast mniejszych bywają w XVIII wieku szlachcice.

Nad tym tłumem ciemnym, nietrzeźwym, a coraz bardziej ubożejącym nietrudno było panować. Jak szlachtą powiatową rządzi wojewoda, podobnież mieszczaństwem

rządzi starosta — jednako nie bardzo troszcząc się o to, co wolno, a czego nie wolno. Działy się nadużycia w miastach „królewskich“, które stały na gruntach własnych, i podlegały ekonomicznie tylko skarbowi państwowemu, a cóż dopiero w miastach prywatnych, czyli „dziedzicznych“, zbudowanych na gruntach prywatnych, szlacheckich i obowiązanych do czynszu dziedzicom założyciela. Nawet te miasta, które założone były na gruntach kościelnych, ciężko nieraz wyrzekały.

Trwała ciągle „magdeburgia“, t. j. administracja samorządna, ale jakżeż to wyglądało w praktyce? Około połowy XVIII wieku skarży się mieszczanin z Koprzywnicy, miasta należącego do Cystersów, że wójt i burmistrze są niby obierani przez „pospólstwo“, ale „panowie nasi stanowią tu absolutnie, kogo chcą, nie kogo pospólstwo żąda. Ale niebezpiecznie sprzeciwiać się panom, bo w ich ręku nasze życie i majątek. Boli nas wprawdzie ta niedola, ale jesteśmy w dziedzicznem mieście i niby zacnymi niewolnikami“. Przy pobieraniu czynszów za grunta mógł się dziedzic takiemu miastu dawać we znaki, lub też folgować ulgi, jak chciał; mógł nagradzać posłusznych, a karać nieposłusznych sobie mieszczan.

W miastach królewskich zaczęło się zło od rozporządzenia pochodzącego z najlepszej woli, gdy w r. 1565 powierzono starostom dozór nad rachunkami z dochodów miejskich. Taka kontrola państwowa jest w zasadzie i dobra i potrzebna (istnieje też dzisiaj), chodzi tylko o sposób jej wykonywania. Wystarczało, żeby kontrola spadała niespodzianie, jak najsurowsza, ale po pociągnięciu winnych do odpowiedzialności powinny mieć urzędy miejskie zupełną swobodę; kontrola winna być epizodem, a ciągłość jej polegać na tem, że może spaść każdej chwili. Otóż chcąc kontrolę uczynić tem skuteczniejszą, zrobiono ją stałą; nie przewidziano, że równa się to skasowaniu samorządu, bo w takim razie kontrolor będzie panem miasta. Gdy konstytucje z lat 1567, 1620 i 1633 powierzały starostom dozór nad murami, wałami miejskiemi i amunicją, starostowie zrobili sobie z tego zawiadywanie wszystkiem, co dotyczyło obronności miasta i zaczęli się wnet mieszać do zarządu miejskiego. Od roku 1567 do

1620 było aż nazbyt dość czasu, by spostrzedz ujemne strony tego postępowania; ale wzrastająca ciemnota po mniejszych miastach sprawiała, iż rzeczywiście coraz trudniej było pozostawić ciemnym mieszczanom tę kwestję obronności, dla państwa najdonioślejszą. Konstytucje sejmów z lat 1611 i 1633 starały się uchronić miasta królewskie od nadużyć; zakazano nawet szlachcie sprawować urzędy miejskie, w mniemaniu, że taki szlachcic może być narzędziem starosty — ale przepis stał się niewykonalnym, skoro po miastach coraz mniej było osób, któreby zdatne były do prowadzenia ksiąg urzędowych.

Zresztą rzadko kiedy miasto takie miało do czynienia z samym starostą bezpośrednio. Starostą był jakiś daleki z drugiego końca Polski wojewoda i t. p., który ani razu nie nawiedził powierzonego sobie grodu, a tylko wyręczał się swym podstarościm, szlachcicem z okolicy. Ten dyktował, kogo wybierać na urzędy miejskie, i wytworzyła się „klika“ rabusiów miejskiego mienia. Poprzywłaszczali sobie dochody z propinacji, albo oddali ją takiemu, który z nimi się dzielił, lub który z góry dobrze się im opłacił— najchętniej Żydowi. Pozajmowali grunty miejskie, po to, żeby osadzić je Żydami, z których łupili skórę, ale „żydostwo im się chętnie z majątku swego wyzuwać dopuszcza, byle mu oszukaństwem chrześcijan wolno zostało odzyskiwać dobrowolne utraty“.

Jeden z publicystów współczesnych pisał o tem niedługo potem (Mędrzecki w roku 1790) w te słowa: „Któż nie widzi, że dzierżawca dóbr królewskich, mający moc niedopuszczania do urzędów miejskich ludzi przywiązanych do miasta, będzie wystawiał zawsze na czoło rządu takie osoby, które jego przywłaszczeniom pobłażać i wraz z nim z cudzego korzystać będą umiały. Żadnego więc pożytku kraj nie odniósł z powierzonego w dobrej wierze starostom dozoru miast i ich pożytków, szkody zaś z ich bezprawnego i gwałtownie przywłaszczonego rządu wynikłe, upadkiem miast i nędzą spodlonych mieszczan jawne, bez odsunięcia tej władzy nagrodzonemi zostać nie będą mogły“.

Na krytykę i opozycję było mieszczaństwo drobnych miast zbyt ciemne; nie umieli sobie sami dawać rady.

Czekali, aż się nimi zajęła inteligencja, wychowywana po roku 1740 w zreformowanych szkołach. Zanim nowe pokolenie to doszło do wpływów, minąć musiało lat 30; tymczasem nadszedł pierwszy rozbiór.

Stan miast gorszym był od położenia ludu wiejskiego, bo choć lud ten popadł w poddaństwo i zupełną osobistą zawisłość od dziedzica, jednakowoż ten sam dziedzic we własnym interesie musiał dbać o zdrowie i jakie takie powodzenie poddanego, gdy tymczasem lud miejski żadnej nad sobą nie mając opieki, doznawał tylko wyzysku. Administracja dziedziców po wsiach stała znacznie wyżej od administracji podstarościch po miastach.

Wieś polska za najcięższych czasów pańszczyźnianych posiadała dużo samorządu; wytwarzało się nawet osobne prawo, które możnaby nazwać prawem gromadzkiem. „Gromadę" tworzy cała ludność; jest to tosamo mniej więcej, co „pospólstwo" w mieście. Naczelnikiem gromady jest wójt (tytuł jak w mieście), a obok niego kilku (często siedmiu) przysiężnych czyli ławników i dziesiętnicy. Ludność obowiązaną jest względem dworu do bezwzględnego posłuszeństwa; nie byli jednak „poddani" pozbawieni pewnej samodzielności. O ile każdy z nich, jako jednostka, niewiele znaczył, o tyle gromada miała swój zakres wpływów i działania prawnie określony. Wytworzyło się prawo zwyczajowe co do tego, przestrzegane przez obie strony ściśle.

Gromada posiadała prawo prezentacji starszyzny; z trzech przedstawionych kandydatów dwór jednego zatwierdzał. Niema sądów bez wójta i ławników; bez nich nie może dziedziec poddanego wyzuć z dziedzicznej jego dzierżawy, t. j. z kmiecego gruntu, ani „wyświecić", t. j. wydalić ze wsi. Nie brak przykładów, że ustawy we wsi obowiązujące wychodziły z inicjatywy nietylko dworu, lecz także gromady.

Suma czynszów i opłat jest stałą dla całej gromady; jeżeli jaką rolę przyłączono do dworu, przypadający za nią czynsz oddaje dwór gromadzie. Dwór bardzo często daje ulgi czynszowe. Pańszczyzna, ten najdotkliwszy ciężar, jest pod kontrolą samejże gromady; dwór ekzekwuje

ją surowo, gdy tego wymaga jego interes ekonomiczny, ale uwzględnia też wszystkie przypadki przeszkadzające ścisłemu jej odrobieniu. Zaległości wobec dworu bywają znaczne. Np. wieś Kasina Wielka w powiecie limanowskim w Małopolsce (własność od r. 1597 Dominikanów krakowskich) zalegała w r. 1767 za kilka ostatnich lat z sześciu tysiącami dni roboczych.

Dwór miał duży dochód z propinacji i zupełny monopoł napitku we wsi. Wstrzemięźliwość mieszkańców jest przeciwną ekonomicznemu interesowi dworu. Od końca XVII wieku rozpowszechnia się używanie wódki.

Grunty dzierżyli chłopi albo dziedzicznie (właściwi kmiecie), albo dożywotnio tylko, a czasem za najmem na czas ograniczony. Dzielą się mieszkańcy wsi na kmieci, zarobników, zagrodników, chałupników i komorników. Mają prawo testamentu. W dziedziczeniu bracia wykluczają prawa sióstr.

Sądy są trojakie: gajone wielkie, rugowe i podsądki. Na „rugowych" wybrany przez gromadę ławnik musiał oddawać t. zw. „rug", t. j. stawał się oskarżycielem publicznym wszystkich przestępstw popełnionych we wsi od ostatniego sądu. Kary były pieniężne i chłosta cielesna; karę więzienia niechętnie oznaczano. Za zabójstwo kara śmierci przez ścięcie; za zdradę pana lub gromady odebranie gruntu. Karę oznacza ława, dziedzic ją zatwierdza lub łagodzi. Za przekroczenia przeciw moralności ława bywała bardzo surową, a dwór względniejszy.

Wieś polska były doprawdy małem państewkiem sama w sobie. Wszelkie potrzeby, tak materjalne, jakoteż społeczne, zaspakajała sobie sama u siebie. Chłop uważał stosunek swój do dziedzica i gromady za naturalny, a związek ten za konieczny; związek zaś wsi swojej z państwem tylko za dodatkowy ciężar. O potrzebie związku z państwem nie miał najmniejszego pojęcia. Istnienie takiego związku dostrzegał chyba aż dopiero wtenczas, gdy przypadła na wieś czasem t. zw. stacja żołnierska. On sam ani wojskowo nie służył, ani podatku do kasy państwowej nie odnosił. Lata całe nic o istnieniu państwa nie słyszał! Dawne sołectwo, skupione przez szlachcica, zamieniło się na „dwór", który mieścił w sobie wszy-

stkie władze, jakim chłop podlegał, odkąd nie wolno mu było „pana“ pozywać do sądu.

Każda wieś polska mieściła tedy w sobie wszystkie gałęzie administracji, a wszystkie wykonywane przez dwór i g r o m a d ę na miejscu i bez apelacji. Mógł był tedy panować we wsi polskiej doskonały porządek; jakoż panował istotnie. Ale wieś ta obchodziła się bez abecadła i nie miała pojęcia o Bożym świecie. Najliczniejsza warstwa, z państwem za pomocą administracji wcale nie związana, dla państwa zgoła nie istniała. Ten porządek we wsi łączył się, niestety, z nieporządkiem w państwie.

Wszystkie niemal urządzenia z okresu Jagiellońskiego straciły w państwie znaczenie, jakby obumarły, bo... stały się przestarzałemi. Gdy za Augusta III, (1733—1763) jeden zaledwie sejm doszedł, nie było nawet sposobności dyskutować o potrzebnej naprawie Rzpltej. A tymczasem nowe czasy wymagały coraz natarczywiej nowej administracj i Toteż gdy dorosło pokolenie ze zreformowanych szkół pijarkich (pierwsza Konarskiego, w r. 1740 założona), gdy nastało wreszcie przebudzenie narodu, szuka się nowych systemów administracyjnych, tworzy się ciągle nowe urzędy w imię reform. Do tych reform teraz przejdziemy.

5. Reformy Czartoryskich.

Na sejmie poprzedzającym elekcję Stanisława Augusta, t. zw. konwokacyjnym 1764 roku powiodło się przeprowadzić pewne reformy w zakresie sejmowania, skarbu i wojskowości, ale gdy próbowano znieść liberum veto, wystąpili nagle posłowie rosyjski i pruski z oświadczeniem, że ich monarchowie nie mogą na to pozwolić. Powtórzyło się to w roku 1766, kiedy chciano znieść warunek jednomyślności uchwał. Zrobiono jednak wiele około poprawy państwa i sejm roku 1764 stanowi datę, od której zaczynają się reformy. Ponieważ na czele stronnictwa zmierzającego do reform stała rodzina Czartoryskich, więc też i zmiany dokonane w latach 1764—1766 nazywamy reformami Czartoryskich. Sięgały one wcale głęboko, a jaki duch niemi kierował, znać z tego, że sejm roku 1766 zniósł szlachecką wolność od ceł granicznych, nawet od towaru sprowadzanego na użytek własny domowy.

Tragiczność upadku Polski tem większa, że upadek państwa nastąpił pośród ciągłych reform, za życia pokolenia prawdziwie postępowego, kiedy społeczeństwo naprawdę odradzało się pod każdym względem. Za Stanisława Augusta nie było przekupstwa ni pijaństwa w trybunałach. Poprawiła się też sprawność i szybkość ich urzędowania. Pomnożono kadencje; od roku 1764 litewskiego część zasiada w Wilnie, część w Nowogródku, a trzecia część w Mińsku. Postarano się również o szybszą egzekucję wyroków; nie poprzestając na wyjmowaniu z pod prawa skazanego, ustanowiono do egzekucji wyroków w r. 1768 w razie potrzeby assystencję wójskową.

Zajęto się gorliwie ekonomicznem podniesieniem kraju. W roku 1768 powstał kanał Ogińskiego, łączący Szczarę z Jasiołdą. Zaraz w roku 1764 ustanowiono do publicznych robót trzech inżynierów skarbowych, którzy pozostawali w służbie państwowej przeszło 20 lat. Ten dział administracji publicznej, dział nowy, świadczy zaszczytnie o ówczesnych kierownikach administracji państwowej. Rozwijał się on w latach następnych, lecz niestety nie było możności rozwinąć go wszechstronnie.

O kursie waluty polskiej pamiętano, bo nauki zaczęły kwitnąć na nowo, a pomiędzy niemi ekonomia polityczna nie na ostatniem miejscu. Od roku 1766 zaczyna się systematyczna gruntowna reforma, mająca na celu nawrót do pełnowartościowego pieniądza. Sprawa posuwała się atoli powoli i ciężko, bo raz wraz stawały na przeszkodzie wypadki polityczne, zamieszki, niepokoje, konfederacje, a cudzoziemskie okupacje kraju. Czasy niespokojne nie sprzyjają reformom walutowym; wysoki kurs pieniądza nie daje się osięgnąć w czasie politycznie niepewnym, kiedy oręża nie można było schować do pochwy. Państwo polskie nie prowadziło wprawdzie oficjalnie żadnej wojny, ale wiadomo, jak poruszyła całym krajem choćby jedna konfederacja barska. A cóż było pilniejsze, czy naprawa waluty, czy wyrzucenie z Polski wojsk moskiewskich? oczywiście, że wpierw trzeba było usunąć obcą armję z kraju.

August II Sas, ten prawdziwy zdrajca na tronie, przeniósł był mennicę do Drezna. Kiedy potem podczas wojen sasko-pruskich Drezno wpadło w ręce Fryderyka II

pruskiego, ten sprowadził z Berlina Żyda Efraima, żeby bić fałszywą monetę z wizerunkiem Augusta III; urządził jeszcze drugą taką fabrykę fałszywej monety rzekomo polskiej we Wrocławiu. Obliczono, że wyrobił tego fałszu przynajmniej na 85 miljonów złp. Taki stan rzeczy zastają reformy Czartoryskich. Stanisław August urządza na nowo mennicę. Sejm r. 1766 oznacza wartość złotego 16 i $^3/_4$ na jeden złoty holenderski (gulden), a 8 złp. na jeden talar. Podzielono złoty na 4 grosze srebrne, a 30 miedzianych z ćwierci funta miedzi. Wycofano złą monetę szczęśliwie, ale nadzieje dalsze nie ziściły się. Na jeden czerwony złoty liczono nadal 18 złp. Nowa srebrna moneta polska, bardzo dobra, zaczęła znikać; obliczono, że w ciągu 20 lat (1767—1787) poszło za granicę na spekulację 40 miljonów złp. doskonałej naszej monety.

Administracja skarbowa uległa skutkiem reform Czartoryskich znacznym zmianom, choćby już przez to samo, że ją pod wielu względami rozszerzono i uzupełniono. Po większej części ostała się też ta administracja do końca, i stanowi ostatni etap rozwoju tej gałęzi służby publicznej w niepodległej Rzpltej; toteż godzi się poświęcić temu przedmiotowi bliższą uwagę.

Owocem reformy Czartoryskich były t. zw. cztery jurysdykcje, mianowicie władze naczelne, zwane skromnie komisjami: komisja skarbowa, komisja wojskowa, sąd zadworny assesorski (pod przewodnictwem kanclerza) i jurysdykcja marszałkowska, zreformowana dopiero w roku 1766.

Na sejmie konwokacyjnym 1764 roku wystąpił strażnik koronny, Lubomirski, z wnioskiem o wysadzenie komisyj skarbowych, czyli ekonomicznych (dwóch, jak zawsze, dla Korony i Litwy). Delegacja obrachunkowa tego sejmu znalazła w kasie państwowej 19.000 złp., sumę dziwnie małą, po prostu śmieszną.

W roku 1764 podzielono Koronę na siedm prowincyj skarbowych: Krakowska z Podgórską (t. j. z Podgórzem karpackiem zachodniem), zwana także krótko Małopolską; Wieluńska; Wielkopolska; Mazowiecka; Kujawska; Ruska (halicka i wołyńska); Ukraińska. W r. 1767 połączono mazowiecką z kujawską, zostało przeto prowincyj skarbowych sześć. Prusy Królewskie nie należały do żadnej z nich, posiadając swój odrębny zarząd skarbowy, niezależny od Komisji skarbowej.

Komisja Skarbu koronnego składała się z 9 komisarzy, wybieranych 3 z senatu, 6 z pośród posłów, na lat dwa, jako rada obradująca pod przewodnictwem podskarbiego; do kompletności posiedzenia wystarczało pięciu. Dziesiątym członkiem był instygator koronny z dwoma subalternami i kilku „plenipotentami"; ci tworzyli sądownictwo skarbowe. Ze wszystkich władz ta Komisja wytworzyła najliczniejszą służbę administracyjną, ale też zakres jej rozszerzał się wielce. Z razu miała być niejako ministerstwem finansów, a stopniowo stawała się zarazem ministerstwem handlu i robót publicznych i komunikacji, jakbyśmy dziś się o jej czynnościach wyrazili. Toteż posiedzenia komisarzy, z razu wyznaczone tylko na piątki i soboty, odbywały się wkrótce dzień w dzień. Dochowały się protokoły; w pierwszych latach obejmują księgi protokołów od 400 — 900 stronic; w latach 1789 — 1791 urastają one do stronic 1373, 2202 i 2002, a w roku 1792 zapisano aż 3205 stronic.

W grudniu r. 1764 Komisja już działała, usadowiwszy się w refektarzu i kilku celach Kapucynów warszawskich, bo w całem mieście nie można było wynaleść stosownego dla niej gmachu; dopiero w roku 1766 przeniosła się do t. zw. pałacu Krasińskich.

Podobny brak umieszczeń hamował czynności urzędów podwładnych. Nie było nigdzie po miastach kamienic skarbowych na pomieszczenie urzędów i kas. Poborca podatków, t. zw. egzaktor zjeżdżał co pół roku na jeden miesiąc i w mieszkaniu swem przyjmował opłaty, a potem odwoził pieniądze do Warszawy, wciąż sam za nie odpowiedzialny. Tylko dla poboru ceł i innych podatków nie określonych ściśle cyfrą, istniały w każdej „prowincji skarbowej" kasy prowincjonalne i kancelarje naczelnego urzędnika skarbowego prowincji zwanego dziwnie superintendentem. Takie kasy i biura istniały prócz Warszawy w Poznaniu (przenosiła się czasowo do Wrześni), w Krakowie, Krzemieńcu, w Berdyczowie (czasowo w Żytomierzu), we Lwowie i czasowo również tylko w Wieruszowie.

Wydział Kasowy stanowił „superintendent kasy generalnej", którego płaca roczna urosła z biegiem lat z 5.000 do 15.000 złp. Ten sam sobie dobierał subalternów, na których pobierał 5.000 złp. Kontrolę wykonywał kontraregestrant; później dopiero przydano mu osobnego buchaltera i dwóch kontrolorów.

Wszyscy ci „oficjaliści" mieli do pomocy po jednym lub kilku aplikantów i „aspirantów", płatnych od 200 złp. rocznie. Przesiadywali w biurze od 8 do 12 i popołudniu od 3 do 5 lub 6, z tem zastrzeżeniem, że nie wolno im wymawiać się od roboty powiększonej, gdy zajdzie potrzeba, i to pod grzywną i pod zagrożeniem wydalenia z urzędu.

Komisja posiadała „biuro przyboczne" do prac przygotowawczych, do sporządzania referatów i do wypełniania uchwał zapadłych na posiedzeniach. Jaka to była robota poważna, znać z tego, że „pisarz Komisji", a więc jej sekretarz główny, pobierał cały tysiąc złp. miesięcznie i na wydatki kancelaryjne ryczałtu rocznego 2.000 złp. Potem dodano mu do pomocy „sekretarza Komisji". Obok nich był regent Komisji, utrzymujący wpisy i akta w porządku, jakby dzisiejszy dyrektor dziennika podawczego i ekspedytu jednocześnie, a płaca jego urosła z czasem do 10.000 złp. rocznie; nadto należało mu się od stron za wydawanie kopij i wyciągów („extrakty") po złotym od arkusza. Do pomocy miał regent prostego pisarczyka, ale kaligrafa. Nadto byli w biurach aplikanci, młodzież garnąca się do służby i praktykująca za minimalnem wynagrodzeniem. I to już cała kancelarja ministerjalna!

Administracja dochodów stałych i niestałych należała do specjalnych od tego „regentów" i do t. zw. kontraregestranta, t. j. kontrolującego wpisy. Od r. 1768 był regent kwarciany, regent pogłównego żydowskiego i regent czopowego.

Obrachunki władz miejscowych z zarządami prowincjonalnemi odbywały się co kwartał, w lutym, maju, sierpniu i w listopadzie i wtedy każdy oficjalista przy składaniu pieniędzy publicznych strącał należne sobie i swoim podwładnym „salarium".

Wszyscy oficjaliści celni, stemplowi, czopowi i t. d. podlegli byli superintendentowi, który aż do roku 1765 sam ich przyjmował i miał prawo wydalać ze służby. Odjęto mu to prawo w r. 1766; odtąd mianuje oficjalistów Komisja, a superintendent prowadzi księgę ich sprawowania się i posyła Komisji opinję o wartości urzędników. Tylko strażników przyjmował i oddalał nadal według własnego uznania.

„Exakcye" t. j. przyjmowanie podatków przez „exaktorów" odbywało się w następujących miastach, do których zjeżdżać byli obowiązani poborcy: Było ich w Koronie 33. W Wielkopolsce Poznań, Września, Kalisz i Wieruszów. W prowincji mazowieckiej Brześć Kujawski, Sieradz, Piotrków, Bobrowniki, Łowicz, Płock, Mława, Łomża, Ciechanów, Warszawa, Radom, Sandomierz, Opoczno, Łuków, Drohiczyn, Bielsk, Lublin. Mazowiecka prowincja skarbowa liczyła miejsc wyznaczonych na exakcye najwięcej, bo 21, a zatem większą połowę wszystkich miejsc całej Korony. Krakowska prowincja skarbowa posiadała ich za to zaledwie dwa: Kraków i Chęciny. Ruska prowincja załatwiała exakcye w Kamieńcu Podolskim, w Łucku, Włodzimierzu, Krzemieńcu i w Chełmie. Ukraińska prowincja miała miejsc takich pięć: Latyczów, Żytomierz, Owrucz, Winnica, Bracław.

W Wielkiem Księstwie Litewskiem były miejscami exakcyj, według województw: w województwie wileńskiem: Wilno, Oszmiana, Postawy, Lida, Ejszyszki, Wiłkomierz, Brasław; w woj. trockiem: Troki, Merecz, Grodno, Kowno, Preny, Poniewież; w starostwie żmujdzkiem: Rosienie, Szawle i Telsze; w woj. połockiem sam tylko Uszacz; w nowogródzkiem: Nowogródek, Słuck, Słonim i Wołkowysk; w woj. witebskiem tylko Ghołopienicze; w brzesko litewskiem: Brześć, Kobryń, Pińsk, Stolin, Mińsk, Mozyrz, Bobrujsk.

Podajemy spis komór z roku 1767, jako ostatni taki spis, jaki daje się sporządzić z czasów przedrozbiorowych, dokonany przez Tadeusza Korzona w nieśmiertelnych jego badaniach nad „Wewnętrznemi dziejami Polski za Stanisława Augusta". Na każdej komorze urzędował pisarz komory, na przykomorkach i obserwatorjach rewizor, substytut pisarza lub expedytor; na szlakach sami tylko strażnicy. W spisie poniższym litera *P* po nazwie komory znaczy, że urzędował tam pisarz, *R* oznacza rewizora, a *S* substytuta.

I. W prowincji skarbowej krakowskiej z podgórską komor 13, mianowicie: Kraków P i R; Żywiec i Łodygowice P; Maków, Świdzina i Sucha P; Nowy Targ z Jordanowem i Czorsztynem P i R; Sącz Stary i Nowy P; Piwniczna z Muszyną P; Grybów P; Gorlice z obserwatorjum w Sękowy P i R; Gródek i Ropa P; Dukla z Barwinkiem P i R; Żmigród P; Jaśliska z Rymanowem P; Baligród ze Szczawnem P.

II. W prowincji wieluńskiej komor 12, mianowicie: Zduny z obserwatorjum w Jutrosinie i Kobylinie P i R; Rawicz z obserw. w Sarnowie P; Ostrów P; Grabów P i R; Wieruszów z obserw. w Kempnem P, R, S; Wieluń z przykomorkami Grzeszlaki i Wróblewo P i R; Krzepice z obs. Pańki P i R; Koziegłowy z przyk. w Kuźnicy P i R; Siewierz P; Bendzin z obs. w Modrzejowie P i R; Kaniów z obs. w Oświęcimiu i w Bertwinie P; Biała P i R;

III. W prowincji wielkopolskiej komor 18, mianowicie: Poznań P i R; Wschowa z obs. w Lesznie P i R; Chobenice z przykom. Zbąszyn i Zbrojce P i R; Międzyrzec P i R; Czarnków z przyk. Trzcianka i Człopa P i R; Piła z przyk. Dobrzno P i R; Bojanów z przyk. Poniec P; Śmigiel P; Kargowa z przyk. Kromołów P; Trzciek P; Skwirzyna z przyk. Strzebieszów P; Międzychód P; Babimost z przyk. Brojce P; Wałcz z przyk. Jastrów i Fridland P; Wronki z przyk. Sierakówem P; Nakło P; Bydgoszcz P i R; Fordan P, dwóch R i pisarczyk.

IV. Prowincja mazowiecka z kujawską liczyła 12 komor, mianowicie: Warszawa 2 P i 2 R; P, R i pisarz poborowy; Dybów P i R; Nieszawa P, R i pisarz poborowy; Sierpc z obserwatorjum w Bieżuniu P i R; Krobia z przyk w Dobrzyniu P i R; Mława z przyk Szremsk i Janów P i R; Chorzele P; Zawady z przyk. Zaremby i Myszyniec P i R; Stawiska z przyk. Kolno P i R; Szczucin z przyk. Beczkowo P i R; Augustów P.

V. W prowincji ruskiej komor 9, mianowicie: Lwów P; Stryj z przyk. Skole P i R; Śniatyn z przyk. Nadwórna i Kuty P; Horodenka P; Zaleszczyki P; Żwaniec z przyk. Kamieniec i Uszyce P i R; Mohylew P i R; Brody P i R; Lublin P.

VI. Najwięcej komor w prowincji ukraińskiej, bo 16, mianowicie: Berdyczów P; Cekinówka z przyk. Jampolem P; Raszków P; Jahorlik z przyk. Krute i Łobz P; Józefgród P i R; Bohupole z przyk. Sawrań P; Targowica P; Tudyja P; Kryłów z przyk. Czerkasy i Czehryń P; Siekiernia P i R; Traktomirów P; Grzebienie P; Trylisy z przyk. Mytnicą P i R; Jasnohorodka z Horodyszczem P; Kazarowice P; Czarnobyl P.

Razem komor głównych w całej Koronie 82; przykomorków i obserwatorjów 56; urzędników celnych 126, mianowicie pisarzy 82, rewizorów 40, pisarzy poborowych trzech i jeden substytut.

Większe transporty towarów (a więc towar kupców bogatszych) mogły być nie kontrolowane, aż na komorze tego miasta, w którego okręgu kupiec prowadził handel i tam dopiero otwierano mu paki. Nazywało się to „remissą z komór pogranicznych“, a paki takie musiały być wysyłane przez Warszawę, Lublin, Kalisz, Poznań lub Kraków. Żydzi byli wykluczeni od „remissy“.

Służba akcyzy od napojów długo była nader nieliczna, gdyż pobory bywały wypuszczane w dzierżawę; za czasów Komisji skarbowej przez licytację więcej dającemu. Gdzieniegdzie bywali administratorzy, ale tylko oni sami pozostawali w stosunku odpowiedzialności wobec państwa, za siebie i za swych oficjalistów, którzy byli tylko tych administratorów prywatnymi urzędnikami. Po skontrolowaniu rachunków takiego administratora strącano tylko po szelągu od złotego na poborców (succollectorów) i po groszu dla samego administratora, a resztę odsyłano do skarbu publicznego.

Stopniowo zaprowadzano jednak pobieranie czopowego we własnym zarządzie, a jednak personel służbowy pobierania akcyzy nie przenosił 50 (pięćdziesięciu!) osób. Wybieraniem czopowego trudnili się bowiem oficjaliści innych gałęzi służby, mając z tego dochód poboczny; skarb ofiarował za to zazwyczaj 5% od sum pobranych. Umyślnych oficjalistów trzymano tylko w Warszawie, w Krakowie, Piotrkowie i Poznaniu. W stolicy było od roku 1788 strażników do tego (razem z Pragą) 24, rewizorów 9 i dziesiąty „okopowy“ i starszy nad nimi rewizor generalny, kasjer i kontraregestrant. Cały koszt urzędu w Warszawie wynosił rocznie 49.000 złp. Najwyższe pobory, generalnego

rewizora, wynosiły 4.500 złp.; prosty strażnik pobierał 700 złp. W Krakowie wydawano na tenże cel zaledwie 7.200 złp. rocznie; w Poznaniu 6.017 złp. Czopowe wybierano od razu w bramach miasta, wydając na to kwity drukowane. Inni strażnicy rewidowali gorzelnie i piwowary w mieście; rewizor obchodził też składy.

Departament stemplowy nie utrzymywał żadnych urzędników poza oddziałem odpowiednim w Komisji, ponieważ nie trudniono się sprzedażą we własnej administracji, lecz dawano do sprzedaży prywatnym „kontrahentom przysięgłym“ przy grodach, ofiarując za to odpowiedni rabat. Podobnież postępowano z dochodem od sprzedaży kart i z kalendarzy, tudzież... ksiąg żydowskich, t. j. ksiąg i formularzy do pogłównego, które rząd sam sporządzał, żeby były wszędzie jednako układane i dla ułatwienia kontroli.

Każda gałąź administracji uposażoną była w swoje własne sądownictwo w sprawach swego zakresu działania; powiedzmy dzisiejszym językiem, że każda dykasterja posiadała władzę sądową na przestępstwa w zakresie swego urzędowania. Procesy o naruszenie artykułów wojskowych należały do komisji wojskowej; to i dziś dla nas czemś całkiem naturalnem. Ale o fałszowanie monety, o przemytnictwo, o przestępstwa przy zarządzie kasy lub przy dzierżawie podatków, o fałszywe zeznania należytości i t. p., sądziła komisja skarbowa, odprawując co kwartał czterotygodniową kadencję sądową. Nawet procesy wekslowe do niej należały.

Procesy, wynikające ze stosunków w królewszczyznach, należały do sądów assesorskich. Wchodzili do nich z urzędu: ksiądz sekretarz wielki, referendarze, podskarbi nadworny, pisarz wielki, instygator i wice-instygator, oraz regenci kancelarji większej i mniejszej. Liczbę assesorów oznaczył sejm 1764 roku na 24; resztę wybierał sejm.

W wydziale sądowym komisji skarbowej zasiada instygator koronny obok komisarzy i oficjaliści podwładni im: instygator komisji, trzech „plenipotentów“, i „subaltern dekretowy“, t. j. przyjmowany przez skarb, a nie przez samego tylko szefa. — Archiwista z płacą 100 złp. miesięcznie kończył rejestr urzędu.

Nas dzisiaj uderza w tej administracji skarbowej — jak wogóle w całej administracji polskiej — dziwnie nieznaczna ilość urzędników zawodowych. Jak widzimy, ani po reformach Czartoryskich administracja kraju nie opierała się na zawodowych urzędnikach; stanu urzędniczego w Polsce całkiem nie było, bo nieznaczna stosunkowo garstka publicznych „oficjalistów“ stanu osobnego w społeczeństwie tworzyć nie mogła. W Polsce urzędnicy koronni, lub ziemscy, toć to ziemianin posesjonat, właściciel dóbr, który załatwiał sprawy na ochotnika. Trudno uważać za urzędnika w dzisiejszem znaczeniu tego wyrazu wojewodę, starostę, sędziego ziemskiego; a któryż z nich poddawałby się przymusowi biurokratycznego regulaminu? żaden z nich nie „awansował“, ani nie wnosił „służbowych podań“, ani nie prosił o urlop; każdy z nich był panem swoim jednako w urzędzie i poza urzędem. My dziś nie rozumiemy zgoła takiego urzędowania — a jednak niegdyś wszędzie tak bywało. Ale ani nawet owi „oficjaliści“, podwładni tamtych dostojników, nie z wyboru pochodzący, lecz z nominacji, pobierający pensję i mający przepisaną robotę, prości wykonawcy poleceń urzędników koronnych i ziemskich, nawet oni byli przedewszystkiem także obywatelami ziemskimi, a roboty ich bywały tak rozdzielone, iżby ukończywszy pewną ich część w pewnym przepisanym terminie, mogli jechać do siebie na wieś, gospodarować. Superintendenci wogóle nieruszali się ze wsi, a inni tylko w pewnych terminach wieś opuszczali. Wśród przybocznych oficjalistów Komisji skarbowej, którzy tedy musieli mieszkać w Warszawie, spotykamy honorowych urzędników rozmaitych odległych powiatów, samą szlachtę osiadłą; jeden jest chorążym przasnyskim, drugi podczaszym tegoż powiatu, trzeci stolnikiem gostyńskim, a czwarty nawet podkomorzym gostyńskim, a więc urzędnikiem nie tytularnym tylko w swym powiecie, lecz posiadającym swój zakres urzędowania, mianowicie sądownictwo graniczne; a zatem nieraz opuszczał Warszawę, gdy wypadło w Gostyńskiem rozsądzać spór o granicę. Widzimy też z tych przykładów, że pośród oficjalistów znajdowali się ludzie najpoważniejsi w swym powiecie, skoro ich wybierano tam na honorowe urzędy, a nawet

jeden z nich, jako podkomorzy, jest „pierwszym szlachcicem powiatu“ gostyńskiego. Komisja skarbowa nie wymagała tedy od swych urzędników, żeby oddawali się wyłącznie urzędowaniu, żeby cały czas, całe życie poświęcali urzędowi. Ich czynności urzędowe odrywały ich tylko czasowo od życia wiejskiego. Tylko na komorze granicznej musi znajdować się stale pisarz i rewizor; ale nie siedzą oni nieprzerwalnie na jednem miejscu, lecz objeżdżają swój „szlak“. Nie było też żadnych mundurów, tylko dla strażników i milicji skarbowej. Strażnik dostawał co dwa lata popielaty kontusz i żupan z czerwonemi wyłogami, czapkę i pas również czerwone.

Miał więc oficjalista z reguły własny majątek lub przynajmniej mająteczek, miał dom własny i rolę, a na urzędzie dorabiał, żeby mógł więcej włożyć w gospodarstwo wiejskie. Do wyjątków należeli wówczas tacy, którzy całe życie spędzili na urzędzie; zazwyczaj przepędzali w urzędzie tylko młodsze lata, a potem jako cześnicy czy podstolowie zażywali tem większego poważania w powiecie, a na urzędy posyłali znów na lat kilka czy kilkanaście jednego ze synów. Jeszcze w r. 1782 głosił jeden z komisarzów skarbowych, że Komisja nie potrzebuje przyjmować oficjalistów bez własności ziemskiej. Oni wszyscy byli pomiędzy sobą przedewszystkiem bracią - szlachtą. Komisja skarbowa wydawała rozkazy i polecenia do superintendentów w formie listów z nagłówkiem brzmiącym w te słowa: „Wielmożny Superintendencie prowincji wielkopolskiej, nasz wielce Mci Panie i Bracie!“ — i on nawzajem również uprzejmie pisywał listy z poleceniami do swych podwładnych.

Niestety, niepokoje i anarchja życia publicznego dawały się we znaki także urzędom; a czyż mogło być inaczej? Od roku 1768 źle się dzieje: następują po sobie konfederacje radomska i barska, kraj cały w stanie wojennym; a potem rzeź hajdamacka i pierwszy rozbiór. W skarbowości nastały nieporządki, bo przestano płacić podatki, a kasy rekwirowały oddziały wojskowe, swoje i obce. W lutym 1769 roku było w kasie generalnej zaledwie 250.000 złp.! Trzeba było dawać urzędnikom urlopy bezterminowe, a nawet zmniejszać wprost etaty, bo nie

było ich czem opłacać. Pomiędzy urzędników na komorach poczęły się wkradać nieporządki, bo byli pozostawiani nieraz długo bez kontroli, nawet zgoła bez zwierzchników, z którymi niesposób było porozumieć się poprzez grasujące po kraju bataliony moskiewskie. Na komorze Mława zdarzyło się, że urzędnicy nietylko przez cztery lata gospodarowali pieniądzmi publicznemi, jak im się żywnie podobało, ale sami zabrali się do handlu wołami za granicę. Ale przyszedł czas, że ich wydalono. Gdy nastały czasy spokojniejsze (niestety, w państwie znacznie uszczuplonem), trzeba było naprawiać całą rozprzężoną machinę administracji skarbowej. Gdy społeczeństwo znajdowało się w takim zamęcie, jakżeż urząd mógł się ostać niezmącony? Zanim zdołano ustalić nowe porządki, już się robota psuła.

6. Za Rady Nieustającej.

W roku 1767 zawiązała się pod wpływem rosyjskim konfederacja radomska w obronie „złotej wolności“. Katarzyna II posłała im 30.000 wojska na pomoc, toteż konfederaci ciemnoty wnet byli górą, a sejm roku 1768 musiał odwoływać reformy Czartoryskich. Udało się ledwie ocalić to, co zdziałać zdołano w dziedzinie administracji. Nastał jednak w kraju chaos, a wojna konfederacji radomskiej z barską skończyła się niestety pierwszym rozbiorem 1772 roku. Państwu o uszczuplonych granicach narzucono ustrój polityczny, zakazując dziedziczności tronu i nie dopuszczając powiększenia armji ponad 30.000.

Naczelną władzę stanowić miała pod gwarancją rosyjską od sierpnia 1774 roku Rada Nieustająca z królem na czele, który nie był atoli niczem więcej, jak jej prezesem. Rada ta składała się z 18 senatorów i ministrów, tudzież z 18 szlachty, wybieranych przez sejm na dwa lata. Wtenczas wszedł do senatu w r. 1775 podskarbi nadworny. Hetmani zasiadali w senacie już od r. 1768. Senat liczył od r. 1775 członków 154, w czem litewskich 31. Posłów liczyła Izba poselska wówczas 177; w tem koronnych 123, inflanckich 6; liczba litewskich zmniejszyła się przez pierwszy rozbiór o 4, lecz w r. 1775 dodano trzech nowych, więc było ich 48.

Rada Nieustająca była władzą najwyższą administracyjną na obydwa państwa, na Koronę i Litwę, bo powoływano do niej ministrów koronnych i litewskich bez rozróżniania; mogli byli być powołanymi choćby sami koronni lub sami litewscy. Ścisły związek obu państw zuniowanych zacieśnił się przez to jeszcze bardziej.

Wśród najcięższych warunków politycznych, pod obuchem gwarancji rosyjskiej, która równała się odebraniu niepodległości, nie można było myśleć o wielkich reformach ustroju politycznego państwa. Poświęcono się pracy nad udoskonaleniem dalszem administracji. Gdy nie można było robić, coby się chciało, robiło się to, co było można, a czasu nie marnowano i rąk nie zakładano. Za to należy się cześć temu pokoleniu. Nie lekceważąc „drobiazgów", zdawano sobie sprawę z tego, że w życiu publicznem drobiazgów niema! Są tylko szczegóły, a dobroć i trafność urządzeń zależy właśnie nie od czego innego, jak od trafności szczegółów machiny państwowej. O tem dziś niejeden nie wie; tem większe uznanie należy się tym, którzy wiedzieli o tem przed półtora wiekiem. Administracja jest jak machina skomplikowana; dobry chód machiny zawisł od należytego obrobienia i zmontowania jej szczegółów.

O ile tylko można było, pamiętano o potrzebie reform zasadniczych. W r. 1774 zaraz uchwalił sejm, że szlachcicowi wolno kupczyć (w Hiszpanji dopiero od r. 1783). Tegoż roku wydano polską ustawę wekslową.

Rada Nieustająca dzieliła się na pięć „departamentów": spraw zewnętrznych, wojny, policji, sprawiedliwości i skarbu; na czele każdego stał minister. W departamencie zewnętrznym zasiadało trzech członków Rady obok kanclerzy, w innych po ośmiu. Każdy departament posiadał swe kancelarje centralne w Warszawie i szereg urzędów podwładnych po całym kraju rozrzuconych.

Najmniej zmian robiono w departamencie sprawiedliwości. Poziom umysłowy i moralny stanu sędziowskiego podnosił się nadzwyczaj i sądownictwu polskiemu tych czasów nie można nic zarzucić. Na Litwie wprowadzono tę zmianę, że trybunał zasiadał odtąd tylko w Wilnie i Grodnie.

Mieszczaństwo miało nadal własne sądownictwo (wójta i ławników) do wszelkich spraw, własne urządzenia więzienne, własnych katów po większych miastach. Sądy miast, zwłaszcza drobniejszych, odznaczały się zbytnią surowością; toteż kiedy na Litwie odjęto w roku 1776 prawo magdeburskie przeszło stu mieścinom, nie różniącym się właściwie niczem od wsi—motywowano to pomiędzy innemi i tem, że takie gminy niby miejskie lubią nadużywać szubienicy.

