

Kopczyński, Michał

Prawo czy obowiązek? Funkcje urzędów w Rzeczypospolitej i Szwecji XVII wieku

Przegląd Historyczny 82/3-4, 371-381

1991

Artykuł umieszczony jest w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych, tworzonej przez Muzeum Historii Polski w Warszawie w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego.

Artykuł został opracowany do udostępnienia w Internecie dzięki wsparciu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dofinansowania działalności upowszechniającej naukę.

MICHAŁ KOPCZYŃSKI

Prawo czy obowiązek? Funkcje urzędów w Rzeczypospolitej i Szwecji XVII wieku

Kurt Ågren in memoriam

Rok 1680 uznawany jest za jedną z przełomowych dat w nowożytnej historii Szwecji. W tym właśnie roku Karol XI dokonał bezkrwawego zamachu stanu i dzięki poparciu stanów objął władzę absolutną eliminując wpływy dominującej dotąd w państwie rady (*riksråd*). Wśród następujących potem wydarzeń, z których najistotniejsze to reorganizacja systemu finansowania armii (wprowadzenie tzw. *indelningsverket*), restytucja dóbr domeny (*reduktion*) i deklaracja stanów o suwerenności monarchy, nie ostatnie miejsce zajmuje proces wytoczony członkom regencji rządzącej w okresie małoletności króla (1660-1672)¹.

Exemplum sine exemplo — jak określili proces główny oskarżony, kanclerz Magnus Gabriel De la Gardie² — polegało na tym, że przed sądem postawiono wszystkie osoby, które w okresie regencji należały do rady, w tym i te, które piastowały pięć urzędów ministerialnych — a więc ludzi skupiających w swych rękach całą władzę w kraju przez okres dwunastu lat. Byli to niemal bez wyjątku członkowie najstarszych rodów arystokratycznych. Sześćdziesięciu czterech sędziów wyłonionych spośród wszystkich stanów *riksdagu* miało rozstrzygnąć czy i o ile słuszne są gromadzone i dokumentowane już od 1675 roku zarzuty o spowodowanie przez regentów ruiny skarbu szwedzkiego.

Wśród kilkudziesięciu wysuniętych wobec wszystkich podsądnych zarzutów wyróżnić można dwie kategorie: oskarżenia o marnotrawstwo środków budżetowych i zarzuty o czerpanie nieuzasadnionych korzyści materialnych z pełnionych urzędów³. Wśród tych ostatnich wymieniono między innymi: używanie funkcjonariuszy korony do wypełniania poleceń prywatnych, zagarnięcie materiałów należących do korony, podwyższanie sobie pensji i rozdawanie we własnym kręgu nadań z domeny królewskiej. Niektórzy spośród oskarżonych

¹ Przebieg procesu omawia szczegółowo R. B l o m d a h l, *Förmyndarräfstens huvudske. En studie i Stora Kommissionens historia*, Stockholm 1963.

² Tamże, s. 251.

³ Akt oskarżenia dzielił się na trzy części: zmniejszenie dochodów korony, zwiększenie wydatków i nieudolne zarządzanie organami administracji centralnej. Wszystkie z nich zawierały w sobie zarówno zarzuty o złe zarządzanie jak i o korzyści osobiste. Oskarżonych skazano zarówno na zwrot skarbowi równowartości zagarniętych sum i usług, jak i na zrekompensowanie szkód wynikłych wskutek złego zarządzania. O tym, że dostrzegano różnicę między jednym a drugim świadczy fakt, że odpowiadając na prośby o łaskę Karol XI zażądał w pierwszej kolejności zwrotu korzyści osobistych, pozwolił natomiast na przedłużenia terminu zwrotu innych należności, R. B l o m d a h l, op. cit., s. 610.

gotowi byli bez oporu na potrącenie wyliczonych z tego tytułu sum ze swych wierzytelności wobec korony⁴.

Posługując się, rzecz charakterystyczna, argumentami zaczerpniętymi z prawa prywatnego⁵, oskarżyciele obalali kolejne punkty obrony oskarżonych, wskazując przy tym, że w warunkach kryzysu finansowego w jakim znalazła się Szwecja najwyżsi dygnitarze zobowiązani byli powstrzymać się od czerpania nadmiernych korzyści finansowych. „To, że któryś z ministrów ponosi duże wydatki, wcale nie oznacza, że jego pensja powinna być podniesiona” – głosiło oświadczenie trybunału⁶. Przechodził on też do porządku nad argumentami o wielkich zasługach podsądnych⁷.