Lud wiejski podlegał sądownictwu właścicieli dóbr; w większych kluczach urządzano specjalne dla „poddanych" sądownictwo z oficjalistów.

Duchowieństwo podlegało własnym sądom kościelnym. I świeccy podlegali sądownictwu duchownemu w pewnych sprawach, np. z prawa małżeńskiego.

Wobec tego sądy ziemskie i grodzkie miały do czynienia niemal wyłącznie tylko ze szlachtą. W sprawach o „cztery artykuły gardłowe" t. j. o zgwałcenie, rozbój, podpalenie i najazd (gwałt), tudzież o mężobójstwo i o znaczniejszą kradzież sądził sąd grodzki ludzi wszystkich stanów. Od sądu ziemskiego była apelacja do trybunału; od grodzkiego tylko w niektórych wypadkach.

Od roku 1775 istniały osobne sądy sejmowe dla „przestępstw przeciwko Rzpltej", a te były: odmowa sprawiedliwości, ucisk wolności osobistej, przedajność sędziowska i krzywoprzysięstwo. Sędziów wybierał każdy sejm po połowie z senatu i z pośród posłów.

Miasta doznawały opieki ekonomicznej, chociaż nie dopuszczano jeszcze mieszczan w Koronie do kupowania dóbr ziemskich. Pod tym względem Wielkie Księstwo wyprzedziło Koronę, gdyż na Litwie zniesiono to ograniczenie w roku 1775, podczas gdy koronnym mieszczanom wypadło czekać Sejmu Wielkiego. W r. 1777 ustanowiono dla miast „Komisje Dobrego Porządku" (Boni Ordinis) celem uporządkowania finansów miejskich; potem (od r. 1786) miały one do pomocy urzędy departamentu policji, i działały w porozumieniu z nim, gdyż ciemne mieszczaństwo nie rozumiało własnego interesu, a trzęsące miastami kliki, wyzyskujące fundusze miejskie dla swej prywaty, nieraz nie chciały ustąpić inaczej, jak pod przy-

musem. Przeciw starszyźnie rozdrapującej majątek miejski trzeba było użyć nieraz nawet egzekucji wojskowej. Nie można tedy posądzać owego pokolenia o doktrynerstwo: szanowali samorząd miejski, ale też umieli sobie dawać rady z nadużyciami samorządu, gdy dostał się w ręce niewłaściwe, i wobec złodziei mienia publicznego nie krępowali się niczem. Toteż po niedługim czasie przekazano sprawy miejskie przeważnie departamentowi policji.

Najważniejszą niewątpliwie pracą tego departamentu była opieka nad wszystkiemi miastami królewskiemi, t. j. nie na prywatnym gruncie zbudowanemi i nie mającemi nic do czynienia z prywatnym właścicielem. Przytoczymy tu dosłownie ustęp tego dotyczący z wielkiego dzieła Korzona (wydania drugiego, tom IV, str. 312—313):

„Dnia 15 lutego 1777 r. Bazyli Walicki, wojewoda rawski, wniósł na posiedzeniu departamentu swój projekt uniwersału, który miał służyć do wykonania prawa z r. 1776 p. t. „Powinności i władza departamentu policji“ i do powzięcia wiadomości „o stanie aktualnym mienia, dochodów i expens miast i miasteczek królewskich“. Artykuł 16 uniwersału zalecał sporządzenie pierwszego w Polsce spisu ludności miejskiej: wiele w mieście jest mieszkańców osiadłych i luźnych, chrześcijan i żydów, oraz w ogólności wiele dusz wszystkiego? Polecenie to skierowanem było nietylko do magistratów, których posłuszeństwo i zdatność ulegały wątpliwości, ale też i do starostów, jako organu niegdyś najczynniejszego władzy wykonawczej. Innym artykułem zalecono, aby magistraty czyniły „kalkulację“ przed starostami z dochodów miejskich. Potem w roku 1789 mieszczanie gorzko użalali się na tę władzę pośredniczą starostów, ale departament nie mógł się bez nich obejść najprzód przez posłuszeństwo prawu z r. 1768, a potem ze względu na ciemnotę i nieposłuszeństwo magistratów, które się niejednokrotnie w późniejszym czasie ujawniały. Działał wtedy w dobrej wierze i wydać mieszczan na ucisk wcale nie miał zamiaru, czego dowodzi np. rezolucja niedługo potem na memorjał Piotrkowa przychylna im, wbrew nieprzychylnej opinji starosty co do propinacji i zaliczenia tego miasta w poczet większych; a w r. 1784 pozwanie Radziwiłła Hieronima, kasztelana wileńskiego

i starosty w ciągu czterech tygodni „do odpowiedzi“ na skargę miast Mixtatu i Grabowa. Widocznym owocem tego uniwersału był „raport generalny miast“, księga statystyczna, w której znajdują się dane co do ludności, funduszów, długów, przywilejów wielu, acz nie wszystkich miast i miasteczek z r. 1777. Danych dostarczyli właśnie starostowie i urzędy miejskie“.

Na robienie porządków po miastach trzeba było pieniędzy, a sejm nie mógł już uchwalać większych podatków. Departament policji znalazł fundusze, zająwszy się energicznie uporządkowaniem spraw propinacyjnych. Od r. 1777 urządzać musiano na arendy publiczne licytacje (kto da więcej), czynsz musiał arendarz wnosić do kasy miejskiej, skąd nie wolno było brać ni grosza bez wiedzy i zezwolenia departamentu; przedtem zaś propinacja bogaciła tylko starszyznę miejską i arendarza propinatora. Toteż magistraty stawiły po większej części opór przeciw temu rozporządzeniu departamentu, a najbardziej przeciwiły się zarządy miast litewskich. Trzeba było rozesłać „list upominalny“ do magistratów, i postanowiono wyznaczyć do wszystkich miast „Komisję Boni ordinis“, specjalną komisję porządkową, celem „załatwienia wszystkich trudności, które do wprowadzenia dobrego porządku okazują się“.

Miał departament w projekcie, żeby fundusze z folwarków miejskich poddać tak samo kontroli, jak propinacyjne, a dochody z tego źródła miałyby być obracane na ozdobę miast, na zakładanie szkół rzemieślniczych i zakładów przemysłowych („manufaktur“) — ale poprzestawano na razie na radach i upomnieniach, nie chcąc wprowadzać od razu przymusu, póki jeszcze sprawa z propinacjami nie skończona. Opór magistratów był stanowczy, a po dwóch latach w sprawozdaniu złożonem sejmowi czytamy o tem: „Gdy i napomnienia żadnego nie przyniosły skutku, przeto departament dalszemu czasowi poprawę i skuteczniejsze zaradzenie zostawuje“. Roztropnie powiedziano sobie, że wszystko nie da się zrobić naraz; niestety, istnienie władz polskich miało już trwać niedługo i sprawy „czasowi zostawione“, przepadły.

Stopniowo większa część miast stała się powolną departamentowi, dzięki przedewszystkiem owym komisjom

„boni ordinis“, czynnym po licznych (choć nie wszystkich) miastach pomiędzy latami 1777 a 1786. Za każdym razem trzeba było na ustanowienie takiej komisji osobnego zlecenia królewskiego. Stanisław August wydawał je chętnie, ale trudności były, jak dobrać osoby sposobne, chętne i zdatne, na członków (komisarzy) komisji takiej i skąd brać fundusze na koszta, na kancelarję i na geometrów. Zdarzało się, że komisja już złożona, nie rozpoczynała jednak swych prac dla braku funduszów. Dodajmyż, że chodziło tylko o fundusz na kancelarje; samych komisarzy utrzymywać miasta bynajmniej nie były obowiązane, co departament wyraźnie osobnym uniwersałem obwieścił.

Zdołano utworzyć 19 komisyj „dobrego porządku“; niektóre mogły były urządzać po kilka miast we swem województwie. Komisje te odznaczały się sumiennością i akuratnością, chociaż według dzisiejszych pojęć pracowały zbyt powolnie. Do miast zawitał porządek i posłuszeństwo ustawom. Zaczynano naprawiać, budować, sprawiać sikawki, kopać studnie publiczne i t. p. Rozsyłano niższych urzędników departamentu na „lustracje“ miast i celem sprawdzania prawdomówności nadsyłanych raportów.

W roku 1775 przemianowano poprzednią „jurysdykcję marszałkowską“ na „Komisję marszałków“, złożoną z marszałków, prezydujących kolejno, z dwóch senatorów i czterech „asesorów“ ze szlachty. Nadzór należał do „departamentu policji“, do którego należało wysyłać co miesiąc raporty. W roku następnym rozszerzono zakres departamentu tak znacznie, iż stał się poważnym czynnikiem administracyjnym. Należały tu układane wciąż według odwiecznej w Polsce tradycji taksy na żywność, osądzanie zwykłych przestępstw policyjnych, kontrola rachunków wszystkich miast t. zw. królewskich, zawieranie kontraktów na dostawy dla władz w mieście Warszawie i t. p., a zatem jak widać z tych przykładów, był to (według dzisiejszych pojęć) dziwny mieszaniec administracyjny, do którego należało to i owo z rozmaitych działów. Przyjrzawszy się dokładniej sprawie, widzimy jednak pewną myśl przewodnią w rzekomym chaosie: do departamentu polic i komisji marszałków należy wszystko, co może się przyczynić do zwiększenia w kraju porządku publicznego, a co nie należy do żadnej z dotychczasowych komisyj. Obmyślano rzeczy nowe, jakiemi państwo dotychczas się nie zajmowało.

Okaże się to na przykładach. W latach 1776 i 1777 roztrząsano sprawę założenia lombardu publicznego pod dozorem władz (zakład zastawnlczy); projekt „kasy generalnej ogniowej“, t. t. ubezpieczenia od pożarów; uporządkowanie służby kominiarskiej; oświetlenie ulic; a obok tego: budowa koszar wojskowych, założenie rady medycznej (publiczna służba sanitarna) i... projekt zaprowadzenia monety papierowej. Każdy miał prawo zwracać się do Komisji z projektami, ale oczywiście nie mogła Komisja mieć obowiązku obradować nad wszystkiem i poddawać wszystkie projekty badaniu i ocenie; to już musiało zależeć od jej uznania. To i owo okazało się wykonalnem; np. po kilku latach ulice warszawskie zostały opatrzone rzeczywiście latarniami, a żołnierze otrzymali porządne koszary. Pomysł takiej komisji do rozpatrywania pomysłów jest godny uwagi; czas ten nie był stracony.

Inne władze przysyłały do tego departamentu projekty do oceny. Np. ułożony w komisji skarbowej koronnej kontrakt w sprawie tabacznej oddany był departamentowi policji do opinji.

Departament Policji zajmował się w r. 1787 sprawą pierwszorzędną regulacji rzek i zapobiegania wylewom. W spisanych w tej materji „uwagach“ czytamy myśli, które wykazują, że nie brakło w Polsce ludzi, znających się na rzeczy i że gdyby nie upadek państwa, bylibyśmy mieli rzeki zregulowane już pod koniec wieku XVIII, gdy tymczasem do dnia dzisiejszego kwestja ta pozostała „otwartą“.

Departament Policji zwraca tedy uwagę, że najpierw ma być ułożona „planta, podług której cały bieg Wisły. począwszy od granicy za Krakowem (granica po pierwszym rozbiorze!) aż do granic za Toruniem, tak ma być tamami i dostępnemi zewsząd brzegami obwarowany, żeby ocalając jedne brzegi, nie rujnowały drugich i żeby przez uciśnienie koryta rzeki, ułatwiały defluitację“; ale niema tych rzeczy co zaczynać, jeżeli się nie rozporządza od razu

dostatecznym funduszem, a również silnej władzy wykonawczej, potrzebnej na każdym kroku tak przy robotach, jakoteż ze względu na stosunki z właścicielami nadbrzeżnych gruntów; moc egzekwująca powinna być na miejscu, inaczej bowiem wszystko zostanie „na papierze". Do robienia planów („planty") i do kierowania robotami można było użyć pontonierów skarbowych i inżynierów wojskowych.

Troska o dobre komunikacje wydawała owoce niepoślednie. Zasługą to przedewszystkiem wzmożenia się oświaty pośród obywatelstwa, które wobec ubóstwa skarbu publicznego prywatnemi środkami doprowadzało do skutku pierwszorzędne na owe czasy dzieła inżynerji drogowej. Departament policji stanowił oparcie i dostarczał wszelakiej pomocy.

W wieku XVIII nawet we Francji istniało zaledwie kilka dróg zupełnie dobrych, pierwszorzędnych, t. zw. traktów „królewskich" (wysadzanych topolami). W Polsce było w r. 1786 czternaście traktów pocztowych. Utrzymywanie mostów, grobli etc. należało po staremu do „sąsiadów", dbających o to we własnym przedewszystkiem interesie, a mających za to nieraz prawo do poboru opłat na drodze. Wszystkie drogi poleskie, żmujdzkie i białoruskie w ten sposób się utrzymywały. W latach 1778—1784 wybudowano „kosztem sąsiadów" dwa znaczne trakty, t. j. drogi pierwszorzędne: trakt pińsko-słonimski i pińsko-wołyński, zasługą i inicjatywą Mateusza Butrymowicza. Około roku 1787 Kossakowski, wojewoda witebski, uspławił rzekę Świętą, dopływ Wilji. Sam rząd przedsiębrał też szereg robót wodnych w Koronie i Litwie. Największem dziełem jest kanał „Królewski" z Piny do Muchawca, a zatem łączący Dniepr z Bugiem i Wisłą. Ośm mil tego kanału wykopano w latach 1781 — 1783, a zatem dziwnie szybko.

Jak niesłychanie różnorodne były czynności departamentu policji, niech świadczy następujący przykład:

Kiedy w r. 1784 Kołłątaj zaproponował, aby uniwersytet krakowski przyjął na naukę chirurgji na osobne kursy 120 chłopców miejskich, dla których obmyślono pomieszczenie w „bursie lekarskiej", wykonanie zatwierdzonego przez Radę Nieustającą projektu weszło także do zakresu działania departamentu policji. Wydał więc departament okólnik do miast, żeby przysyłały po dwóch stypendystów do Krakowa i zajął się dopilnowaniem rzeczy. Zapiszmy, że koszta utrzymania chłopca w Krakowie obliczono na 200 złp. rocznie, ale już w roku 1785 podwyższono tę kwotę na 240, a w roku 1787 wynosiła opłata aż 300 złp. Szereg wykwalifikowanych chirurgów po miastach i miasteczkach był dobrodziejstwem prawdziwem dla prowincji. I tak przybywało rok rocznie coś pożytecznego, a wszędzie i do wszystkiego przydatnym bywał departament policji.

Nabywszy doświadczenia, przystąpiono do organizacji dokładniejszej i urządzono jakby prowincje policyjne, t. zw. „wydziały policyjne", których w Koronie było 12, mianowicie: podlaski, mazowiecki, warszawski, ruski, poznański, sieradzki, kujawski, krakowski, podolski, bracławski, kijowski i lubelski.

Kryterjum ostatecznem ładu w społeczeństwie i wystarczalności jego urządzeń administracyjnych cóż ma być, jeżeli nie stopień bezpieczeństwa publicznego? Otóż pod tym względem Polska czasów Stanisławowskich zajmowała pierwsze, najzaszczytniejsze miejsce pośród społeczeństw europejskich. Mamy na to świadectwa cudzoziemców:

W roku 1779 podróżował po Polsce profesor uniwersytetu w Cambridge, Coxe, w towarzystwie lorda Herberta. Stwierdza on nadzwyczajne ubóstwo ludu wiejskiego, a pomimo to nigdy w ciągu całej podróży nic im nie zginęło, chociaż zostawiali powóz często na dworze na noc bez dozoru; ażeby poznać dokładniej kraj i ludzi, podróżowali pocztą, nocowali po karczmach, urządzali sobie posiłki przy chłopskich ogniskach — i nigdy nie doznali żadnej przygody ni straty. Wjechawszy następnie w granice państwa rosyjskiego, zostawiali służącego na noc w powozie i po każdym noclegu wypadło im stwierdzić jakąś kradzież.

Podróżnik z roku 1791, Biester, twierdzi, że „w Polsce jechać można we dnie i w nocy całkiem bezpiecznie. Jeden człowiek wiezie kabryoletem kilkakroć stotysięcy dukatów; i z zagranicy często powierzają znaczne kwoty

nieznanym woźnicom z dalekich polskich prowincyj, a nikt jeszcze nie słyszał, żeby je skradziono". — Inflantczyk Schultz, niechętny dla Polski, jeżdżąc przez Polskę dwukrotnie podczas sejmu czteroletniego i trzecim razem w roku 1793, radzi obierać drogę nie przez Prusy, lecz lepiej przez Polskę, bo i poczty w Polsce szybsze i drogi zupełnie bezpieczne. Zaręcza, że nigdy ani on, ani nikt z wielu jego znajomych, podróżujących po Polsce, nigdy nie dostrzegł nic podejrzanego ani nawet w najciemniejszych lasach, ani w nocy.

Toteż w Polsce dokonywały się skarbowe przesyłki pieniężne w sposób, wydający się wprost nieprawdopodobnym. Co kwartał przewożono z każdej prowincji skarbowej kasę prowincjonalną do Warszawy, a więc np. z Krzemieńca, albo z Poznania do Warszawy, przewożąc czasem około miljona złotych. Może w sporządzonych umyślnie do tego wozach żelezistych, z odpowiednią eskortą wojskową? Przewożono je prostą wynajętą „budą żydowską", pod eskortą jednego, co najwyżej dwóch strażników konnych. W ciągu lat 30, z których przestudjował wszystkie sprawozdania skarbowych urzędów T. Korzon do swych „Dziejów wewnętrznych za Stanisława Augusta", raz jeden tylko zdarzyło się, że złupiono kasę egzaktorowi w Latyczowie, a sprawcami byli hajdamacy nad granicą turecką.

Przyjrzyjmyż się podłożu ekonomicznemu tych lat, ażeby przejść do administracji skarbowej. Przedewszystkiem zadać sobie trzeba pytanie, jak stała kwestja pieniądza?

W r. 1786 zdecydowano się uzgodnić kurs oficjalny z rzeczywistym, co oczywiście stanowiło nieodzowny warunek trwalszej sanacji. Uznano kurs 18 złp. na jeden czerwony złoty. Na niedostatek gotówki użalano się ciągle. Obliczono, że w Anglji było w r. 1775 w obiegu gotówki wartości 880 miljonów złp., gdy tymczasem Polska posiadała w r. 1776 zaledwie półpiąta miljona złp. gotowizny. Stwierdzano z przerażeniem, że ilość ta zmniejsza się jeszcze coraz bardziej. W roku 1784 nie było w Polsce ponad cztery miljony gotówki; posługiwano się też z konieczności walutami obcemi.

Nie umiano operować kredytem państwowym. Aż do roku mniej więcej 1770 nie wiedziano w Polsce wogóle, co to jest kredyt publiczny; takie zacofanie ignorancji otrzymano w spadku po pokoleniach okresu saskiego. Pierwsza głośna wzmianka o kredycie państwowym pochodzi od Sułkowskiego Augusta, który w roku 1774 przemawiał w sejmie o „kreacji ceduł papierowych, które idą pro currenti moneta". Od niego też wyszedł projekt „pomnożenia dochodów Rzeczpospolitej przez ustanowienie banku". Jedno i drugie zostało wówczas zignorowane. W roku 1777 pojawił się w druku niewiadomego autora „projekt względem monety papierowej" na 40 miljonów złp. w biletach po 100 złp. (oparcie na ziemi do połowy wartości dóbr, a więc rodzaj listów zastawnych). Na sejmach z lat 1780 i 1784 pojawiają się już projekty banku narodowego, lecz do rozpraw nad tem nie doszło; ogół sejmujących nie rozumiał jeszcze sprawy.

Sejm roku 1775 musiał podwyższyć znacznie wszystkie podatki. W latach 1775—1777 przeprowadzono lustrację „dymów", t. j. domów mieszkalnych. Wprowadzono nieznane dotychczas w Polsce stemple, a niebawem monopol tabaki.

Poprzednie komisje skarbowe pozostały z razu i pod Radą Nieustającą bez zmiany. Podział na prowincje skarbowe musiał niestety uledz rewizji.

Skutkiem pierwszego rozbioru roku 1772 odpadła niemal cała prowincja krakowska, część ruskiej i znaczna część wielkopolskiej, a w następstwie tego trzeba było organizować na nowo prowincje w r. 1774, zmieniać granice ich, przy czem podzielono uszczuplone wielce państwo na prowincyj skarbowych pięć: krakowska, wielkopolska, mazowiecka, ruska i ukraińska.

Departament skarbowy rozpoczął swe czynności w maju 1775 roku, zagarniając pod swe zwierzchnictwo obie dotychczasowe komisje skarbowe, koronną i litewską, jako główne centralne organy departamentu, lecz już nie samodzielne władze, bo departamentowi podległe. Przy zmniejszonych granicach sejm uchwalił armję większą, a zatem podatki musiano podwyższać wielce. Podwyższono od razu kwartę i pogłówne żydowskie, a przywrócono

zniesione w r. 1766 „cło generalne“; wtenczas też zaprowadzono w Polsce po raz pierwszy stempel czyli t. zw. „papier stemplowy“; nie sprzedawało się bowiem osobnych stempli, któreby naklejał sobie każdy na papier, jak trzeba — ale pisało się na arkuszu papieru, wyrabianego umyślnie dla rządu, ze stemplem już na tym papierze wybitym. W ciągu dwóch lat zdążyła Komisja przeprowadzić, co trzeba było nowego i przywrócić ład stary. Pracy przybywało ogromnie, a więc musiano powiększyć liczbę oficjalistów. Coraz dokładniej prowadzono księgi i korespondencję służbową.

W roku 1774 wraz z nowemi podatkami przybyło trzech nowych „regentów“: od podymnego, od papieru stemplowego i od tabaki. Był osobny urzędnik, zwany kontraregestrantem generalnym do kontroli dochodów z ceł i do rewizji sprawozdań składanych Komisji. Ten miał do pomocy kilku aplikantów. Kancelarja ta, zwana „kontraregestrancją“ miała sobie poruczoną buchalterję ogólną i (zdaje się) układanie rachunków sejmowych. Cała ta kancelarja kosztowała 10.000 złp. rocznie. Ponieważ sejm czteroletni zaprowadził monopol, trzeba było na miejsce jednego regenta tabacznego urządzić cały „departament dyrekcji tabacznej“, w którym zasiadało czterech wyższych urzędników obok personalu zwykłego kancelaryjnego. Wcześniej już istniała „Dyrekcja loterji“, licząca sześciu wyższych urzędników i 9 aplikantów.

Zarząd tabaczny powstał w r. 1777. Rząd zawarł wtedy kontrakt na 6 lat ze spółką Dekert, Rafałowicz i Blank, która zobowiązała się sama sprowadzać materjał, i zakładać fabryki tytoniu i tabaki, urządzać magazyny po całym kraju. Sprzedaż „dystrybutorom“ po cenach oznaczonych przez skarb miała być prowadzona tylko przez „oficjalistów skarbowych“, a dochód ze sprzedaży dzielił się pomiędzy spółkę a skarb. Do każdej fabryki mianowano inspektora fabrycznego, a do każdego magazynu pisarza magazynowego i substytuta. Od nich szły co miesiąc wykazy do regenta tabacznego w Komisji skarbowej. Dystrybutorami bywali także Żydzi. Po kilku latach zaszła potrzeba ustanowienia pięciu rewizorów generalnych; tak szybko rozrastała się ta gałąź dochodów. Toteż rząd po-

stanowił spółkę spłacić i fabryki wykupić kosztem jednego miljona złp. Fabryk było w roku 1790 trzy, mianowicie: w Warszawie, w Korcu i Poznaniu; w następnym roku przybyła czwarta, w Kielcach. Komisja skarbowa przejęła więc cały personal urzędników i robotników fabrycznych na koszt państwa. Inspektorowie pobierali po 5.000 do 6.000 złp. rocznie, a więc byli opłacani bardzo wysoko; pisarze od 1.200 do 3.000 złp.; płacy robotnika nie znamy.

Ani teraz jeszcze nie wymagało się od urzędników jakich specyalnych kwalifikacyj, jakiegoś poprzedniego przygotowania „zawodowego“ — boć „zawód urzędniczy“ jeszcze nie istniał. Całą ich szkołą zawodową była praktyka. Jak i kiedy się wyuczy, to już jego była rzecz; jeżeli okazywał się niezdatnym, oddalano go, co mu zresztą nie przynosiło ujmy. Niezdatny do pewnego urzędu mógł doskonale nadać się do innego; bywały też wypadki, że oficjalista sam prosił o dymisję, motywując podanie tem, jako się przekonał o swej niezdatności. Zaczynano zresztą od aplikantury, było więc dość czasu wyuczyć się i nabyć tego, co dziś zowiemy „rutyną urzędu“. Doświadczenie i znawstwo rzeczy umiano cenić u urzędnika, a praktykę uważano za doskonałą rekomendację. Kiedy chodziło o traktat handlowy z Prusami w r. 1789, podskarbi ówczesny Kossowski posyła do pomocy skromnego pisarza komory wodnej w Nieszawie, i pisze o nim, że potrzebny, bo posiada „dokładną i gruntowną znajomość ekspedycji oraz gatunku towarów, co jest fundamentem do nadania rzeczom szacunku i zastosowania opłaty celnej“; a pisarz Celiński, od lat 20 służąc na komorze, zna to na wylot.

Rzetelność urzędników skarbowych asekurowaną była na ich posiadłościach ziemskich. Każdy oficjalista musiał wydać dokument na zabezpieczenie ewentualnych pretensyj skarbowych na swym majątku, albo też dostarczyć takiego ubezpieczenia od jakiegoś właściciela majątku ziemskiego, lub odpowiedniej nieruchomości w mieście. Dzisiaj nazywamy to kaucją hypotecznie zabezpieczoną, kaucją na hypotece. Od roku 1785 wprowadzono do tego drukowane blankiety, żeby w całem państwie zeznawano tę asekurację jednakowo. Przy każdej nominacji badano, czy kaucja hypoteczna jest wystarczająca, a przy posunię-

ciu na urząd bardziej odpowiedzialny trzeba było i kaucję zwiększać. Kto nie mógł dostarczyć takiego poręczenia, nie mógł piastować urzędu skarbowego. Wolnymi od tego byli tylko początkujący aplikanci i strażnicy. W razie jakiejkolwiek straty, choćby z pomyłki, z nieporozumienia, zajmowano wszystkie fundusze oficjalisty lub poręczyciela; nieraz poręczyciele miewali do czynienia ze sądem Komisji. Dochowały się w aktach dowody, jako jeden poręczyciel zapłacił za pisarza lubelskiego 51.527 złp., co stanowiło cały majątek; ale drugi poręczyciel musiał płacić za superintendenta kasy generalnej aż 305.218 złp., co było już grubym majątkiem! Oczywiście zdarzało się coś takiego niezmiernie rzadko, bo każdy dobrze się namyślał, nim się zdecydował być poręczycielem i poręczano tylko ludziom pewnym, znanej uczciwości.

Urzędnicy polscy skarbowi odznaczali się uczciwością w stopniu wprost nieznanym za granicą. Celowali również pilnością i prawidłowością w urzędowaniu, zwłaszcza odkąd po kilku latach nowych urządzeń wyrobiła się wprawa techniczna i należyty ład w prowadzeniu interesów. Surowa była kontrola nad oficjalistami i rygor. W ciągu 13 lat wypadło wydalić dwóch superintendentów, a przeciw pisarzom na komorach zdarzyło się zaledwie dziesięć decyzyj dyscyplinarnych.

Konduita oficjalistów poprawia się szybko i porzednia najlepsza opinja polskiego urzędnika powraca. Kto nie mógł odzwyczaić się od anarchji kilku poprzednich lat, został oddalony bez litości i był dotkliwie karany wysokiemi karami pieniężnemi. Za spóźnione np. odebranie i zapisanie cła od wina od jednego tylko kupca, wymierzono urzędnikowi 500 złp. grzywny, co rujnowało go od razu, a odrobić nie będzie mieć sposobności, bo go się równocześnie ze służby wydala. Podnieść należy, że ilość dochodzeń przeciw oficjalistom stale się zmniejszała; nie brak natomiast chlubnych wzmianek ze strony rewizje przeprowadzających komisarzy. Dla charakterystyki czasów przytoczmy, że kontraregestrant prowincji skarbowej ruskiej otrzymał surowe upomnienie i omal nie został wydalony „za przypuszczenie Żydów do kontraktu o zboże, w chęci zysku". Komisja skarbowa uznała, że zasłużył na

wydalenie, ale daje „z litości ostrzeżenie, iż najmniejsze uchybienie karę oddalenia ze służby pociągnie". Rewizorów komornych podpadło wydaleniu w tych latach siedmiu, a ośmiu karom dyscyplinarnym. Exaktorowie otrzymali w roku 1776 upomnienie, że nie wolno od stron przyjmować żadnych podarunków, a to pod karą przymusowego zwrotu podwójnie i wydalenia ze służby. W administracji czopowego wydarzył się jeden tylko wypadek oddalenia rewizora browarnego w Warszawie za niedopełnienie obowiązków. Dozór stawał się coraz ściślejszym, a mimo to przy zwiększonej wielce liczbie oficjalistów ilość przewinień służbowych stosunkowo raczej się zmniejszała. Ogół oficjalistów wywiązywał się dobrze ze swych obowiązków.

7. Sejm Wielki.

Przeprowadzając szereg reform administracyjnych, wyczekiwano chwili sposobnej, żeby też zreformować zasadniczo ustrój państwa i rządów. Im wyżej rozwijała się na nowo umysłowość polska (dzięki szkołom pijarskim, a następnie Komisji Edukacyjnej, założonej w roku 1773), tem dotkliwiej odczuwano przestarzałość ogólnych form państwowych i tem goręcej rwano się do wielkich reform, nietylko już państwowych, ale też społecznych. Przeszkodą była konwencja prusko-rosyjska, zawarta celem niedopuszczenia reform; Rosja była „gwarantką" liberum veto, tronu elekcyjnego, wyłączności szlacheckiej w ustroju państwowym i t. d., to znaczy, że miała prawo wyprawić wojsko swe na obronę „złotej wolności" każdej chwili, gdyby zaczęto znosić urządzenia, które były dla Polski szkodliwe. Toteż od r. 1775 aż do 1788, przez całych lat 13 ograniczano się tylko do rozmaitych naprawek; o gruntownej naprawie nie można było myśleć.

W roku 1787 powstał zatarg pomiędzy Rosją a Prusami, skutkiem czego zmieniała się ogólna konstellacja polityczna w Europie. Zbierała się koalicja przeciw Rosji i Austrji, a mianowicie Anglja tworzyła związek Prus i kilku pomniejszych państw Rzeszy Niemieckiej ze Szwecją, Holandją i Turcją. Posłowie angielski i pruski w Warszawie pracowali wspólnie nad pozyskaniem Polski do tej

koalicji. Rosja, mając wówczas dwie wojny równocześnie, turecką i szwedzką (a obie nie bardzo dla niej pomyślne) bała się uwikłać w trzecią, t. j. w polską. Wojska rosyjskie same wycofały się z Polski i Litwy, potrzebne gdzieindziej, a skoro zanosiło się na wojnę pomiędzy państwami rozbiorowemi, jakżeż można było nie korzystać z tego?

Zwołano sejm na październik 1788 do Warszawy; jeszcze przed końcem tego miesiąca uchwalono jednomyślnie zaciąg stu tysięcy wojska.

Poseł austrjacki w Warszawie, de Caché, pisał wtenczas do rządu wiedeńskiego, że niema się co obawiać tej uchwały, bo „ilość monety znajdującej się w Polsce nie przewyższa stu miljonów, a więc niema żadnego stosunku między majątkiem kraju, a wydatkiem na samą armję". Jak-to cudzoziemcy zdawali sobie sprawę, że każda rzecz musi mieć swe podłoże ekonomiczne! A poseł austrjacki optymistycznie obliczał, boć w następnym roku wychodzący w Warszawie poważny a patryotyczny „Dziennik Handlowy" stwierdzał, że ogół bogactwa narodowego nie przekracza czterdziestu miljonów.

Z próżnym skarbem nie można uprawiać polityki s k u t e c z n i e; toteż prace około poprawy skarbu posiadają zawsze, dawniej i obecnie, największą doniosłość polityczną i stanowią największy, fundamentalny czyn polityczny. Zabrano się też z całą energją do dalszych robót około skarbu, prowadzonych już przedtem chwalebnie i w najbliższych latach stan monetarny kraju wielce się poprawił.

Korzystając z rozerwania się spółki rosyjsko-pruskiej sejm przerobił całe niemal ustawodawstwo polskie tak, jak tego wymagały nowe czasy; drugie tyle reform, jak dokonać zdołał, było w toku przygotowań, i nie doczekało się niestety ogłoszenia i prawomocności. Trwały prace tego sejmu reformującego cztery lata (1788—1792), stąd czteroletnim zwan; a za wielkie zasługi zowie się go Sejmem Wielkim.

Nastąpiła ogólna zmiana rządu. Rada Nieustająca nie mogła się utrzymać, bo prowadziła w sprawach zewnętrznych politykę wybitnie moskalofilską, i w wewnętrznych uległa ambasadorowi moskiewskiemu. Sejm czteroletni

zrzuciwszy gwarancję rosyjską, musiał przerobić najwyższe magistratury krajowe. Zniesiono przeto Radę Nieustającą dnia 19 stycznia 1789 roku. W listopadzie 1789 r. utworzono Komisje Porządkowe cywilno - wojskowe na Litwie; w grudniu w Koronie; w maju 1791 utworzyła się Komisja Policji Obojga Narodów, z końcem czerwca nastąpiła nowa organizacja władz miejskich, potem komisje skarbowe połączyły się w jednę „Obojga Narodów" — a na czele tych władz administracyjnych i wszystkich innych wogóle stanęła na miejscu Rady Nieustającej obmyślona zgoła inaczej najwyższa władza centralna: Straż.

Straż składała się z prymasa, marszałka sejmowego i pięciu ministrów: Marszałek wielki jako minister policji; kanclerz lub podkanclerzy jako „minister pieczęci" (od spraw wewnętrznych); drugi „pieczętarz", jako minister spraw zagranicznych; minister wojny i jeden z podskarbich. Każdy wydział administracji miał swego przedstawiciela w „Straży". Było to urządzenie bliższe znacznie ustroju rządu według późniejszych pojęć, rozpowszechnionych za granicą aż dopiero od połowy XIX wieku. Było to zawiązkiem t. zw. „gabinetu", t. j. rządu solidarnego i solidarnie przed sejmem odpowiedzialnego. Pod jego kierunkiem i kontrolą działały „główne komisje" państwowe, t. j. główne gałęzie urzędów Rzpltej. Temi komisjami zajmiemy się bliżej, bo przegląd ich mieści w sobie kwestję administracji. Pominiemy komisję wojskową i dla spraw dyplomatycznych, tudzież Edukacyjną — a z innych działów zajmiemy się tylko tem, co przez Sejm Wielki zostało zmienione.

W sądownictwie niewiele jest do zapisania: ustawa roku 1791 zorganizowała postępowo sądy miejskie i wyznaczyła s ą d a s e s o r s k i, jako apelacyjny dla miast, osobny w Koronie, osobny na Litwie. Ale zanosiło się na zmiany duże, wszechstronne. W r. 1791 wybrano deputację sejmową do ułożenia k o d e k s u c y w i l n e g o i k a r n e g o, po którym musiałaby nastąpić również zmiana przewodu sądowego (procesu) i niejedna zmiana w ustroju sądownictwa — przez konsekwencję. Niestety, nie danem było doczekać się sejmowej kodyfikacji urzędowej (ogłoszono drukiem tylko kodyfikację prywatną Trembickiego).

Komisję skarbową, funkcjonującą doskonale za poprzednich rządów, przejęto po Radzie Nieustającej i pozwolono jej dalej urzędować, dodając tylko stopniowo, z biegiem czasu, niektóre nowe zarządzenia, potrzebne do coraz większego rozwoju instytucji. Stałość prac skarbowych pomimo zmienności rządów świadczy chlubnie o zdatności owego pokolenia do życia publicznego. Toteż możemy się doprawdy szczycić naszą polską administracją skarbu. Komisja niebawem doprowadziła rzecz do doskonałości zaiste, skoro na sejmie odezwał się o tem kasztelan biecki, Żeleński, w te słowa: „Co do skarbu, ten aż do zazdrości obcych potencyj dziś w najdoskonalszym stopniu jest administrowany".

Wypadło Komisji zająć się reformą kilku dawnych źródeł dochodów, a organizacją nowych. Mijał termin kontraktu ze spółką tabaczną i od początku 1788 roku czyniono przygotowania do przejęcia na skarb wyrobu i handlu tabaką i tytoniem. Od N.-Roku 1789 wszystkie fabryki i magazyny przeszły na własność państwa za umówioną zapłatą 550,000 złp. Administracja rządowa dawała dobre wyniki. Zanotujmy ciekawy fakt, że do plantacji tytoniu użyto kolonistów amerykańskich. Od roku 1790 funkcjonowała w całej pełni „dyrekcja tabaczna" z całym aparatem urzędników i służby.

Sporo roboty dawał nowo wprowadzony podatek „skórowy", od bitego bydła. Trzeba było przyjąć aż 400 osób do służby publicznej, a doświadczenie miało wnet pouczyć, jako ta „skórka nie warta wyprawy". Wtedy Komisja usuwa wady i opracowuje projekt podatku od rzezi, a gdy propozycję sejm zamienił w uchwałę, Komisja w ciągu dwóch miesięcy (kwiecień — maj 1791) reformę tę przeprowadziła, wydała instrukcje i powyznaczała nowych oficjalistów.

W roku 1789 opracowano i wydano sześć formularzów do nowych taryf podatku ziemskiego, i wzory czyli schematy do spisu ludności nieszlacheckiej po wsiach i miastach; dzięki tej olbrzymiej pracy posiadamy pierwszorzędny materjał statystyczny do dziejów tego okresu.

Należało do Komisji wykonywanie wszelkich uchwał podatkowych sejmu, a że Sejm Wielki, przeprowadzając

gruntowną reformę państwa, potrzebował też coraz znaczniejszych środków finansowych (choćby tylko na armję, którą chciano powiększyć do stu tysięcy), sypały się gęsto nowe zarządzenia podatkowe — i pojawiać się zaczęły pożyczki państwowe. Administracja wszystkiego należała wyłącznie do Komisji. Dodajmy do tego sprawy mennicze i rozmaite prace tyczące się handlu zagranicznego: zbieranie wiadomości statystycznych i polityczno-handlowych za pośrednictwem poselstw polskich, zestawianie cen produktów, układanie bilansu importu i eksportu. Prace tego rodzaju świadczą dobrze o znawstwie rzeczy w łonie Komisji i o wyższym poziomie umysłowym jej członków, t.j. o naukowem przygotowaniu do zawiadywania skarbem.

Tadeusz Czacki był najgorliwszym komisarzem Komisji skarbowej koronnej. Jeszcze przed otwarciem sejmu Wielkiego ułożył raport o handlu z Mołdawią (bawił w Jassach dla zbadania sprawy), a zabrał się do tej pracy tak gruntownie, iż samo tło historyczne stanowi dorobek naukowy, gdy wymienia wszystkie traktaty pomiędzy Mołdawią a Polską, zawierane od XVI wieku. Podobnież spisał swe „Uwagi względem handlu tureckiego", dołączając do nich również tego rodzaju przegląd historyczny, ale nie samych tylko polsko-tureckich umów, lecz zarazem innych państw europejskich z Turcją. W roku 1789 zajął się sprawą handlu Polski z Anglją, a przegląd swój historyczny rozpoczyna od układu Ryszarda II angielskiego z Zakonem krzyżackim w r. 1388. W roku 1790 opracowuje również gruntownie kwestję handlu z Austrją i z Rosją. Dokładnością odznaczały się u niego jednako ustępy historyczne, jak ustępy np. o taryfach cłowych. Potem np. w r. 1790 Czacki przeglądał na miejscu „plantę" robót kanału muchawieckiego.

Opierały się więc prace Komisji skarbowej na podłożu naukowem, a wyłaniały się z badań systematycznych danego przedmiotu.

Ilość oficjalistów musiała się powiększać odpowiednio. Ażeby ustrzedz się naprawdę od przemytnictwa na większą skalę, zdecydowano się pomnożyć liczbę urzędników na komorach, pomimo uszczuplenia granic państwa. Przyjęto 24% nowych i w roku 1790 liczono ich 830. W tymże

czasie wzrosła liczba strażników z 200 w roku 1767 (co było śmiesznie mało) do roku 1790 do liczby 657, a zatem przeszło w trójnasób. Ale też jedyna to dziedzina administracji, w której nastąpiło znaczne pomnożenie personalu.

Ponieważ Sejm Wielki na miejsce unji lubelskiej wprowadzał za zgodą, a nawet wprost na życzenie posłów litewskich (którzy sami brali w tem udział) coraz ściślejszy związek Korony i Litwy, tworząc z nich jedno państwo, (od października 1791), więc też obie komisje skarbowe, koronna i litewska, spływają od lutego 1792 w jeden urząd, jako „Komisja Obojga narodów". Weszli tedy do jednej komisji podskarbowie i komisarze obydwóch poprzednich. Zwiększył się jednak rzeczywiście skład Komisji przez to, iż mocą konstytucji Trzeciego Maja wprowadzono do niej pełnomocników stanu miejskiego z wydziałów lokalnych lubelskiego, winnickiego, łęczyckiego, płockiego.

W maju 1792 utworzyła Komisja Obojga narodów trzy prowincje litewskie: żmujdzką, litewską i białoruską z kasami prowincjonalnemi w Wilnie, Grodnie i Mińsku. Konfederacja Targowicka przywracała we wszystkiem dawniejsze urządzenia, poczem po drugim rozbiorze zabierano się do wprowadzenia znów nowej organizacji, ale zanim tego dokonano, nastąpił trzeci rozbiór państwa.

Każda prowincja skarbowa obejmowała pewne pasmo komór granicznych, z których drobniejsze zwane były „obserwatorjami" lub przykomorkami: pas graniczny od jednej komory do drugiej zwano szlakiem. Urzędy cłowe stały nie koniecznie na samej granicy; nieraz oddalone bywały od niej nieco w głąb obszaru państwa; wystarczało, że na samej granicy znajdowali się strażnicy.

Komisja skarbowa Obojga Narodów otrzymała nową organizację zarządu prowincjonalnego pod tytułem „Urządzenie namiestniczego rządu w prowincjach skarbowych" i nowy regulamin dla siebie; jedno i drugie było w znacznej części dziełem Tadeusza Czackiego. Chodziło mu o scentralizowanie funkcji skarbowych w ręku superintendentów, którym kazano przebywać stale w miastach, gdzie ustanowioną była siedziba kasy prowincjonalnej; widzimy

więc reformę zmierzającą do urzędowania ciągłego, i przywiązującą urzędnika do miejsca.

Słynęła Komisja skarbowa i cieszyła się najlepszą opinją i dlatego, że karność w szeregach urzędniczych zwiększała się coraz bardziej. Kary były coraz dotkliwsze i to za uchybienia takie, które przed kilkunastu laty wywoływały chyba tylko upomnienie. Za czasów sejmu czteroletniego nie słychać nigdzie żadnych skarg na oficjalistów skarbowych. Dozór nad podróżnymi na komorach bywał ścisły aż do przesady. Staszic zapisuje, jako polscy strażnicy na komorach „w przetrząsającem rzemiośle wszystkich zagranicznych trzęsikieszonków przechodzą"; ale też z drugiej strony tenże Staszic zaświadcza, co następuje: „Mieszkając w pobliskości kordonu nawet śladu przemycania dostrzec nie mogłem; tak teraz są wszystkie szlaki strzeżone". Widocznie granica strzeżoną była przez ludzi uczciwych, z poczuciem obywatelskiem.

Porządek wzorowy pochodził w znacznej mierze stąd, że władze centralne pozostawały w nieustannym żywym kontakcie z podwładnemi prowincjonalnemi. Na odpowiedź na każde pismo urzędowe wyznaczony był termin ośmiodniowy! Nie było telefonu, a przestrzenie jakżeż duże przy komunikacji nie parowej, lecz kołowej! W ciągu tygodnia załatwić każdą sprawę służbową! W ciągu tygodnia najpóźniej mieć u góry informację potrzebną z dołu! Wówczas trzeba było do tego nadzwyczajnej pilności, o jakiej podobno dziś trudno nawet pomyśleć. Ale też przepis obowiązywał wzajemnie władzę wyższą wobec niższych. Co za dobrodziejstwo, gdy każdy urząd wiedział, że wszelka wątpliwość rozstrzygnięta będzie najpóźniej w ciągu tygodnia! Ile poprawności skutkiem tego w urzędowaniu, jak szybko szło wszelkie udoskonalenie techniki urzędniczej! Gdyby kto dzisiaj obmyślił sposób, iżby przepis tego rodzaju mógł stać się wykonalnym, jakążby pozyskał wdzięczność i urzędów i całego obywatelstwa! Widocznie metoda ówczesna Komisji stała jednak wyżej od metod administracyjnych państw zaborczych, których spuścizna jeszcze nas bądźcobądź gniecie. Zrzucamy z siebie te cudze skóry stopniowo; gdybyśmy przy tem spoglądali czasem dalej poza siebie, do historji administacji nie za-

borców, lecz administracji polskiej, możebyśmy się dowiedzieli niejednej rzeczy godnej pamięci i rozważenia ponownego?

Jako organ zarządu miejscowego, ustanowił sejm Wielki t. zw. Komisje Porządkowe. Była to prawdziwie „kwestja paląca“ boć okręgi wiejskie w Polsce nie posiadały żadnych okręgowych władz administacyjnych. We wsi administracja była w ręku dziedzica, następcy sołtysa, ale to w każdej wsi z osobna i przy każdym dziedzicu z osobna, niezależnie jeden od drugiego. Jakiejś władzy łączącej wsie okoliczne administacyjnie, a choćby łączącej samą tylko szlachtę danej krainy — nie było całkiem. Szlachta wiejska sama odczuwała potrzebę jakiegoś urządzenia administracyjnego ogólniejszego, i dzięki temu powstały „sejmiki gospodarcze“ — które jednak obradami tylko były, ale nie władzą, bo władza musi posiadać „egzekutywę“, t. j, prawo i możność wykonania uchwały, a w danym razie prawo i możność wywarcia przymusu na opornych. Gdybyż sejmiki gospodarcze były z łona szlachty powiatowej ustanowiły jaki wydział wykonawczy, lub coś podobnego! Ale egzekutywę pozostawiono dobrej woli każdego dziedzica z osobna, i było skutkiem tego dużo rozmaitości i dowolności.

Podczas sejmu Wielkiego stawiano państwu coraz większe wymagania i nałożono na państwo obowiązek urządzenia administracji lokalnej na wiejskie okręgi. Początek szczęśliwy zrobili Litwini, co tem godniejsze jest zapisania, że nie celowali oni porządkiem ani w sprawach skarbowych, ni w wojskowych nawet. Litewscy posłowie Wawrzecki i Bernowicz wnieśli z polecenia prowincji litewskiej projekt „komisyj cywilno-wojskowych wojewódzkich“. Działo się to 6 listopada 1789, a rzecz takie znalazła powszechne uznanie, iż już 24 listopada marszałek sejmowy wniósł dosłownie ten sam projekt także dla Korony. Na najbliższych sejmikach „gospodarczych“, odbywanych na Gromnice, polecono wybrać na lat dwa po 15 osób, stanowić mających komisję porządkową powiatu. Dostojnicy ziemscy należą do niej z urzędu, bez wyborów; a więc senatorowie, marszałkowie powiatowi, starostowie grodowi i cywunowie. Przynajmniej

po trzy osoby muszą urzędować zawsze, dzień w dzień —rzecz dotychczas niesłychana u nie-oficjalistów — prócz świąt od godziny 8 rano do 1 w południe; są więc już godziny urzędowe. I to bez wynagrodzenia, bo to ma być pierwszy „stopień zasług obywatelskich“; kto przez ten stopień nie przejdzie, nie może później piastować żadnego urzędu obywatelskiego, a zatem nie może też zostać senatorem. Na kancelarję i nieuchronne wydatki wolno było pobierać po jednym szelągu od każdego złotego opłacanych podatków. Możnaby ten szeląg nazwać „dodatkiem do podatków“.

Obowiązki komisyj Porządkowych określono prawem szczegółowem, nadając im zakres działania w dwóch „materjach“: cywilno-wojskowej, tudzież w „materji ekonomicznej wojewódzkiej“. Wpierw bowiem stanowiono komisje ogólniejsze, wojewódzkie.

Cywilno-wojskowemi zwały się te komisje, gdyż załatwiały wojsku sprawy rozmaite, dostarczały kwater, zakładały magazyny i t. p., tudzież miały sobie przekazane sądownictwo w sprawach pomiędzy wojskowym a cywilnym. Nas tu obchodzi druga część ich działalności, nazwana „ekonomiczną“, t. j. gospodarską. Co wliczało się wówczas do czynności „gospodarczych“, niechaj pouczy przydługi spis zajęć komisyj z tego tytułu:

Corocznie w styczniu sporządzić spisy ludności według parafij, na podstawie metryk chrztów, ślubów i pogrzebów, których mają dostarczyć probostwa; poprawione spisy należy odesłać komisji skarbowej. Wybierać podatki i utrzymywać kasę państwową województwa, do czego straży wojskowej jej dostarczano. „Ułożyć projekt gospodarstwa do pozycji gruntów (t. j. stosownie do jakości gruntów) swego województwa najbliżej stosowny, doradzający, jakim sposobem produkta zbożowe i inne rozmaite pomnażaćby się mogły i rozesłać go po parafjach, aby obywatele, wybierając z onego przepisy pożyteczne, nabierali ochoty do polepszenia reguł rolnictwa“. Ma więc komisja być inicjatorką i kierowniczką postępowego rolnictwa w swym okręgu. Należy dalej do niej, żeby zapobiegać głodowi, zarazom, mieć na uwadze możliwość powodzi. Dbałość o komunikację dobrą jest także jej powinnością:

żeby w porządku były drogi rzeczne i lądowe, groble, mosty. Winna komisja troszczyć się nietylko o rolnictwo, ale też o przemysł i handel: bronić od nadużyć fiskalnych; na oficjalistów skarbowych, którzyby dopuszczali się nadużyć, robić doniesienia do komisji skarbowej; również mają zabezpieczyć kupcom bezpieczeństwo towarów, wysyłanych na jarmarki. Jeżeli znajdą się złoża kruszców, lub wogóle pożytecznych minerałów, należy donieść o tem rządowi; podobnież o przedsiębiorstwach przemysłowych, opartych o bogactwo mineralne i o stanie produkcji w fabrykach. Do Komisji skarbowej wysyłać raporty o wakansach starostw i tenut; a także o stanie miast, o nowych karczmach (kontrola czopowego), o pożarach (ulgi podatkowe) i wogóle o wszystkiem, co w danym okręgu może wpłynąć na to, co my obecnie zowiemy „siłą podatkową“ okręgu. Dozór nad dobroczynnością publiczną należy również do komisyj „cywilno-wojskowych porządkowych“, przedewszystkiem lustracje szpitali i kontrola ich funduszów. Utrzymywanie kontroli nad miarami, wagami i taksami na towary, nie wyczerpuje jeszcze wszechstronności prawdziwej tych komisyj. Do tego wszystkiego dołącza się jeszcze troska o zaprowadzenie po wsiach nauczania elementarnego, bo właśnie podejmowano walkę z analfabetyzmem przy pomocy zamierzonych szkółek parafjalnych pod kierownictwem duchowieństwa. „A dla oświecenia ciemnej prostoty poddaństwa zmówiwszy się z dziedzicami i posesorami, Komisje ustanowią porządek, aby każda wieś chowała bakałarza dla dania przynajmniej początkowej nauki młodzieży pod dozorem plebanów. Tychże zaś plebanów obowiązkiem będzie przy oznajmieniu o ludności parafji, do Komisji czynionem, donieść o wielości czytać i pisać wyuczonej młodzieży, a Komisja wojewódzka swoje uwagi względem edukacji krajowej prezentować będzie Komisji Edukacyjnej“. Choćby tylko z tego ostatniego punktu czynności komisyj porządkowych, znać, co za szkodę poniosła Polska przez to, że nie danem było komisjom tym dłuższe istnienie.

Rwało się wszystko do życia, do reform! Ze stanowiska administracyjnego uderza nas ogrom zadań jednej komisji, której członkowie (komisarze) urzędują gratis;

czyż byłoby to wykonalnem na czas dłuższy? Ale początkiem dobrej administracji jest, wiedzieć: co powinno być zrobione; potem dopiero następuje kwestja, kto ma robić i jak robić? Doświadczenie poucza z roku na rok i administrację doskonali. Nie ulega wątpliwości, że byłyby musiały wytworzyć się jakieś oddziały oddzielne do spraw skarbowych, wojskowych, rolniczych, handlowych, oświatowych i t. d. Przez dłuższy czas komisarze nie mogliby być wszyscy do wszystkiego, bo musieliby spostrzedz, że w takim razie będą do niczego; musiałaby się tworzyć specjalizacja tak pośród obywateli, garnących się do komisji, jakoteż pośród oficjalistów, t. j. urzędników właściwych; wytwarzaliby się tedy znawcy poszczególnych gałęzi administracji. W ten sposób rozwiązałaby się kwestja, kto ma robić i jak robić; na razie znaczyło to wiele, bardzo wiele, że wiedziano, co robić. Podziwiać wypada, jak zdawano sobie sprawę z wielostronności tego, co dziś zowiemy „agendami administracji“. Czyż tam opuszczono cokolwiek? czyż cały wiek XIX zdołał do tego programu dodać cokolwiek?

Komisyj Porządkowych cywilno-wojskowych było w całem państwie 72. Oto ich siedziby:

W prowincji małopolskiej: Kraków, Szczekociny, Szydłów, Radom, Opoczno (lub Chęciny), Stężyca, Żytomierz, Owrucz, Chełm (lub Krasnystaw), Łuck, Włodzimierz, Krzemieniec, Kamieniec Podolski, Latyczów, Lublin, Łuków, Dubienka, Drohiczyn, Mielnik, Tykocin (lub Brańsk), Bracław, Winnica, Zwinogródek.

W prowincji wielkopolskiej: Poznań, Kościana, Kalisz, Gniezno, Sieradz, Wieluń, Radomsk, Łęczyca, Brześć kujawski, Lipno, Raciąż, Czersk, Warszawa, Wizna, Wyszogród, Zakroczym, Ciechanów, Łomża, Liw, Maków, Ostrowo, Rawa, Sochaczewo, Gąbin, Radziejów, Mława.

W prowincji litewskiej: Wilno, Oszmiana, Postawy, Lida, Wiłkomierz, Brasław, Troki, Grodno, Kowno, Poniewież, Rosienie, Szawle, Uszacz, Nowogródek, Słonim, Wołkowysk, Czereja, Chołopienice, Brześć Litewski, Pińsk, Mińsk, Mozyrz, Bobrujsk.

Tak rozdzielono siedziby komisyj pomiędzy 28 województw i 129 ziem i powiatów całej Rzpltej. Każda komisja

liczyła w Koronie po 16 komisarzy z wyboru, a na Litwie po 15, a nadto zasiadali w nich z głosem „wirylnym“ (t. j. bez wyboru) wszelcy urzędnicy powiatowi, wojewódzcy (ci i tamci tytularni, np. podstoli, krajczy, miecznik i t. d.), tudzież senatorowie, wypadnie, że te komisje Porządkowe potrzebowały około 1.150 szlachty, powoływanej do niełatwej i wcale nietytularnej służby publicznej... darmo. Co za szkoła dla szlachty, ile w takiej komisji musiał się każdy (doprawdy, choćby nie chciał!) dowiedzieć i nauczyć! Co za szkoła światłego obywatelstwa!

Komisje porządkowe cywilno-wojskowe utrzymywały własnych instygatorów, bo odbywały własne kadencje sądowe w sprawach o bójki, o włóczegostwo, drobne kradzieże i t. p. Było to coś w rodzaju sądownictwa policyjnego.

Każda komisja musiała oczywiście utworzyć sobie jakąś kancelarję. Nie było co do tego żadnych przepisów; komisje miały pod tym względem wolną rękę urządzić się, jak której dogodniej. Musiał być wszędzie regent, z reguły bywał też instygator; protokoł prowadził często jeden z komisarzy. Niektóre komisje trzymały sobie prócz regenta także viceregenta, inne regenta i kasjera (np. wileńska). Najliczniejszą kancelarję urządziła komisja w Brześciu Litewskim; był tam regent, instygator, kasjer i dwóch lustratorów miar i wag. Regent sam sobie dobierał kancelistów i był za nich odpowiedzialnym. Płace miesięczne całej kancelarji nie obarczały budżetu państwa, gdyż wypłacane były z dodatku „szelążnego“, które komisje dla siebie wybierały osobno; nadto zaś wolno było oficjalistom pobierać od stron od wyciągów z protokołów lub dekretów po złotemu od arkusza, mieszczącego po 30 wierszy na stronicy.

Zarzuty przeciw kancelarjom tych komisyj nie są znane, choć dochowało się bardzo wiele źródeł do ich urzędowania. A miały te urzędy tę zasługę obywatelską, że działały z całą świadomością w imię haseł konstytucji Trzeciego Maja i wszystkie pozostały sejmowi Wielkiemu wierne do ostatka. Pozostanie to dla nich pochwałą po wszystkie czasy, póki Polaków zajmować będą dzieje narodowe, że Targowica te komisje Porządkowe poznosiła a przywrócił je na nowo... Tadeusz Kościuszko.

Po trzechletniej tymczasowości, rozmaicie łatanej po zniesieniu „departamentu policji“ Rady Nieustającej, uchwalił sejm d. 24 czerwca 1791, prawo p. t. „Komisja policji Obojga Narodów“, dokładniejsze bez porównania od poprzednich ustaw departamentu policji z czasów Rady Nieustającej. Ustawodawstwo sejmu Wielkiego wyciskało na wszystkiem, czego się tknęło, wybitne piętno postępu. Nowo powołana do życia Komisja miała się składać z tych marszałków, którzyby nie zasiadali w Straży, i z 15 komisarzy, po 5 z Wkopolski, Małopolski i Litwy, po jednym mianowicie senatorze, po 2 ze szlachty i po dwóch plenipotentów od miast „wolnych“, t. j. nieprywatnych. Nie trzeba się rozwodzić, co za doniosłość posiadało dopuszczenie miast do Komisji na równi ze szlachtą, jaki w tem mieścił się przewrót w zestawieniu z dotychczasową praktyką. Znać w tem, że tu działa „Trzeci Maj“.

Komisja ma trzy działy zajęć: 1) bezpieczeństwo i spokój publiczny, 2) wygodę publiczną i 3) sądowość policyjną i dbałość o własnych urzędników. Pierwsze dwa punkty ujęte są nader szeroko:

„W szczegółowem rozwinięciu tych trzech naczelnych zasad znajdujemy policzone do zakresu obowiązków policji: Czuwanie na wszelkie bunty, rozruchy, rozboje, zabójstwa, gwałty (a do „gwałtów“ zaliczono „przejmowanie, rozpieczętowanie i zmyślanie pieczęci listów na pocztach“); tudzież na kradzieże, jawną rozpustę i zgorszenia; czuwanie na obyczajność powszechną i wszelkie sposoby zysku z samego zwodzenia i oszukiwania ludzi, jak gry hazardowne i t. p.; wstrzymywanie żebractwa i włóczęgi, a przeto szczególniejsze dozieranie ludzi, niemających osiadłości, stanu, profesji, rzemiosła, służby, ani żadnego pewnego sposobu do życia; czuwanie na zdrowie, a więc dozór nad lekarzami, chirurgami, cyrulikami, aptekami, oraz nad sztuką babienia (akuszerją), a to znosząc się z Komisją edukacyjną“, która była jakby ministerstwem oświaty. Komisja edukacyjna oznaczała, komu wolno być lekarzem, chirurgiem, aptekarzem i t. d., a „czuwanie“ policji rozumieć należy w ten sposób, iżby kontrolowała, czy nie trudni się leczeniem i t. p. ktoś, nie posiadający

odpowiednich studjów, przepisanych przez Komisję edukacyjną.

Dalej należy „do Komisji Policji“ dawanie dobroczynnej pomocy w rozmaitych przypadkach i zdarzeniach, jak np. pożarów, powodzi, gwałtownych wichrów, głodu, morowego powietrza, zaraźliwych chorób na ludzi i na bydło. Obok tego Komisja powinna mieć na uwadze obfitość i cenę tak produktów, jakoteż towarów i rękodzieł, wiedzieć o urodzajach, pilnować wag i miar, przestrzegać porządku na targach i jarmarkach, usuwać przeszkody, a nawet nieść pomoc rolnictwu, handlowi i rzemiosłom, usuwać nadużycia cechów. Do niej należy zarządzanie domami i miejscami publicznemi, więzieniami, domami poprawy, rynkami, ratuszami, uporządkowanie placów i ulic. Do wygody kraju należy: utrzymywanie w dobrym stanie traktów, spławów, rzek, kanałów, w porozumieniu z Komisją skarbową; opieka nad pocztami bez uwłaczania prawom i dochodom króla. Łaźnie, zdroje, szpitale, domy miłosierdzia, zajazdy, szynkownie, traktjernie, miejsca na przechadzki, bruki miejskie, cmentarze, całość i ozdoba domów, bramy wjazdowe do miast, pojazdy publiczne (t. j. dorożki, fiakry), oświetlenie ulic, teatra i t. p. zostają pod nadzorem policji, która wszakże nie jest mocną naruszać wolności dla każdego dawania i używania wszelkich zabaw publicznych, wystawiania teatrów i grania na nich bez żadnych przeszkód. Ubóstwo, nędza, starość i kalectwo powinny budzić troskliwość Komisji.

W ciągu dalszym czytamy: „Sądowość Komisji ma na celu powstrzymywanie pogwałceń tego prawa tak przez oficjalistów, jakoteż przez osoby prywatne. W czynnościach swoich Komisja Policji ma się wystrzegać naruszania własności i wolności, a więc rozrządzenia swoje w sposób rozkazujący przysyłać może tylko do miast wolnych i wsi królewskich; do miast zaś i wsi dziedzicznych wolno jej posyłać tylko rady i ostrzeżenia. Wszelkie gatunki szpiegowania i rewizji w mieszkaniach i na gruntach ziemiańskich, lub w uczynkach i zabawach obywateli najsurowiej są jej zabronione“. Znaczyło to, że we wsi dziedzicznej dziedzic sam, jako sołtys miejscowy, jest po staremu nadal władzą administracyjną, zarazem policyjną.

Wiadomo, że konstytucja Trzeciego Maja, unikając przewrotów gwałtownych, na lat jeszcze 25 rezerwowała niektóre przywileje szlacheckie, zniósłszy znaczną ich część zaraz, a zniesienie innych pozostawiając do najbliższej rewizji konstytucji, co miało następować co 25 lat.

Co nas szczególniej uderza, to postawienie policji na straży wolności druku, podobnież, jak postawioną była na straży tajemnicy listowej. Nakazano jej pilnować, „ażeby wolność pisania i drukowania pewną i nienaruszoną była“. Wobec tego nie będziemy się już dziwić, że jej poruczono także pieczę nad prawem autorskiem; „ochraniać prawa własności autorów i nie dopuszczać samowolnego przedrukowywania dzieł, gdyż dopiero po śmierci autora dzieło staje się własnością publiczną“. (Korzon, tamże, tom V, str. 181 — 182).

Jak widać z powyższego długiego rejestru powinności policyjnych, Komisja dotyczyła wszystkiego tego, co my dziś uważamy za zakres władzy policyjnej, ale nadto była w znacznej mierze ministerstwem robót publicznych. Należało zaś do policji wszystko, co tej władzy jest właściwem, po miastach, dlatego, że nie była jeszcze zorganizowana miejska autonomiczna służba policyjna; nie nastąpił jeszcze rozdział troski o porządki miejskie od pieczy nad bezpieczeństwem publicznem i stąd np. uporządkowanie placów i ulic poruczono Komisji policji. Większą połowę spraw policyjnych w mieście załatwiają dziś władze autonomiczne miejskie, skutkiem czego policja może się coraz bardziej specjalizować, jako służba bezpieczeństwa. Wsie, jako gminy słabsze, nie mogące podołać ciężarom związanym z należytą administracją policyjną, wymagają intezywniejszej opieki policji, niż miasta; toteż dalszy rozwój policji musiałby się odbywać w kierunku pomniejszenia jej kompetencji w mieście, a powiększenia na wsi.

Centralny urząd Komisji Policji, kancelarja jej i służba, wynosiły osób 158, a mianowicie: pisarz policji, sekretarz generalny, archiwista, kasjer, dwóch budowniczych, 1 geometra, 2 tłumaczów (ruskiego i żydowskiego języka), 3 regentów ekonomicznych, 3 regentów sądowych, 6 sekretarzy prowincjonalnych, 3 registratorów, 2 prokuratorów,

2 plenipotentów, 3 instygatorów, 1 hydraulik, 31 kancelistów, 8 konduktorów, 26 intendentów, 51 strażników, 4 woźnych, 5 posługaczów. Wszyscy razem pobierali rocznie 440,000 zł. p.

O dobroczynnej działalności tej Komisji Policji możnaby pisać znacznie więcej, niżby zniosły rozmiary niniejszego dziełka. Dla przykładu tylko przytoczmy niektóre znamienne wypadki: Zarządzono przeniesienie rzeźni po miastach w miejsca ustronne, pozakładano cmentarze poza miastami, a termin do załatwienia tych spraw wyznaczono wcale krótki, do 1 maja 1792 r. Przyjęto delegata od lekarzy na posiedzenia zarządu policji, ilokroć zaszłaby potrzeba systematycznego stosowania na większą skalę środków sanitarnych i wysadzono komisję specjalną dla ułożenia „zasad względem zabezpieczenia zdrowia ludzkiego“ w porozumieniu z lekarzami. Zajmowano się kwestją, czy kraj posiada dostateczną ilość lekarzy i co czynić, by zaradzić ich brakowi.

Energicznie zabrano się do walki z żebractwem ulicznem. Jak wiadomo, w krajach o wyższym poziomie cywilizacyjnym nie udziela się wcale jałmużn na ulicy, ale natomiast każdy przyzwoity człowiek należy do jakiegoś stowarzyszenia dobroczynnego, a gminy i okręgi administracyjne rozwinęły wysoko pieczę nad ubóstwem rzetelnem; lecz zato ściga się i tępi niemiłosiernie ubóstwo udane i umyślne, ubóstwo zarobkowe na pokaz, jakiem bywa z reguły żebractwo; jałmużna uliczna nie jest też niczem innem, jak nierozsądnem popieraniem próżniactwa a częstokroć nawet zbrodni, np. kaleczenia i kradzieży dzieci do celów żebraczych. O tem wiedziano w Europie już w połowie wieku XVIII; wiedziała doskonale nasza Komisja Policji w roku 1791 — a jednak dziś miasta polskie sprawiają wrażenie orjentalne, wcale nie europejskie, od wezbranej powodzi żebractwa ulicznego, a udzielanie jałmużny na ulicy publiczność uważa za... zasługę religijną. Mały przykład, jak cofnęliśmy się pod rządami zaborczymi i jak musimy uczyć się na nowo wielu rzeczy, które przodkowie nasi znali doskonale już przed 130 laty!

Komisja Policji, wypowiedziawszy wojnę pladze żebractwa, urządzała tedy składki na chorych i ubogich niezdatnych do pracy, porozumiała się z klasztorami i szpitalami, urządzała przytułki i potem ogłosiła, że dnia 2 listopada 1791 żebractwo ma być uprzątnięte z ulic Warszawy, robiąc od stolicy początek; jakoż schwytano tego dnia 502 żebraków. Chorych osadzono w pięciu przytułkach, zapewniając im utrzymanie i pomoc lekarską, a zdrowych odtransportowano według ułożonego z góry planu do fabryk; przemysłowiec żywił ich i odziewał według przepisów, umówionych z policją, a za to używał ich do robót również „tylko według przepisu“. Były więc roboty przymusowe dla zawodowych żebraków, ale w przedsiębiorstwach prywatnych, a tylko pod naciskiem i nadzorem policyjnym. Chodziło oczywiście o to, żeby zawód żebraczy nie był rentowniejszym od wyrobnictwa, żeby przestał się opłacać.

Zaraz po tych zarządzeniach warszawskich zabrano się do prowincji, a ułożywszy program postępowania, urządzono trzy „deputacje prowincjonalne“, jednę z siedzibą w Warszawie, drugą w Krakowie i trzecią w Wilnie. Do deputacyj tych należeli prócz komisarzy policyjnych księża, przedstawiciele szlachty i mieszczaństwa. Trzykrotne co tydzień posiedzenia wskazują, jak deputacje owe miały pełne ręce roboty. Zrewidowano wszystkie fundacje dobroczynne, uporządkowano i przystosowano do nowoczesnych potrzeb i pojęć. Dokonano lustracji szpitali i wprowadzono ulepszenia, ubezpieczywszy przedewszystkiem fundusze. Było wówczas szpitali w całem państwie (w uszczuplonych rozbiorem granicach) 497, a w nich ubogich 5621; do „szpitali“ zaliczało się w tych czasach także przytuliska, schroniska i t. p.

Wśród oficjalistów policyjnych zapisanych jest 26 „intendentów“. Urząd pod tą nazwą nieznany jest w dzisiejszych urządzeniach policyjnych. Przytoczymy tu instrukcję dla tych intendentów, z czego okaże się i to, jak wyrazy zmieniają znaczenie w ciągu pokoleń.

Dnia 21 maja 1792 otrzymali intendenci instrukcję następującej treści:

„Intendent ma bezprzestannie przejeżdżać się po całej okolicy wydziału swego, odmieniając ile możności trakt za każdą przejażdżką. Ma dowiadywać się, czy były

należycie czytane z ambon obwieszczenia rządowe; czy przeciwne tym obwieszczeniom pisma, powszechną spokojność burzyć mogące, były rozgłaszane i kto może być ich autorem; czy nie słychać o jakich zjazdach lub namowach, bezpieczeństwu publicznemu zagrażających? Czyli kto nie zakupuje amunicji, broni, rynsztunków wojennych, koni? Czyli nie tają się gdzie dezerterowie, szpiegi zagraniczne lub werbownicy? Takich ludzi intendent natychmiast do najbliższej komendy odesłać powinien. Skoro dostrzeże jakie groźne zdarzenia lub okoliczności, powinien przestrzedz władze miejscowe, a Komisję i ministra policji zawiadomi sztafetą lub kurjerem".

Komisja Policji odznaczała się pracowitością i wysokiem poczuciem obowiązków, a przytem duchem obywatelskim, w czem naśladowała ministra policji, którym był sławny Ignacy Potocki, jeden z twórców konstytucji Trzeciego Maja. Niestety, po sejmie Wielkim miała nadejść Targowica i objęła rządy z pomocą wojska najezdniczego moskiewskiego. Właściwie ta Komisja Policji urzędowała w pełni zaledwie przez trzynaście miesięcy; z początkiem sierpnia 1792 r. już komisarze musieli ustąpić, pozostała tylko kancelarja, i ta wnet się rozproszyła.

Konfederacja Targowicka, doszedłszy do władzy, zniosła wszystkie urzędy sejmu Wielkiego. Wznowiono natomiast w roku 1793 Radę Nieustającą (nie wszyscy z zaproszonych przyjęli udział w niej), która atoli nie posiadała faktycznie żadnej władzy; ta bowiem spoczywała w ręku... generałów rosyjskich. Próbowano wznowić dawne komisje skarbowe, ale komisarze „odeszli", nie chcąc mieć nic do czynienia z Targowicą; podobnież trzeba było pozmieniać oficjalistów. Skarb zrujnowano w kilka miesięcy, nietylko znosząc podatki uchwalone od dnia 3 maja 1791 r., ale nawet „bonifikując", zwracając, co wpłacono (zwracając oczywiście stronnikom Targowicy).

Komisja skarbowa „obojga narodów", wspólna koronno-litewska, istniała w tym składzie zaledwie półosma miesiąca. Z końcem października 1792 rządy Targowicy rozerwały to zjednoczenie skarbów, odsyłając komisarzy litewskich na miejsce dawnego urzędowania, do Grodna, a pełnomocników miejskich wydalono całkiem.

8. Miasto i wieś w ustawach Sejmu Wielkiego.

Każdy wie — choćby z elementarnej nauki historji polskiej — jak konstytucja Trzeciego Maja, owo zasadnicze dzieło sejmu Wielkiego, zajęła się losem ludu wiejskiego i podniesieniem miast; każdy wie, że stało się coś, co stanowiło epokę w rozwoju stosunków społecznych; lecz rzadko kto wie na pewno, co właściwie się stało.

We wszystkich ustawach sejmu Wielkiego (a jest ich 490), raz jeden tylko jest mowa o „chłopach-włościanach", a mianowicie w samejże „ustawie rządowej" z 3 maja 1791 r., tytuł czwarty. Zawiera on nadaną z góry sankcję wszelkim dobrowolnym umowom włościan z dziedzicami, zawieranym bądź przez gromady, bądź z każdym kmieciem osobno. Jakie mają być te umowy, w to się ustawa całkiem nie wdaje. Umów było w kraju już przedtem niemało; umów o czynsze najwięcej, bo zyskiwał coraz więcej zwolenników prąd, żeby poddaństwo ludu zamienić na oczynszowanie. Ustawa oświadcza wyraźnie, że zależy na tem, by „zawarować dziedziców przy wszelkich pożytkach od włościan im należących", i nie znosi bynajmniej niczego, co się z mocy prawa należy. Prawodawcy nie narzucają niczego dziedzicom, lecz liczą na to, że społeczeństwo samo sprawę załatwi bez ustawowego przymusu. Jakoż wiadomo z historji polskiej, że kwestję włościańską załatwiano długo jeszcze przed ustawą majową, w sposób świadczący i o zmyśle praktycznym obywatelskim i o szlachetności umysłów. Pocóż ustawa miała się niepotrzebnie w to wtrącać? Chodziło o jedno jednakże, żeby dziedzic, który może pod presją opinji publicznej w swym powiecie, zawarł ugodę z włościanami, nie mógł potem wycofać się ze zobowiązań; o to, żeby syn nie mógł zrzucić z siebie obowiązki przyjęte przez ojca. Konstytucja Trzeciego Maja obwieszczała przeto, że tego rodzaju umowy dobrowolne „będą stanowić wspólny i wzajemny o b o w i ą z e k, podług rzetelnego znaczenia warunków i opisu zawartego w takowych nadaniach i umowach, p o d o p i e k ę r z ą d u krajowego podpadający". Znaczy to, że rząd gwarantuje dotrzymywanie umów, i gdyby która strona łamała warunki umówione, rząd użyje przymusu. Raz za-

warta umowa staje się wieczystym obowiązkiem (obowiązującym i potomnych), którego wypełnianie znajduje się „pod opieką rządu". W praktyce znaczyło to, że wieś, w której raz zaprowadzono oczynszowanie, już do poddaństwa nie wróci nigdy, a ktoby chciał włościan do tego przymusić, będzie miał do czynienia z rządem. Władze zajmą się sprawą, jako karygodnem niedotrzymaniem warunków umowy, posiadającej znaczenie publiczne, gdyż przez państwo sankcjonowanej. Włościanin, któremu nie chcianoby warunków umowy dotrzymać, może liczyć na pomoc władz, bo ustawa rządowa Trzeciego Maja ogłasza, że „lud rolniczy... pod opiekę praw i rządu krajowego przyjmujemy".

Oto wszystko, co przez całe cztery lata sejmu Wielkiego dla ludu wiejskiego zrobiono. Poza tym jednym ustępem nawet mowy o nim nigdzie niema. W taki sposób dopomożono przyjętemu w społeczeństwie programowi oczynszowania, i więcej niczego nie uważano za potrzebne.

Natomiast o miastach czyta się w uchwałach sejmu Wielkiego bez ustanku. W „indexie" na końcu IX tomu Voluminum Legum (obejmującego lata 1788—1792) znajdujemy o włościanach pozycję jednę (tyczącą się cytowanego powyżej ustępu), natomiast o miastach pozycyj pięćdziesiąt; przy wyrazie „chłopi" lub „włościanie" znajduje się półtora wierszy druku w indexie, ale wyraz „miasta" pociąga za sobą tamże dwie bite szpalty druku. Co za nierówność traktowania miasta a wsi!

Nierówność ta stanowi mocny dowód roztropności posłów sejmu Wielkiego; nie zajmując się wiele pisaniną ustawodawczą o chłopach, zmierzali w innej dziedzinie życia społecznego do wywołania skutków, które mieściłyby w sobie największe dobrodziejstwa dla włościaństwa i Polski całej. Chodziło o podniesienie, powiększenie, zbogacenie miast, a natenczas rozwiązany byłby samą siłą stosunków problem, od którego zawisło bardzo wiele w społeczeństwie i w państwie, mianowicie problem, co począć z nadmiarem ludności wiejskiej? Podupadłe miasta wyżywić jej nie mogły, więc synowie włościańscy przestali przenosić się do miast, skoro nie mogli znajdywać tam zarobków; cały przyrost ludności chłopskiej gniótł się we wsi rodzinnej, w której gruntów jednak przybywać nie mogło. Skutkiem tego wieś polska chorą była na nadmiar rąk roboczych; było trzy razy, pięć razy więcej robotnika, niż roboty, a zatem włościanin uczył się tylko lenistwa; ale też było trzy i pięć razy mniej żywności, niż trzeba było do przyzwoitego, jako tako kulturalnego utrzymania rodziny—i włościanin nasz uczył się czegoś zabójczego dla wszelkiego postępu: uczył się nie mieć potrzeb, obchodzić się bez wszystkiego, a żywić się żurem i nie woniejącą kapustą. Oto skutek upadku miast, nie mogących garnąć do siebie nadmiaru ludności wiejskiej!

W Polsce podupadły miasta w sam raz wtenczas, kiedy na Zachodzie rozkwitnęły w najlepsze i wytworzyły bogaty, oświecony „stan trzeci". U nas chyba Żydzi byli tym stanem? Społeczeństwo polskie było dziwolągiem w Europie nie dlatego, że na sejmie wytworzyło się liberum veto, nie dlatego, że mieliśmy elekcje; to były rzeczy drugorzędne. Ale było coś większego, co uderzało każdego cudzoziemca, skoro tylko przekroczył granicę polską (co dziś również uderza), mianowicie, że z kraju miejskiego wjeżdżał do kraju wiejskiego. Myśmy tworzyli społeczeństwo niemal wyłącznie wiejskie, osadnictwo całego państwa składało się niemal wyłącznie ze wsi — wtedy, kiedy w całej zachodniej Europie dokonała się już od dawien i na wielką skalę urbanizacja, t. j. zmieszczenie kraju. Kwitnęła Polska i rozrastała się w okresie tym samym, kiedy się urbanizowała (od Kazimierza W. do początku XVII w.). Bez urbanizacji nie mogło być w Europie (i nie może być dzisiaj) potężnego państwa. Doświadczenie wieków wykazuje w historyi wszystkich narodów europejskich, że dobrobyt wiejski rodzi się z dobrobytu miast—a wcale nie przeciwnie; co więcej, doświadczenie historyczne wykazuje, że wszelkie starania o dobrobyt wsi skazane są na niepowodzenie, jeżeli nie postępuje równocześnie urbanizacja kraju, t. j. żeby coraz większy był odsetek ludności miejskiej, a ilość ludu wiejskiego żeby spadała do liczby takiej, jaka jest konieczną w ekonomice kraju. Im mniej w jakim kraju nadmiaru ludności wiejskiej w stosunku do miejskiej, tem lepiej tam wszystkim powodzi się.

Sejm Wielki robił bardzo wiele dla urbanizacji kraju, i w ten sposób działał najlepiej dla korzyści ludu wiejskiego.

Ustawa sejmu Wielkiego Nr. 263 z 1.IV.1791 p. t. „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzpltej" poręcza wolność handlu i przemysłu w miastach jednakowo osobom mieszczańskiego, czy szlacheckiego pochodzenia, ale co do administracji zastrzega, że szlachcic, który nie przyjął prawa miejskiego i w księgę miejską się nie wpisał, nie może piastować urzędu; kładzie tedy koniec wójtostwom i t. p. okolicznej szlachty; nie wolno też piastować równocześnie urzędu ziemiańskiego i miejskiego. Plenipotenci, wybrani po miastach nieco znaczniejszych (w których są sądy apelacyjne) wchodzą do urzędów centralnych, mianowicie do Komisyj policji i skarbowej (i sądowej „assesorji"). Już też mieszczanie mogli kupować dobra ziemskie, wsie i miasteczka. Prawo „neminem captivabimus" (nie wolno więzić bez rozkazu sądowego) odnosi się do mieszczan na równi ze szlachtą. Do komisyj porządkowych cywilno-wojskowych po województwach wchodzi po trzech właścicieli nieruchomości miejskich (bez względu na pochodzenie, mieszczańskie czy szlacheckie).

Samorządna administracja miejska rozszerzyła znacznie zakres działania, bo odtąd podlega jej każdy mieszkaniec miasta, choćby szlachcic. „Zostawując miasta przy właściwych sobie w granicach miast jurysdykcjach, też miasta z przedmieściami z pod innych wszystkich jurysdykcyj, jakie są: trybunalskie, ziemiańskie, wojewodzińskie, s t a r o ś c i ń s k i e, zamkowe... wyjmujemy i wyłączamy". A więc koniec rządów starościńskich i podstarościńskich! Koniec też wszelkich „jurydyk", t. j. wyłączeń nieruchomości szlacheckiej i duchownej własności z pod urzędów miejskich: „Jurydyki świeckie i duchowne... znosimy, owszem też jurydyki pod jurysdykcje magistratów miejskich poddajemy".

Magistrat stanowi zarazem władzę sądową pierwszej instancji we wszelkich sprawach; jest zaś zarazem jedyną i ostatnią instancją bez apelacji w sprawach cywilnych nie przenoszących złp. 300, i w kryminalnych do trzech

dni więzienia. W sprawach większych dopuszczona jest apelacja do sądów wyższych, które ustanowiono w następujących miastach:

w Małopolsce Kraków, Lublin, Łuck, Żytomierz, Winnica, Kamieniec Podolski, Drohiczyn. W Wielkopolsce Poznań, Kalisz, Gniezno, Łęczyca, Warszawa, Sieradz, Płock. W prowincji litewskiej Wilno, Grodno, Kowno, Nowogródek, Mińsk, Brześć Litewski, Pińsk. Okręg każdej apelacji opisano dokładnie w ustawie, np. „Do sądu apelacyjnego w mieście Wilnie należeć będą miasta województwa wileńskiego, powiatów oszmiańskiego, lidzkiego, wiłkomierskiego, brasławskiego, województwa trockiego i powiatu trockiego".

Sądy apelacyjne składają się z 5 sędziów z wyboru właścicieli nieruchomości miejskich tegoż okręgu. Sądzić mają sprawy do 3.000 złp. lub trzech tygodni więzienia, tudzież odwołania od sądów magistrackich; te obydwa rodzaje spraw nie mogą już korzystać z apelacji wyższej. Sprawy ponad 3.000 złp. lub trzy tygodnie więzienia mogą mieć jeszcze apelację do sądów królewskich zadwornych. W sprawach o gardło lub wieczne więzienie musi być wyrok sądu apelacyjnego jeszcze zatwierdzony przez sąd assesorski. Skargi o nadużycia urzędników miejskich i o dochody miejskie należeć mają do sądów zadwornych.

Na końcu tejże ustawy dodano: „Miasta, że podlegać będą komisji policji w rzeczach wewnętrznego rządu i dochodów ogólnych miejskich, ostrzegamy".

R e f o r m i e a d m i n i s t r a c j i m i e j s k i e j poświęcona jest specjalnie ustawa Sejmu Wielkiego Nr. 337 z dnia 17 czerwca 1791 p. t. „Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzpltej w Koronie i w Wielkiem Ks. Litewskiem". Każde miasto ma utrzymywać dwie księgi ludności: posesyonatów i nieposesyonatów. W zgromadzeniu „ludu miejskiego" na ratuszu mają głos tylko posesyonaci (właściciele nieruchomości). Zgromadzeń takich może być po kilka w jednem mieście. Pozostaje to w związku z podziałem miast na „cyrkuły", a mianowicie:

„Miasta od kilkudziesiąt aż do 500 kilkudziesiąt posesyonatów mające, składać będą tylko jedno zgromadzenie.

Mające zaś od 600 aż do 1.000 posesyonatów, dzielić się będą na dwa zgromadzenia; od tysiąca aż do 1.500 dzielić się będą na trzy zgromadzenia — i tak dalej powiększając się nową liczbą 500 posesyonatów, rozdzielać się będą na więcej zgromadzeń, tak dalece, żeby w jednem zgromadzeniu nie było mniej nad 300, ani więcej nad 500 kilkadziesiąt posesyonatów". Podział administracyjny miasta zawisł tedy od ilości domów.