Przywołując wspomniany proces chcemy podkreślić dwie jego charakterystyczne cechy. Chodzi przede wszystkim o charakter wysuniętych zarzutów. Nie sądzono bowiem za ogólnie pojętą zdradę, choć tego typu oskarżenia wysuwano jeszcze w 1675 r., lecz za złe i nieumiejętne sprawowanie najwyższych urzędów⁸. Pociągnięcie do odpowiedzialności za przywłaszczenie należących do korony kilku beczek prochu lub papieru i atramentu, których użyto w celach prywatnych, a nie służbowych, dowodzi istnienia kryteriów oceny sposobu sprawowania urzędów przez najwyższych dygnitarzy, w tym umiejętności rozdzielania stanowiska-urzędu od piastującej go osoby. Proces regentów nie byłby oczywiście możliwy gdyby nie doszło do absolutystycznego zamachu stanu Karola XI. Wyciągnięcie na światło dzienne podczas rozprawy problemu korupcji najwyższych dygnitarzy również nie powinno dziwić, zważywszy, że to właśnie w warunkach konfliktu politycznego milcząco dotąd akceptowane procedury uznawano za przejaw karygodnych nadużyć⁹. Już jednak wcześniej, w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, niektórym wysokim urzędnikom stawiano podobne zarzuty¹⁰, co pozwala wnosić, że oskarżenie regentów o korupcję nie powinno być interpretowane wyłącznie jako spektakularny przykład montowania procesu politycznego mającego skompromitować oskarżonych, lecz jako dopełnienie dłuższego procesu rozbudowy administracji i odgórnego dyscyplinowania jej funkcjonariuszy.

Drugą cechą charakterystyczną procesu regentów było stałe przewijanie się w argumentacji oskarżycieli zasady prymatu dobra państwa nad racjami poszczególnych osób, szczególnie w sytuacjach krytycznych dla państwa. Jest to tym bardziej godne podkreślenia, że ówczesna Szwecja właściwie przez cały okres swej mocarstwowości znajdowała się w stanie wojny, względnie ostrego kryzysu finansowego, nasilającego się zwykle wraz z zakończeniem działań wojennych.

*

Es ist allgemein bekannt, dass in Schweden vor 200 Jahren eine grosse Unordnung herrschte, und dass die Schweden aus verschiedenen Gründen, obwohl seit dem ein Erbreich geworden war, dort erst Karl XI. durch die öffentlichen

⁴ Np. Sten Bielke i Nils Fleming, R. B l o m d a h l, op. cit., s. 243-244.

⁵ Tamże, s. 300.

⁶ Tamże, s. 301-302.

⁷ Tamże, s. 305.

⁸ I tak nie pociągnięto regentów do odpowiedzialności za decyzje polityczne prowadzące do wojny bremeńskiej, rozliczono ich natomiast ze źle rozdysponowanych kwot przeznaczonych na wojnę. Tamże, s. 553.

⁹ A. M ą c z a k, *Rządzący i rządeni*, Warszawa 1986, s. 240-241.

¹⁰ G. R y s t a d, *Johan Gyldenstierna, rådel och kungamakten. Studier i Sveriges inre politik 1660-1680*, Lund 1955, s. 59 nn.

*übereinkommen von 1680 und 1682 die absolute Macht erhalten hatte, eine Gute Ordnung schaffen konnten*¹¹.

Powyzsza opinia wyszła spod pióra jednego z głównych doradców cara Piotra I w zakresie reform administracyjnych, byłego urzędnika w służbie szwedzkiej, Heinricha Ficka. Nie ulega wątpliwości, że przypisywanie wszystkich zasług absolutyzmowi było zabiegiem mającym na celu przypodobanie się carowi i Fick zdawał sobie sprawę, że panujący w Szwecji „dobry porządek” nie był prostą konsekwencją wprowadzenia absolutyzmu, lecz następstwem długotrwałego procesu rozbudowy administracji i dyscyplinowania jej funkcjonariuszy. Proces ten rozpoczął się za rządów Gustawa Adolfa, ale szczególnego tempa nabrał dopiero po jego śmierci i trwał nieprzerwanie aż po koniec stulecia. Tylko w latach 1650-1690, a więc w okresie, w którym ukształtowane już były podstawy ustroju administracyjnego państwa, liczba urzędników zatrudnionych we władzach centralnych wzrosła o prawie 30%¹². Nowe urzędy nie były tworzone dla zaspokojenia potrzeb finansowych korony, jak to miało miejsce na przykład we Francji, lecz każdy z nich miał ściśle określone przeznaczenie i miejsce w hierarchii.