„Każda część miasta, składająca osobne zgromadzenie, nazywać się będzie cyrkułem, i znaczyć w ogóle miast wszystkich tyle, ile znaczy jedno w szczególności miasto cyrkułów nie mające; względem zaś ogółu tego miasta, którego jest częścią, znaczyć będzie część jego nieoddzielną, jedno ciało składającą. Każdy cyrkuł, oraz miasto mające tylko jedno zgromadzenie, dzielić się będzie na dozory. A każdy dozór nie może mieć mniej nad sto, ani więcej nad dwieście posesyonatów".

Zgromadzenia ludowe dokonują „elekcyj", które są dwojakie: „jedne miejscowe, drugie wydziałowe". Miasta stanowiące jeden tylko cyrkuł wybierają wójta i czterech radnych do magistratu; burmistrza i czterech sędziów do sądu miejscowego; czterech ławników; jednego kasjera; wreszcie deputatów na zgromadzenia wydziałowe. Gdzie są cyrkuły, tam każdy cyrkuł wybiera osobno wójta i sześciu ławników, burmistrza i czterech sędziów do sądu cyrkularnego, „piętnastu gminnych, a to jedynie tylko na następujące zgromadzenie miejscowe ogólne", tudzież deputatów na zgromadzenie wydziałowe. „Gminni" z cyrkułów zebrawszy się razem stanowią „elekcję miejscową ogólną" i wybierają: „Jednego prezydenta i jednego viceprezydenta; radnych do magistratu w liczbie, jaka przypadnie, licząc po trzech względem każdego cyrkułu w miastach mających najwięcej trzy cyrkuły; po dwóch zaś w miastach, które mają więcej jak trzy cyrkuły" — i jednego kasjera. Wybory dokonywane bezpośrednio przez posesyonatów odbywają się co dwa lata, dnia 7 kwietnia; wybory dokonywane pośrednio, przez t. zw. gminnych (a więc wybory pośrednie dwustopniowe) także co dwa lata dnia 14 kwietnia; będą się więc schodzić z reguły z rokiem obrad sejmów walnych zwyczajnych.

Oprócz tego są zgromadzenia wydziałowe, złożone z deputatów. Miasta poniżej setki posesyonatów wybierają na zebraniach „ludu miejskiego" (dawniejsze „pospólstwo") jednego deputata; do 300 posesyonatów dwóch; do 600 posesyonatów trzech deputatów. „Gdyby które miasto do tej wielkości przyszło, żeby więcej nad 9 składało cyrkułów, tedy za przybyciem dziesiątego cyrkułu straci po jednym deputacie z każdego cyrkułu; za przybyciem jedenastego cyrkułu straci po dwóch deputatów; poczem, choćby więcej cyrkułów przybywało, każdy z nich nie może mieć więcej, jak jednego deputata".

Zjazdy deputatów na zgromadzenie wydziałowe odbywają się w mieście, będącem siedzibą sądu apelacyjnego. Zjazd taki wybiera: plenipotenta jednego na sejm; pięciu sędziów apelacyjnych i tyluż zastępców; po trzech komisarzy do każdej komisji w obrębie swego „wydziału". Wybory odbywają się co dwa lata, w latach sejmów zwyczajnych, dnia 9 maja.

Druga kompetencja zgromadzeń „ludu miejskiego" polega na prawie uchwalania lokalnych podatków miejskich, t. zw. składki. Kiedy zajdzie potrzeba opodatkowania się, magistrat da znać komisji policji, która musi wyrazić swą zgodę — poczem dopiero można zażądać uchwały „zgromadzenia ludu". Regulamin takiego zebrania opracowany jest szczegółowo, a z którego notujemy tylko tę szczególną okoliczność, że w tych sprawach dokonują się uchwały nie przez powszechne głosowanie posesyonatów, lecz pośrednio, przez wybór gminnych „do tego jedynie przypadku", którzy zadecydują większością głosów.

W opodatkowaniu nieposesyonaci i posesyonaci są równi. „Składki wszelkie, bądź w pieniądzach, bądź w robociznach uchwalane będą tak na posesyonatów, jako i nieposesyonatów z miasta użytkujących, nikogo nie wyłączając, i nie uważając na jakiekolwiek libertacje".

Plenipotenci sejmowi zdają sprawę po sejmie na zgromadzeniach ludowych.

„Ogólne prawidła względem urzędów miejskich" zastrzegają, że nie mogą zasiadać równocześnie w jednym urzędzie ojciec ze synem, teść z zięciem, ani dwaj bracia

rodzeni. „Miarę zapłaty“ urzędnikom układa magistrat, ale policja musi to zatwierdzić.

W tejże ustawie opisane są w dalszym ciągu szczegółowo „skład, obowiązki i władza urzędów w miastach nie mających cyrkułów“ (o magistracie, sądzie i ławnikach, tudzież o kasjerze); „skład, obowiązki i władza urzędów cyrkułowych“; „skład, władza i obowiązki urzędów miejscowych ogólnych w miastach podzielonych na cyrkuły“; w końcu osobny tytuł o urzędach wydziałowych, obejmujących miasta danej apelacji i o stosunku tego sądu do asesorskiego.

Tegoż dnia obwieszczono „Ostrzeżenie względem egzekucji prawa o miastach naszych, dawniej królewskich, a teraz wolnych Rzpltej“. Jestto 338 ustawa sejmu Wielkiego. Nakazano pierwsze elekcje urzędów miejskich zaraz na dzień 1 sierpnia 1791, gdzie urzędów takich niema; a gdzie są, tam działalność ich ma się kończyć do najbliższej daty elekcji wynikającej z poprzedniej ustawy. Do komisji policyjnych prowincjonalnych mają wejść zaraz delegaci miast, a mianowicie po dwóch z każdej prowincji: z Małopolski, Wielkopolski i Litwy — a potem już komisja policji zajmie się szczegółowem wykonaniem wszelkich uchwał w sprawach miejskich.

Potem następowały jeszcze dalsze ustawy miast tyczące, jako to: № 347 z 29 września 1791 „Urządzenie sądów miejskich i asesorji“ obejmuje 12 bitych stronic druku; ktoby chciał, może więc zapoznać się tam ze wszelkimi szczegółami tej kwestji.

Ustawą № 487 wyznaczono plenipotentom miejskim w komisjach policji, skarbowej i asesorji po 10,000 złp. na równi z wszystkimi innymi komisarzami. Potem ustawa № 486 zawiera „deklarację względem miast kurlandzkich“ — w ostatnim już dniu sejmowania, 27 maja 1792; tegoż dnia został sejm odroczony, „limitowany“, z powodu wojny, wszczętej przez Targowicę.

Tu koniec dziejów administracji polskiej, naprawdę polskiej. Zaczynają się dzieje administracji niepolskiej w Polsce; chociaż bowiem niebawem po trzecim rozbiorze państwowość polska miała zostać wskrzeszoną w Księ-

stwie Warszawskiem (1807 — 1812) i w Królestwie Kongresowem (1815—1831), jednakże tradycji Trzeciego Maja nie wskrzeszano, nie nawiązywano do ustanowionej przez sejm Wielki administracji, lecz wprowadzano całkiem odmienną, opartą na francuskich wzorach.

Ale dobrodziejstwem niemal były systemy francuskie w porównaniu z administracją rosyjską, pruską i austrjacką! Było to kaleczenie organizmu. Tem nie będziemy się zajmować bliżej, tylko Księstwu i Kongresówce poświęcimy więcej uwagi, jako państwowościom polskim—a zwłaszcza, że z dawnych wzorów francuskich niejedno się przyjęło tak dalece, iż zrosło się rzeczywiście z tradycjami polskiemi.

Rozdział IV.

W CZASACH POROZBIOROWYCH.

1. Do roku 1807.

Zawiodły nadzieje odrodzenia Polski, a zawód był tem tragiczniejszy, że pokładano nadzieję w tem, co uchodzić musiało za węgieł niewzruszony budowy państwa: we własnej pracy, zapobiegliwości, we własnem doskonaleniu się. Nagle wśród najbardziej rozwiniętej akcji—jakby paraliż, z zewnątrz wszystko owionąwszy, razi martwotą najżywotniejsze przedsięwzięcia.

Pod rosyjskim zaborem niemal niczego nie zmieniano w urządzeniach krajowych, a zreformowany przez Komisję Edukacyjną uniwersytet wileński tworzył nadal przybytek rozwoju intellektu polskiego. Pozostały nietylko dawne tytuły, ale też urzędy administracji polskiej i podział kraju na powiaty; jednakże w miarę wymierania urzędników coraz rzadziej dopuszczano do wyboru nowych, a poczęto tu i ówdzie wprowadzać urzędy rosyjskie. Samorząd ocaliła tylko szlachta, wybierająca nadal marszałków powiatowych — ale nie było już ustroju parlamentarnego, i samorząd ten musiał zanikać. Resztki polskiego ustroju jakby zawisły w powietrzu, pozbawione związku z nowemi urządzeniami, które czekały, żeby im miejsce zrobić. Ciekawym przykładem jest pozostawienie szlacheckiego ustroju powiatu, chociaż nie było województwa. Zaznaczyć należy, że pod rosyjskim zaborem nie było z początku zgoła żadnego ucisku narodowego. Moskwa działała systematycznie: wpierw postanowiono osłabić katolicyzm, a walkę z Kościołem rozpoczęto od unji, która od samego początku podległa wielkiemu prześladowaniu.

Około r. 1795, kiedy rozbiór trzeci powiększał tak znacznie obszar zaboru rosyjskiego, pozaprowadzano już wszędzie na ziemiach zabranych generał-gubernatorów i gubernatorów cywilnych; rozszerzono te urządzenia na nowy zabór.

W zaborze pruskim zabrano się od razu do usilnej polityki germanizacyjnej, starając się zarazem o pozbawienie Polaków własności ziemskiej w przeróżne sposoby, chytre, podstępne i jawnie bezprawne. W roku 1777 w „regencji“ kwidzyńskiej Polak kupił majątek od Niemca. Prezes regencji dostał za to naganę w dosadnych słowach: „Zamiarem Jego Królewskiej Mości (Fryderyka II) jest kupować dobra polskiej hołoty, aby się jej pozbyć, a Niemców utrzymać przy ziemi, gdyż ci tylko są pożądani“. Królewszczyzny po dziewięciu latach oddano w zawiadowanie specjalnym urzędom. Kolonizacja niemiecka zaczyna się od razu w roku 1773.

Ziemie, przywłaszczone przez Prusy w trzech rozbiorach, podzielone były na trzy prowincje: Prusy południowe z departamentami poznańskim, kaliskim i warszawskim; Prusy Nowowschodnie z departamentami płockim i białostockim i Śląsk Nowy, t. j. księstwo siewierskie z zabranym skrawkiem województwa krakowskiego. Ustawy sądowe wprowadzono od razu pruskie (Corpus iuris Fridericiani) i poczęto do tego stosować prawo prywatne. W r. 1797 wprowadzono do wszelkich spraw cywilnych pruskie „Allgemeines Landrecht“.

W każdym z pięciu departamentów były urzędy zwane początkowo „Kriegs-und-Domaenen-Kammer“. Należało do nich zaopatrywanie wojska, zarząd królewszczyzn, pobór podatków, bezpieczeństwo publiczne i policja wogóle, szkolnictwo i nadzór nad duchowieństwem. Urzędnikami wykonawczymi są landrat w powiecie, stadtrat w mieście; pomocnikami ich są kreisrat w mieście, justycjarjusz na wsi, w królewszczyznach amtman. W każdym departamencie jest regencja złożona z dwóch wydziałów, wyznaczonych do sądownictwa. Naczelny prezes regencji ze swym wydziałem sprawuje instancję wyższą; wydział niższy ma na czele dyrektora. Spory od 200 talarów wyżej mogą odwoływać się do Berlina. Regencje sądzą sprawy kry-

minalne, prócz najdrobniejszych. Do drobiazgów sądowych były „Kreisjustizkommissionen“ i „Kreisgerichte“.

Austrja nie prześladowała niby Kościoła, sama katolicka; ale cesarz Józef II. (1780—1790) miał swoje pojęcia o Kościele, które wychodziły na to, że duchowieństwo winno być narzędziem do tem wszechstronniejszej egzekucji wszelkiego widzimisię absolutnego monarchy. Reformy osławione „józefińskie“ obejmowały jednak nietylko sprawy kościelne, ale cały krąg życia publicznego; naczelną zaś ich zasadą było, że wszystko, co podlega cesarzowi, ma być zgermanizowane. W r. 1785 nakazano, że musi ustąpić z urzędu, kto w ciągu trzech lat nie wyuczy się języka niemieckiego. Nastał zalew kraju przez urzędników niemieckich (i zgermanizowanych Czechów). Szlachta utraciła w zaborze austrjackim od razu swój samorząd, a samo używanie dawnych polskich tytułów ścigane było olbrzymią grzywną 500 dukatów. Urządzono we Lwowie namiestnictwo, pod którego zwierzchnictwem podzielono kraj zabrany na sześć cyrkułów, zawiadywanych przez niemiecko-czeskich urzędników. Stosując życie publiczne do niemieckich prowincyj austrjackich, zaprowadzono podział szlachty na „stany“ „magnacki“ i „rycerski“, którym pozwolono od r. 1782 wybierać „deputatów“ na „sejmy postulatowe“ galicyjsko-lodomeryjskie, z prawem upraszania namiestnika, żeby był łaskaw złożyć u stóp tronu wyrazy wiernopoddańcze, z dodatkiem najpokorniejszej prośby o coś takiego, co rządowi miłe. Królewszczyzny skonfiskowano od razu; tenutarjuszów pozostawiono jeszcze dożywotnio, ale kazano płacić do skarbu połowę dochodów. Zaprowadzono od razu pobór rekruta, nieznany zgoła w Polsce.

W stosunkach administracji wiejskiej pozostawiono sądownictwo dziedziców, lecz kazano im trzymać osobnych urzędników sądowych, t. zw. justycjarjuszów, którzy musieli posiadać aprobatę urzędu cyrkularnego.

Od roku 1777 podzieloną była „Galicja“ na 6 cyrkułów i 19 dystryktów. W r. 1782 nowy podział na 18 urzędów cyrkularnych, oprócz księstwa oświęcimsko-zatorskiego, które tworzyło osobny okręg administracyjny. Na czele cyrkułu stał Kreishauptman, a nad całym krajem gubernator. W r. 1785 wprowadzono język niemiecki do sądów. Ustawa ogólno-austrjacka sądowa z roku 1781 została wprowadzoną również w Galicji; poprawiona i uzupełniona w roku 1796 miała przetrwać całe stolecie. Kodeks karny wydano w r. 1787, poprawiony w r. 1803 obowiązywał aż do r. 1852.

Gubernator miał przy swym boku radców gubernjalnych. Z kompetencji jego wyłączono skarbowe sprawy, tworząc osobną Izbę skarbową, zwaną Finanzstelle.

Kreishauptman i dyrektorowie dystryktów mieli do pomocy kancelarje, złożone z pomocnika, praktykanta, sekretarza, trzech kancelistów i aktuaryusza; przy dyrektorach komisarz, a kancelistów dwóch. Wszyscy ci urzędnicy stanowią tylko pomoc kancelaryjną, lecz na tok spraw nie wpływają bezpośrednio. Władzę ma tylko sam kreishauptman, względnie kreisdirector. Nowy to był dla Polaka system administracyjny, system władzy jednoosobowej, w przeciwieństwie do kolegialności władz polskich.

W r. 1782 przeprowadzono nowy podział na okręgów 18; w każdym cyrkule już po 3—4 komisarzy, sekretarz, dwóch kancelistów i praktykanci. Kreishauptman obowiązany był dwa razy do roku objechać swój cyrkuł. Od tego też roku należało do tych urzędów wszystko, co nie było sprawą sądową. Instrukcje rozesłane z gubernium lwowskiego rozróżniały pięć grup zajęć administracyjnych: Statystyka i dozorowanie ruchu ludności; ze spraw wojskowych przygotowanie poboru rekruta, nadzór nad urlopnikami, dostarczanie kwater, żywności podczas przemarszów, podwód i t. d.; obwieszczanie ustaw i rozporządzeń, policja bezpieczeństwa, policja budowlana, sanitarna, pożarna, łowiecka; nadzór nad duchowieństwem wszystkich wyznań; sprawy włościan, któremi zajmowano się ze szczególnem upodobaniem, ażeby poróżniać chatę z dworem. Sprawy te, od obwieszczania ustaw począwszy aż do interesów włościańskich, nazywano działem „politycznym“ urzędów i uważano je za istotną część urzędowania. Następny dział: ekonomiczny, obejmował zarządzenia mające na celu dozór nad rolnictwem, handlem, przemysłem i popieranie tych dziedzin wytwórczości — ale w Galicji starano się właśnie o to, żeby się żadna gałąź gospodarstwa społecz-

nego nie rozwinęła, a przemysłowi utrudniano rozwój wszelkimi sposobami. Wreszcie należały do Kreishauptmana wszelkie sprawy dochodów publicznych, oprócz jednak samego wybierania podatków, od czego były osobne urzędy.

W taki sam sposób urządzono „Galicję Nową", zabraną po trzecim rozbiorze w r. 1795.

Od r. 1784 zorganizowano na nową modłę gminę wiejską. Na miejsce dawnego wójta ustanowiono w każdej wsi sędziego i przysiężnych na miejsce ławników. Na każde 50 chat wypadało po dwóch przysiężnych z wyboru gromady. Na sędziego proponowała gromada dziedzicowi trzech kandydatów, z których jednego zatwierdzał. Byli to więc włościanie; za bezpłatne sprawowanie swych funkcji zwolnieni byli od części robocizn.

Po miastach ustanowiono burmistrza, syndyka, asesorów, kasjera i kontrolora; w mniejszych miastach można było niektóre urzędy łączyć w jednem ręku. Kandydaci musieli zdawać egzaminy według osobnych przepisów ściśle określone; ogłaszano konkursy na wakanse. Wytwarzała się warstwa specjalistów do urzędów miejskich. Od r. 1805 zniesiono wybory, a urzędników mianował kreishauptman lub (wyższych) gubernator. Tak złożone magistraty zarządzały majątkiem miejskim i policją, stanowiąc władzę administracyjną lokalną; lecz wszystko oddane było pod kontrolę urzędu obwodowego (Kreis). Do kontroli na miejscu powołano wydziały miejskie z wyborów przez posesjonatów; wydziałowych bywało 12—40.

Samorząd miejski był nader ograniczony, czego dowodem przepis, wydany w roku 1807 co do wydatków miejskich. Wszelki wydatek ponad 25 guldenów austrjackich musiał być zatwierdzony przez Kreis, a ponad 50 gld. aż przez gubernium we Lwowie.

2. Księstwo Warszawskie.

Podczas i skutkiem wojen napoleońskich powstaje z części ziem polskich w r. 1807 Księstwo Warszawskie, łączące bądźcobądź przynajmniej Poznań z Warszawą, a od roku 1809 także Kraków, lecz nie posiadające dostępu do morza. Aż do odwrotu Napoleona z Moskwy

w r. 1812 obywatele dokazywali prawdziwie cudów ofiarności, żeby utrzymać ten twór państwowy, w nadzieji, że stanie się on z czasem trzonem, około którego danem będzie zgrupować się wszystkim ziemiom polskim. Nigdy może nie złożyli Polacy tylu dowodów patryotyzmu, jak w owych latach. Ale byt Księstwa związany był z tryumfami Napoleona; wraz z jego upadkiem nastąpił rozbiór Księstwa pomiędzy trzy państwa zaborcze.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego ułożona była pod przeważnym wpływem kancelarji politycznej Napoleona, z niedostatecznem uwzględnieniem stosunków polskich. Nadaną została oficjalnie przez Napolcona w Dreźnie dnia 22 lipca 1807 roku, bo tam nadawał Napoleon równocześnie Księstwo Warszawskie królowi saskiemu.

Każdemu mieszkańcowi przyznawała konstytucja ta wolność osobistą, równość wobec prawa ze wszystkimi innymi, i wolność sumienia. W prawach politycznych równości jednak nie wprowadzano. Zatrzymano uprzywilejowanie szlachty, i to w takim stopniu, iż konstytucja warszawska była cofnięciem się wobec tradycyj Trzeciego Maja. Rzekoma równość ograniczała się w praktyce do równości wobec prawa sądowego.

Ogromnego dokonano cofnięcia się wobec polskiego ustroju parlamentarnego. Sejm zbierać się miał tylko co dwa lata, i to zaledwie na dwa tygodnie. Nie przyznano mu prawa inicjatywy; posłowie nie mogli występować z własnymi projektami do praw, lecz tylko czekali na projekty rządowe. Ustawodawstwo (a zatem i administracja) nie od sejmu tedy zależało, lecz od rządu. Rząd nie był wykonawcą uchwał sejmowych, lecz sam był ustawodawcą i wykonawcą, a sejm zeszedł do roli figuranta. Obrady sejmowe ograniczone też były do spraw skarbowych, tudzież do ewentualnych zmian w prawie sądowem, cywilnem i karnem. A prawo sądowe nie było polskie! Kodeks kryminalny zostawiono pruski, za czasów pruskiej okupacji na Mazowszu i Wielkopolsce obowiązujący 1795—1807, a do spraw cywilnych wprowadzono kodeks francuski, t. zw. Kodeks Napoleona, pod wielu względami nader cenny, ale do stosunków polskich nie ze wszystkiem stosowny.

Sejm składał się z Senatu i Izby poselskiej, w czem uwzględniono tradycję sejmu walnego. Do senatu powołano biskupów, wojewodów i kasztelanów, po sześciu każdego rodzaju tych dostojników. Od r. 1809, kiedy granice Księstwa doznały powiększenia przez przyłączenie Krakowa i zachodniej części t. zw. Galicji, przybyło jeszcze 12 senatorów. Nadto Książę Warszawski (zwano go królem, bo był królem saskim) mógł powołać drugie tyle osób świeckich do senatu. Skład senatu zależał tedy od woli panującego, senatorowie nie byli bynajmniej przedstawicielami społeczeństwa.

Księstwo podzielone było na 60 powiatów — od roku 1809 na 100 — a każdy powiat wybierał na sejmiku jednego posła szlacheckiego. Choćby kto posiadał najrozleglejsze dobra ziemskie w powiecie, jeżeli nie był pochodzenia szlacheckiego, do tych wyborów nie należał.

Nieszlachta wybierała „deputowanych" według okręgów gminnych. Było ich z początku 40, potem 66, a każdy wybierał jednego reprezentanta. Na posła wolno było wybrać tylko szlachcica, ale szlachcic mógł się ubiegać także o wybór na deputowanego od gmin. Okręg gminny obejmował po jednym lub po dwa powiaty, mieszcząc w sobie miasta i wsie — z wyjątkiem jednak Warszawy, Poznania, Torunia i Kalisza, które to miasta stanowiły oddzielne okręgi; sama zaś Warszawa aż 8 okręgów (ośmiu więc wybierała deputatów). Wyborcą w okręgach zostawał właściciel nieruchomości, kupiec i rzemieślnik znaczniejszy (trzeba było posiadać towaru za przynajmniej 10,000 złp.), wojskowi i b. wojskowi poza miejscem swej załogi, księża parafjalni i osoby o wyższem wykształceniu, którym władze lokalne prawo wyborcze przyznają. Senat posiadał prawo kontrolowania spisów wyborców. Sejmiki i „zgromadzenia gminne" nie mogły zajmować się niczem więcej, tylko wyborami.

Ze szczególną dokładnością opracowany był regulamin wyborów. Marszałkowie sejmików i „obywatele prezydujący" zgromadzeń gminnych nie pochodzili z wyboru; mianował ich rząd (mówiło się: „król"). Przewodniczący zebrania przyzywał do swego boku dwóch „asesorów" i sekretarza. Jeżeli zachodziły wątpliwości, czy kto z obecnych posiada prawo uczestnictwa, prezydjum przybierało do swego grona jeszcze dwóch z pośród zgromadzonych. Ciekawa rzecz, że regulamin starał się uniknąć głosowania podczas wyborów, a wykluczał bezwarunkowo głosowanie jawne. Wybór odbywał się przez aklamację, ale jeżeli choć jeden z zebranych tego zażądał, odbywało się głosowanie tajne za pomocą gałek, za lub przeciw kandydatowi; jeżeli przepadł w takiem głosowaniu, próbowano wybrać innego przez aklamację i t. d. Wyboru dokonywano większością głosów. Prawo bierne przysługiwało tylko umiejącym czytać i pisać, po skończonym 24 roku życia. Nie posiadali biernego prawa wyborczego księża parafjalni, wojskowi pozostający w służbie czynnej i urzędnicy publiczni. Mandat trwał lat dziewięć, lecz w ten sposób, iżby co trzy lata ustępowała trzecia część posłów i deputowanych. Po pewnym czasie miały się tedy odbywać co trzy lata wybory w jednej trzeciej części powiatów i okręgów gminnych. Chodziło o utrzymanie ciągłości sejmu.

Tak marszałka Izby poselskiej, jako też prezesa senatu mianował „król", a nadto też sekretarza senatu; w Izbie powoływał sekretarza marszałek według swego uznania. Marszałek sejmowy posiadał władzę dyskrecjonalną, wobec której wolność głosu przestawała istnieć; mógł bowiem z własnej woli przerwać, a nawet zamknąć całkiem dyskusję, kiedy mu się podobało. Skoro zaś marszałek z nominacji rządowej był mężem zaufania rządu, a zatem rząd kierował faktycznie dyskusją, a niemiłą sobie nie dopuszczał wogóle do głosu.

Po uchwaleniu projektu rządowego przez Izbę poselską zastanawiał się senat, czy nie dopuszczono się w Izbie jakiego uchybienia formalnego przy powzięciu uchwały; obok tego jednak miał prawo odrzucić uchwałę, jeżeli uznawał ją za przeciwną konstytucji lub wogóle za niebezpieczną dla kraju — czyli po prostu jeżeli jej sobie rząd nie życzył. Jeżeli jednak rząd sam pragnął pewnej uchwały, król mógł ją zatwierdzić i obwieścić jako prawo obowiązujące nawet w takim razie, gdyby senat dopatrzył się uchybień formalnych. Mógł też król w takim wypadku powiększyć skład senatu, mianując do niego nowych członków świeckich aż do ogólnej liczby senatorów 50 osób.

Dyskusja i głosowanie w Izbie były jakby czczemi formalnościami. Izba wybierała na początku sesji trzy komisje w tajnem głosowaniu, a mianowicie komisję do spraw skarbowych, do prawa cywilnego, do karnego, każda po pięciu członków. Projekt rządowy szedł do komisji, a potem dopiero do Izby pełnej, żeby... głosować. Przemawiać mieli prawo tylko członkowie rządu! Projekt miał być załatwiony w głosowaniu tego samego dnia, kiedy go wniesiono do Izby. Głosowanie tajne, gałkami. Ani też rugi poselskie do Izby nie należały; trudnił się tem senat.

W zasadzie tedy nie było całkiem dyskusji w tych „sejmach". Istotnie, konstytucja dyskusji nie dopuszczała, ale posłowie poradzili sobie. Jakżeż można było robić z posłów niemych figurantów w państwie, posiadającem tradycje parlamentarne od XV wieku! Ani nawet mianowany przez rząd marszałek do tego się użyć nie dał. Obmyślono tedy sposób taki, że odbywano posiedzenia dwojakie: oficjalne i nieoficjalne; tamte według regulaminu konstytucji napoleońskiej, te zaś według tradycji sejmowania polskiego, a tylko powzięcie uchwały i głosowanie odkładano do sesji oficjalnej. Źle było, stanowczo źle, że sami posłowie zaczynali od obchodzenia prawa; aleć to są nieuchronne skutki prawa narzuconego, które nie wyrosło na gruncie i nie jest dostosowane do kraju i społeczeństwa. Tylko społeczeństwo samo potrafi wytwarzać prawa dla siebie stosowne. Dobre prawa muszą pochodzić z wewnątrz społeczeństwa, a nie z zewnątrz.

Dwa razy tylko sejmowało Księstwo Warszawskie: w roku 1809 i 1811. W roku 1812 zwołano sesję nadzwyczajną z powodu wypadków wojennych.

Nie zajmujemy się tu ustrojem społecznym, lecz dla przykładu, co znaczy prawodawstwo niestosowne, przytoczymy, co się stało z kwestją włościańską. Konstytucja usamowolniła chłopów, lecz, nie troszcząc się o tradycje robót rozpoczętych około usamowolnienia ludu wiejskiego za czasu Sejmu Wielkiego, nie ustanowiła czynszów, ani też własności im nie nadawała; kto chciał korzystać z gruntu, musiał nadal spełniać obowiązki pańszczyźniane.

Wolność polegała na tem, że wolno było grunt opuścić, ażeby..., przymierać głodem na wędrówce po kraju wyniszczonym wojnami. Nastała też istna wędrówka, bezcelowa, próżniacza, demoralizująca, a rolnictwo podupadało coraz bardziej; chłop zaś jak nic przedtem nie posiadał gruntu, tak też pozostał bezziemnym. (Jeżeli posiadał własną chatę, należał do zgromadzeń gminnych).

Rząd stanowiła Rada Stanu, instytucja naśladowana z francuskich stosunków. Prezesa tej Rady mianował król; sam król miał jej wprawdzie przewodniczyć, ale ponieważ przebywał stale w Dreźnie, potrzebował więc wyręczyciela w Warszawie. Do Rady należeli ministrowie, sekretarz i referendarze, jako pomocnicy ministrów, tudzież osoby do Rady powołane obok ministrów, a bez ministerskich urzędowych obowiązków. Ministrowie i sześciu radców stanu zasiadali w Izbie poselskiej, razem osób 13. Cała Rada liczyła po przyłączeniu Galicji zachodniej 20 prócz referendarzy (prezes ministrów, 6 ministrów, sekretarz i 12 innych; referendarzy bywało ośmiu od roku 1808). W roku 1810 podzielono Radę Stanu na cztery „sekcje": sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i obrządków religijnych, wojny, finansów i skarbu; sprawy policyjne poprzyłączano najrozmaiciej do rozmaitych sekcyj, jak nasuwał się w czem bliższy związek z którą z nich; nadto utworzono dwie komisje dla przygotowywania spraw, dla studjów wstępnych: komisję do spraw ustawodawczych i administracyjnych i drugą dla sądowych (ta zwała się urzędowo „komisją dla podań i instrukcyj").

Zakres władzy Rady Stanu rozszerzano coraz bardziej. Od początku należało do niej wygotowywanie projektów dla sejmu, a zatem przy niej było prawo inicjatywy ustawodawczej, t. j. w tych nielicznych sprawach, które należały do kompetencji głosowania w sejmie; ale o wiele więcej materyj nie należało wcale do sejmu, a wszystko, co wymagało obmyślenia nowej ustawy, nowych przepisów, należało do Rady Stanu, z tą różnicą, że nie sejmowi przedkładano te projekty, lecz wprost samemu „królowi" do zatwierdzenia; stanowiła więc ta Rada w znacznej części władzę prawodawczą państwa. Była to tedy jakby jakaś oligarchja z nominacji monarszej.

Rozstrzygała Rada Stanu wszelkie spory i wątpliwości konstytucyjne, o granice kompetencyj pomiędzy urzędami, pomiędzy sądownictwem a administracją; sama tworzyła sąd administracyjny drugiej instancji i najwyższy sąd kasacyjny w toku sądownictwa zwykłego; sąd nad urzędnikami z powodu spraw z urzędowaniem związanych także do niej należał. Od r. 1807 miała sobie przekazane budżetowanie i zawiadowstwo najwyższe królewszczyzn, rozkład podatków na ryczałty departamentowe (okręgowe). Od roku 1808 każde ministerstwo obowiązane było przedstawiać Radzie co kwartał rachunki i raporty o toku prac i zarządzeń, tak, iżby z raportów tych wynikał obraz stanu całego kraju w danej chwili. Posiadła tedy Rada Stanu kontrolę nad wszystkiem w państwie; administracja cała była faktycznie jej podległą. Postanowienia Rady wymagały atoli zawsze zatwierdzenia przez monarchę.

Administracja była w tem państwie polskiem.. francuska. Nic a nic z tradycji tak obfitującego w prace celne a celowe okresu poprzedniego, od reform Czartoryskich do Trzeciego Maja! Ani śladu jakiegoś ciągu dalszego pracy nad rozwojem administracji polskiej, przerwanej przez Targowicę. Wszystko miało być jak we Francji! A systemy polski i francuski były wręcz przeciwne: Polska była administrowana decentralistycznie, Francja od wielkiej rewolucji nadzwyczaj centralistycznie.

Było sześć ministerstw: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych („i czci religijnych", dosłowne tłumaczenie francuskiego: „des cultes"), wojny, „przychodów i skarbu", policji i minister dworu królewskiego (który przebywał przy królu, a więc więcej w Dreźnie, niż w Warszawie). Ministrowie odpowiedzialni byli przed Radą Stanu i monarchą, ale nie przed sejmem; tylko Rada Stanu mogła występować z wnioskiem do króla o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności. Każdemu ministrowi podlegali bezpośrednio konsyljarze ministerjalni (radcy) i audytorzy, którzy byli bezpłatnymi praktykantami na wyższe stanowiska administracyjne. Kancelarją właściwą kierował sekretarz generalny każdego ministerstwa. Potem powstała jeszcze Izba edukacyjna do spraw oświaty, a w r. 1810 osobno „dyrekcja dóbr i lasów narodowych", po prostu:

królewszczyzn, która atoli podległą była ministrowi spraw wewnętrznych. Przy ministerstwie tem utworzono w r. 1809 jeszcze Radę lekarską i Radę handlową.

Szczególna rzecz, że konstytucja, układana sztucznie, a więc teoretycznie z góry rozważana, nie ustanawiała urzędu do kontroli finansów publicznych; dopiero w r. 1808 utworzono Izbę obrachunkową.

Księstwo Warszawskie dzieliło się na sześć, a od r. 1809 na dziesięć d e p a r t a m e n t ó w (nazwa czysto francuska): poznański, kaliski, bydgoski, warszawski, płocki, łomżyński, krakowski, radomski, lubelski, siedlecki. Departament dzielił się na powiaty, o rozmaitej ich ilości, stosownie do obszaru i zaludnienia. Naczelnikiem departamentu p r e f e k t, a powiatu p o d p r e f e k t. Administracja i policja do nich należą. Przy prefekturze urzędowali radcy prefektury, fizyk departamentowy, komisarz policji, adjunkt (urzędnik pomocniczy) i intendant. W każdym departamencie była dyrekcja skarbowa, która choć podlegała ministrowi „przychodów i skarbu", jednakowoż pozostawała zarazem pod bezpośrednim nadzorem prefekta. W takiej dyrekcji urzędowali: inspektor podatkowy, poborca, kontrolor, sekretarz. Ale przy prefekcie był tylko zwierzchni nadzór nad departamentem, a kancelarja jego raczej biurem sprawującem kontrolę; właściwe wykonywanie władzy spadało na podprefektów, którzy też mieli do czynienia bezpośrednio z administracją lokalną.

L o k a l n a a d m i n i s t r a c j a — to właściwe administracji tętno — obmyślona było szczegółowo, inaczej po miastach, inaczej po wsiach. Wszędzie czynnymi byli urzędnicy rządowi, z nominacji, odpowiedzialni przed podprefektami. W Warszawie, w Poznaniu, Kaliszu i Toruniu mianował rząd „prezydentów municypalnych" (żywcem z francuskiego), w mniejszych miastach burmistrzów, a po wsiach wójtów, których władza rozciągała się na kilka wsi sąsiednich. Tkwią w tem zawiązki t. zw. gminy zbiorowej. Miasta miały nadto „ławy", złożone z jednego do pięciu ławników do pomocy prezydentom i burmistrzom. W każdem mieście urzędował przynajmniej jeden intendent policji; w Warszawie był osobny urząd przezydenta policji. Zastępcami wójtów po wsiach poszczególnych byli sołtysi,

mianowani przez wójta, a potwierdzani przez prefekta (jakto nazwy urzędów zmieniają znaczenie)! Prezydent, burmistrz, wójt obwieszczał zarządzenia rządowe i dbał o ich wykonywanie; kierował sprawami bezpieczeństwa publicznego (prócz Warszawy), sprawował nadzór nad własnością państwa, nad rozkładem i poborem podatków, obowiązany dopomagać w tem urzędnikom podatkowym.

Po raz pierwszy powstawała w Księstwie Warszawskiem polska warstwa zawodowych urzędników, czyli biurokracja; od ministra do sołtysa, wszystko sami urzędnicy, wszyscy z nominacji i same figury rządowe. O tem rozmaicie można sądzić; ale dobrze się stało, że Księstwo Warszawskie wymagało od swych urzędników pewnych kwalifikacyj, które określono w roku 1808. W każdym departamencie istniała specjalna komisja egzaminacyjna, a do urzędów wyższych komisja najwyższa egzaminacyjna w Warszawie. Trzeba było po zdaniu egzaminu w departamencie odbyć jeszcze roczną przynajmniej praktykę, żeby być dopuszczonym do egzaminu przed komisją najwyższą. Niebawem utrudniono to wielce: założono osobną szkołę administracyjną (przy istniejącej od roku 1808 szkole prawa w Warszawie) i tam należało zdać egzamin, ażeby po sześciu dopiero latach urzędowania mieć prawo zgłoszenia się do egzaminu wyższego.

Obok każdego prefekta istniała Rada prefekturalna, złożona z dwóch do pięciu członków, także przez rząd mianowanych; zwano ich radcami prefektury. Byli to więc także urzędnicy, ale urzędujący kollegjalnie, wszyscy razem na wspólnem posiedzeniu decydujący przez głosowanie. Działalność ich i kompetencję rozszerzano ogromnie. Pod koniec Księstwa, w roku 1811 taki był zakres tych Rad:

„Rozsądzanie sporów, które nie podpadały pod sądy zwyczajne, jako to spory w sprawie dróg publicznych, spławów, kanałów i mostów; sprawy o pretensje przeciw państwu za nieruchomości, zabrane na potrzebę publiczną; spory między rządem a dzierżawcami dóbr narodowych i przedsiębiorcami robót publicznych lub wogóle osobami prywatnemi, powstałe z kontraktów zawieranych z rządem; lub spory między tymi przedsiębiorcami a osobami prywatnemi, o ile chodziło o krzywdy osób prywatnych z winy przedsiębiorców przy robotach wynikłe. Rady prefekturalne częściowo więc rozstrzygały takie sprawy, które powinnyby należeć do sądów zwyczajnych, częściowo zaś miały charakter sądów administracyjnych, nie rozwiniętych jeszcze pełniej. W łączności z tą działalnością Rady pozostawał jej udział w licytacji majątku publicznego. Spory załatwiały Rady prefekturalne, jako pierwsza i ostatnia instancja, jeźli chodziło o przedmiot sporu wartości do tysiąca złp.; w większych można było wnosić apelację do Rady Stanu. Obok tych spraw należały do Rad prefekturalnych inne, a to w zastępstwie w pewnych wypadkach Rad departamentowych; załatwiały mianowicie Rady prośby osób prywatnych o ulżenie w ciężarach publicznych z powodu wypadków nadzwyczajnych, o ile te wypadki zaszły już po uskutecznieniu rozkładu ciężarów, który należał do kompetencji Rad departamentowych, powiatowych i gminnych; oraz rozkładały ciężary takie w wypadkach nagłych; w tym jednak wypadku prefekt powinien był bez zwłoki zwołać Radę departamentową. — W jednym wypadku były Rady zwierzchnią władzą w stosunku do gmin: do nich należało dozwalanie gminom na ich wniosek sprzedaży lub zamiany własności gminnej. Wreszcie Rada przez jednego z członków brała udział przy dokonywaniu rewizji, niejako więc czuwała nad legalnością jej przeprowadzenia“.*)

A gdzież udział społeczeństwa w rządach? gdzież samorząd? Francuski system administracji niewiele tego dopuszcza.

Zgromadzenia gminne wybierały Rady municypalne, które miały dopomagać w zarządzie miast; a zatem cały okręg, złożony z miast i wsi, miał wybierać władzę wyłącznie miejską. Powstał ten przepis prawdopodobnie przez niedopatrzenie, skutkiem pospiesznego układania konstytucji. Miasta liczące do 2.500 ludności miała otrzymać rady municypalne złożone z 10 członków, do 5.000 z członków 20, a większe z 30. Urządzono też aż dopiero w r. 1809 pierwsze cztery takie rady, i to tylko w owych czterech większych miastach, które stanowiły same dla siebie osobne okręgi zgromadzeń gminnych:

*) Kutrzeba: Historja Ustroju, III, 64.

Warszawa, Poznań, Toruń, Kalisz — bo tam wsie okoliczne nie były okręgowo z miastem połączone.

W innych miastach postąpiono według wydanych w r. 1809 umyślnych dla nich nowych przepisów, a które zniosły nawet tę odrobinę samorządu, jaka zdawała się mieścić w konstytucji. Właściciele nieruchomości wybierali po miastach kandydatów do rady municypalnej — z pośród których prefekt mianował rady miejskie złożone z 3—10 członków, stosownie do wielkości miasta. Rady te zbierały się na trzy sesje w roku, za każdym razem nie na dłużej, jak na sześć dni, a porządek dzienny obrad otrzymywały z prefektury. Był to więc organ doradczy, po części kontrolujący. Rady miejskie zajmowały się porządkiem w mieście (bruki, mostki) i szkółkami początkowemi. Na koszta nakładano podatki lokalne, zwane „składką miejscową". Wykonawcą uchwał był urzędnik rządowy, burmistrz czy wójt; on skupiał we swem ręku zarząd majątku gminy i dochodów. Rada miała kontrolować jego rachunki i wnosić na niego zażalenia do prefekta.

O ile dochód miasta przenosił kwotę 500 złp. rocznie, należało budżet miejski przedstawić do zatwierdzenia aż ministrowi; tylko maleńkie budżety poniżej tej kwoty mogły były poprzestać na zatwierdzaniu przez prefekta — ale ani grosza nie mogła Rada miejska wydać bez zatwierdzenia przez władzę rządową. Gdyby się wydarzyła nagle potrzeba uczynienia jakiegoś wydatku, który nie dał się przewidzieć i nie był wstawiony w budżet, trzeba było osobnego zezwolenia prefekta, względnie ministra. Rada prefekturalna musiał audzielić zezwolenia na zmianę w stanie posiadania własności gminnej, a nawet na wytoczenie procesu z powodu takiej sprawy. Niema więc co mówić o samorządzie gminnym.

Cały samorząd polegał na tem, że wolno było radom miejskim wyrażać opinje co do poprawy administracji lokalnej; nadto ryczałt podatkowy, wyznaczany na gminę przez władzę rządową, rady rozkładały na członków gminy. Zresztą po wsiach nigdy rad gminnych nie wprowadzono.

W sprawach przemysłu i handlu zaprowadzono w dziesięciu większych miastach Rady handlowe, złożone z 4—8

członków, mianowanych przez prezydentów i burmistrzów z miejscowych kupców, rękodzielników i przemysłowców. Nie wystarczała ta nominacja; musiało jeszcze nastąpić potwierdzenie przez ministra spraw wewnętrznych. Rady te posiadały prawo kooptacji; nowi członkowie musieli jednak także czekać, aż ich rząd zatwierdzi.

Dekret królewski utworzył w r. 1809 Rady departamentowe i powiatowe, z kompetencją podobną w obrębie powiatu i departamentu, jak tamte w obrębie miasta; za czynnik samorządny także ich uważać niesposób. Sejmiki wybierały 32—48 radców, z których rząd mianował połowę do Rady; na powiatowe wypadało po 2—6 radców powiatowych. Do tych rad można było wybierać na sejmikach również nieszlachtę, ale wyborcami byli sami szlachcice, boć nieszlachcic do sejmiku nie należał. Znamienne wielce, że duchowieństwo było wykluczone od udziału w radach; była to pozostałość rewolucji francuskiej, a Polacy musieli się do tego dostosować. Rady departamentowe i powiatowe urzędowały przez cztery lata, tak atoli, ażeby co dwa lata połowa ustępowała. Zbierały się raz w roku na sesję dwutygodniową w departamencie, dziesięciodniową w powiecie. W razie potrzeby mógł był minister (względnie prefekt) zwołać sesję nadzwyczajną. W departamentach przyłączonych po wojnie z Austrją w r. 1809 rad powiatowych całkiem nie wprowadzono.

W roku 1812 obostrzono wielce przysługujące radom prawo wyrażania opinji co do poprawy administracji; opisano i okręcono to takiemi zastrzeżeniami, iż korzystać z tego prawa znaczyło tyle, co narażać się rządowi.

Rady departamentowe i powiatowe posiadały jednak wielką powagę u mieszkańców i każdy starał się pozostawać w jak najlepszych stosunkach z ich członkami. Powód był prosty: bo Rady te miały prawo sięgać do mieszka obywatela, i sięgały tak głęboko, jak uważały za stosowne. Rozkład podatków, uchwalonych przez sejm, odbywał się bowiem w ten sposób, że rząd rozkładał całą sumę na departamenty; rady departamentowe na powiaty, a rady powiatowe na gminy, względnie (po wsiach) wprost na jednostki, oznaczywszy wpierw, ile z ryczałtu ma przypaść na dwory, ile na plebanje, na miasta i wsie (gromady).

Sejm nie uchwalał tedy, ile ma się płacić od pewnego stanu majątkowego czy zarobkowego, lecz uchwalał, ile podatku ma zapłacić całe Księstwo, a Rady rozdzielały tę kwotę lokalnie. Stąd stawały się władcami mieszków mieszkańców swych okręgów. Rady powiatowe miały prawo przyznawania ulg podatkowych, co tedy tem bardziej zwiększało ich znaczenie w oczach ludności.

Konstytucja Księstwa poręczała sądom niezawisłość od władz rządowych, skoro ktoś raz został sędzią mianowanym. Wszyscy sędziowie pochodzili wprawdzie z nominacji rządowej, ale byli mianowani dożywotnio. Sędziego mogła usunąć z urzędu tylko Rada Stanu, przeprowadziwszy dochodzenie o niewłaściwe sprawowanie urzędu sądziowskiego. Sądownictwo urządzono według francuskich wzorów.

Sądy pierwszej instancji, t. zw. sądy pokoju, posiadały sędziów w taki sposób, że sejmiki wybierały na każde takie stanowisko trzech kandydatów, z których jednego rząd mianował i to nie dożywotnio, lecz tylko na sześć lat; usunąć go można było jednak także tylko w razie procesu o nadużycie władzy, przeprowadzonego przed Radą Stanu. Ale podsędek i pisarz przy sędzi pokoju byli mianowani dożywotnio. Sąd pokoju był w każdym powiecie. Zadaniem tego sądu, żeby starać się o pojednawcze dobrowolne załatwienie sprawy, więc o pogodzenie stron; kto nie poddał się choćby na próbę ugodzie, jaką w danym razie zaproponował sędzia pokoju, nie miał prawa wniesienia potem formalnej skargi w tejże sprawie. Był to przymus ugody na próbę. Nadto należały do sędziego pokoju sprawy niesporne, opiekuńcze i familijne. Wydział sporny sądu pokoju prowadził z reguły podsędek. W sporach do 80 złp. nie było apelacji; do 160 złp. ograniczoną była wogóle kompetencja tych sądów.

W każdym departamencie istniał sąd, „trybunał pierwszej instancji“ (jakaż radykalna zmiana znaczenia wyrazu). Stanowił instancję pierwszą do spraw cywilnych powyżej 1.600 złp., ostatnią poniżej tej kwoty, a drugą do spraw odwołujących się ze sądów pokoju. Były to sądy kolegjalne; sądziło zawsze po trzech sędziów. Urządzenie tych sądów naśladowane było niewolniczo z ustawy o trybunałach trancuskich z roku 1808; przedtem sądownictwo w Księstwie zorganizowane nie zostało. Przy trybunałach tych ustanowiono księgi hypoteczne, prowadzone przez „konserwatorów hypoteki“.

W Warszawie ustanowiono sąd apelacyjny dla całego Księstwa; sądziło w nim każdą sprawę pięciu sędziów.

Sądy pokoju posiadały także jurysdykcję karną. Do spraw najdrobniejszych był przy sądzie pokoju „wydział policyjny“, kierowany przez podsędka. W Warszawie utworzono do spraw karnych osobny wydział sądowy przy urzędzie municypalnym. Kompetencja sądów pokoju w sprawach karnych obejmowała sprawy, w których groziła kara aż do sześciu miesięcy więzienia i do setki rózg. — Każdy departament posiadał po dwa sądy kryminalne na sprawy do dwóch lat więzienia. Potem nazwano sądy kryminalne podsędkowskie wydziałami policji poprawczej. Pod sam koniec istnienia Księstwa zapadły rozmaite postanowienia zmian, które atoli obowiązywały zbyt krótko, żeby nadawać cechę sądownictwu Księstwa Warszawskiego.

Ustawy sądowe Księstwa ustanawiały prokuratorów królewskich, jako oskarżycieli publicznych, ścigających przestępstwa z ramienia państwa.

Sądem kasacyjnym była Rada Stanu, a sądowe jej wyroki nie wymagały zatwierdzenia przez króla; ale sąd ten zorganizowano należycie dopiero w r. 1810. Sąd ten nie rozstrzygał jednak sprawy, tylko rozpatrywał kwestję ważności poprzednich orzeczeń i ewentualnie odsyłał sprawę do właściwego sądu.

Od sędziów pokoju nie wymagano specjalnych kwalifikacyj zawodowych. Sędziowie trybunałów musieli zdawać egzamin w szkole prawniczej.

Zastępcy prawni stron nazywali się przy sądach podsędkowskich obrońcami, przy trybunałach patronami, adwokatami zaś tylko przy apelacji warszawskiej.

Kodeks Napoleona obowiązuje dotychczas w b. Kongresówce w zakresie cywilnego prawa sądowego — ale nadto też w całem prawie prywatnem, familijnem i handlowem. Wprowadzono też francuskie postępowanie sądowe w sprawach cywilnych; jawność i ustność były mu wspólne z dawnem prawem polskiem.

W sprawach karnych sejm roku 1809 uchwalił stosować przedewszystkiem prawo karne materjalne polskie, a gdyby się okazało gdzieś niedostatecznem, uzupełniać je przepisami pruskiego t. zw. landrechtu, lecz zawsze z zastrzeżeniem, o ile prawa te nie będą pozostawały w kolizji z konstytucją Księstwa i kodeksem Napoleona. Ponieważ atoli dawne prawo karne polskie nie było skodyfikowane, więc coraz bardziej uciekano się do landrechtu. Utrzymał się również pruski proces karny. W departamentach przyłączonych w r. 1809 z zaboru austrjackiego zachowano prawo karne austrjackie. I tak istniało w obrębie Księstwa Warszawskiego trojakie prawo sądowe: francuskie, pruskie, austrjackie.

A co najciekawsze, że pozostawiono na niższych urzędach w biurokracji niemało urzędników pruskich. Byli to sami Niemcy, gdyż za rządów pruskich Polakom urzędów nie powierzano.

3. Królestwo Kongresowe.

Z upadkiem Napoleona Księstwo przestawało istnieć, zajęte faktycznie od roku 1813 przez Rosjan (którzy wtedy dopiero opanowali Warszawę) i Prusaków. Car Aleksander I chciał całe Księstwo zabrać i wcielić do Rosji. Powstały z tego powodu i z przyczyn związanych najrozmaitszym związkiem okoliczności politycznych zawikłania podczas kongresu wiedeńskiego (1814—1815), tak dalece, że groził wybuch wojny z powodu sprawy polskiej. Pogodzili się jednak w końcu, rozbierając Księstwo pomiędzy siebie. Nałożono atoli na Rosję ten ciężar, iżby przypadająca Aleksandrowi część Księstwa nie była do Rosji wcieloną, lecz żeby tworzyła osobny twór państwowy, i do tego konstytucyjny. Tę trzecią część Księstwa nazwano szumnie królestwem, którego królem miał być każdorazowy car rosyjski. Aleksander nigdy nie brał tego poważnie i od początku zmierzał do tego, by Królestwo zamienić na prostą prowincję rosyjską. Na razie udawał, jakoby miał zamiar przyłączyć do Królestwa Litwę; zależało mu na popularności w Polsce, bo marzył wciąż o tem, żeby przyłączyć do Rosji całą Polskę. Po pewnym czasie pogodzony całkowicie z dworami wiedeńskim i berlińskim,

przestał dbać o tę popularność; zmierzał już bowiem tylko do wcielenia Królestwa kongresowego do Rosji.

„Ustawa konstytucyjna“ Kongresówki obejmuje siedm „tytułów“ o 165 artykułach. Administracji dotyczą tylko niektóre. Tytuł trzeci „O rządzie“ przyznaje królowi prawo nominacji nietylko wszystkich dostojników tak świeckich, jakoteż kościelnych, lecz także „wszystkich innych urzędników administracyjnych“; każdy przeto otrzymuje swe pełnomocnictwo niejako bezpośrednio od Korony. Otrzymuje też król prawo łaski względem przestępców, czego mu dawne prawo polskie nie przyznawało. Trzeci rozdział tego tytułu trzeciego mówi „O namiestniku i Radzie Stanu“. Instytucję Rady Stanu znaliśmy już z czasów Księstwa. W Kongresówce składała się z namiestnika, ministrów, radców Stanu, referendarzów i osób nie piastujących urzędu, a powołanych do Rady wolą monarchy. W komplecie mniejszym stanowi się, jakby wydział Rady ogólnej, Radę administracyjną ze zdaniem doradczem; a więc jakby jakaś komisja przygotowująca sprawy na posiedzenia ogólnej Rady Stanu. Wchodzili do administracyjnej ministrowie i osoby przez króla wyznaczone, ale jeden tylko namiestnik miał głos stanowczy. Namiestnik prezentuje królowi po dwóch kandydatów na wakanse najwyższych urzędów. Ogólne zebranie Rady Stanu układa projekty ustaw, stanowi sąd nad urzędnikami z powodu spraw urzędowych, kontroluje bieg administracji itd.

W rozdziale czwartym tytułu trzeciego opisano „Wydziały rządowe“, które zwano również utartą już nazwą komisji. Jest ich pięć: oświaty, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i policji razem, wojny, skarbu. Na czele każdej Komisji stoi minister; szóstym ministrem jest „minister sekretarz stanu“, obowiązany bawić wciąż przy osobie króla (w Petersburgu tedy). Od króla zawisłą jest bezpośrednio Izba obrachunkowa. Organami wykonawczemi rządu mają być komisje wojewódzkie.

Tytuł czwarty „O reprezentacji narodowej“ (rozdziałów sześć) obwieszcza, jako sejm zwyczajny zbiera się co dwa lata na jeden miesiąc. Posłowie są nietykalni. Sejm musi w ciągu dni 30 załatwić wpierw wszelkie projekty nadesłane mu przez Radę Stanu („od króla“); sprawy

budżetowe należą także do inicjatywy „panującego". Dopiero załatwiwszy, czego sobie rząd życzy, może sejm przyjmować „żądania, przedłożenia i odwołania się posłów i deputowanych, mające za cel dobro i korzyści swych współobywateli", nie biorąc ich jednak pod obrady. Należy to wszystko odesłać do Rady Stanu (panującemu za pośrednictwem Rady Stanu — jak powiedziano oficjalnie), a dopiero gdy monarcha z powrotem sejmowi je odeśle, będą sejmujący mogli debatować nad temi wnioskami i podaniami. A zatem sejmowi wolno wogóle obradować tylko nad tem, nad czem mu rząd pozwoli.

Obrady sejmowe są wprawdzie publiczne, ale wystarczy żądanie $^1/_{10}$ Izby, żeby posiedzenie było tajne. Uchwały zapadają większością głosów.

Sejm jest dwuizbowy. Do senatu należą członkowie dynastji, biskupi, wojewodowie i kasztelanowie. Wszystkich mianuje król na wniosek namiestnika, dożywotnio. Izbą poselska składa się z 77 posłów, z wyborów sejmikowych, po jednym z powiatu—tudzież z 51 deputowanych od gmin (pozostawiono tedy system konstytucji Księstwa Warszawskiego w tym punkcie). Marszałka Izby mianuje król (jak w Księstwie bywało). Mandat trwa lat sześć, ale co dwa lata ustępuje trzecia część Izby (również z poprzedniej konstytucji wzięte). Na sejmikach, dostępnych tylko szlachcie osiadłej, wybiera się posła sejmowego, dwu członków Rady wojewódzkiej i układa się listę kandydatów na urzędy administracyjne. Marszałek sejmikowy jest z nominacji rządowej.

Osobny rozdział (piąty) tytułu czwartego traktuje o zgromadzeniach gminnych; jestto zupełnie to samo, co było za Księstwa. Rady wojewódzkie stanowiły rodzaj wyższej instancji ponad sejmikami i zgromadzeniami gminnemi. Miały między innemi prawo skreślać z listy kandydatów na urzędy administracyjne, ułożonej na sejmikach (nazywało się to „oczyszczaniem listy"). Wyłącznością ich jest wybór sędziów dwóch pierwszych instancji.

Tytuł piąty zajmuje się sądownictwem. Składa się z artykułów 138—152, które przytaczam dosłownie *), ażeby

*) Każde niamal zdanie stanowi osobny artykuł. Opuszczam nagłówki artykułowe, tudzież numerację, tu do niczego niepotrzebną, żeby nie rozrywać ciągle tekstu.

dać pojęcie, jak ogólnikowo a bardzo niewyraźnie ujmowano w konstytucji zasady rządzenia i administrowania, pozostawiając sobie aż nazbyt wiele swobody do późniejszej interpretacji luk.

„Sądownictwo jest konstytucyjnie niepodległe. Przez niepodległość sędziego rozumie się służąca mu wolność oświadczenia swego zdania w sądzeniu bez ulegania wpływowi władzy najwyższej i ministerjalnej, lub jakiemubądź innemu względowi. Wszelkie inne określenie lub tłumaczenie niepodległości sędziego uznaje się za nadużycie. Sądy składać się będą z sędziów przez króla mianowanych i z sędziów obieralnych, stosownie do statutu organicznego. Sędziowie mianowani przez króla są dożywotni i nie mogą być odwołanymi. Sędziowie obieralni nie mogą również być odwołanymi przez czas swego urzędowania. Żaden sędzia nie może być złożonym z urzędu, tylko przez wyrok właściwej instancji sądowej, za dowiedzeniem wykroczenia w urzędzie lub innego przestępstwa. Karność urzędników sądowniczych bądź mianowanych, bądź obieralnych, i pohamowanie ich zboczeń od dokładnego pełnienia służby publicznej, należeć będą do trybunału najwyższego. Będą sędziowie pokoju dla wszystkich klas mieszkańców; obowiązki ich są pojednawcze. Żadna sprawa nie będzie wniesiona do sądu cywilnego pierwszej instancji, jeżeli nie była wprzód wytoczona przed właściwego sędziego pokoju, wyjąwszy te, które podług przepisów prawa nie ulegają pojednaniu. Dla spraw 500 złp. nie przechodzących będzie w każdej gminie i w każdem mieście sąd cywilny i policyjny. Dla spraw przechodzących 500 złp. będzie w każdem województwie kilka sądów ziemskich i sądów zjazdowych. Będą także sądy handlowe. Dla spraw kryminalnych i policji poprawczej będzie w każdem województwie kilka sądów grodzkich. Będą najmniej dwa trybunały apelacyjne w całem Królestwie, które w drugiej instancji przesądzać będą sprawy sądzone w sądach cywilnych, kryminalnych i handlowych. Będzie trybunał najwyższy w Warszawie na całe królestwo, sądzący w ostatniej instancji wszelkie sprawy cywilne i kryminalne, wyjąwszy zbrodnie stanu. Składać się będzie w części z senatorów z kolei w nim zasiadających, a w części z sędziów

przez króla dożywotnio mianowanych. Sąd sejmowy sądzić będzie sprawy o zbrodnie stanu i o przestępstwa wyższych urzędników Królestwa, o których oddaniu pod sąd senat stanowi. Sąd sejmowy składać się będzie z wszystkich członków senatu".

W tytule siódmym „Urządzenia ogólne" przyznano rządowi („królowi") ułożenie pierwszego budżetu.

Mówiono i pisano o tej konstytucji z nadzwyczajnemi pochlebstwami, gdyż uważano ją (a to nie bez słuszności) za najliberalniejszą w Europie. Jakże jej było daleko do polskiego ustroju parlamentarnego!

W „urządzeniach ogólnych" zapowiedziano dalszy rozwój konstytucji za pomocą „statutów organicznych", które miał wydawać król. Była to furtka na stopniowe kasowanie konstytucji; nie było też ni odpowiedzialności ministrów, ni wolności druku! Gwałcenie osobistej wolności stało się niebawem czemś całkiem zwyczajnem. A sejmów było ledwie cztery przez 15 lat istnienia Kongresówki. Nie przedłożono żadnemu z nich budżetu do uchwały! Sejmikom nie wolno było robić żadnych przedstawień, ani nawet zanosić próśb w materjach politycznych czy administracyjnych; po dokonaniu wyborów zamykał je czemprędzej marszałek przez rząd mianowany.

Rady wojewódzkie miały „obowiązek przestrzegania dobra województwa", o czem „osobne urządzenia" miały szczegółowo postanowić. Jakoż ogłoszono w lutym 1916 „Organizację władz administracyjnych". Według tej organizacji każda Rada wojewódzka stanowiła naczelną władzę administracyjną województwa, a celem jej przedewszystkiem dbałość o wykonanie ustaw. Następnie należą do nich porządek publiczny, spokój, bezpieczeństwo osób i mienia, a także oświata, słowem Rada ma czuwać „zgoła nad wszystkiem, co w obrębie województwa naród i rząd obchodzić może". Toteż rejestr kompetencji takiej Rady jest przydługi: fundusze edukacyjne, środki komunikacyjne, szpitale, przemysł i handel, administracja lasów, targi, jarmarki, dozór nad urzędnikami, nad władzami gminnemi, kasami, komorami, magazynami soli, nad sprzedażą stempli i tabaki, aż po wieku jeszcze innych rzeczach przytoczono nakoniec i obowiązek „wzierania w tan-

deciarstwo i wekslarstwo". Niektóre obowiązki były natury szczególniejszej, jak np. łagodzenie sporów między wojskowymi a cywilnymi.

„Jednej tylko rzeczy brakowało im do wypełnienia swych olbrzymich zadań, a mianowicie własnych funduszów i prawa nakładania lokalnych podatków. A ponieważ przytem same nic stanowić nie mogły, przeto były fikcją samorządu". *)

Nie lepiej przedstawiał się samorząd miejski. W Warszawie monarcha mianował prezydenta i czterech radnych, a Komisja spraw wewnętrznych i policji mianowała czterech ławników; ci mieli zresztą głos tylko doradczy. W kilku większych miastach byli też prezydenci, w mniejszych burmistrze, w gminach wiejskich (zbiorowych) wójci. Mieli czuwać nad dobrocią i bezpieczeństwem komunikacji, szerzyć straże pożarne, zbierać podatki, dostarczać kwater wojsku, tudzież „zapobiegać próżniactwu i żebractwu, szerzeniu się nałogów szkodliwych, zdrowie i moralność każących". Z początku zapowiadano, że miasta będą się same rządziły przez własnych urzędników, ale skończyło się na obiecance. I tak było pod wielu a wielu względami; wszakżeż Aleksander I ani konstytucji nie zaprzysiągł, ani nawet koronować się nie chciał! Co zaś najbardziej razić musiało i zrażać, to odjęcie prawa kontroli publicznej nad rachunkami z publicznego grosza, bo według konstytucji miał senat dokonywać rewizji rachunków, a w „statucie organicznym" zastrzeżono to wyłącznie dla panującego, to znaczy, że mógł pieniądzmi szafować z władzą nieograniczoną każdy, komukolwiek car na to pozwoli.

Zamach monarchy na konstytucję zaczął się zaraz od samego początku, skoro w styczniu 1816 r., Aleksander dodał rządowi szpiega i prowokatora, nadając mu stanowisko urzędowe przy rządzie, stanowisko zgoła nieznane konstytucji. Był to Nowosilcow, osławiony intrygant i zbir polityczny carów. Oto tekst jego nieprawnej nominacji, wiele mówiący:

„Dla ułatwienia trudności mogących wyniknąć w naszej nieprzytomności przy wprowadzeniu nowego porządku konstytucyjnego, jakoteż dla pośpiechu w odbywaniu czyn-

*) Bartoszewicz: Utworzenie Królestwa kongresowego str. 226.

ności urzędowych... mianujemy na pierwsze miesiące wprowadzenia nowej organizacji senatora i radcę tajnego naszego Nowosilcowa naszym delegowanym i pełnomocnikiem, aby interweniował przy Radzie Stanu, kiedy zajdzie potrzeba. Rada Stanu niech go uważa, jako wiadomego naszych zamiarów i pośrednika". Nowosilcow pozostał, powiększając coraz bardziej swe wpływy, nabierając władzy. Niebawem został członkiem Rady administracyjnej — nie będąc bynajmniej obywatelem Kongresówki.

W r. 1825 zniesiono jawność posiedzeń sejmowych; równało się to zasadniczo zniesieniu sejmu.

Podłoże ekonomiczne Królestwa Kongresowego było fatalne. Kongres wiedeński uchwalił, żeby pomiędzy prowincjami polskiemi rozmaitych zaborów nie było granic celnych, ale tego postanowienia nie wykonano; do wykonania go nigdy się nie zabierano nawet. Ekonomiczny zasadniczy obszar polski, dorzecze Wisły, było rozszarpane; sam bieg Wisły granicami państwowemi poprzecinany; jakżeż tedy mogły się ziemie polskie podnieść ekonomicznie?

Nie brakło ludzi, uważających dbałość o dobrobyt kraju za pierwszą powinność obywatelską. Stanisław Staszic przypuszczał słusznie, że wyzyskanie racjonalne bogactw przyrody, złożonych w polskiej ziemi, wiele mogłoby zaradzić. Z jego inicjatywy i pod jego przewodem powstaje zaraz w 1816 roku Dyrekcja Główna górnicza; zniesiono ją potem w r. 1825, jako oddzielną władzę, a zarząd kopalń oddano Komisji przychodów i skarbu, której przewodził Ksawery Lubecki.

Tenże Lubecki zasłynął jako minister skarbu. Objął „tekę" (żeby użyć nowoczesnego wyrażenia) w okolicznościach, które niechaj scharakteryzuje wyjątek z listu ministra sekretarza stanu, przy osobie Aleksandra w Petersburgu przebywającego, Ignacego Sobolewskiego. O usposobieniu petersburskiem względem Kongresówki pisze Lubeckiemu w te słowa:

„Do tego już stopnia rzeczy przyszły, iż nie idzie teraz o naradzanie się nad utrzymaniem lub zmianą niektórych urzędów, nad dokończeniem lub zaprzestaniem robót jakowych, nad podźwignięciem lub upadkiem nie-

których budowli, lecz raczej o wyrzeczenie względem narodowego istnienia i najdroższego dobra Polaków, bo idzie o stwierdzenie, czy Królestwo Polskie może w teraźniejszej organizacji wydołać z własnych funduszów politycznemu i cywilnemu bytowi, którym zostało obdarzone, lub też czyli ma, niemożność swą oświadczywszy, uledz zaprowadzeniu porządku rzeczy więcej zastosowanemu do swoich szczupłości".

List ten datowany 25 maja 1821 r., a 31 lipca tegoż roku przyjął Lubecki nominację na ministra skarbu. Zaczął urzędowanie od odezwy do społeczeństwa, żeby zapłacić podatki z „antycypacją", t. j. z góry za trzy kwartały „z szlachetnośnią ludzi wolnych godną". Nowosilcow „wiadomy zamiarów Aleksandra", miał poruczone sobie z Petersburga szczególniej „czuwanie" nad finansami Królestwa. Za jego wpływem został dyrektorem generalnej komisji skarbu niejaki Okołow, Rosjanin, który dopuścił do naruszenia kilku miljonów depozytów w owym właśnie roku 1821 — i zaczęto żebrać o dwa miljony z Petersburga zasiłku, zapowiadając że „inaczej służba stanie", t. j. że machina administracyjna przestanie pracować, czyli po prostu, że Królestwo, jako państwo, przestanie istnieć. O to właśnie chodziło w Petersburgu! Już wystąpiono z projektem redukcji płac o 40%, a stanu wojska o 10.000. Lubecki zasiłku nie przyjął i dał sobie radę.

W skarbie zaczęły się zjawiać zapasy gotówki. Co za charakterystyczny fakt, że kiedy Aleksander otrzymał sprawozdanie z obrotu kasy głównej Królestwa za rok 1824, w odpowiedzi zapytywał z początkiem roku 1825: czy „rzeczywiście" jest tam gotówki 11 i pół miljona? W dzień wybuchu powstania listopadowego, dnia 29 listopada 1830 r., zapasy kasowe wynosiły przeszło 34 miljonów; przewyżka zaś aktywów nad pasywami wynosiła przeszło 89 miljonów. Daliśmy sobie rady siłami własnemi; pokazaliśmy, że nas stać na ponoszenie kosztów własnego państwa.

System Lubeckiego polegał na powiększaniu podatków pośrednich. Bezpośrednie chciałby zmniejszać, gdyby był mógł; zmniejszył je też w latach późniejszych, tak, iż z 28% spadły na 23%. Nie podnosił podatków zresztą,

lecz tylko przestrzegał, żeby płacone były w porządku, w terminie; pod tym względem był nieubłagany. Ale też skutkiem tego „miljony przestały wpływać do prywatnych kanałów, a odpływały do skarbu".

Lubecki mawiał, że Polsce trzeba trzech rzeczy: oświaty, zamożności (przemysłu i handlu) i fabryk broni. „To posiadając — własne jego słowa — nawet i w połączeniu z Rosją potrafi całkowicie swą niepodległość utrzymać... Polska powinna mieć wszystko, czego potrzeba do zagwarantowania niepodległości, inaczej wszystko straci... Mam nadzieję, że z czasem przeprowadzić to zdołam". Nie zbyło mu atoli czasu na punkt trzeci. Latem 1828 zaczął przeprowadzać wielką akcję o sprzedaż królewszczyzn, z czego dochód przeznaczał na wzmożenie górnictwa, bez czego nie mogło być fabryk broni (koszta sprowadzania surowca z zagranicy zbyt wielkie przy ówczesnych komunikacjach). Nie bardzo liczył się z formalnościami, byle ten plan przeprowadzić; wywoływał burze przeciwko sobie rozmaitemi swemi zarządzeniami... Ale my zadajmyż sobie dziś pytanie: Czy wojsko polskie byłoby złożyło broń w r. 1831, gdyby było posiadało własne fabryki broni?

Oto historja Kongresówki, oparta na historji jej skarbu!

Równocześnie z Kongresówką ustanowił kongres wiedeński drugie jeszcze „państwo" polskie, mianowicie rzeczpospolitę mierzącę 24 mil. kw., zowiącą się oficjalnie „Wolne niepodległe i ściśle neutralne Miasto Kraków z okręgiem"... Władzę w tem państewku sprawował „Senat rządzący", a kraik podzielony był na okręgi wiejskie i miejskie. Niepodległość polegała na tem, że do około obstawioną miało granicę od sąsiednich krain polskich, z komorami celnemi, paszportami i wszystkiemi oznakami, że to inne państwo. Wolność polegała zaś na tem, że wolno było robić wszystko, na co pozwolili trzej reprezentanci państw rozbiorowych, rezydujący w mieście; właściwym panem tego państwa był rezydent rosyjski. Neutralność polegała znów na tem, że nie trzeba mu było wojny wypowiadać, tylko po prostu wyprawić z poblizkiej „zagranicy" bataljon żołnierzy (co nie

jeden raz się wydarzyć miało) celem umocnienia „niepodległości, wolności, neutralności". Ta karykaturka państwowości powstała stąd, że nie chciano Krakowa wcielić do Kongresówki, przewidując, że Kongresówka prędzej czy później wcieloną zostanie do Rosji. Austrja i Prusy chowały sobie Kraków na potem, zostawiając przyszłości rozstrzygnięcie pytania, który monarcha ma sobie przyswoić tę republikę. Dzięki wzajemnej podejrzliwości i zawiści mocarstw rozbiorowych niepodległość Krakowa przetrwała znacznie Kongresówkę, bo trwała aż do roku 1846.

Obywatelstwo tej republiki, ścieśnione zewsząd granicami, a kontrolowane i szykanowane przez rządy wszystkich trzech zaborców, trzymało się dzielnie i w granicach szczupłych swej możliwości zdziałało wiele w dziedzinie oświaty i dobrobytu, podnosząc znacznie poziom ludności pod każdym względem. Administracja jednakże Wolnego Miasta nie przedstawia nic takiego, co w niewielkiem dziełku należałoby uwzględnić, zwłaszcza że nic a nic z tego nie pozostawiło potem po sobie śladów. Był to epizod i nic więcej.

Jedno jednak należy się wdzięczne wspomnienie temu państewku w historji administracji: w uniwersytecie krakowskim poczęto kształcić prawników teoretyków. Nauka historji prawa polskiego w Krakowie też powstała.

4. W Rosji do roku 1861.

Upadek powstania listopadowego wprawił w tryumfalny szał nietylko Petersburg, ale też Berlin. Odtąd zaczyna się coraz śmielsze prześladowanie polskości. Odtąd zaczyna się urządzanie administracji na szkodę ludności!

W Kongresówce zniesiono konstytucję (choć formalnie tego nigdy nie wypowiedziano), a nadano krajowi nowe urządzenia t. zw. Statutem organizacyjnym w r. 1832. W motywach oświadczono, jako celem statutu ma być:

„ażeby Królestwo polskie, mając osobny, potrzebom swym odpowiedni rząd, nie przestawało być połączoną częścią cesarstwa naszego, aby nakoniec mieszkańcy tego kraju składali odtąd z Rosjanami zjednoczony zgodnemi braterskiemi uczuciami naród".

Przestaje tedy mocą tego statutu istnieć osobne państwo polskie, bo Kongresówka staje się „połączoną częścią cesarstwa“ rosyjskiego, t. j. poprostu wciela się do Rosji; nadto zapowiada się rusyfikację, żeby mieszkańcy kraju (których nawet nie nazwano Polakami) stanowili z Rosjanami „zjednoczony“, poprostu jeden naród, t. j. żeby się zrusyfikowali.

Statut organiczny na zewnątrz nie wyglądał jednak srogo. Znoszono oczywiście wojsko polskie, skoro nie miało być osobnego państwa polskiego, ale poręczano odrębne prawodawstwo i odrębny zarząd skarbu. Pozostawiano gwarancje wolności osobistej i wolności druku, nietykalność własności prywatnej i duchownych majątków. Rządy oddzielne miały być sprawowane przez Radę administracyjną pod przewodem namiestnika; Rada miała składać się z dyrektorów komisji rządowych na miejscu dawnych ministerstw. Język polski uznano urzędowym. Utrzymano zgromadzenia szlacheckie, gminne i rady wojewódzkie z prawem przedkładania list kandydatów na urzędy publiczne i wnoszenia przedstawień co do potrzeb województwa. Ustanawiano nawet na miejscu sejmu „stany prowincjonalne“, mające obradować nad sprawami ogólnemi całego kraju.

Ale to wszystko było dla mamienia Europy. Statut organiczny nigdy bowiem nie wszedł w życie; pozostał świstkiem papieru, żeby wobec zagranicy móc popisywać się liberalnem ustawodawstwem.

Przywrócono Radę Stanu, niewiele różniącą się od dawniejszej. Wchodzili do niej namiestnik, trzech dyrektorów komisij, kontrolor generalny, urzędnicy z tytułem radców stanu, oraz osoby inne z nominacji, czasem też specjalnie na jakiś czas do Rady powoływane przez rząd. Do pomocy było siedmiu referendarzy. Kompetencję Rady Stanu uszczuplano jednakże zasadniczo, bo budżet przekazano Radzie Państwa w Petersburgu, gdzie utworzono osobny departament dla b. Kongresówki.

Stanów prowincjonalnych, ani rad wojewódzkich nigdy nie zaprowadzono; te urządzenia pozostały li tylko na papierze. Ale Rada Stanu istniała do roku 1841. Zniesienie jej w tym roku powiększyło kompetencje Rady administracyjnej, która zagarnęła spadek po tamtej.

Ścieśniano też coraz mocniej kompetencje komisij rządowych, podporządkowując je zarazem pod władze centralne państwowe w Petersburgu. W r. 1840 odebrano od komisji spraw wewnętrznych dyrekcję komunikacji lądowych i wodnych; zresztą inżynierów tej komisji wcielono już w roku 1833 do ogólnego rosyjskiego etatu. Pozostała w Królestwie osobna najwyższa Izba obrachunkowa. W r. 1837 przemianowano województwa na g u b e r n i e, a komisje wojewódzkie na „rządy gubernialne“, a tytuły prezesów zamieniono na gubernatorów cywilnych. Na powiaty delegowano komisarzy rządowych na wzór rosyjski; w r. 1842 nazwano ich naczelnikami powiatu. W r. 1844 zmniejszono ilość gubernij z ośmiu na pięć: radomska, kielecka, warszawska, płocka, augustowska. Po miastach zmieniono dawną nazwę urzędów municypalnych na magistraty.

Zamiast sądu najwyższej instancji ustanowiono w Warszawie w roku 1842 dwa departamenty senatu, przez co utworzono furtkę do wpływu rządu na sądownictwo.

W r. 1859 wprowadzono przepis, że w gminach wiejskich nie liczących 50 domów, dziedzic jest wójtem. Wydano rozporządzenie o wyborze rad gminnych, lecz go nie wykonano. Odsuwano społeczeństwo coraz bardziej od udziału w administracji. W roku 1852 zniesiono np. wojewódzkie rady dobroczynności, w roku następnym dozory szkolne, od stanowiska opiekunów szkół (jakie równocześnie wymyślono), usuwając niebawem proboszczów.

Utrzymywało się odrębne prawo cywilne i handlowe (kodeks Napoleona), ale odrębność karnego zniesiono w roku 1847, wprowadzając rosyjskie, ułożone w kodeks dwoma latami przedtem, co stanowiło cofnięcie się wstecz. Wreszcie w roku 1850 zniesiono linję graniczną dawną między Królestwem polskiem a cesarstwem rosyjskiem, usuwając wszystkich urzędników i strażników polskich na komorach celnych od strony zaborów austrjackiego, a przysławszy na ich miejsce Rosjan. Odrębną dotychczas dyrekcję poczt poddano w roku 1851 pod zwierzchność ogólnego rosyjskiego zarządu poczt i wprowadzono rosyjski język urzędowy. Nawet miary i wagi polskie zastąpiono rosyjskiemi.

Na Litwie i Rusi litewskiej również zmienne wielce były koleje administracji. Trzeba mieć na uwadze, że Rosja w rozbiorach Polski nie sięgnęła do ziem koronnych, któremi dzieliły się Austrja i Prusy. Po piewszym rozbiorze utworzono z zaboru polskiego gubernje pskowską i mohylewską, co w roku 1778 zmieniono na połocką i mohylewską, które w roku 1796 złączono w jedną gubernję „białoruską"; a w roku 1802 rozdzielono znowu na dwie, tym razem witebską i mohylewską. Po drugim rozbiorze utworzono gubernie mińską, bracławską i wołyńską, nieco potem podolską; co się z kraju zabranego nie mieściło w tych gubernjach, przyłączono do gubernij rosyjskich dawniejszych. Ku północy powstały gubernje wileńska i słonimska, które w roku 1797 złączono w jednę litewską. Brasławską zniesiono, porozdzielawszy jej obszar pomiędzy sąsiednie. W roku 1801 rozdzielono litewską gubernję znów na dwie, tym razem na wileńską i grodzieńską. W roku 1807 przybył obwód białostocki. W roku 1843 zorganizowano nową gubernję kowieńską.

Ostatecznie podział admistracyjny Kraju Zabranego ustalił się, jak następuje: gubernia wileńska z 7 powiatami, grodzieńska z 9, kowieńska 7, mińska 9, witebska 11, mohylewska 11, wołyńska 12, podolska 12, kijowska 12.

Zarząd gubernji sprawował gubernator z dwoma radcami gubernjalnymi; powiatem zarządzał sprawnik ziemski, zwany zazwyczaj komisarzem. Dwóch asesorów do pomocy wybierała szlachta i ci stanowili razem z tamtymi niższy urząd ziemski. Sprawy skarbowe przydzielono osobnym urzędom, izbom skarbowym, które w każdej gubernji składały się z vice-gubernatora, dyrektora ekonomji, radcy skarbowego, dwóch asesorów i kasjera. Do niższego urzędu ziemskiego należała policja bezpieczeństwa i opieka nad ubogimi. W większych miastach ustanawiał gubernator horodniczych do sprawowania policji.

Były to urządzenia rosyjskie, przeniesione z małemi zmianami z gubernij rosyjskich; ustrój ten administracyjny przetrwał aż do reform Aleksandra II.

Nad gubernatorami stał generał-gubernator. Po drugim rozbiorze był generał-gubernator w Kijowie nad obszarem zabranym Polsce; po trzecim rozbiorze ustanowiono drugiego w Wilnie. Wszelkie stosunki pomiędzy władzami lokalnemi a centralnemi w Petersburgu musiały przechodzić przez ich ręce i tylko im wolno było zwracać się bezpośrednio do monarchy z przedstawieniami. Do gen.-gubernatora należy nadzór nad wszystkiem a wszystkiem w guberniach jego okręgu.

Sejmiki szlacheckie pozostawiono z razu bez zmiany, a marszałkowie szlachty pochodzili z wyboru; ale już w roku 1773 żądano pewnego cenzusu majątkowego do wykonywania prawa głosowania: trzeba było mieć przynajmniej 10 „poddanych", żeby głosować, a podwójnie, żeby być wybranym. Sejmiki powiatowe wybierały członków sądów ziemskich i sądu gubernjalnego, z wyjątkiem głównego sędziego gubernjalnego, wybieranego przez umyślne sejmiki szlacheckie z całej gubernji. Sejmiki posiadały prawo wyrażania próśb do monarchy w interesach stanu szlacheckiego tyczących. W roku 1809 ograniczono znowu udział w sejmikach do „właścicieli" 25 poddanych; w rosyjskich guberniach nie było tego ograniczenia.

Od roku 1810 dozwolono zbierać się sejmikom powiatowym tylko raz na trzy lata. Gubernialne tem bardziej nie mogły odbywać się częściej i nie mogła już w nich uczestniczyć cała szlachta gubernji, lecz wybierano po 10 delegatów od powiatu. Wybierano na takim sejmiku marszałka gubernialnego.

Po upadku powstania 1831 roku ograniczono udział w sejmikach do posiadania przynajmniej setki poddanych, a więc do osób najzamożniejszych, a od roku 1835 można było wybierać takich tylko z pośród szlachty, którzy mieli przynajmniej 10 lat służby wojskowej lub sądowej. Urzędników coraz więcej było z nominacji, a wybory były właśnie głównem zajęciem sejmików, zazwyczaj jedynem. Straciły też zupełnie znaczenie administracyjne.

Wsią administrował dziedzic, jak to uważał za stosowne. Po miastach (a było ich zaledwie 11) wybierali posesjonaci po dwóch burmistrzów i czterech radnych, potwierdzanych przez gubernatora; poniżej 500 ludności jeden burmistrz i dwóch radnych. Magistratom przyznano władzę sądowniczą pierwszej instancji. Głównem zadaniem magistratów było wykonywanie zleceń rządowych.

W roku 1840 zniesiono statut litewski, a wprowadzono prawa rosyjskie. Urządzono wtedy dla szlachty sądy powiatowe, do których wchodził sędzia z wyboru i dwóch sędziów przybocznych, również wybranych przez sejmik, tudzież jeden członek z nominacji rządowej. Osobne sądy graniczne podkomorskie zwinięto. W guberniach generał-gubernatorstwa kijowskiego, t. j. w kijowskiej, wołyńskiej i podolskiej zniesiono całkiem wybory sędziów; od roku 1840 wszyscy są tam z nominacji i utworzono z nich sądy gubernjalne.

Prześladowanie narodowe zaczyna się od znanego każdemu procesu Filaretów 1824 roku; w r. 1832 zamknięto uniwersytet wileński i odtąd następują po sobie coraz gęściej ukazy antypolskie, aż w r. 1868 zakazano odzywać się po polsku w miejscach publicznych; nietylko w biurach urzędów, ale nawet w ogrodach publicznych i po sklepach nawet...

5. W zaborze pruskim.

Otrzymawszy na kongresie wiedeńskim 1815 roku niemal połowę Księstwa Warszawskiego, utworzyły z niej Prusy Wielkie Księstwo Poznańskie, lecz bez Torunia z okolicą, który przyłączono na nowo do Prus Królewskich, zwanych w pruskim wykazie urzędowym Zachodniemi; podobnież postąpiono teraz z Gdańskiem, jakkolwiek traktat wiedeński przeznaczał to miasto dla W. Księstwa Poznańskiego. Od r. 1829 do 1878 obie części Prus, Królewskie i Książęce (Zachodnie i Wschodnie) tworzyły jedną prowincję pod wspólnym „Oberpraesidentem"; poza tym okresem były to prowincje oddzielne.