Cechami charakterystycznymi powstającej administracji były: ścisła jej hierarchizacja i specjalizacja, podporządkowanie urzędników zasadom odgórnie narzuconej dyscypliny oraz uporządkowanie systemu wynagradzania według zasady „płaca za pracę”. Konsekwencją zastosowania powyższych zasad przy budowie królewskiego aparatu urzędniczego wszystkich szczebli były narodziny nowego sposobu traktowania urzędów, którego istotnym elementem było odróżnienie osoby urzędnika od piastowanego urzędu.

Jeszcze w XVI wieku członkowie rady funkcjonowali w charakterze doradców króla i wykonywali kierowane do nich *ad hoc* polecenia. W stuleciu następnym zaś (poczynając od objęcia władzy przez Gustawa Adolfa w 1611 roku) poszczególne urzędnicy, w tym i ministrowie, otrzymywali możliwie precyzyjnie określony zakres kompetencji, w który nie wolno było ingerować innym funkcjonariuszom¹³. Specjalizacja ta pogłębiała się w miarę rozrostu administracji centralnej i lokalnej. O tym jak wielką rolę przywiązywała arystokratyczna regencja z lat 1632-1648 do właściwego podziału kompetencji, świadczy paragraf 17 *regeringsformen* z 1634 roku, w którym grożono karą wszystkim tym, którzy dążyć będą do rozszerzenia swych kompetencji kosztem innych urzędów¹⁴.

Nie mniej istotne znaczenie w procesie tworzenia urzędów odegrało podporządkowanie wszystkich urzędników zasadom ścisłej dyscypliny regulującej zasady podległości wewnątrz administracji, której zwierzchnikiem najwyższym był król, a także wyznaczającej stały czas i miejsce pracy. Już w powstałym w 1613 roku regulaminie sądu apelacyjnego (*Svea Hovrätt*) sprecyzowano godziny urzędowania. W napisanym pięć lat potem regulaminie skarbu nałożono na urzędników kary za spóźnianie się do urzędu, a w podobnym dokumencie regulującym funkcjonowanie kancelarii (1626 rok) zapowiedziano karanie urzędników zajmujących się podczas godzin pracy sprawami prywatnymi lub „prowadzących niepotrzebne dysputy, szczególnie wtedy gdy czeka

¹¹ Cytuję za N. Runeby, *Das „Bedingte Erbreich“: Schweden [w:] Der Dynastische Fürstenstaat*, hrsg. J. Kunisch, Berlin 1982, s. 293.

¹² D. G a u n t, *Utbildning till statens tjänst. En kollektiv biografi av stormaktstidens hovrättsauskultanter*, Uppsala 1975, s. 86.

¹³ A. F l o r é n, *Nya roller, nya krav. Några drag i den svenska nationstatsformering*, „Historisk Tidskrift” 1987, s. 510.

¹⁴ E. H i l d e b r a n d, *Sveriges regeringsformer 1634-1809 samt konungsförsäkringar 1611-1800*, Stockholm 1896, s. 15.

na nich praca"¹⁵. Tak więc już sama próba wtłoczenia urzędników w gorset biurokratycznej rutyny wymagała od autorów tych instrukcji rozróżnienia sfery prywatnej i publicznej, podziału czasu na czas pracy i czas wolny, a także podziału czynności na służbowe i prywatne.