W. Księstwo Poznańskie tem się różniło od innych prowincji pruskiego królestwa, iż miało osobnego namiest nika, a był nim Polak, Antoni Radziwiłł (spowinowacony z domem Hohenzolernów). On zwoływał sejm prowincjonalny i sejmiki powiatowe. Ale gdy po upadku powstania listopadowego, Prusy na równi z Rosją i wspólnie z nią jęły się tępić polszczyznę (wierząc naiwnie, że ją wytępią), Radziwiłł podał się do dymisji, a następcy już nie miał. Z czasem zaprzestano też w aktach urzędowych używać nazwy „Wielkie Księstwo Poznańskie", tylko pisano wprost „prowincja poznańska".

Sejmy prowincjonalne wprowadzono w Prusiech w r. 1823, w Wkopolsce w roku następnym. Składał się sejm taki z trzech stanów: rycerskiego, z miast i z gmin wiejskich. W reprezentacji stanu rycerskiego zasiadali dziedzicznie powołani przez rząd (nieliczni) właściciele największych dóbr i przedstawiciel wybrany przez majoraty. Obok nich zasiadalo 22 reprezentantów z wyboru właścicieli dóbr powyżej tysiąca morgów. Miasta wysyłały 16 przedstawicieli od 31 miast: Poznań wybierał dwóch, po jednemu Rawicz, Leszno, Wschowa, Międzyrzec, Bydgoszcz i (od r. 1830 dopiero) Gniezno — resztę zaś posłów inne miasta, łączone w grupy po dwa do czterech. Wyborcami byli tylko posesjonaci miejscy. Tylko w miastach, posiadających własne krzesło poselskie, odbywały się wybory bezpośrednie; w miastach łączonych w grupy wyborcze, wybory były pośrednie, dwustopniowe, t. j. że wybierano właściwych wyborców, a ci dopiero posła. Gminy wiejskie wybierały zaledwie 8 posłów, wyborami pośredniemi; jeden poseł wypadał na 3—4 powiaty. Z razu był wyborcą każdy właściciel nieruchomości wiejskiej; od r. 1830, kiedy dokonano ruchu wstecz w ustroju państwowym, tylko tacy, którzy posiadali przynajmniej 30 morgów gruntu.

Podobnież z trzech stanów składał się sejm prowincjonalny Prus Królewskich. Tu żądano posiadania 6 t. zw. włók chełmińskich, a od dóbr rycerskich przynajmniej 500 talarów rocznego dochodu. Niektóre mniejsze miasta tej prowincji przydzielono do grupy wyborów wiejskich. W tej trzeciej grupie miały Prusy Królewskie 7 posłów.

Marszałka sejmu prowincjonalnego mianował król z pośród reprezentantów stanu pierwszego; również vicemarszałka. Naczelny prezes regencji przedstawiał orędzie królewskie i przyjąwszy życzenia doręczał następnie odprawę od króla. Sejm prowincjonalny nie miał mocy ustawodawczej, a obradował ściśle tylko nad sprawami prowincji, z wyjątkiem jednak spraw podatkowych; we wszystkich innych materjach król posiadał władzę nieograniczoną. Faktycznie i w podatkowych sprawach głos sejmu posiadał znaczenie tylko doradcze. Najwięcej znaczenia miały t. zw. petycje sejmowe, prośby od sejmu, bo w nich wyrażały się kierunki opinji publicznej. Sejm poznański

często występował z petycjami w obronie praw języka polskiego, a po roku 1840 wystąpił nawet z prośbą o nadanie konstytucji całemu państwu.

Głos stanowczy, ustawodawczy, posiadał sejm taki tylko w sprawach samorządu gminnego, lecz zawsze z zastrzeżeniem uzyskania królewskiego potwierdzenia. Posiedzenia sejmowe były tajne.

Wielkie Księstwo Poznańskie podzielono na dwa obwody regencyjne, t. zw. Regierungsbezirke, poznański i bydgoski, tamten z 13, a ten tylko z trzema powiatami. Od r. 1817 utworzono w poznańskiej „regencji" powiatów 17, w bydgoskiej dziewięć; zmniejszono tedy znacznie obszar powiatu. W Prusiech Królewskich było powiatów w regencji gdańskiej 8, w kwidzyńskiej 13.

Podział ten na regencje utrzymał się aż do końca, tylko obszar powiatów zmniejszano ciągle, a więc zwiększano ich ilość. Doszło do liczby powiatów w regencji poznańskiej 27, w bydgoskiej 13, w gdańskiej 9, a w kwidzyńskiej 17.

Po roku 1815 zniesiono dawniejsze „Kriegs-und-Domaenen-Kammer", a utworzono po regencjach t. zw. Regierungen (rządy), na których czele stał prezes regencji, konsystorz i rada lekarska. Na czele całej prowincji stał Oberpraesident. Ustrój ten przetrwał z pewnemi drugorzędnemi zmianami aż do r. 1883.

Regencja składała się obok prezydenta z dwóch dyrektorów oddziałów, z radców regencyjnych, jednego starszego leśniczego, tudzież z szeregu doradców specjalnych, jako to: radca kościelny, szkolny, medyczny, budowniczy, leśny, kasowy, justycjarjusze dla spraw prawnych, potem jeszcze radca przemysłowy, rewizor ubezpieczeniowy, katastralny i budowlany, nadto asesorowie. Tak prezydjum samo, jakoteż wszystkie oddziały stanowiły władze kollegialne, zbiorowe. W roku atoli 1825 zmieniono to, nadając władzę jednoosobową prezydentowi, względnie starszym radcom regencyjnym po oddziałach. Oddziałów było z początku dwa, później cztery: dla spraw wewnętrznych, dla szkolnych i wyznaniowych, do podatków bezpośrednich, królewszczyzn (domen), i do spraw rachunkowych, wraz z kasowemi.

Regencje wykonywały wszelką władzę administracyjno-policyjną z wyjątkiem zakresu podatków pośrednich. Pomimo nader rozległej kompetencji urzędowało się szybko, gdyż w regencjach trzymano się biurowości decentralizacyjnej, tak, iż w mnóstwie spraw decydował od razu dany oddział. Od roku 1883 należały sprawy wewnętrzne samemu prezydentowi, a oddział kasowo-rachunkowy połączono z oddziałem dla podatków bezpośrednich, których administracja należała zawsze do regencji. Od tegoż roku 1883 przyznano prezydentowi prawo decyzji osobistej w razach nagłych.

W latach 1876 — 1883 przeprowadzano wogóle znaczniejsze zmiany w administracji pruskiej. Powstały wówczas dwa nowe urzędy: Bezirksrat (rada obwodu) i Bezirksverwaltungsgericht (sąd administracyjny obwodu). W radzie obwodowej prezydował prezes regencji i wchodził do niej mianowany przez ministra wyższy urzędnik administracyjny, a czterech właściwych członków rady wybierał wydział prowincjonalny. Sąd zaś administracyjny w obwodzie składał się z dwóch urzędników z nominacji (jeden z nich prezydował) i trzej członkowie z wyboru tegoż Wydziału. W roku 1883 oba te urzędy złączono w jeden Bezirksausschuss, t. j. Wydział obwodowy. Wydziały te niewiele miały wspólnego z samorządem, gdyż dwóch członków było mianowanych z pośród biurokracji wyższej, a czterech wyznaczał wydział prowincjonalny na lat sześć. W Poznańskiem wprowadzono te urzędy dopiero w r. 1889, a więc już zjednoczone.

Rady prowincjonalne (Provinzialrat), utworzone również w roku 1883, składały się ze starszego prezydenta (Oberpraesident), o którym wyżej była mowa, jednego wyższego urzędnika z nominacji rządowej i 5 członków, wyznaczonych przez Wydział prowincjonalny na lat sześć.

Sąd administracyjny w obwodzie, wydział obwodowy i wydział prowincjonalny załatwiały sądownictwo administracyjne w dwóch pierwszych instancjach; rada zaś obwodowa, wydział obwodowy i prowincjonalny załatwiały skargi, w których nie zarzucano wprawdzie naruszenia prawa, lecz żalono się na straty z powodu nieuwzględnienia należytego interesów petenta. Ta ścisłość, dokładność

i rozległość sądownictwa administracyjnego, połączona z szybkością decyzji, którą otrzymywało się niemal na miejscu—stała się kamieniem węgielnym owego porządku, jakim administracja pruska zasłynęła. Każdy urzędnik musiał się pilnować; każdy mieszkaniec kraju mógł, kiedykolwiek uważał za stosowne, stać się kontrolorem każdego urzędnika, choćby najwyższego, bo wiedział, że zażalenie jego będzie załatwiane przez władzę od tamtego urzędu niezawisłą, a szybko i gruntownie.

Z dobrodziejstwa tego nie można było jednak korzystać w ziemiach polskich, jeżeli chodziło o spór z podłożem narodowem lub językiem polskim, a potem nawet w sprawach ekonomicznych, jeżeli chodziło o utrzymanie danego objektu w ręku polskiem lub niemieckiem. W imię tępienia polszczyzny stawały się urzędy stronniczemi, często umyślnie niedbałemi, nieraz wprost wbrew prawu postępując. Prześladowanie polskości stało się celem urzędów; wszystkie zamieniły się na polityczne—a to stało się furtką do przemycania rozmaitych niewłaściwości, a nawet nadużyć i administracja pruska poczęła się psuć skutkiem tego, że rząd nadużywał jej do celów bynajmniej nie administracyjnych.

Urzędem, który przetrwał wszelkie zmiany XIX wieku w Prusiech, był landrat powiatowy. W prowincjach innych sejmik powiatowy wybierał kandydatów na to stanowisko; w Poznańskiem od r. 1833 zaprowadzono nominację ścisłą, bezpośrednią. Landrat jest urzędnikiem wykonawczym regencji. Obok niego był poborca podatkowy, fizyk powiatowy, weterynarz, budowniczy, leśniczy rządowy i t. p. w miarę potrzeby danego powiatu. Ilość tych urzędników specjalnych wzrastała wciąż w miarę rozszerzania kompetencji administracji rządowej.

Przyjrzyjmy się teraz samorządowi. Postępowe urządzenia samorządu gminnego z czasów Księstwa Warszawskiego zostały odwołane. Wójtostwo nadano właścicielom dóbr — a po upadku powstania listopadowego zrobiono wójtami urzędników państwowych, podwładnych landrata. Taki okręg wójtowski obejmował od 3.000—6.000 ludności, włościan i szlachty jednakowo, obejmując także małe miasteczka. Instrukcja nakazywała, żeby wójt urzędował

jak najmniej przez pisaninę, a jak najwięcej przez osobiste zetknięcie, i dlatego pozwolono mu trzymać konia na koszt rządowy do objazdów. Wójt był wykonawcą landrata w swym okręgu (Bezirksgemeinde zwanym) i nadto czuwał nad prawnością postępowania władz samorządowych.

Samorząd reprezentował sołtys w każdej wsi, wybierany na lat sześć przez właścicieli nieruchomości wiejskich; do pomocy dodawano mu dwóch „starszych". Sołtysa obowiązkiem było ogłaszać ustawy i przepisy, zawiadować policją bezpieczeństwa i pożarną, czuwać nad zdrowotnością, dozorować opiekę nad sierotami, osobami zostającemi pod kuratelą i choremi umysłowo, doglądanie kwaterunków wojskowych, kierowanie robotami publicznemi, budową i konserwacją dróg, sadzeniem drzew przydrożnych (w Prusiech od dawna obowiązek każdej gminy), czyszczeniem rowów, wreszcie także zarządzanie kasą gminną. On też ze starszymi dokonywał rozkładu podatku lokalnego w swojej wsi, t. zw. składki, tudzież robocizny publicznej (np. obowiązek dostarczania z każdego „numeru" pary rąk roboczych do naprawy drogi). Od sołtysa można się było odwoływać do wójta, następnie do landrata, potem jeszcze do regencji.

Okręgi wójtowskie powiększono znacznie w r. 1836 i nazwano dystryktami, a wójtów przemianowano na komisarzy dystryktowych; było to specjalnością Poznańskiego; w innych prowincjach tego nie zaprowadzano.

Urządzenia te pozostały w mocy pomimo wprowadzenia konstytucji (lata 1848 i 1849) aż do roku 1856. Natenczas sołtysa zrobiono sędzią wiejskim i kierownikiem miejscowej policji i zawiadowcą majątku gminnego; on też zwoływał zgromadzenia gminne. Gmina mogła zebrania te zastąpić wybraniem rady gminnej, na którą przelewała swe prawa. Wszelkie niemal uchwały wymagały jednak zatwierdzenia przez landrata, ważniejsze majątkowe przez regencję. W wielu wsiach wyznaczał sołtysa dziedzic; prawo nakazywało bowiem stosować się przedewszystkiem do miejscowych zwyczajów prawnych. Co więcej, ustawa nietylko oddzieliła obszar dworski od obszaru gromadzkiego, ale gdzieby dziedzic życzył sobie połączenia administracyjnego obu obszarów, t. j. gdyby chciał się przyłą-

czyć do gromady włościańskiej, trzeba było na to w każdym wypadku osobno zezwolenia władz rządowych. Dopiero od r. 1891 mogła władza rządowa sama zarządzać takie połączenie „ze względów dobra publicznego", t. j. tam, gdzie wydawało się, że tak będzie dogodniej dla celów germanizacyjnych. Prawo głosowania w gminie przysługiwało w ostatniem pokoleniu tym mieszkańcom danej gminy, którzy opłacali przynajmniej trzy marki rocznie podatku gruntowo-domowego, lub cztery marki osobisto-dochodowego, albo też wykazać się mogli, że posiadają przynajmniej 660 marek dochodu rocznego. Opłacający wyższe podatki mogli mieć po kilka głosów, aż do czterech.

Gdzie posiadających prawo głosu było ponad 40, nie urządzało się zgromadzeń gminnych, lecz wybierało się radę gminną (Gemeindevertretung). Rada taka składała się ze zwierzchnika gminy (Gemeindevorsteher), dwóch ławników i sześciu członków z wyboru (Gemeindeverordnete) — lecz w gminach większych może władza rządowa powiększyć ilość ławników do 6, a członków z wyboru do 24.

Wybory do zarządów gminnych są kurjalne, t. j. że wyborcy dzielą się na osobno głosujące części, oddzielone według pewnej zasady. W tym wypadku były to kurje cenzusu podatkowego; osobno głosowali i wybierali płacący podatki znaczniejsze, średnie i mniejsze; każda kurja wybierała trzecią część członków rady gminnej. Mandat trwał lat sześć; co roku ustępowała część trzecia, ażeby utrzymać ciągłość robót rady.

Zwierzchnika gminy wiejskiej wybierały zebrania gminne na lat sześć; w gminach większych wolno było wybierać go od razu na lat 12. Jest płatny i nie musi być wcale mieszkańcem tejże gminy. Skutkiem tego mógł wytworzyć się specjalny zawód zwierzchników gminnych, którzy z tego się utrzymywali, ale też starali się urzędować jaknajlepiej i wykształcić się w swym zawodzie jaknajbardziej, pewni, że w takim razie gminy będą ich opłacać w miarę możności jaknajwyżej, i że będą się mogli dostawać stopniowo do coraz znaczniejszej i zamożniejszej gminy. Dobrego administratora wyrywano sobie wzajemnie.

Samorząd miejski znajdował się od roku 1808 w ręku rad miejskich, wybieralnych przez obywateli miejskich (Buerger), posesjonatów lub mogących wykazać się dochodem rocznym ponad 150 talarów, w miastach większych ponad 200 talarów. Miasto posiadające powyżej 10.000 mieszkańców uchodziło w początkach XIX wieku za wielkie; za małe uważała ustawa takie, które liczyły niespełna 3.000 ludności. Liczba rajców wynosiła od 24 do 120, stosownie do wielkości miasta. Rada miejska nie zajmowała się egzekutywą; od tego wybierała sobie magistrat. Na czele magistratu stoi (bo obowiązuje to w b. zaborze pruskim dotychczas) płatny burmistrz, czasem dwóch burmistrzów, do których odnoszą się również uwagi poczynione powyżej o zwierzchnikach gmin wiejskich, bo burmistrz także może być przyzwany z zewnątrz. Jeden z radców miejskich (a więc miejscowy obywatel) jest płatnym skarbnikiem; po większych miastach jeszcze niektórzy specjalni urzędnicy z rajców mogli być płatnymi — reszta bezpłatna. Magistrat musi wykonywać, co rada miejska uchwali. Władza prawodawcza jest tedy po miastach ściśle odgraniczoną od wykonawczej, lecz wykonawcza podlega prawodawczej.

Od r. 1831 podwyższono cenzus podatkowy do prawa wyborczego, boć wartość pieniądza malała. Żądano więc nieruchomości wartości 300 — 1.000 talarów, stosownie do wielkości miasta, lub wykazania dochodu 300 — 1.000 talarów, do głosowania; do biernego zaś prawa wyborczego, t. j. żeby móc zostać wybranym, cenzus poskoczył od jednego do dwunastu tysięcy, i od 200 — 1.200 talarów. Równocześnie zmniejszono liczbę rajców miejskich, od 9 do 60 co najwyżej. Wzmocniono też wówczas wielce nadzór władz rządowych nad samorządem miejskim.

W W. Księstwie poznańskiem wprowadzono pruską ustawę miejską bardzo powoli, co wychodziło miastom na dobre, bo korzystały tymczasem z bardziej postępowych ustaw Księstwa Warszawskiego. Ordynację pruską miejską zaczęto wprowadzać dopiero po upadku powstania listopadowego, ale stosowaną ona była wszędzie, nawet w najmniejszych mieścinach aż dopiero około r. 1850. Wtenczas w innych prowincjach pruskich krzątano się już około

nowej znowu „ordynacji", której atoli w Wkopolsce nigdy nie wprowadzono.

Ważną nową ustawę ogłoszono w r. 1911. Miasta mogą się łączyć w korporacje celem wypełnienia potrzeb wspólnych, a wymagających większego nakładu. Prawo to rozszerzono także dla wsi. Każda zawiązana korporacja gmin miała posiadać własny statut. Ustawie tej przyznać trzeba postępowość i roztropną zapobiegliwość, przewidującą dalszy rozwój stosunków.

Samorząd powiatowy rozmaity był w królestwie pruskiem dla rozmaitych prowincji, z uwzględnianiem stosunków miejscowych. Dla Prus Królewskich ogłoszono odpowiednia „Kreisordnung" w r. 1828, dla W. Księstwa Poznańskiego w r. 1829. Władzą tego samorządu były „stany powiatowe", Kreisstaende, zjeżdżające się przez wybranych reprezentantów. To urządzenie stanowe zniesiono w okresie konstytucyjnym 1848 roku, ale już w r. 1853 wrócono do dawnego porządku. Stany powiatowe — przez Polaków zwane sejmikami powiatowemi — składały się z członków dziedzicznych stanu pierwszego, z właścicieli t. zw. dóbr rycerskich w obrębie powiatu; z deputowanych miejskich wybranych po jednemu z każdego miasta przez połączone do tego głosowania rady miejskie magistraty; wreszcie z trzech deputowanych od gmin wiejskich powiatu. Wybory wiejskie dokonywały się pośrednio. Mandat był sześcioletni; co trzy lata ustępowała połowa.

W r. 1872 wydano nową ordynację powiatową, nie tak stanową już — ale jej do Poznańskiego nie wprowadzono, ażeby zostawić dawną przewagę bogatszym, wśród których Niemcy zyskiwali coraz większą przewagę liczebną. Doszło do tego, iż $^3/_4$ głosów przypadło właścicielom dóbr „rycerskich", a miasta i wsie razem posiadały zaledwie jednę czwartą część. Wydano tedy nową ustawę w r. 1904, ale tak przykrojoną, ażeby była jak najniekorzystniejszą dla polskości. Przyznano głosy rządowi samemu od królewszczyzn w powiecie położonych, a ilość deputowanych miejskich i wiejskich powiększono w tych powiatach, w których znaleziono już większość głosów niemieckich.

Sejmik powiatowy zwoływał landrat przynajmniej dwa razy do roku. W zasadzie sejmiki miały prawo przedstawiać królowi trzech kandydatów w razie wakansu landrata, z których król jednego wybierał. W Prusiech Królewskich posiadał to prawo pierwotnie tylko stan rycerski. W Poznańskiem od r. 1833 król mianował wprost landratów (bo wszyscy trzej kandydaci sejmiku mogli być i bywali Polakami). Zawieszono też wówczas w Poznańskiem wybory po 2 deputowanych z powiatu (Kreisdeputierte), którzy zostawali zastępcami landrata w razie potrzeby.

Kompetencja sejmików („stanów") powiatowych była ciasna: rozkład podatków, rachunki, wybór członków do niektórych komisyj. Dopiero po roku 1840 przyznano sejmikom prawo nakładania podatków lokalnych na potrzeby powiatowe; musiała to jednak zatwierdzić regencja. Ustawa z roku 1872 rozszerzała znacznie kompetencję, lecz wprowadzono ją tylko w Prusiech Królewskich, gdy w Poznańskiem zwleczono z tem do r. 1889, i to poczyniwszy zmiany umyślnie ze względu na germanizację. Ordynacja z roku 1872 ustanawiała też wydziały powiatowe, złożone z 6 członków, jako organ wykonawczy samorządu powiatowego. W Poznańskiem zaprowadzono je aż w r. 1889, ale członków mianował Oberpraesident prowincji. W teorji niby sejmik przedstawiał kandydatów do wyboru, ale rząd miał prawo listę tę uzupełniać sobie według własnego uznania i mianować nawet osoby na liście się nie znajdujące; faktycznie była to tedy nominacja. Przy wydziałach powiatowych byli sekretarze, prowadzący kancelarję i osobna kasa powiatowa.

Dawne sejmy prowincjonalne stały się niepotrzebne po ogłoszeniu konstytucji, toteż wegetowały tylko, pozbawione znaczenia. Aż dopiero w roku 1875 wprowadzono stosowne zmiany w Prusiech Królewskich; w Poznańskiem dopiero w r. 1889, i to poczyniwszy zmiany dla korzyści niemczyzny.

W Poznańskiem zmieniało się bardzo niewiele, bo właśnie przestarzały ustrój stanowy był korzystnym dla niemczyzny. Wydziały prowincjonalne, wprowadzone w r. 1889, jako organy wykonawcze, złożone z 7—13 członków, którzy (specjalnie tylko z Poznańskiego) musieli jednak być

zatwierdzonymi przez rząd, wprost przez ministerstwo. Wydział wybierał na 6—12 lat dyrektora ziemskiego, którego zatwierdzał sam król. Kancelarję prowadziło i załatwiało sprawy t. zw. „bieżące", dyrektorjum ziemskie—Landesdirectorium—z dyrektorem ziemskim na czele. Może on mieć urzędników do pomocy, radców ziemskich; nadto sejm prowincjonalny mógł wyznaczać specjalne komisje do specjalnych spraw. Sejm prowincjonalny uchwalał statuty i regulaminy korporacji prawnych prowincji, układał budżet prowincji, przyjmował rachunki, uchwalał etaty urzędników i t. p., tudzież rozkładał podatki na powiaty, celem pokrycia kosztów administracji samorządowej prowincjonalnej.

6. W zaborze austrjackim do r. 1867.

Konstytucja, nadana Królestwu Kongresowemu, niemiłą była carowi, ale niemiłą przynajmniej na równi z carem cesarzowi austrjackiemu. Austrja była najzapalczywszem z całej Europy gniazdem absolutyzmu, a rząd wiedeński w ciągłej był obawie, żeby „liberalne" urządzenia nie przedostały się przez granicę, żeby „zaraza konstytucjonalizmu" nie dotknęła organizmu zapleśniałej monarchji Habsburgów. Od czasu Trzeciego Maja zbiegali włościanie z „Galicji" do uszczuplonego państwa polskiego, od tego też czasu wszelkie konstytucje w Polsce, nietylko za Księstwa Warszawskiego, ale nawet tak ciasna, jak konstytucja Kongresówki, były Wiedniowi czemś podejrzanem i nieprzyjaznem.

W r. 1817 przeprowadzono nową ordynację osławionych „sejmów stanowych" we Lwowie, zwanych też „sejmami postulatowymi", bo jedynem ich prawem było prosić namiestnika, żeby pozwolił przedstawić cesarzowi „postulaty". Składał się sejm taki aż z czterech stanów: duchowieństwo reprezentowane było przez biskupów, opatów i po jednym delegacie od kapituł (od lwowskiej było wprawdzie dwóch, ale jeden tylko mógł głosować). Ze stanu magnatów wszyscy naczelnicy rodzin mieli prawo osobistego udziału w sejmie. Z „rycerstwa" wybierali deputatów tylko właściciele dóbr takich, z których opłacano jeszcze w 1782 roku podatków 75 florenów rocznie. Stan miejski przedstawiali dwaj deputowani Lwowa, mając na

spółkę jeden tylko głos. W roku 1820 przyznano nadto głos rektorowi uniwersytetu lwowskiego.

Sejmy te zwoływano nie co roku, a obrady trwały tylko kilka dni; dopiero później przedłużały się i doszły „nawet" do dwóch tygodni. Komisarz cesarski zaczynał obrady od przedstawienia potrzeb podatkowych, i czasem jakiejś sprawy (drugorzędnej), co do której Wiedeń chciał mieć opinję „sejmu". Od r. 1817 sejm wybierał z pośród siebie Wydział Krajowy, do którego wchodzili dwaj deputaci od każdego stanu i reprezentant Lwowa. Mandat Wydziału był sześcioletni. Ponieważ przynajmniej połowa musiała znać język niemiecki, nie wielki miało się wybór w kandydatach. Wydział Krajowy był organem wykonawczym sejmu i zdawał mu sprawę ze swych czynności od jednej sesji do drugiej. Należał do niego przedewszystkiem zarząd funduszów, a obok tego zajęcia rozmaite przygodne, zależnie od spraw, jakie były aktualnemi, o ile pozwolono niemi zajmować się.

W r. 1811 otrzymała Austrja nowy kodeks cywilny, który miał tę zaletę, że był stosunkowo krótki, licząc paragrafów niedługich 1502 i był spisany zwięźle a przystępnie. Obowiązywał przeszło sto lat.

W administracji nic się nie zmieniło ważniejszego aż do r. 1848.

W marcu 1848 r. wybuchła w Wiedniu rewolucja, której następstwem było ogłoszenie konstytucji dn. 25 kwietnia, którą atoli już w maju odwołano, zwołując jednakże sejm całego państwa (Reichstag), jako konstytuantę celem ułożenia nowej konstytucji. Sejm ten obradował w Wiedniu i w Kromieryżu na Morawach pod przewodnictwem Polaka Franciszka Smolki, ale został rozwiązany przez rząd. W marcu 1849 r. cesarz sam nadał konstytucję według własnego uznania, t. zw. oktrojowaną — ale i tego było zadużo według mniemania dworu i biurokracji wiedeńskiej, toteż konstytucja ta nigdy w życie nie weszła, a w r. 1851 odwołano ją formalnie.

Po przegranej wojnie włoskiej poczęła Austrja poszukiwać leku znów w konstytucjonalizmie. Powołano wtenczas Radę Państwa (Reichsrat). Była to korporacja doradcza obok rządu, obmyślona przez konstytucję z roku 1849,

a składająca się z mianowanych przez cesarza radców stanu w dowolnej ilości. W r. 1860 postanowiono tę Radę Państwa „wzmocnić“ posłami od sejmów postulatowych krajów austrjackich w ilości 38. Na lwowski sejm wypadło trzech. Ale sejmy wybierały tych swoich posłów tylko pośrednio, przedstawiając na każde krzesło poselskie po trzech kandydatów, z których cesarz trzecią część wzywał do uczestnictwa we „wzmocnionej Radzie Państwa“. Zebrała się ona raz tylko, a po odbytej przez nią sesji nastąpiło obwieszczenie przez cesarza t. zw. dyplomu październikowego, dnia 20 października 1860 roku. Twórcą właściwym tego aktu, który stał się kamieniem węgielnym konstytucjonalizmu w Austrji, był Polak Agenor Gołuchowski. Zasadniczą jego myślą było przyznanie autonomji krajom austrjackim. Rada Państwa miała być rozszerzoną do liczby stu delegatów, a dla każdego kraju miał być wydany osobny „statut krajowy“, ażeby zaprowadzić sejmy krajowe poważne, z równouprawnieniem stanów i z prawem inicjatywy ustawodawczej. Ale dyplom październikowy nie został wykonany, a 26 lutego 1861 r. obwieszczono t. zw. patent lutowy, wydany pod wpływem niemieckich polityków, w kierunku wręcz przeciwnym, bo centralistycznym. Zebrał się w owym roku nareszcie pierwszy od rewolucji 1848 roku parlament austrjacki (nazywany już zawsze oficjalnie Radą Państwa) i pierwszy „sejm krajowy galicyjski“. Ale i tę konstytucję zawieszono w r. 1865, lecz przywrócono ją po przegranej wojnie 1866 r. z Prusami.

W roku 1867 uchwalono t. zw. ustawy zasadnicze, poręczające swobody konstytucyjne, a dnia 21 grudnia ogłoszono nową konstytucję. Z pewnemi zmianami z lat 1873, 1896 i 1907 obowiązywała do ostatka Austrji. Jaki był udział polskiej ziemi w tych walkach o konstytucję i następnie jaki udział w korzystaniu z niej, i jak urządzoną była administracja w tym pierwszym okresie konstytucyjnym, nie będziemy opisywać, gdyż to wszystko bardzo daleko stoi od właściwego naszego tematu, a przebrzmiało bez echa. Przyjrzymy się natomiast administracji obowiązującej od zaprowadzenia autonomji w Galicji, odkąd sprawowaną była przez polskich urzędników w polskim języku urzędowym.

7. Reformy Wielopolskiego.

Równocześnie zaniosło się na dwie autonomje polskie w państwach rozbiorowych, w Rosji i Austrji. Okoliczności około roku 1860 były dla nas nadzwyczaj pomyślne. Odzyskiwaliśmy polskość administracji przynajmniej względną, t. j. że miała być sprawowaną przez swoich i w sposób korzystny dla rozwoju polskości. Austrjacka autonomja opóźniła się, jak to wyłuszczono powyżej; wyprzedziła ją autonomja Kongresówki.

W roku 1859 zaczęły się demonstracje na ulicach Warszawy przeciw rządowi; skończyły się na tem, że następnego roku zaczęto strzelać do tłumów na ulicy, a w r. 1861 doszły sprawy do takiego zaognienia, że ogólny wybuch z jednej strony, a z drugiej ogólny wzmożony ucisk zdawały się czemś nieuchronnem. Natenczas jedyna wówczas jawna reprezentacja społeczeństwa polskiego pod zaborem rosyjskim, warszawskie Towarzystwo rolnicze, zamieniając się z konieczności w korporację polityczną, uchwaliło wysłać do cara pismo z wyrażeniem zapatrywań na stan kraju i jego potrzeby. Margrabia Aleksander Wielopolski radził, żeby wystąpić z jakimś wyraźnym projektem, a doradził, żeby żądać przywrócenia konstytucji z roku 1815. Znaczyło to: mieć polski sejm, polskie ministerstwa, polskich urzędników, a szkół polskich tyle, ile ich utrzymać potrafimy. Ale Towarzystwo uchwaliło adres do cara nijaki, w którym dużo było mówione, a nic wyraźnie nie powiedziane.

Kiedy demonstracje przybierały coraz większe i groźniejsze rozmiary, pojechał Wielopolski sam na własną rękę do Petersburga, a znalazłszy posłuch u cara, otrzymał w marcu 1861 nominację na „szefa komisji rządowej oświaty i wyznań“ w Kongresówce. Pomnażał szkoły średnie polskie z kwartału na kwartał i założył szczęśliwą ręką w Warszawie uniwersytet, nazwany Szkołą Główną. Wielopolski kładł podwaliny lepszej przyszłości, podnosząc stan nauki, za czem idzie zawsze powiększenie zdatności i siły politycznej. W r. 1862 udało się Wielopolskiemu otrzymać pełnomocnictwa tak rozległe, iż prócz policji i wojska podlegało mu wszystko. Był faktycznym naczel-

nikiem rządu cywilnego w Kongresówce. Poobsadzał tedy urzędy Polakami, urządzał polską administację, i ustanowił Radę Stanu, któraby rozwijała dalej polskie urzędzenie kraju.

Reformy Wielopolskiego odnoszą się do lat 1861 — 1863. Przywracały Radę Stanu (zniesioną w r. 1841) i Komisję „wyznań religijnych i oświecenia publicznego", jaka istniała w rządzie Kongresówki do r. 1831. Rada Stanu miała zbierać się przynajmniej raz do roku, ażeby roztrząsnąć projekty zamierzonych ustaw, budżet i sprawozdania naczelników władz rządowych i samorządowych. Rada Stanu dzieliła się na trzy oddziały: prawodawczy, skarbowo-administracyjny i oddział próśb i zażaleń. Należeli do Rady Stanu członkowie Rady administracyjnej i osoby powołane przez monarchę dożywotnio, których część miała pochodzić z ciał samorządowych.

Komisja oświaty miała na czele dyrektora głównego i dwóch wydziałowych, z których jeden przewodniczył wydziałowi oświaty, drugi wyznaniowemu; do spraw grecko-unickich było dwóch wice-dyrektorów; obok nich dyrektor kancelarji, dwóch inspektorów szkolnych; nadto zasiadali w Komisji członkowie Rady duchownej rzymsko-katolickiej, delegat wyznaczony przez kapitułę unicką chełmską, przez prawosławnego archiepiskopa warszawskiego, prezes konsystorza ewangelicko-augsburskiego i prezes konsystorza kalwińskiego; wreszcie sześciu członków „honorowych" zamianowanych przez cesarza. Rada duchowna rzymsko-katolicka składała się z arcybiskupa warszawskiego, z dwóch wyższych duchownych i dwóch duchownych referentów.

W r. 1862 utworzono odrębny zarząd komunikacji, podlegający bezpośrednio namiestnikowi Kongresówki, i odrębny zarząd poczt; odebrano tedy te gałęzie administracji władzom centralnym w Petersburgu,

Namiestnik posiadał dwóch zastępców: jednego do spraw wojskowych, drugiego do cywilnych, jako „naczelnika rządu cywilnego". Temu drugiemu poddano cały zarząd administracji cywilnej i przewodnictwo w Radzie administracyjnej, tudzież głos w Radzie Stanu. Urzędy niższe pozostawiono niemal bez zmiany, jak bywały w czasie od roku 1832, ale je spolszczono.

Wielopolski stał się twórcą samorządu wielce rozległego; nawracał pod tym względem do historycznych tradycji polskich. W marcu 1861 wyszły opracowane przez niego ustawy o radach powiatowych, gubernjalnych i miejskich.

Każdy powiat miał swą Radę z 15 — 18 członków, wybieranych na lat sześć, a ustępujących co trzy lata po połowie. Prawo głosowania mają obywatele bez różnicy wyznania, liczący przynajmniej 25 lat wieku, umiejący czytać i pisać po polsku, posiadający nieruchomość, z której opłacają sześć rubli rocznie podatków stałych, tudzież dzierżawcy opłacający rubli 18, nadto wszyscy mogący wykazać dochód roczny 180 rubli, albo płacący najmu rubli 60. Wszystkie stany są tu zrównane; niema stanów. Chłop jest również wyborcą i wybranym być może, jeżeli posiada warunki, określone do biernego prawa wyborczego z większemi wymaganiami: lat 30 i wyższy cenzus majątkowy, obliczony rozmaicie stosownie do zajęcia. Bez obliczenia takiego mogli być wybranymi do Rady powiatowej rzemieślnicy zatrudniający powyżej dziesięciu czeladzi, kupcy „gildyjni" (wpisani do „gildy", rejestrowani), nauczyciele szkół wyższych, tudzież osoby znane z wyższego stopnia wykształcenia lub zasłużone dla przemysłu, a których spis ułożyć miała Rada administracyjna.

Rada powiatowa zbierała się cztery razy do roku na posiedzenia tajne. Naczelnik powiatu ma być obecny, jako komisarz rządowy. Rada powiatowa wybiera z pośród siebie członków do Rady gubernjalnej i do różnych komitetów rządowych specjalnych, jako to: do oczynszowania włościan, komitet drogowy (dróg bocznych), spis wojskowy, zwalczanie zarazy księgosuszowej i t. p. Należą do Rady powiatowej wszelkie sprawy powiatu, na jakie powiat łoży fundusz; a zatem samorząd może rozszerzać się niemal bez ograniczenia, w miarę rozwoju dobrobytu i ducha obywatelskiego ludności. Dochody powiatowe mogą róść według uznania Rady powiatowej, gdyż oparte są na t. zw. dodatkowej kopiejce do podatków rządowych; do każdego podatku mógł sobie powiat przydać na swoje potrzeby, ile chciał, bez ograniczenia. Był tedy powiat w zupełności panem swego budżetu i swoich dochodów. Podatki rządowe, przypadające na powiat, Rada powia-

towa rozkładała na gminy. Rada nadzorowała urzędowanie w gminach i we wszystkich instytucjach i korporacjach powiatu. Naczelnik powiatu jest obowiązany wykonywać zlecenia Rady powiatowej, w czem podlega kontroli tejże rady. W ten sposób utrzymaną miała być łączność administracji rządowej z samorządną.

Z członków wybranych z pośród rad powiatowych powstawały Rady gubernjalne. Odbywały swe posiedzenia tylko raz do roku, a komisarzem rządowym przy nich był gubernator. Należą do nich sprawy rolnicze, handlowe, przemysłowe tyczące całej gubernji, dozór nad gubernjalnemi zakładami filantropijnemi i robotami publicznemi. Własnych funduszów Rady gubernjalne nie posiadają Do nich należy też prowadzenie ksiąg szlacheckich, ponieważ osobne urzędy szlacheckie i godność marszałków szlachty były zniesione. Kompetencje gubernjalnej są tedy ciaśniejsze od powiatowej Rady; jestto władza bez własnego budżetu; niemniej ważna, gdyż jej wypadało udzielać opinji nietylko w sprawach przedkładanych przez rząd, ale też co do spraw powiatowych, jeżeli sprawa dotyczyła kilku powiatów.

W większych 28 miastach utworzono Rady miejskie. Składały się w miastach mniejszych z 8 członków, w średnich z 12; Warszawa miała 24. Wszyscy pochodzili z wyborów, przy których prawo głosowania przywiązane było do takich samych warunków, jak w sprawie Rad powiatowych, ale z niższym cenzusem majątkowym. Mandat radziecki trwa również 6 lat; co trzy lata ustępuje połowa, a w Warszawie co roku szósta część. Posiedzenia są tajne; lecz publicznem jest doroczne posiedzenie sprawozdawcze, a sprawozdanie z każdego roku musi być ogłaszane drukiem. Magistrat wybierała sobie rada miejska, lecz wybory zatwierdzała włada rządowa. W miastach małych składał się magistrat z przezydenta i dwóch radnych, w większych przydano jednego radnego. Magistrat jest organem wykonawczym rady miejskiej. Budżet miejski podlega atoli zatwierdzeniu rządu.

Wielopolski pragnął przeprowadzić reformę włościańską; ileż dobra byłoby na nas spłynęło, gdyby jej nie był przeprowadzał potem rząd carski! Od października 1861 miał się zacząć wolny wykup pańszczyzny, którego

wysokość oznaczaliby naczelnicy powiatu lub podsędkowie; a potem miało nastąpić oczynszowanie powszechne włościan przez kontrakty wieczystoczynszowe z dobrowolnej umowy (powrót do pomysłów Trzeciego Maja). Gdzieby do takiej umowy nie doszło, władza nakładała warunki na żądanie którejkolwiek ze stron, dworu czy chaty. Włościanie mieli płacić tylko $^2/_3$ obliczonego czynszu. Zniesiono służebności (serwituty), nie oparte o wyraźny tytuł prawny; za zniesienie służebności opartych o taki tytuł zmniejszano włościaninowi czynsz. Do przeprowadzenia tej zasadniczej reformy ustanowione już były osobne delegacje i komisje czynszowe. Zdołano przeprowadzić tylko część pierwszą, t. j. wykup.

W reformach Wielopolskiego mieściło się także równouprawnienie Żydów.

Przyszło powstanie 1863 roku i zmiotło wszystkie reformy Wielopolskiego, prócz jednej: zostało tylko równouprawnienie Żydów.

Po powstaniu nastały stosunki w administracji takie, iż można to nazwać nowym najazdem Mongołów. Ciężki był ucisk w Kongresówce, cięższy na Litwie. Od roku 1865 obowiązywała ogólno-rosyjska ustawa o ustroju gubernij. Kiedy jednak w Rosji zaprowadzano ziemstwa samorządne (1864 r.), w zaborze rosyjskim na ziemiach polskich tego nie zrobiono.

Dzieje administracji rosyjskiej po roku 1863 są powszechnie znane, bo są to rzeczy znane żyjącym z własnego jeszcze doświadczenia — a do dziejów administracji polskiej one należą o tyle chyba, o ile skutkiem dziwnych okoliczności rządów w odzyskanej Ojczyźnie, przepisy tej administracji obowiązują do dnia dzisiejszego; kwestje administracji współczesnej nie należą zaś do zakresu niniejszego dziełka.

8. Samorząd galicyjski.

W roku 1867, kiedy nareszcie naprawdę zaprowadzono ustrój konstytucyjny w Austrji, zaczyna się zarazem okres uznania praw narodowych polskich. W sejmie krajowym Galicji, obradującym we Lwowie, którego kompetencję rozszerzano bądźcobądź skutecznie, zyskała polskość

trybunę publiczną wobec Europy, a w samorządzie szkołę polityczną i życia publicznego wogóle.

Już „patent lutowy“ 1861 roku zwoływał sejmy krajowe, lecz z kompetencją nader szczupłą. Pierwszy sejm galicyjski, obradujący tylko dziesięć dni, zaczął od tego, że zażądał zniesienia niemczyzny, oraz odrębnej ustawy gminnej. Rada Państwa narzuciła atoli niebawem ogólnopaństwową ustawę gminną. Powstanie styczniowe oddziałało z razu niekorzystnie na tok interesów polskich w zaborze austryjackim. W Galicji urzędy nie respektowały ani ogólno-obywatelskich swobód, uznawanych najzupełniej przez obowiązujący patent lutowy. Aresztowań i rewizyj było pełno, wolności słowa żadnej, a niemczyzna panowała we wszystkich urzędach wszechwładnie. Sejm galicyjski, obradujący od końca listopada 1865 roku aż do końca kwietnia 1866, opracowywał wśród niechętnej sobie atmosfery szereg projektów do ustaw samorządu lokalnego, nie wiele mogąc sobie robić nadzieji, czy one otrzymają sankcję cesarską. W tem wojna prusko-austryjacka okazała się najlepszym sprzymierzeńcem; przegrana Austrji pod Sadową stanowiła wygraną sprawy polskiej pod zaborem austrjackim.

Dnia 20 września 1866 został mianowany namiestnikiem Galicji Agenor Gołuchowski. Po pewnym czasie otrzymano kilka przynajmniej katedr polskich w uniwersytecie lwowskim, język polski wykładowy w szkołach ludowych i średnich, wreszcie ustanowienie osobnej Rady Szkolnej krajowej we Lwowie z kompetencjami bez porównania szerszemi, niż podobne urzędy w innych krajach austryjackich i niemal całkiem od ministerstwa w Wiedniu niezawisłą. Od czerwca 1869 r. obowiązywał w urzędach galicyjskich polski język urzędowy, skutkiem czego Niemcy i Czesi musieli ustąpić, a urzędy wypełniały się szybko polskimi urzędnikami, którym urząd austrjacki nie przeszkadzał poczuwać się do obywatelskiej służby wobec sprawy polskiej. Jednakowoż pozostał do końca język niemiecki w urzędowaniu wewnętrznem poczt, kolei żelaznych państwowych i żandarmerji, a próby usunięcia niemczyzny z tych ostatnich jej baszt obronnych nigdy nie udawały się na długo. Kiedy w kwietniu 1870 roku

prezydentem ministrów został Polak, Alfred Potocki, wprowadzono wreszcie język polski jako wykładowy w uniwersytecie Jagiellońskim (poddanym jarzmu germanizacji od roku 1846). W reskrypcie do sejmu galicyjskiego obiecywał cesarz uwzględnić życzenia kraju, o ile tylko dadzą pogodzić się „z jednością państwa i stosunkami politycznemi“. Jakoż rozszerzano dalej autonomję Galicji. W roku 1871, za trzeciego namiestnikowstwa Gołuchowskiego, wprowadzono wykłady polskie także we lwowskim uniwersytecie. Od kwietnia 1873 zasiadał w każdorazowym rządzie osobny minister dla Galicji (pierwszym był Florjan Ziemiałkowski).

Prawo głosowania opierało się długo na systemie kuryalnym. Galicja wybierała do parlamentu wiedeńskiego posłów 63, z czego 20 z kurji większej własności, 13 z większych miast, 3 z Izb handlowych, 27 z kurji gmin wiejskich i drobnych miast. Wybory z kurji wiejskiej były pośrednie. W roku 1896 zmniejszono cenzus majątkowy, wymagany od wyborców, i dodano kurję piątą, powszechną, w której głosowali wszyscy; przybyło przez to 15 posłów z Galicji na 72 z całego państwa. W roku 1907 wprowadzono wybory powszechne, znosząc kurje. Parlament liczył posłów 516, w czem z Galicji 106. Lwów otrzymał siedm krzeseł poselskich, Kraków pięć.

Przy wyborach sejmowych odróżniano cztery kurje. Ogólna ilość posłów wynosiła 141. Kurja wielkiej własności wybierała 44 posłów, mniejsza własność rolna 74. Do tej kurji należały nietylko gromady wiejskie, ale też miasteczka drobne; wyborcami w niej byli gospodarze samoistni, tudzież inteligencja osiadła na terytorjach gmin wiejskich (księża, lekarze, nauczyciele i t. p.) W kurji małej własności wybory były pośrednie. Uprawnieni do głosowania prawyborcy wybierali po jednym właściwym wyborcy na 500 prawyborców.

Trzecia kurja, miejska, posiadała z razu 23 krzeseł poselskich, potem liczba ta zwiększała się, a w r. 1900 wynosiła 31. Lwów wybierał od r. 1896 sześciu posłów sejmowych, Kraków czterech. Prawo głosowania zależało od cenzusu podatkowego, lecz inteligencja nie podlegała żadnym ograniczeniom.

Czwartą kurję stanowiły t. zw. Izby handlowo-przemysłowe we Lwowie, Krakowie i w Brodach, każda wybierająca jednego posła.

W roku 1914 uchwalono jednakże reformę ordynacji sejmowej, która otrzymała wprawdzie i sankcję monarszą, lecz z powodu wojny nie weszła w życie, a po wojnie ustąpiła polskiej ordynacji wyborczej do polskiego sejmu walnego w Warszawie.

Sejm zbierał się corocznie. Kierował obradami marszałek, mianowany przez cesarza z pośród posłów. Kadencja była sześcioletnia. Posiedzenia sejmowe były jawne i jawne też głosowanie (tylko wyborów dokonywano kartkami).

Kompetencja sejmu obejmowała prawodawstwo w sprawach następujących: T. zw. „kultura krajowa", przez co rozumiano uprawę w najrozleglejszem znaczeniu tego wyrazu, podlegała w zupełności sejmowi. Należały do tego działu: rolnictwo, leśnictwo, myślistwo, rybołóstwo, chów bydła, policja polowa, tępienie szkodników, używanie rzek, jezior i stawów, melioracje, zabudowanie potoków górskich, kwestja podzielności gruntów lub ograniczenie jej, sprawa włości rentowych, specjalne ustawodawstwo spadkowe w łączności ze sprawami agrarnemi, organizacja stanu rolniczego i leśniczego, stanowisko czeladzi wiejskiej, rolniczej i leśniczej, kredyt rolniczy i t. p.

Obok tego obejmowała kompetencja sejmu budowle publiczne powstające kosztem kraju, lub jego kosztem utrzymywane, a więc także drogi publiczne (jakoż po pewnym czasie pokryła się Galicja siecią znakomitych szos na koszt kraju) — tudzież sprawy zakładów filantropijnych, na koszcie kraju pozostających.

Taką była pierwotna kompetencja sejmowa. Wnet dołączono do tego ustawodawstwo w sprawach gminnych, kościelnych i szkolnych, oraz w niektórych tyczących się zaopatrywania armji. Zasady nauczania w szkołach powszechnych (zwanych ludowemi) i średnich zależały od sejmu; tę kompetencję ograniczono jednakże niebawem, i dopiero po licznych walkach parlamentarnych zdołał ją sejm odzyskać w należytej rozciągłości, zyskując wpływ na organizację szkoły powszechnej w Galicji. Szkoły realne i wydziałowe były sejmowi w zupełności podporządkowane.

Sejm posiadał prawo nietylko podawania wniosków rządowi we wszelakich sprawach, ale też prawo żądania wyjaśnień od rządu. W zakresie prawodawczym należały do sejmu od r. 1907 także przepisy z dziedziny prawa karnego, policyjnego czy cywilnego, którychby wymagały sprawy związane z „kulturą kraju".

Sejm ma swój budżet, a zatem w konsekwencji posiada prawo nakładania podatków „krajowych" obok ogólno-państwowych. Robiono to w ten sposób, iż do kwoty należnej podatków bezpośrednich dodawano pewien procent nadwyżki na potrzeby krajowe, do budżetu sejmu, t. zw. dodatki do podatków. Do 10 proc. mógł sejm sam uchwalać z mocą od razu obowiązującą; powyżej 10 proc. trzeba było sankcji cesarskiej, co znaczyło w praktyce przyzwolenia rządu centralnego. „Dodatki" musiały być z konieczności znacznie wyższe ponad tę normę!

Władzą wykonawczą sejmu był Wydział Krajowy. Składał się najpierw z sześciu członków wybranych przez sejm z pośród posłów na lat sześć. Jednego wybierała wielka własność, jednego posłowie miejscy i od Izb handlowych, i jednego posłowie od gmin wiejskich, trzech zaś cały sejm ogólnie razem wybierający. Potem zwiększono ilość członków do ośmiu i zmieniono sposób wyborów, lecz pozostało to ustawą na piśmie, gdyż wybuch wojny powszechnej przeciął sprawę całą.

Wydział Krajowy nietylko wykonywał uchwały sejmowe, nietylko opracowywał kwestje przez sejm mu poruczone, przygotowując materjał do obrad sejmowych, ale też miał prawo występować z własną inicjatywą przed forum sejmowem. Wydział zarządzał majątkiem publicznym kraju, funduszami i zakładami. Do niego należał również nadzór nad urzędami krajowemi, stanowił bowiem władzę zwierzchniczą i kontrolną urzędów krajowych, t. j. urzędów ustanowionych przez sejm i utrzymywanych z budżetu sejmowego. Słowem: Wydział Krajowy był naczelną władzą samorządu w zaborze austrjackim.

Administracja była tedy w Galicji podwójna: rządowa i samorządna — przyczem błędem ciężkim było to, że nie były one należycie z sobą powiązane. Władzą naczelną

rządową było namiestnictwo, z radcami namiestnictwa i radcami rządowymi, z protomedykiem, 74 starostami (naczelnikami powiatów) i ich subalternami. W latach późniejszych dodano stanowisko vice-prezydenta namiestnictwa, a tamte kategorje radców zastąpiono radcami dworu i sekretarzami. Dążeniem naszem w zaborze austrjackim było, żeby namiestnika uczynić odpowiedzialnym przed sejmem; tego nie zdołaliśmy jednak osięgnąć. Namiestnictwo miało pod sobą dyrekcję skarbu i Radę szkolną krajową. W zarządzie skarbowości państwowej wyręczał namiestnika zawodowy vice-dyrektor dyrekcji skarbu (dyrektorem nominalnym był namiestnik).

Rada Szkolna krajowa była formalnie urzędem rządowym, ale ustrój jej był tego rodzaju, iż można ją śmiało uważać za władzę autonomiczną, przez którą społeczeństwo polskie samo sprawowało nadzór nad szkolnictwem w granicach ustaw. Zasiadali bowiem w tej Radzie dwaj reprezentanci duchowieństwa, mianowani przez cesarza, a nadto członkowie z wyborów pochodzący, mianowicie: jeden członek Wydziału Krajowego, jeden deputowany od Rady miejskiej Lwowa i drugi z Krakowa, oraz dwóch uczonych mianowanych przez cesarza, lecz na wniosek Wydziału Krajowego. Czynniki samorządne miały zapewnione większe wpływy od rządowych skutkiem tego, że radcy namiestnictwa i rządowi inspektorowie szkolni, ilukolwiekby z nich wyznaczonych było do składu Rady Szkolnej, w głosowaniu mogli oddawać tylko trzy głosy, gdy tymczasem tamci członkowie głosowali wszyscy i każdego głos się liczył indywidualnie. Skład Rady Szkolnej zmieniono w r. 1905 na większą jeszcze korzyść czynników społecznych

Od r. 1867 kraj dzielił się na 74 powiatów; potem ilość ich wzrosła do 79. Starosta podlegał namiestnictwu i krajowej władzy skarbowej, bo starostwo stanowiło organ wykonawczy obu gałęzi administracji rządowej.

Obok tych władz rządowych istniały odrębnie całkiem władze autonomiczne. Wieś każda dzieliła się na dwa obszary administracyjne: osobno gmina wiejska (gromada) i osobno obszar dworski. Każda wieś stanowiła gminę oddzielną bez względu na rozległość swego terytorjum lub

ilość zaludnienia. Były więc gminy najrozmaitsze co do obszaru i wydatności podatkowej; mogły być tak małe i tak ubogie, że samorząd był dla nich ciężarem. Członkami gminy są właściciele nieruchomości i opłacający w niej podatki bezpośrednie.

Rada gminna składała się z 8—36 członków, wybranych w trzech grupach wyborców gminnych, w ten sposób, że na każdą grupę wypadała trzecia część podatków opłacanych wogóle w gminie, poczynając od najwyżej opodatkowanych. Mający prawo głosu z tytułu inteligencji należą do pierwszego koła. Obok rady istnieje zwierzchność gminna, którą stanowią wójt i asesorowie, czyli przysiężni, których jest przynajmniej dwóch. Zwierzchność pochodzi z wyborów dokonywanych przez radę gminną. Rada ustanawia też urzędników gminnych, ilu potrzebuje i uzna za stosowne; ustawa pozostawia pod tym względem zupełnie wolną rękę. Mandaty zwierzchności i rady trwały początkowo trzy lata; od r. 1884 wprowadzono kadencję sześcioletnią.

Zakres działania gmin dzielił się na własny i poruczony. Do własnych należał zarząd majątku gminnego, zakładów, komunikacyj lokalnych, szkół miejscowych, filantropji, tudzież cała policja w gminie, a to policja bezpieczeństwa, polowa, leśna, wodna, obyczajowa, sanitarna, czuwania nad środkami żywności, pożarna, budowlana, targowa, nadzór nad miarami i wagami, nad czeladzią, nad wyrobnikami i t. d. Gmina posiadała prawo wydawania przepisów w sprawach policji—może jednak policję przekazać władzom rządowym. Gmina miała również prawo nakładać dodatki do podatków na rzecz szkół i dróg. Rada gminna posiada władzę uchwalania i kontrolę, wykonanie zaś należy do zwierzchności gminnej. Policja należy wyłącznie do wójta. To był „własny“ zakres działalności gminy.

Zakres „poruczony“ polegał na wyręczaniu władz rządowych w czynnościach należących do administracji rządowej. Gmina obowiązaną była załatwiać sprawy dotyczące poboru podatków i potrzeb wojskowych. W sprawach poruczonego zakresu podlegały też zwierzchności gminne starostwom rządowym, powiatowym. Starostwa

miały również prawo dozorowania, czy gminy sprawują zakres „własny“ zgodnie z ustawami.

Obszary dworskie były wydzielone z gmin wiejskich, ale policję w karczmach sprawowała gmina, choćby leżały na terytorjum dworskiem. Przełożonym obszaru dworskiego jest sam właściciel, a obowiązki jego te same, co wójta i rady gminnej, oczywiście tylko na obszarze własności dworskiej. W sprawach drogowych musiała się gmina porozumiewać z obszarem dworskim.

Samorząd miejski określony został dokładnie dopiero w roku 1889, kiedy wyszła ustawa dla 30 miast „większych“ (prócz Krakowa i Lwowa); dla 131 mniejszych miast i miasteczek wydano ustawę dopiero w r. 1896.

Prawo głosowania przy wyborach miejskich przysługiwało według trzech kuryj, większej i mniejszej własności domów miejskich, tudzież opodatkowanych na rzecz gminy według pewnego cenzusu podatkowego. Władzę stanowiła Rada miejska. W większych miastach każde z trzech kół wybierało po 12 radnych na lat sześć (co trzy lata ustępowała połowa); w mniejszych radnych było 18 — 36, a nadto należały do rady osoby, któreby opłacały przynajmniej szóstą część ogólnej sumy podatków w gminie. Rady wybierają zwierzchność gminną miejską. Ta składała się w mniejszych miastach z naczelnika gminy i jego zastępcy, którzy byli płatni, tudzież z bezpłatnych 2 — 5 asesorów. Większe miasta posiadają magistrat, składający się z burmistrza, jego zastępcy i z trzech asesorów. Rady miejskie mogły wybierać do specjalnych spraw specjalne komisje. Kasowość i rachunkowość mogą być spełniane przez osobnych płatnych urzędników, lecz pod dozorem i odpowiedzialnością zwierzchności miejskiej.

Dla Krakowa i Lwowa obowiązywały odrębne ustawy, podlegające rozmaitym zmianom w latach 1848 — 1870. W roku 1870 uchwalił sejm „statut“ dla Lwowa, który z małemi już tylko zmianami obowiązywał do końca rządów austrjackich. Rada miasta Lwowa składała się ze stu radnych, a wybieranych wbrew przepisom obowiązującym w całym kraju, w jednem tylko ogólnem kole. Nie były to tedy wybory kurjalne. Do roku 1909 odbywały się wybory co trzy lata, następnie na lat sześć, przyczem co

trzy lata ustępowała połowa. Prawo wyborcze przysługiwało posesjonatom, osobom płacącym odpowiednio wysoki podatek lub posiadającym wyższy cenzus inteligencji (akademicki stopień). Rada wybierała prezydenta, viceprezydenta (od r. 1909 trzech viceprezydentów) oraz delegatów w liczbie nieoznaczonej statutem, zależnej od uchwały Rady, do magistratu. Ci wszyscy, tudzież osobno do tego wybrani członkowie Rady miejskiej, tworzyli przez kilka lat Wydział miejski (utworzony w r. 1871, lecz już w r. 1874 zniesiony).

Kraków otrzymał własny statut w r. 1866, ale zmieniono go w r. 1901. Rada miejska liczyła 72 członków. Warunki prawa wyborczego na takich samych oparte zasadach, jak we Lwowie (cenzus podatkowy nieco niższy). Kół wyborczych aż sześć, bo koło trzecie podzielone na trzy oddziały. Do pierwszego oddziału trzeciego koła należeli ci, którzy opłacali podatek zarobkowy przynajmniej według dwóch najwyższych klas; drugi oddział stanowili rzemieślnicy, trzeci reszta wyborców. Kadencja Rady miejskiej sześcioletnia z ustępowaniem połowy co trzy lata. Rada wybiera przezydenta i dwóch viceprezydentów (potem przydano jeszcze trzeciego), których czynności rozdziela sam przedydent. W roku 1909, kiedy przyłączono do miasta szereg gmin wiejskich podmiejskich (faktycznie będących od dawna dalszemi przedmieściami), podniesiono liczbę radnych o 11, a w r. 1915 jeszcze o 20; obecnie tedy liczy Kraków rajców 103.

Powiatowy samorząd datuje z r. 1866. W każdym powiecie utworzono Radę powiatową i Wydział powiatowy. Radę powiatową wybierają mieszkańcy powiatu przynależni do jednej z czterech grup: Pierwsza grupa składa się z właścicieli dóbr, opłacających przynajmniej sto „reńskich“ podatku bezpośredniego; do drugiej należeli właściciele przedsiębiorstw górniczych, handlowych i przemysłowych, podobnież opodatkowani; trzecią grupę tworzą miasta i miasteczka powiatu; tu wyborcami są naczelnicy gmin miejskich oraz delegaci wybierani przez rady gminne. W grupie czwartej były wybory pośrednie. Ilość członków rad powiatowych wynosiła zawsze jednako 26, a każda grupa wybiera członków Rady powiatowej tylu,

ilu wypada z obliczenia stosunku opłacanych przez nią podatków bezpośrednich do ogólnej kwoty tychże podatków całego powiatu. W znacznej większości powiatów galicyjskich grupa druga całkiem nie istniała!

Rada powiatowa wybierała z pośród siebie Wydział powiatowy. Na jego czele stał przezes i vice-prezes, których zatwierdzał monarcha; nadto wybierano sześciu członków Wydziału i sześciu zastępców. Trzech członków i ich zastępców wybierało się z całej Rady powiatowej w ogólnem głosowaniu wszystkich członków Rady, a drugie trzech członków i trzech zastępców wybierały po jednemu grupy pierwsza i czwarta, i jednego wspólnie grupy druga i trzecia.

Rada powiatowa była władzą prawodawczą do spraw samorządu powiatowego, a wykonaniem zajmował się Wydział. Samorząd powiatowy obejmował zarząd majątku publicznego powiatu, zarząd zakładów powiatowych i tworzenie nowych, szpitalnictwo, komunikacje powiatowe, filantropja i oświata, następnie nadzór nad działalnością samorządową gmin. Budżet powiatu składał się z umyślnych powiatowych dodatków do podatków.

Cały ten ustrój samorządowy galicyjski szwankował atoli wielce, ponieważ pozbawiony był egzekutywy, mogącej użyć w razie potrzeby przymusu, którego używać mogły władze rządowe. O taką egzekucję trzeba było za każdym razem zwracać się starostwa powiatowego. Było to galicyjską tylko specjalnością; w innych bowiem krajach austrjackich samorząd rozporządzał egzekutywą przymusową, choćby z pomocą siły zbrojnej.

Konstytucja 1867 pociągnęła za sobą ostateczny rozdział s ą d o w n i c t w a od administracji. W każdym okręgu sądowym utworzono sąd powiatowy pierwszej instancji. W r. 1868 ułożono te okręgi w taki sposób, by każdy powiat administracyjny (starostwo) podzielony był na dwa lub więcej powiatów sądowych, ażeby zaś nigdy granica powiatu sądowego nie sięgała poza granicę administracyjnego. Przed wojną pewszechną było w Galicji 190 sądów powiatowych.

Drugą instancję stanowiły sądy obwodowe, których było 17; krakowski i lwowski zwały się krajowymi. Instancją trzecią były sądy „krajowe wyższe“ (z niemieckiego Oberlandesgericht), a tych było dwa, we Lwowie i w Krakowie. Od ich wyroków nie było apelacji. Tylko dla t. zw. sporów kompetencyjnych był w Wiedniu trybunał państwa i dla sporów administracyjnych osobny trybunał administracyjny.

Prawo cywilne obowiązywało wciąż według kodeksu z roku 1811, którego pewne części tylko poprawiono w latach 1914—1916. Od roku 1898 miała Austrja nowe postępowanie sądowe. Oparto je na zasadzie ustności i jawności — znanej od tak dawna w dawnem państwie polskiem. Natomiast przestarzałym był austrjacki kodeks karny, pochodzący z roku 1803, częściowo tylko poprawiany w ciągu stolecia przeszło; lecz ustawę o postępowaniu karnem wydano nową w r. 1853, a w r. 1873 ponowną nową, postępową. W r. 1869 wprowadzono po raz pierwszy sądy przysięgłych.

Przebiegliśmy myślą w krótkim szkicu dzieje administracji, obejmujące olbrzymi wymiar czasu: niemal tysiąc lat minęło od pierwocin ustroju rodowego i grodowego! Zawsze sprawdzało się, że państwo rosło, kiedy doskonaliła się administracja, upadało wraz z jej upadkiem. W czasach porozbiorowych lepsze lub gorsze dla nas czasy łączą się zawsze stale z kwestją administracji własnej, mniej lub więcej polskiej. Administracja — to wskaźnik stanu państwa i siły lub słabości polskiego narodu. W dobrej administracji nasza teraz przyszłość!

Nie każdemu danem jest być wielkim administratorem, ale też bez ludzi genialnych można się obejść, bo tu nie chodzi o dokonywanie odkryć jakichś, lecz o wykonanie tego, co już wiadome. Natomiast państwo nie może się obejść bez porządnych administratorów, a to może być danem każdemu a każdemu. Na najmniejszem stanowisku admistracyjnem jest się zawsze porządnym lub nieporządnym administratorem—a więc pomocnikiem rozbudowy państwa polskiego lub szkodnikiem. Administracja nieporządna, to grzyb w budowli państwowej!

Administracja stanowi doskonałą szkołę poczucia odpowiedzialności. Cóż za odpowiedzialność przed potomnymi, przed sądem historji za należytą rozbudowę pań-

stwa! Każdy administrator — od najwyższego zwierzchnika do najniższego podwładnego—powinien mieć to poczuciej że jest odpowiedzialnym za przyszłość tej cząstki nasze, państwowości, w której dano mu pracować. Należy ćwiczyć inteligencję swą obywatelską przez wpatrywanie się... w przyszłość.

A czy można orjentować się jakkolwiek w zawiłych drogach wiodących ku przyszłości, jeżeli się nie zna przeszłości? Jeżeli się ma decydować o tem, dokąd iść—trzeba wpierw wiedzieć, skąd się przyszło. I dlatego administratorowi potrzebna znajomość choćby zarysu dziejów administracji.

STRESZCZENIE KSIĄŻKI.

Państwo — jestto zjednoczenie rządzących i rządzonych za pomocą administracji. Zawiązek jej tkwi w potrzebie ustanawiania zastępców przez władcę państwa, ażeby mogła być władza na różnych miejscach równocześnie. Administracja wojenna starsza jest od pokojowej, bo władza państwowa była z razu tylko wojenną. Od zbrojnej drużyny książęcej i od obronnego grodu każdego plemienia zaczyna się organizacja państwowa. Społeczna organizacja wywodzi się z ustroju rodowego, z pierwotnej wspólnoty rodowej i ze starszyzn rodowych.

Do grodu należą osady służebne (tworzone z jeńców wojennych i ich potomstwa), narok w głębi kraju i danina gródowa ludności całego okręgu kasztelanji. Kasztelan jest dowódzcą grodu i administratorem wszelkiego majątku państwowego, który obracano na utrzymanie ustroju grodowego. Kasztelanom całego państwa przewodzi wojewoda.

Sprawami niewojennemi nie zajmuje się pierwotna organizacja państwowa zgoła. Ani nawet nie ściga zbrodniarzy, pozostawiając wszystko samorządowi samego społeczeństwa (stąd „pomsta“ i „krwina“, zniesiona wpływem Kościoła). Społeczeństwo z początku nie interesuje się państwem, które jest mu narzucone. Dopiero skutkiem katastrofy po upadku Mieszka II, przekonało się społeczeństwo o potrzebie organizacji państwowej i samo dopomogło do jej przywrócenia; ale też zaczyna się niebawem walka społeczeństwa o wpływ na państwo. Zaczęli ją biskupi, a wkrótce poszło ich śladem możnowładztwo świeckie. Zyskało ono przeważne wpływy w okresie dzielnic książęcych.

Każdy książę dzielnicowy miał swoją drużynę wojenną, swego wojewodę i swoich kasztelanów. Z czasem było wojewodów tylu, ile księstw. Kasztelanowie tracą na znaczeniu, bo ustrój grodowy rozprzęga się. Staje się niepotrzebnym, gdyż siła orężna państwa opiera się coraz bardziej na tem, że kto otrzymał od księcia nadanie w ziemi, musiał służyć wojskowo. Pług i miecz poczynają łączyć się jednem ręku.

Z osad służebnych wytwarza się warstwa rzemieślnicza na podegrodziach; powstają też rodzime polskie osady targowe z kupcami i rękodzielnikami; są to zawiązki miast polskich. Ludność wiejska wycofuje się coraz bardziej ze wspólnot rodowych, a urządza się na własności osobistej, indywidualnej. Zmieniające się warunki społeczne wymagały nowej administracji. Pracę tę przerywają najazdy tatarskie, które cofnęły Polskę o cały wiek w rozwoju dziejowym.

Skutkiem wyludnienia brakło przy własności osobistej rąk do pracy. Powstaje warstwa dzierżawców; są to przodkowie ludu wiejskiego w Polsce. Ponieważ każdy znajdował utrzymanie przy wiejskich gospodarstwach, przepadły owe zawiązki miast polskich.

Zaczyna się na wielką skalę osadnictwo niemieckie w Polsce. Osadników sprowadzający osadźca staje się sołtysem na wsi, wójtem w mieście. Osadnicy otrzymują autonomię, wolność rządzenia się swojem prawem niemieckiem, w miastach magdeburskiem. Przybysze, nie pochodząc z jakiegoś związku rodowego, organizują się w gminy. Niebawem autonomja gminna rozpowszechnia się po całym kraju, i wielka ilość osad polskich przechodzi też na prawo niemieckie. Samorząd gmin wiejskich okazał się zarazem korzystnym dla właściciela ziemi.

Podczas okresu dzielnicowego wyrobił się podział Polski na województwa. Wojewoda stał się wyręczycielem księcia we wszystkiem, co mu książę za każdym razem zlecił, ale mógł mu książę nic nie zlecić; toteż stał się tylko dygnitarzem dworskim. Rozszerzył się natomiast w wieku XIII zakres urzędu kasztelańskiego, a kasztelan miał już podwładnych urzędników: włodarzów, sędziów i wojskich. W Małopolsce było około r. 1280 kasztelanji 16, bardzo nie-

równych co do obszaru. W Sandomierskiem najpierw ustanowiono urzędnika (provisor), któryby, stojąc obok wojewody, był zwierzchnikiem wszystkich gospodarczych urzędów całego księstwa. Ponieważ książęta dzielnicowi byli coraz bardziej zależnymi od ludności, mianowali na najwyższe urzędy tylko osoby popularne, miłe społeczeństwu. Skutkiem tego wojewodowie i kasztelanowie stawali się zarazem reprezentantami społeczeństwa, co miało tę stronę dodatnią, iż byłoby dopomogło do wyrobienia jednolitości w administracji.

Prąd ten przerwany został najazdem czeskim. Nastąpiła administracja wojskowa, sprawowana przez czeskich starostów, wyzyskujących ludność bez miłosierdzia. Po koronacji Wacława nie było w Małopolsce ani wojewodów, ni kasztelanów, ani nawet sędziów; wszelka władza przeszła na starostów. Ci pilnowali tego, co się należało królowi, ale nie troszczyli się zgoła o obowiązki rządu wobec społeczeństwa. Ponieważ Wacław nie przesiadywał w Polsce, władza jego zastępców musiała być tem rozleglejszą.

Już za Władysława Niezłomnego byli urzędnicy, zwani rozmaicie, którzy nie reprezentowali wcale społeczeństwa, lecz byli wyłącznie królewskimi sługami i porządkowali gospodarkę w dobrach państwowych, w królewszczyznach. Przylgnęła do nich także nazwa starostów. Kasztelanowie stracili urzędowanie gospodarcze. Wydzielono im ich uposażenie z dóbr królewskich, a resztę oddano starostom w Wielkopolsce, a wielkorządcom w Małopolsce. Przez dłuższy czas byli w Małopolsce burgrabiowie do opatrywania grodów i oprawcy do ścigania przestępców; dopiero za Ludwika Węgierskiego przeszło wszystko na starostów.

Każde województwo posiadało odrębność autonomiczną, gdyż Polska była państwem decentralistycznem. Rządził się też z osobna własnem prawem stanowem każdy z trzech ówczesnych stanów politycznych (państwo stanowe): duchowieństwo, szlachta, mieszczaństwo. Ponad stanami stał król ze swymi urzędnikami, na których czele stoją: marszałek, kanclerz i podskarbi.

Za Kazimierza W. rozwinęło się prawo ziemskie, obejmujące prawa i obowiązki obydwóch warstw wiejskich: szlachty i dzierżawców, których wtedy zwano już

kmieciami. Każdy właściciel ziemski musiał być żołnierzem; kmieć uwolniony jest od służby wojskowej. Prawo przepisuje, kiedy dzierżawcy wolno grunt opuścić. Pośrednikami między szlachtą a kmieciami mieli być sołtysi; ci jednak poczęli sprzedawać swe sołectwa szlachcie, a skutkiem tego szlachcic stawał się sołtysem w swojej wsi, t. j. zyskiwał władzę administracyjną i sądową pierwszej instancji.

Wójtostwo miejskie było również sprzedażne. Wójt dostawał sześć razy więcej gruntów w mieście od innych mieszczan, a na swej posiadłości mógł założyć dowolną ilość sklepów, jatek, młynów, nie płacąc żadnych podatków, i jeszcze pobierał trzecią część opłat sądowych. Z czasem gminy miejskie zaczęły wykupywać wójtostwa, i w ten sposób powstawały miejskie jatki, młyny i t. p.

Prowadzić jakieś przedsiębiorstwo w mieście na własny rachunek mogli tylko obywatele tego miasta, t. j. potomkowie pierwotnych osadników miejskich, tudzież osoby, które od nich otrzymały prawo obywatelstwa (najczęściej przez przyżenienie się). Nie można było być obywatelem, nie posiadając własnego domu. Bez tych warunków można było należeć tylko do czeladzi. Wszyscy obywatele tworzą „pospólstwo", uchwalające pod przewodnictwem wójta „wilkierze". Gdy ludności przybyło, reprezentowali pospólstwo zwierzchnicy cechowi i kupieccy. Z ich zebrań wytwarzała się stopniowo Rada miejska. Rada dążyła do ograniczenia praw wójta, a najbardziej w zakresie sądownictwa miejskiego. Wyższe instancje były w sądzie leńskim i w sądzie sześciu miast. Na zamku krakowskim urządził Kazim. W. sąd najwyższy prawa magdeburskiego.

Średnie wieki nie znały wolności handlowej. Handel stosować się musiał do rozmieszczenia t. zw. prawa składu, które stanowiło w ręku królewskiem zarazem sposób okazywania miastom łaski lub niełaski.

Pierwsza ustawa finansowa polska wyszła w r. 1374 (przywilej koszycki króla Ludwika). Stały coroczny podatek od własności ziemskiej ma odtąd wynosić po dwa grosze z łanu; gdyby zaś trzeba było znaczniejszego podatku, ma król zwołać zjazd dostojników celem uchwalenia go. Odtąd też wszystkie należytości państwowe miały być płatne w gotówce, nie w naturze.

Za króla Ludwika uzupełniono też administrację starościńską w całym kraju. Zaczęto też oddawać starostom dobra państwowe w dzierżawę na dogodnych warunkach; stanowiło to wynagrodzenie ich urzędu. Później puszczano w dzierżawę wszystkie królewszczyzny, a ponieważ dzierżawca taki posiadał władzę administracyjną nad ludnością tych dóbr, zwano go także starostą.

W okresie Jagiellońskim

administracja polska szerzy się na Litwę, pozostają jednakże zawsze pewne odrębności. Pogańska Letuwa nie posiadała żadnej wogóle administracji. Prawosławna Ruś litewska posiadała organizację wołostną i szczeblowaty ustrój społeczny. Letuwa od Polski dopiero przejęła dziedziczność własności ziemskiej. W roku 1413 (unja horcdelska) 47 rodów letuwskich otrzymało prawa szlachty polskiej; te rody stały się rozsadnikami prawa polskiego na całej Litwie, tak na Letuwie, jakoteż na Rusi litewskiej. Ustanowiono tegoż roku wojewodów w Wilnie i w Trokach. Na Rusi litewskiej pierwszy wojewoda był w Kijowie od roku dopiero 1471. Przy wojewodach ustanowiono kasztelanów. Podskarbiostwo rozwinęło się dopiero w drugiej połowie wieku XV. Rusią litewską zawiadywali namiestnicy z rozległemi pełnomocnictwami administracyjnemi. Wyręczycieli i zastępców zwano tiwunami.

Namiestnicy posiadali też szeroki zakres sądowniczy; potem nastąpili po nich i na Litwie starostowie. W głównem mieście województwa sam wojewoda był zarazem starostą.

Dynastja Jagiellońska sama pragnęła przeszczepić na Litwę polskie swobody obywatelskie. Zainteresowanie społeczeństwa sprawami państwowemi było tam jednak słabe i w ciągu XV wieku ledwie możnowładztwo dążyło do wpływów na państwo. Ale też potem to możnowładztwo miało się okazać bez porównania silniejszem, niż w Koronie. Prawa możnowładztwa, jako swej Rady przybocznej, uznał Aleksander Jagiellończyk przywilejem w roku 1492.

Polska rozwijała się tymczasem w kierunku demokratycznym; powstały sejmiki (od r. 1404), potrzebne do uchwalania podatku ponad dwa grosze. Od Władysława

Jagiełły jednostką administracyjną staje się powiat samorządny, w którym rozwija się administracja autonomiczna. Władzę królewską przedstawia w powiecie starosta grodowy. Jestto ten z pośród starostów, który ma pod sobą warownię (gród obronny) i tam urzęduje; starostów nie posiadających grodów zwano odtąd tenutarjuszami.

Do naradzenia się nad sprawami nie województwa, lecz całego kraju, jedyną sposobnością było pospolite ruszenie wojenne. Stąd narady obozowe podczas wypraw wojennych i taka geneza przywilejów czerwińskiego (1422), warckiego (1423), jedlnieńskiego (1430) i cerekwickiego (1454). Naradom tym zawdzięczamy oddzielenie sądownictwa cywilnego od administracji (pozostawiono starostom sprawy kryminalne); rozwój prawa spadkowego, opiekę nad małoletnimi, nadzór ksiąg sądowych, kontrolę nad mennicą i t. p., cały szereg nader chwalebnych przepisów. Ale sejmikowanie w obozie wpływało źle na porządek wojskowy! Toteż, żeby się obejść bez takich narad obozowych, obmyślono łączenie sejmików w sejmy prowincjonalne małopolskie i wielkopolskie (od r. 1457), a potem ściągnięto je w jeden sejm walny, co po raz pierwszy nastąpiło w r. 1468, ale przyjęło się na stałe dopiero ku końcu wieku XV. Współcześni uważali sejm za prosty tylko zjazd na uchwalenie podatków wyższych; zwolna i stopniowo staje się sejm walny władzą ustawodawczą. Uznał to w całej pełni król Jan Olbracht w r. 1493.

Geneza polskiego parlamentaryzmu tkwiła w tem, że rząd potrzebował podatków zwiększonych, a to występowało rok rocznie podczas wojny 13-letniej, prowadzonej z Krzyżakami o odzyskanie Pomorza. W r. 1466 przyłączone do państwa Prusy Królewskie, stanowiły odrębną prowincję, posiadającą swe odrębności administracyjne. Kraj podzielony był przez Krzyżaków na komturstwa. Od r. 1282 zmierzają Krzyżacy do założenia nad Bałtykiem wielkiego państwa niemieckiego od ujść Odry aż do Fińskiej zatoki. Wkrótce przenosi się W. Mistrz do Malborga. Zakon Niemiecki prowadził handel na rachunek własny, wyzyskując kraj systematycznie; interes jego polegał na ekonomicznem gnębieniu ludności i stąd antagonizm rządzących i rządzonych, rozbieżność państwa a społeczeństwa — i tęsknota za Polską. Administrację polską zaczęto zaprowadzać zaraz po wybuchu wojny 13-letniej. Utworzono województwa pomorskie, malborskie i chełmińskie. Stanów politycznych było w Prusiech więcej niż w Koronie, bo miasta tworzyły również stan. Każdy stan był podwójny niejako: wyższy i niższy. Wyższe tworzyły senat (z miast Gdańsk, Elbląg, Toruń), niższe za polskim przykładem wytwarzały sejm prowincjonalny pruski.

W Prusiech miasta znaczyły więcej, niż szlachta. Urbanizacja czyniła je najbardziej europejską prowincją Polski. W wieku XV zmierzała też cała Polska ku urbanizacji.

W administracji miejskiej przechodziły tymczasem prawa wójtowskie na Radę miejską. Miasta mniejsze wykupywały wójtostwa z pomocą rządu, toteż często przechodziły w nich prawa wójtowskie w administrację rządową, starościńską. Po większej części miasta mniejsze nie zdołały się potem wypłacić z tego długu i władza starościńska pozostała w nich.

Z rodów radzieckich powstawała oligarchja miejska, przeciwko której występowało energicznie pospólstwo. Od Władysława Jagiełły pospólstwo poczęło wybierać swoich delegatów do Rady.

Miasta kwitną, powstaje nawet bankierstwo polskie. Bogacze miejscy nabywają dobra ziemskie, a nie chcą poddać się ciężarom prawa ziemskiego. Cały szereg najznakomitszych arystokratycznych rodów polskich jest pochodzenia mieszczańskiego. Nawzajem wiele szlachty zamieniało się w mieszczan. Przesądów stanowych jeszcze niema.

Wieś polska XV wieku wchodzi w okres gospodarstwa folwarcznego. Kmieć jest nadal wolnym dzierżawcą, a dzierżawa wieczystą i dziedziczną. Kmieć może się z właścicielem-szlachcicem procesować o granice gruntów. Trzyma sobie zagrodnika tak samo, jak szlachcic. Może część swego dzierżawnego łanu poddzierżawić innemu kmieciowi; mamy zapisany wypadek, jak poddzierżawca taki zobowiązywał się do robocizny tytułem dzierżawy. Pierwszy przykład „pańszczyzny" pochodzi tedy ze stosunków pomiędzy samymi kmieciami.

Szlachta nie wypuszcza nowych łanów w dzierżawę, bo więcej dochodu da folwark. Zmawiają się, żeby warunki dzierżawne były jednakie w całym kraju, żeby nie przyjmować na dzierżawę kmiecia zbiegłego skądinąd itp. Niechęć do wydzielania nowych łanów pochodziła też stąd, że jednaki był podatek z łanu dzierżawnego czy folwarcznego, a więc na kmiecym traciło się; nadto niestałość i chwiejność podatku łanowego sprawiały, że wydzierżawianie roli kmieciom stawało się interesem bardzo niepewnym.

Osiedlenie Żydów po wsiach w ciągu panowania Kazimierza Jagiellończyka, oddanie im w dzierżawę karczem, a niebawem i młynów, stało się epokowem wydarzeniem w dziejach wsi polskiej; skutki były nader obfite, a same ujemne. Natomiast na nic się nie zdały i pozostały na papierze uchwały sejmu piotrkowskiego roku 1496, ograniczające prawa kmiece i zakazujące mieszczanom kupna dóbr ziemskich. Pozwalano jednemu tylko kmieciowi z jednej wsi w jednym roku przesiedlać się, ale Polska była za duża, by w niej odnaleść kmiecia — a dobra ziemskie przechodziły nieustannie w ręce mieszczaństwa aż do początku XVII wieku.

Handel kwitnął. Od roku 1447 nie było w Polsce ceł wewnętrznych, zniesiono wszystkie prywatne, i ubezpieczono wolność żeglugi na spławnych rzekach. Postarano się też o dobrą monetę; ale wartość grosza polskiego wobec zagranicy pomimo to malała. Mniemano mylnie, jakoby licha moneta pożyteczną była dla warstw uboższych, a dbano wielce o taniość; w tym też celu układały urzędy wojewodzińskie już od roku 1396 taksy na towary.

Wiek XVI przynosi r o z w ó j sejmowania polskiego, a zatem zwycięstwo prądu demokratycznego. Od roku 1505 nie można wprowadzić w państwie „nic nowego“ bez zgody sejmu. Sejm walny składa się z trzech „stanów sejmujących“: króla, senatu i izby poselskiej. Prusy miały odrębne sejmy, a każdy stan dzielił się tam na dwie części: niższą i wyższą. Na Litwie krzewiła ustrój parlamentarny sama dynastya. Aleksander Jagiellończyk uznał w r. 1492 prawa wielmożów litewskich do wpływu na sprawy państwowe. W połowie XV wieku zaczęto na

Litwie używać wyrażenia „sejm“. Na Litwie wpierw były sejmy, a potem dopiero sejmiki, bo na Litwie ustrój ten powstawał sztucznie, przeszczepiany z góry. W roku 1566 określono kompetencję sejmu litewskiego, który składał się z 60 posłów od 30 powiatów. Zygmunt August gorliwie wprowadzał prawo publiczne polskie, urzędy i sądy ziemskie, a w końcu roku 1569 przeprowadził unję ściślejszą (lubelską) wbrew możnowładztwu. Podlasie, Wołyń, Podole i Kijowszczyzna przeszły wówczas od Litwy do Korony. Unja lubelska, stanowiąc z Litwy nadal osobne państwo, była dziełem kompromisowem, które spodziewano się poprawiać dalszemi reformami; trwały jednak postanowienia sejmu lubelskiego aż do roku 1791. Językiem urzędowym Wielkiego Księstwa litewskiego pozostał ruski; letuwski był niepiśmienny.

Dalszemu rozwojowi parlamentaryzmu przeszkodziła nadzwyczajna stanowość mieszczaństwa, unikającego instytucji ogólno-państwowej z obawy przed pociągnięciem do większych podatków.

Od drugiej połowy XVI wieku dzielono urzędy na senatorskie, ziemskie i nadworne. Ministrami byli marszałkowie wielcy, kanclerze, podskarbiowie i podkanclerzowie; później hetmani. Ziemskimi: wojewodowie, kasztelanowie, podkomorzowie, sędziowie i podsędkowie. Starostowie są na pół koronnymi, na pół ziemskimi urzędnikami. Z nadwornych najważniejsi: podskarbi, pisarz wielki, podkomorzy nadworny, referendarze, instygator (co dzisiejszy prokurator). Każdy wyższy urzędnik organizował sobie sam swą kancelarję. Gotówką opłacano tylko nadwornych urzędników; innych wynagradzano ziemią, dzierżawą starostw.

Wojewoda, reprezentant szlachty całego województwa, odbywa lustracje pospolitego ruszenia. W zakresie policyjnym należy do niego wszystko, co się dzieje pod gołem niebem; lecz ten zakres zabierają mu coraz bardziej starostowie grodzcy. W Prusiech Królewskich posiada wojewoda prawo sądów doraźnych. Ale sądownictwo wojewodzińskie ścieśniało się coraz bardziej, a rośli natomiast we władzę starostowie. Cokolwiek król obwieszczał, czyniło za pomocą starostów (w Prusiech należy do nich i obrona wy-

brzeża). Szlachta pruska pragnęła odbywać lustracje przed starostami, a strzegła natomiast sądownictwa wojewodzińskiego. Zanosiło się w Prusiech Królewskich na powstanie powiatu silniejszego od koronnego, z administracją bardziej jednolitą.

Pierwszym ministrem jest marszałek wielki koronny. Posiadał pełną władzę policyjną i sądową w okręgu mil trzech od postoju królewskiego, a sądy jego były doraźne i bez apelacji. Przewodniczył w senacie, podczas bezkrólewia stał obok prymasa. Litewskie marszałkostwo rozwijało się odmiennie; było ich kilku, nawet kilkunastu, a wśród nich „najwyższy".

Drugim ministrem jest kanclerz, kierownik polityki zagranicznej, mający do pomocy podkanclerzego. Pod nimi cała kancelarja sekretarzy, pisarzy itp.; na Litwie używaną była przez cały wiek XV nazwa diaków.

Trzeci minister, podskarbi wielki, miał z razu nadwornego do pomocy. Po krótkim czasie każdy z nich posiadał atoli odrębną kompetencję, bo osobne były źródła dochodów skarbu koronnego, a nadwornego. Zarząd prywatnej szkatuły królewskiej sprawował pisarz wielki nadworny.

Dopiero w XVI w. powstali na Litwie wojewodowie poza Wilnem i Trokami, tudzież obok każdego z nich kasztelan. Żmujdź pozostała starostwem, ale ten starosta był ponad wszystkimi powiatami żmujdzkimi i równy wojewodom. Na Litwie byli namiestnicy z zakresem władzy większym od polskich starostów. Po miastach (prócz Wilna) byli gorodniczowie, mający z ramienia państwa dbać o obronność grodów. Specjalnością też litewską byli marszałkowie powiatowi, nieznani Koronie.

Litwa wyprzedziła Koronę w dziedzinie dokładniejszego spisania prawa sądowego, czemu głównie poświęcone są trzy statuty litewskie z lat 1529, 1566 i 1588. Jest tam jednakże częściowo także kodyfikacja prawa publicznego i obowiązków wojskowych. Spisane są po rusku, ale potem przedrukowywane tylko w przekładzie polskim. Język letuwski nie stał się piśmiennym. Przymus wyczerpania instancij niższych (zanim wolno udać się przed sąd monarchy) obowiązywał na Litwie dopiero od roku 1566.

Sądy ziemskie, grodzkie i podkomorskie na wzór koronnych wprowadzono ostatecznie w r. 1565. Sędziowie ziemscy są w Koronie i na Litwie dożywotni. Sądy grodzkie były przedewszystkiem od spraw karnych, podkomorskie tylko od spraw granicznych.

Ponieważ nadużywano apelacji do sądu królewskiego, namnożyło się zaległości. Zygmunt Stary ustanowił referendarzy do przesłuchiwania stron. W r. 1543 pojawił się projekt stałego sądu najwyższego bez uczestnictwa osoby królewskiej, ale dopiero w roku 1578 powstał najwyższy trybunał koronny, w Piotrkowie i Lublinie naprzemian urzędujący. Składa się z t. zw. deputatów, wybieranych co roku po województwach, świeckich 27 i duchownych 6. W trzy lata potem naśladowano ten przykład również na Litwie, a miejscem urzędowania były Wilno, Nowogródek, Mińsk. Deputatów było na Litwie samych świeckich 49.

Przyszłość i rozwój państwa polskiego zależeć miały od tego, czy powiedzie się urbanizacja kraju. Kmieciom coraz ciaśniej było na wsi, bo szlachcic nie lubiał wyznaczać nowych łanów dzierżawnych. Jednako płacił podatek od intratniejszych łanów folwarcznych, i mniej intratnych kmiecych. Narażony też bywał na straty z powodu chwiejności podatku, którego wysokości nigdy nie można było przewidzieć, bo każdy sejm inaczej go uchwalał (a mógł wcale nie uchwalić). Stałemi były tylko dochody skarbu nadwornego.

Osadnik polski stawał się na Litwie rolnikiem postępowym. Wieś w polskiem znaczeniu tego wyrazu powstała na Litwie dopiero w połowie wieku XVI, a to dzięki t. zw. „pomierze wołostnej", przeprowadzonej z ramienia młodego Zygmunta Augusta przez Polaka, Piotra Falczewskiego.

Wielka też była różnica miast koronnych a litewskich. W okresie Jagiellońskim dokonywał się do reszty skup wójtostw, rozwija się urząd burmistrzów, a delegacje pospólstwa stają się coraz wpływowszemi. Delegacje te urządza często król swemi przepisami. Szlachta garnęła się wówczas licznie do zajęć miejskich, a nowe miasta na Mazowszu zakładała niemal wyłącznie sama szlachta. Miast i miasteczek, opłacających „szos", t. j. podatek od nieruchomości miejskich, liczono za Stefana Batorego

w samej Koronie 678. Letuwini miast nie zakładali i aż do XIX w. wogóle nie mieszkali po miastach. Po miastach W. Księstwa litewskiego siedzieli Rusini i Polacy. W Wilnie zarząd miasta składał się w połowie z katolików, w połowie z prawosławnych. Na Litwie miasta nigdy nie rozkwitnęły, a mieszczaństwo utrzymywało się głównie z rolnictwa na podmiejskich włókach. Cechy bywały podwójne: prawosławne czyli ruskie, i katolickie czyli polskie. Stan kupiecki nie był na Litwie nigdy właściwie zorganizowany. Miastom litewskim przysługiwało nieznane w Koronie prawo „wchodów", t. j. służebności na gruntach niemiejskich, nieraz bardzo daleko od miasta.

Polska nie była najbogatsza, ale Litwa była ubogą w porównaniu z Polską. Sprawami ekonomicznemi zajmował się wiek XVI wszechstronnie i nader pieczołowicie. Z razu rządy mniemały, że wszystko zależy od tego, żeby dbać o taniość, a tem taniej i łatwiej dla uboższych warstw, im pieniądz lichszy; stąd taksy na towary i podła moneta (brakteaty). Dzięki Mikołajowi Kopernikowi dowiedzieliśmy się, że moneta musi być jednolita, że moneta licha wypiera dobrą, że spodlenie pieniądza sprowadza upadek państwa, że mennica nie może stanowić źródła dochodu, a różnica między wartością pieniądza a szacunkiem winna być jaknajmniejsza, i że podła moneta sprowadza właśnie drożyznę i skrupia się najbardziej na uboższych. Głos Kopernika przyśpieszył wprowadzenie w r. 1528 polskiej waluty złotej. Niestety, wkrótce zaczął się powszechny w całej Europie prąd dewaluacji, trwający bez przerwy do wieku XIX; państwa zurbanizowane łatwiej te przesilenia przetrzymywały, lecz my najtrudniej. Ale klęska ekonomiczna miała nastąpić dopiero w drugiej połowie wieku XVII. W wieku XVI nietylko staliśmy dobrze, ale po roku 1570 pojawiały się w skarbowości polskiej nawet początki budżetowania. Trzeba było jednak podatki ustalić na czas dłuższy, ażeby skarb był zawsze pełny.

Były dwa skarby od roku 1505: nadworny i pospolity. Dochody nadwornego były ciągłe, mianowicie: królewszczyzny, żupy, olbory (dochody pewne z kopalń), cła, myta, wwozowe (funtcole) od Bałtyku. Królewszczyzny wypuszczano w dzierżawę. Dzierżawcy przedstawiali osobę

królewską wobec osiedlonych w królewszczyźnie mieszczan i kmieci i stąd zwali się starostami; ale tylko część drobna ich była starostami grodowymi, t. j. urzędnikami koronnymi publicznymi. Od roku 1562 czwarta część dochodów ze starostw szła na stałe wojsko zaciężne (stąd nazwa „kwarty"). Do skarbu nadwornego wpływała faktycznie zaledwie piąta część dochodów ze starostw. Powiększały się w drugiej połowie XVI wieku znakomicie dochody z żup solnych; zajęto się utworzeniem wielkich magazynów po całym kraju i organizowano sprowadzanie soli morskiej. Cła były tylko na granicy państwa, a zarząd celny zorganizowany był w kilka okręgów. Czasem administrował niemi skarb sam, czasem puszczane bywały w dzierżawę. W Olkuszu i innych kopalniach pobierano „olborę" od „gwarków", zajętych poszukiwaniem rud. Wpływały też do skarbu nadwornego drobne podatki podwodnego i stacyjnego i przygodny podatek koronacyjny. Około roku 1580 wynosił cały dochód skarbu nadwornego około 180.000 złp. Z tego pokrywano wydatki dworu, utrzymanie senatorów i posłów podczas sejmu, koszta gościny poselstw zagranicznych, koszta kancelarji i tłumaczów.

Dochody skarbu pospolitego pochodziły tylko z podatków uchwalanych przez każdorazowy sejm. Najważniejszym było łanowe, wraz z którem pobierano także podatki od zajęć nie rolniczych, lecz od ludności zamieszkałej po wsiach; dodatki te nie stanowiły nigdzie ponad 10% łanowego. W r. 1578 wybrano łanowego razem z owemi dodatkami 142.000 złp. Głównym podatkiem miejskim był „szos" od domów, który często płacono podwójnie. Podatki od rękodzieł, przemysłu i handlu dawały mniej, niż szos. Szos wyniósł w r. 1579 przeszło 25.000 złp. Niemal tyle, co szos, dawał t zw. „czwarty grosz celny". Wielkim dochodem, równym łanowemu, było czopowe od napojów wyskokowych, od przywozu i wyrobu i od szynkowania (miód, piwo, przywóz wina; wódka mało jeszcze była w użyciu). Pogłówne żydowskie wynosiło po złotemu od głowy, ale Żydzi wykręcali się od spisu ludności i płacili ryczałtem.

Zwyczajną rzeczą było wówczas uchwalanie wysokich podatków, bo społeczeństwu polskiemu nie brakło ofiar-

ności; ale chodziło też o sprawiedliwy rozdział podatków. W r. 1510 pojawił się projekt podatku dochodowego i daniny majątkowej (aż do połowy rocznych dochodów). Projektowano też relucję obowiązku służby wojennej, co wiodłoby do urządzenia wojska stałego. Przeprowadzano w tym celu szacowanie dóbr ziemskich. W roku 1520 przy podatku postępowym progresywnym ustanowiono aż 240 klas podatkowych. Urządzano spisy ludności. Silono się na postęp w dziedzinie skarbowej i próbowano wielkiej decentralizacji skarbowej.

Koszta administracji podatkowej były nader małe. Ustanawiani przez sejm poborcy i przechowujący gotówkę szafarze wraz z całemi swemi kancelarjami pobierali około 4% pobranej przez się gotówki, co uważano za koszt znaczny. Celnicy, pisarze na komorach, strażnicy opłacani byli przez dzierżawców. Od poborców odbierali gotówkę pisarze skarbowi, którzy odwozili ją podskarbiemu. Do administrowania wydatkami państwowemi miał podskarbi dodanych sobie czterech deputatów, którzy stanowili zarazem władzę kontrolującą. Szafarze baczyli, by pieniądze były używane ściśle na ten cel, na jaki je przeznaczała konstytucja sejmowa. Bezpośrednim zwierzchnikiem kancelarji skarbowej był pisarz główny skarbowy.

Każda uchwała sejmowa podatkowa pociągała za sobą osobny uniwersał poborczy, ogłaszany w zbiorze praw. Dla urzędników skarbowych wydano „ordynację" w r. 1550. Kontrola i rewizja bywały nadzwyczaj ścisłe; lustracja królewszczyzn drobiazgowa. W miastach wybierał podatki urząd miejski, a czopowe puszczano w dzierżawę. W mieście czy na wsi przepisy na retentów, zalegających z podatkami, były nadzwyczaj surowe, egzekucja szybka i przykra. Sposoby odsyłania i przechowywania pieniędzy publicznych były obmyślane dokładnie, szczegółowo. Porządek w księgach rachunkowych taki, iż wzbudza podziw potomnych; wzorowe również rejestra królewszczyzn. Dochowane księgi podskarbiostwa i rejestra poborowe świadczą jak najzaszczytniej o administracji finansowej w Polsce XVI wieku. W przepisach skarbowych spotykamy często na Litwie jeszcze większą dokładność, niż w Koronie.

W wieku XVII i aż do połowy XVIII

wypada, niestety, stwierdzać ciągły upadek administracji. Dwa pierwsze po Jagiellonach pokolenia robią postępy, nastaje największa ekspanzja państwa polskiego i stanowcza jego hegemonia we wschodniej Europie aż do r. 1634 — poczem nagłe cofnięcie się na każdem polu. Nie doprowadzono do jednolitości skarbu, co winno było stanowić konsekwencję reform poprzednich. Przeżywały się dawniejsze urządzenia, nie udoskonalane. Za Jana III. zwraca uwagę „instruktarz celny" i opłata „szesnastego grosza", w czem mieściła się dążność do ustalenia płac oficjalistów. Nie przeprowadzono też należycie decentralizacji skarbu. Charakterystyczne są „delaty": wypłacanie należności wojskowych podatkami zalegającemi, które wojsko samo sobie ekzekwuje i od razu na własny pożytek obraca.

Sprawa monetarna stoi fatalnie, zwłaszcza że przesilenie odbywało się w całej Europie. Polska zdobywała się na dobrą monetę, lecz ta była wywożona zawsze za granicę. O zaradzenie upadkowi waluty było tem trudniej, ponieważ zmysł naukowy do kwestyj ekonomicznych zanikł w Polsce. Jak przewidywał Kopernik, z upadkiem waluty zaczął się upadek państwa, nauk i zapobiegliwości pracy. Zabrakło prawników uczonych; administracją nikt się naukowo nie zajmował. A ponieważ bez dobrobytu niema demokracji, nastąpić musiało też cofanie się ustroju społecznego.

Ustalił się w wieku XVII hierarchiczny porządek głównych urzędów senatorskich, niesenatorskich, koronnych, ziemskich i dworskich.

Sejmowanie było wadliwe, głównie z powodu drobiazgowości zajęć sejmowych; od sejmu czyniono zawisłemi szczegóły, które winna była załatwiać władza lokalna administracyjna. Wadliwem było też w niejednem sądownictwo, ale posiadało zawsze trzy kardynalne zalety: niezawisłość, jawność, ustność procedury. Wymiar sprawiedliwości tak dalece oddzielony był od wpływów tronu, że król nie posiadał nawet prawa łaski. Nader względną wartość miała natomiast wyborczość sędziów. Dotkliwym brakiem był też brak prokuratorji (niema procesu bez delatora)

i dziwny brak więzień (aresztu śledczego nie było). Skazani sami się zgłaszali do więzienia, ażeby uniknąć wyjęcia z pod prawa. Poziom osobisty sędziów miał być podniesiony krótkotrwałością ich urzędowania; mniemano, że dłuższe sędziowanie psuje sędziego. Sądownictwo stało się narzędziem intryg oligarchów. Przekupstwo istniało, ale nie w takim stopniu, jak pisuje się o tem w popularnej literaturze; olbrzymia część niesłusznych wyroków miała źródło w nieuctwie, a nie w przekupstwie. Leszczyński podawał projekty, z których wyniknęłoby powstanie stanu sędziów zawodowych, stałych, przez państwo opłacanych. Ponieważ jedynym prawnikiem zawodowym był obrońca sądowy, wynikał z tego w Polsce zbytni wpływ obrońców na sądownictwo. Naprawa trybunału była postanowiona w r. 1678, lecz doszła do skutku aż w r. 1726; uchwalono wtedy „korrekturę", złożoną ze 107 artykułów, omawiających wszystkie szczegóły sądownictwa. Ale nie mogło to poradzić na wadę zasadniczą: nieuctwo.

Litwa miała prawo sądowe spisane dokładniej od Korony. Trzy statuty litewskie zajmowały się głównie sądowem prawem. Językiem urzędowym na Litwie był i pozostał białoruski; letuwskiego nigdy nikt z Letuwinów nie zażądał.

Wiek XVII jest wiekiem klęski dla miast. Stan małych miast był przeraźliwy. Rzemiosła ginęły, statuty cechowe nie popierały twórczości, a samorząd miejski dostawał sie w ręce analfabetów i pijanic. Do wykonywania swej „magdeburgji" musieli najmować sobie uboższą szlachtę z okolicy. W mniejszych miastach królewskich powierzono starostom pieczę o ich obronność. Ci wyręczali się podstarościmi, którzy wchodzili w rozmaite spółki z Żydami na niekorzyść miast. Tym, którzy mieli stać na straży mienia miejskiego, zależało coraz bardziej na tem, żeby administracja miejska nie dostała się w ręce uczciwe.

Od administracji starościńskiej po miastach stała bez porównania wyżej administracja dziedziców po wsiach. Wyrobiło się prawo gromadzkie, przyznające gromadzie znaczny udział w zarządzie wsi.

Reformy nastają skutkiem podniesienia się oświaty i odrodzenia nauk. Od r. 1764 zaczynają się t. zw. reformy Czartoryskich.

Od r. 1766 poczyna się systematyczna gruntowna reforma, celem powrotu do pieniądza pełnowartościowego, ale sprawa kuleje z powodu czasów ciągle niespokojnych, i fałszowania monety polskiej przez pruskiego Fryderyka II. W administracji pierwsze reformy wprowadziły cztery t zw. jurysdykcje z komisjami skarbową, wojskową i innemi. Utworzono 7 prowincji skarbowych. Urządzono osobne sądownictwo skarbowe. Komisje posiadały biura przyboczne i nieco oficjalistów, t. j. właściwych urzędników. Administracja dochodów należała do t. zw. regentów skarbowych; kontrola do biura kontraregestracji. Zwierzchnikiem oficjalistów jest superintendent, przyjmujący ich na własną odpowiedzialność. Egzakcje, t. j. pobory podatków odbywały się w miejscach oznaczonych, do których w terminach pewnych zjeżdżali egzaktorowie.

Urzędy cłowe pograniczne dzieliły się na komory, przykomorki i obserwatorja. Akcyzę od napojów z reguły wypuszczano w dzierżawę. Od poboru czopowego było zaledwie 50 urzędników. Od stemplowego nie było zgoła osobnych oficjalistów.

Każda gałąź administracji posiada własne sądownictwo. Do spraw o królewszczyzny są sądy asesorskie. Wydział sądowy skarbowy ma własnego instygatora. Administracja skarbowa nie wymagała od swych urzędników wyłącznego poświęcenia się pełnieniu urzędu. Oficjalista miał z reguły własny majątek.

Za Rady Nieustającej (1767—1788) powstało pięć „departamentów": spraw zewnętrznych, wojny, policji, sprawiedliwości i skarbu. W sądownictwie najmniej przeprowadzono zmian; wprowadzono tylko osobne sądy na przestępstwa „przeciwko Rzpltej". Poziom stanu sędziowskiego podnosił się szybko. Miasta doznawały opieki ekonomicznej i zaprowadzono dla nich „komisje dobrego porządku", ażeby uporządkować finanse miejskie. Komisje te okazały się wprost dobrodziejstwem dla miast, uwalniając je od wyzysku klik władnących. Wielce odznaczyły się pełne zasługi urzędy departamentu policji o wielce szerokim zakresie władzy. W porozumieniu z tym departamentem działała komisja marszałków. Trudno pomyśleć jakiś dział pracy państwowej, żeby te urzędy, wzajemnie

się wspomagając, nie miały w nim nic do czynienia: troska o komunikacje, o stypendystów miast na uniwersytecie, zatrudniały ich na równi z kwestją bezpieczeństwa życia i mienia, których bezpieczeństwo budziło rzeczywiście aż podziw cudzoziemców.

W owych latach uzgodniono kurs oficjalny złotego z rzeczywistym; szkoda, że nie umiano operować kredytem państwowym i dlatego nie zdołano całkowicie opanować sytuacji finansowej. Podatki musiano ciągle podwyższać; zaprowadzono też monopol tabaczny. Specjalnego przygotowania od urzędników jeszcze nie wymagano. Konduita ich stała bardzo wysoko.

Za Sejmu Wielkiego pod kierunkiem Straży najmniej zmian było również w sądownictwie. Zanosiło się na szereg zmian przy wprowadzeniu kodeksu cywilnego i karnego — lecz tego nie doczekaliśmy się, choć było to już blizkiem.

W administracji skarbowej nawiązano do prac poprzednich, wprowadzając nowe jeszcze podatki (skórowy). Najgorliwszym członkiem komisji skarbowej był Tadeusz Czacki. Powiększa się ilość urzędników.

W lutym 1792 komisje koronna i litewska łączą się w jednę „skarbową obojga narodów". Państwo dzieliło się nadal na prowincje skarbowe. Funkcje scentralizowano w ręku superintendentów, lecz dbano o ciągły związek z władzami lokalnemi. Porządek panował wzorowy; każda sprawa służbowa musiała być załatwiona w ciągu tygodnia.

Jako organ zarządu lokalnego powstały komisje porządkowe cywilno-wojskowe. Zadaniem ich dopilnowanie porządku we wszystkiem, lecz zwłaszcza po miastach, jakkolwiek czuwać miały także nad stanem rolnictwa w województwie. Od poszukiwania złoży kruszców aż do oświaty ludowej (którą poczęto się zajmować), wszystko a wszystko mogło być porządkowane przez komisje „porządkowe". Z czasem byłyby się wytworzyły specjalne oddziały do danych spraw. Zdawano sobie doskonale sprawę z wielo stronności administracji publicznej. Komisyj tych było w całem państwie 72. Około półtora tysiąca szlachty służyło w nich całkiem darmo. Tylko kancelarje były płatne; najliczniejsza z nich liczyła urzędników pięciu.

Obok tego komisja policji obojga narodów miała trzy działy: bezpieczeństwa publicznego, wygody publicznej i sądowości policyjnej. Policja czuwa nad wszelkim „gwałtem", lub choćby zgorszeniem, dba o zdrowie okręgu (stara się o lekarzy, chirurgów, aptekarzy, akuszerki), dostarcza pomocy przy klęskach żywiołowych, dba o dobre miary i wagi, pilnuje poczt, traktów, spławów, ale też szynków, łaźni, pojazdów, oświetlenia etc. etc., słowem posiada zakres działania obszerniejszy od dzisiejszego. Policji zadaniem pilnować wolności druku, stać na straży tajemnicy listowej. Centralny zarząd komisji policji zatrudniał osób 158. Instrukcja intendentów świadczy, jak gorliwie trzeba było spełniać obowiązki. Cały ten dział służby publicznej celował poczuciem obywatelskiem, którego przykładem świecił minister policji, Ignacy Potocki.

Wieś a miasto zajmują w ustawach Sejmu Wielkiego bardzo nierówno miejsca. Pośród 490 ustaw tego sejmu raz tylko jest mowa o włościanach, gdy tymczasem o miastach mowa jest bez ustanku. Konstytucja Trzeciego Maja dopomogła przyjętemu już przez postępową część społeczeństwa programowi oczynszowania włościan, nadając z góry sankcję prawną wszelkim w tej sprawie dobrowolnym umowom pomiędzy dworem a chatą. Prawodawcy niczego nie narzucają, do niczego nie zmuszają więcej, jak tylko do dotrzymania umowy raz zawartej. Konstytucja Trzeciego Maja liczy na to, że społeczeństwo samo rzecz załatwi, bez przymusu. Liczono atoli jeszcze na coś innego, mianowicie na wielkie korzyści, jakie stan włościański odniesie z ponownego rozkwitu miast, na co się zanosiło. Rozkwitające miasta wchłaniałyby w siebie nadmiar ludności wiejskiej (jak to bywało w okresie od Kazimierza W. do początku XVII wieku), a skoro na wsi byłoby ludności rolniczej nie więcej, niż wymagała rzeczywista potrzeba, samą siłą okoliczności ludność ta nabierałaby większego znaczenia społecznego, dochodziłaby także do dobrobytu, a wobec tego poddaństwo ludu rozwiałoby się, jako coś nie dającego się utrzymać w poprawionych stosunkach społecznych. Urbanizacja kraju dopomogłaby najwięcej ludowi wiejskiemu.

Poręczono wolność handlu i przemysłu jednakowo osobom mieszczańskiego czy szlacheckiego pochodzenia, pozwolono mieszczanom kupować dobra ziemskie, rozciągnięto i na nich zasadę, że nie wolno więzić bez zlecenia sądowego, a rozszerzono wielce zakres samorządnej administracji miejskiej. Jurysdykcję starościńską zniesiono w zupełności. Zorganizowano na nowo sądownictwo miejskie. O „urządzeniu wewnętrznem miast“ wydano osobną ustawę. Samorząd oparto na posesjonatach, t. j. właścicielach nieruchomości miejskich, podział zaś administracyjny miasta zawisł od ilości domów. Podzielono je na cyrkuły i dozory. Wybory do władz miejskich dokonywane były na zgromadzeniach ludowych, a były dwojakie: miejscowe i wydziałowe. Wybierano wójta, ławników, radnych, kasjera, gminnych i deputatów na zebrania wydziałowe. Gminni dokonywali wyborów pośrednich prezydentów miasta. Zgromadzenia wydziałowe wybierały plenipotentów na sejm i sędziów apelacyjnych. Nadto uchwalały miejskie zgromadzenia ludowe podatki lokalne. Osobna ustawa określiła „ogólne prawidła względem urzędów miejskich“; osobna „urządzenie sądów miejskich i asesorji“.

Konfederacja Targowicka, poparta silnem wojskiem moskiewskiem, zniosła wszystkie ustawy sejmu Wielkiego. Ostatnie posiedzenie odbyło się dn. 27 maja 1792 roku; tu koniec dziejów administracji naprawdę polskiej.

W czasach porozbiorowych

z razu nie zmieniano pod zaborem rosyjskim niemal nic z administracji; ale w miarę wymierania urzędników polskich nie dopuszczano do wybierania nowych, a poczęto tu i ówdzie wprowadzać urzędy rosyjskie. Około roku 1795 były już wszędzie generał-gubernatorstwa.

W pruskim zaborze rozpoczęto germanizację zaraz od początku i starano się osłabić polską własność ziemską. Ustawę sądową wprowadzono też od razu pruską. Zabór podzielono na pięć departamentów, w których sprawowali administrację landrat na wsi, a stadtrat w mieście. Regencja stanowiła instancję wyższą.

W Austrji wiele złego narobiły t. zw. reformy józefińskie. Szlachta utraciła od razu samorząd i podzielono ją na dwa stany: magnacki i rycerski. We Lwowie odbywały się zjazdy prowincji, niemal wyłącznie szlacheckie, na „sejmy postulatowe“, których całem uprawnieniem było wnoszenie próśb za zgodą cesarskiego namiestnika. Kraj podzielono na cyrkuły i dystrykty. Od roku 1785 wprowadzono język niemiecki do sądów. W administracji wprowadzono system władzy jednoosobowej, poruczając władzę kreishauptmanom. Gminę wiejską organizowano na nową modłę od roku 1784. W miastach zniesiono wybory od roku 1805.

Podczas wojen napoleońskich utworzone Księstwo Warszawskie otrzymało konstytucję ułożoną w kancelarji Napoleona, a nader szczupłą; stanowiła ona stanowczo cofnięcie się wobec tego, co dawała „ustawa rządowa“ Trzeciego Maja. Zatrzymano uprzywilejowanie szlachty, a sejmy posiadały znaczenie tylko doradcze przy rządzie, i to tylko do spraw skarbowych i sądownictwa; nawet dyskusja była wykluczoną. Rząd stanowiła Rada Stanu, która dzieliła się na sekcje sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, wojny i skarbu; sprawy policyjne poprzyłączano najrozmaiciej do rozmaitych sekcji. Administracja urządzoną była zupełnie według francuskich wzorów, a Francja urządzona była nadzwyczaj centralistycznie. Księstwo dzieliło się na 10 departamentów pod prefektami; departament dzielił się na powiaty pod podprefektami, którzy mieli urzędników pomocniczych. Lokalna administracja obmyślona była szczegółowo, ale pod urzędnikami z nominacji. W każdem mieście urzędował przynajmniej jeden intendent policji. Po raz pierwszy powstała w Polsce biurokracja. Nawet Rady prefekturalne składały się z urzędników, tylko urzędujących kollegjalnie. Francuski system administracji niewiele dopuszczał samorządu w miejskich radach municypalnych; cały ten samorząd polegał na tem, że wolno było wyrażać życzenia w sprawach administracji lokalnej, i że rozkładano ryczałt podatkowy na gminy, i członków gminy. Ani nawet rady departamentowe i powiatowe nie stanowiły czynnika samorządnego.

W sądownictwie nowością były sądy pokoju, mogące nakładać na strony przymus ugody na próbę. W każdym departamencie istniał trybunał pierwszej instancji, a w Warszawie sąd apelacyjny. Wprowadzono kodeks napoleoński

który w znacznej części obowiązuje dotychczas w b. Kongresówce, która odziedziczyła go po Księstwie Warszawskiem. W sprawach karnych obowiązywało prawo pruskie i austrjackie.

Królestwo Kongresowe powstało po rozbiorze Księstwa Warszawskiego, rozdzielonego pomiędzy wszystkie trzy państwa rozbiorowe. Obejmowało zaledwie trzecią część dawniejszego Księstwa.

Na czele kraju stała Rada Stanu, której wydział ściślejszy stanowiła Rada administracyjna. Wydziałów rządowych było pięć, a zwano je częściej Komisjami. Sprawy wewnętrzne połączone były z policją w jednej komisji. Organami wykonawczemi miały być komisje wojewódzkie.

Na sejmikach, dostępnych tylko szlachcie, wybierano posłów sejmowych, członków rady wojewódzkiej, i układano listę kandydatów na urzędy publiczne. Rady wojewódzkie stanowiły rodzaj wyższej instancji ponad sejmikami i zgromadzeniami gminnemi.

Od początku myślał car o kurczeniu tej konstytucji. Ogłoszona w r. 1816 „organizacja władz administracyjnych“ przyznaje wprawdzie Radom wojewódzkim szerokie pole działania, ale tylko na papierze, ponieważ Rady te pozbawione były własnych funduszów, a nie miały prawa nakładania podatków lokalnych. Samorząd miejski (pod prezydentami i burmistrzami) był zapowiedziany, ale miasta nie doczekały się własnych urzędników.

W roku 1825 zniesiono jawność posiedzeń sejmowych, co równało się niemal zniesieniu ustroju sejmowego.

Podłoże ekonomiczne Kongresówki było fatalne; minister skarbu, Ksawery Lubecki, zdziałał dużo, lecz nie zdołał doprowadzić do posiadania własnych fabryk broni — co się odbiło następnie na powstaniu listopadowem 1831 roku.

Drugim tworem kongresu wiedeńskiego było „Wolne niepodległe i ściśle neutralne miasto Kraków“ pod kierownictwem „senatu rządzącego“, a naprawdę pod rządem trzech rezydentów państw rozbiorowych.

W Rosji do roku 1861 po upadku powstania listopadowego miał obowiązywać Statut organiczny

z r. 1832, ale postanowienia jego nigdy nie były wprowadzone w życie. Kongresówka, wcielona do Rosji, dostała gubernie, gubernatorów cywilnych, komisarzy rządowych, naczelników powiatu, Moskali. Na wsi dziedzic był wójtem; do wyborów rad gminnych nie dopuszczono. W r. 1847 wprowadzono rosyjskie prawo karne, w r. 1850 zniesiono linję graniczną celną pomiędzy b. Kongresówką a Rosją.

W Kraju Zabranym, t. j. w ziemiach dawnego W. Księstwa litewskiego pod gubernatorami zarządzali powiatami sprawnicy. W każdej gubernji były Izby skarbowe. Policja na wsi należy do niższego urzędu ziemskiego, w mieście do horodniczego.

Ponad guberniami stoi generał-gubernator, w Kijowie i w Wilnie. Jest on niemal samowładnym panem swej prowincji.

Od roku 1810 ograniczano coraz bardziej szlacheckie sejmiki; po upadku powstania listopadowego dopuszczano do nich tylko osoby najzamożniejsze w powiecie. W r. 1840 zniesiono statut litewski. Odtąd też wszystkie urzędy były z nominacji.

W zaborze pruskim utworzono Wielkie Księstwo Poznańskie z osobnym namiestnikiem, który zwoływał sejm prowincjonalny i sejmiki powiatowe. Sejm taki składał się ze stanu rycerskiego, z miast i z gmin wiejskich. Podobnież było w Prusiech Królewskich. Sejm poznański występował często z petycjami w sprawie języka polskiego. Głos stanowczy posiadał tylko w zakresie samorządu gminnego. Poznańskie podzielone zostało na dwa obwody regencyjne, poznański i bydgoski, a te na powiaty, których obszar zmniejszano ciągle. Regencje wykonywały wszelką władzę administracyjno-policyjną, z wyjątkiem zakresu podatków pośrednich. Urzędowanie było szybkie, bo w biurach panowała decentralizacja.

Po upadku powstania listopadowego ustało osobne namiestnictwo W. Księstwa Poznańskiego, a w administracji lokalnej cofnięto się ze stanowiska liberalnego na ograniczanie cenzusowe, dające coraz więcej przewagi ludności niemieckiej.

Znaczniejsze zmiany w administracji przeprowadzono w latach 1876 do 1883 z radami i wydziałami obwo-

dowymi. W roku 1883 utworzono rady prowincjonalne. Wiele ulepszeń administracyjnych, powprowadzanych w innych prowincjach królestwa pruskiego, nie zaprowadzano umyślnie w Poznańskiem.

Samorząd polegał na okręgach wójtowskich, gdzie wójt był wprawdzie urzędnikiem rządowym, ale w każdej wsi wybierano sołtysa, a ten został następnie i sędzią wiejskim kierownikiem miejscowej policji i zawiadowcą majątku gminnego. Gmina mogła wybierać radę gminną, a wybory te były kurjalne. Zwierzchnik gminy był wybieralny, a płatny; nie musiał zaś pochodzić z obywateli tej gminy. Wytworzył się specjalny zawód zwierzchników gminnych.

W miejskim samorządzie Rada miejska obraduje, a egzekutywa należała do magistratu i burmistrza. Od r. 1831 podwyższono i tutaj bardzo cenzus majątkowy wyborczy. Do roku 1831 obowiązywało niemało dawnych przepisów z czasów Księstwa Warszawskiego.

Władzą samorządu powiatowego były stany powiatowe, zwane u nas sejmikami powiatowymi. Od r. 1872 obowiązywała w państwie pruskiem nowa ordynacja powiatowa, nie tak już stanowa, ale w Poznańskiem jej nie zaprowadzono, bo przestarzały ustrój stanowy okazywał się korzystniejszym dla niemczyzny.

W zaborze austrjackim do r. 1867 wzmacniano ciągle system germanizacyjny. W r. 1817 przeprowadzono nową organizację sejmów postulatowych, których obrady przedłużały się już do dwóch tygodni. Dozwolono sejmowi wybierać Wydział do egzekutywy, ale przynajmniej połowa jego członków musiała znać język niemiecki.

W r. 1811 nastał nowy kodeks cywilny austrjacki, który obowiązywał przeszło sto lat. W administracji nic ważniejszego się nie zmieniło aż do r. 1848. Zaczyna się wtedy okres układania, ogłaszania i ciągłego odwoływania konstytucji, aż dopiero w r. 1867 uchwalono t. zw. ustawy zasadnicze i zaczyna się okres rzeczywiście konstytucyjny. Równocześnie nadano zaborowi austrjackiemu autonomję. Nieco starszą jest atoli próba samorządu w Kongresówce.

Reformy Wielopolskiego zaczynają się w r. 1861. W roku następnym otrzymał w Petersburgu pełnomocnictwa tak znaczne, iż prócz policji i wojska

podlegało mu wszystko. Przywrócił Radę Stanu, komisję oświaty, utworzył odrębny zarząd komunikacji i stał się twórcą rozległego samorządu. A wszystko to było w ręku polskiem, bo w sądzie, w szkole i w urzędzie wprowadzono polski język urzędowy.

Każdy powiat otrzymywał samorządną Radę, w której wszystkie stany były zrównane; mógł zostać jej członkiem i chłop, jeżeli płacił 6 rubli podatku rocznie, a umiał czytać i pisać. Z członków rad powiatowych powstawały z wyboru rady gubernjalne. W miastach większych utworzono rady miejskie, które musiały sprawozdanie ze swych czynności ogłaszać co roku drukiem; w małych był tylko magistrat. Zabierał się Wielopolski do załatwienia kwestji włościańskiej, gdy w tem wybuchło powstanie i zmiotło wszystkie jego reformy, a po upadku powstania język polski zniknął z urzędowania.

Samorząd galicyjski stanowi ostatni etap dziejów administracji polskiej, gdyż obowiązywał aż do samego końca istnienia monarchji austrjackiej. Sejmy krajowe istniały od r. 1861, lecz z kompetencją nader szczupłą. Sejm galicyjski wiosną roku 1866 opracowywał szereg projektów do samorządu lokalnego, lecz dopiero klęska Austrji pod Sadową otwarła pole samorządowi, połączonemu z uznaniem praw języka polskiego. Od roku 1876 zasiadał zawsze w rządzie osobny minister dla Galicji.

Prawo głosowania opierało się na systemie kuryalnym: większa i mniejsza własność, miasta, Izby handlowe. Kompetencja sejmu rozszerzała się stopniowo, lecz nieustannie, jakkolwiek nigdy nie zdołano doprowadzić do tego, żeby namiestnik odpowiedzialny był przed sejmem. Wydział Krajowy, władza wykonawcza sejmu, stawał się prawdziwie polskim rządem nad krajem.

Administracja była podwójna, rządowa i samorządna: starostwo i rada powiatowa. Administracja lokalna tak po miastach, jako też po wsiach, była wyłącznie samorządna, ale urzędy samorządu musiały za to wyręczać władze rządowe w załatwianiu rządowego zakresu działania w gminach wiejskich i miejskich, co nazywano „poruczonym zakresem działania“ urzędów autonomicznych. Powiatów było długo 74, pod koniec 79.

Wieś dzieliła się na dwa terytorja administracyjne: na gminę wiejską i obszar dworski. Właściciel obszaru dworskiego jest na obszarze swej posiadłości tem samem, co wójt i zwierzchność gminna na terytorjum gruntów włościańskich. Przy wójtach są rady gminne. Policja należy cała do wójta, nawet w karczmach na obszarze dworskim położonych.

W wyborach samorządnych obowiązywał system kuryalny, oparty po większej części na cenzusie podatkowym. Kraków i Lwów posiadały odrębne swoje statuty, któremi się rządziły.

Każdy powiat administracyjny (starostwo) mieścił w sobie kilka okręgów sądowych pierwszej instancji, t. zw. sądów powiatowych. Kilka powiatów podlegało sądowi obwodowemu, a sądami trzeciej instancji były sądy krajowe wyższe we Lwowie i w Krakowie. Od roku 1869 istniały sądy przysięgłych.

KSIĄŻNICA PODLASKA im. Łukasza Górnickiego Nr 1981 A KS. ARCHIWALNY w Białymstoku

SPIS ROZDZIAŁÓW.

str.

Przedmowa I

Rozdział I. Za Piastów.

1. Państwo i administracja 1
2. Początki organizacji polskiej 2
3. Ustrój grodowy 5
4. Stosunek społeczeństwa do państwa 9
5. Zmiany w okresie dzielnicowym 13
6. Zawiązki nowej administracji 19
7. Państwo stanowe, decentralistyczne 27
8. Prawo ziemskie a magdeburskie 32
9. Ustawa finansowa i uzupełnienie administracji 45

Rozdział II. Za Jagiellonów.

1. Pierwszy okres wpływów polskich na Litwie 50
2. Geneza parlamentaryzmu 55
3. Odrębności pruskie do roku 1466 66
4. Wieś a miasto w XV wieku 71
5. Sejmy 83
6. Urzędy główne od wieku XVI 91
7. Sądownictwo w wieku XVI 103
8. Wieś a miasto w XVI wieku 114
9. Moneta i budżet 122
10. Skarb nadworny i pospolity 132
11. Administracja skarbowa od XVI wieku 148

Rozdział III. Wiek XVII i XVIII.

1. Skarb i moneta do połowy XVIII w. 166
2. Urzędy główne i sejmowanie do połowy XVIII w. . . . 174
3. Sądownictwo do połowy XVIII w. 184
4. Miasto a wieś do połowy XVIII w. 193
5. Reformy Czartoryskich 200
6. Za Rady Nieustającej 211
7. Sejm Wielki 225
8. Miasto a wieś w ustawach Sejmu Wielkiego 243

Rozdział IV. W czasach porozbiorowych.

1. Do roku 1807 252
2. Księstwo Warszawskie 256
3. Królestwo Kongresowe 270
4. W Rosji do roku 1861 279
5. W zaborze pruskim 284
6. W zaborze austrjackim do r. 1867 294
7. Reformy Wielopolskiego 297
8. Samorząd galicyjski 301

Streszczenie książki 313

Biblioteka Publiczna 5075 w Białymstoku

5075