Podobne zasady dyscypliny odnosiły się i do najwyższych dygnitarzy. Jak głosił napisany przez kanclerza Axela Oxenstierne regulamin obrad rady, ci jej członkowie, którzy nie uważali podczas posiedzeń lub włączali się do dyskusji nie w porę podlegać mieli karom pieniężnym. Rozporządzenia, które wyszły spod jego pióra ustalały terminy zebrań rady i poszczególnych kolegiów, w których pracy uczestniczyli radcy. Nieobecność podczas posiedzeń, czy nawet nie zgadzanie się z konkretną decyzją nie zwalniały radców od obowiązku podpisania tekstu uchwały¹⁶.

Trzecim elementem, o kluczowym znaczeniu dla procesu rozróżniania sfery prywatnej i publicznej, stało się uporządkowanie systemu wynagradzania urzędników. W XVI wieku, a nawet w okresie panowania Karola IX, licznie rozdawane w formie lenn (*förlänningar*) nadania z domeny miały charakter dowodów łaski królewskiej, a zarazem stanowiły ważny oręż w walce politycznej, szczególnie w okresie konfliktu między Karolem Sudermańskim a Zygmuntem¹⁷. Radykalna zmiana w sposobie ich traktowania nastąpiła wraz z objęciem władzy przez Gustawa Adolfa. Zakrojona na szeroką skalę rewizja nadań prowadzona od pierwszych miesięcy rządów nowego monarchy stanowiła wstęp do reformy. Od początku trzeciej dekady XVII stulecia coraz wyraźniejsza stała się tendencja do wiązania lenn z konkretną służbą na rzecz korony w armii lub w administracji. Towarzyszyła jej praktyka obliczania w pieniądzu dochodu z poszczególnych nadań i ich gradacja w zależności od pozycji obdarowanego w hierarchii urzędów. Gdy dochód z lenna przekraczał wartość służb, zobowiązywano beneficjentów do zwrotu nadwyżki na ręce królewskich wójtów¹⁸.

Kolejnym krokiem na drodze do systematyzacji zasad wynagradzania urzędników było postanowienie zawarte w paragrafie 48 *regeringsformen*. Stanowił on, że urzędnik powinien być wynagradzany odpowiednio do rangi i wymagań piastowanego przez niego urzędu, ale tylko w granicach możliwości finansowych państwa. Każdy urzędnik winien być, zgodnie z użytym w dokumencie stwierdzeniem, zadowolony ze swego uposażenia i nie wolno mu, bez ważnego powodu, pod pozorem zbyt niskiego wynagrodzenia zrezygnować ze służby. Nie oznaczało to oczywiście zaniku nadań o charakterze dowodów łaski królewskiej, które przybrały formy donacji (*donationer*) i stanowiły dodatkowe wynagrodzenie za długoletnią służbę, względnie zastaw za udzieloną koronie pożyczkę. Płynące z nich dochody były nie do pogardzenia i zwykle wielokrotnie przekraczały dochody z lenn. Niemniej jednak opisany powyżej system wynagradzania nie pozostawiał możliwości dowolnego żądania coraz to nowych donacji¹⁹.

¹⁵ A. F l o r é n, op. cit., s. 511.

¹⁶ Zob. wypowiedź Axela Oxenstierne w *Sweden as a Great Power 1611-1697. Government, Society, Foreign Policy*, ed. M. R o b e r t s, London 1968, s. 37; zob. też R. B l o m d a h l, op. cit., s. 248. Regulamin obrad rady „Ordning vid regeringens deliberationer att holla”, [w:] *Axel Oxenstierna skrifter och brevväxling*, I:1, s. 286.

¹⁷ S. A. N i l s s o n, *Förvalningen och länen i striden mellan Sigismund och hertig Karl*, [w:] *Vetenskap och omvärdering*, Göteborg 1986.

¹⁸ T e g o ż, *Från förlänning till donation. Godspolitik och statshushållning under Gustav II Adolf*, „Historisk Tidskrift” 1968, s. 419nn.

¹⁹ P. E n g l u n d, *Det hotade huset. Adliga föreställningar om samhället under stormaktstiden*, Stockholm 1989, s. 65nn.

Uzależnienie urzędników od wypłacanych przez skarb wynagrodzeń wiązało ich z koroną dodatkowymi więzami materialnej wspólnoty interesów. Jak dalece posunięta była ta zależność świadczy fakt, że około roku 1680 dla większości szlachty wynagrodzenia płacone przez skarb państwa stanowiły główne źródło utrzymania²⁰. W podobnej sytuacji znajdowała się również część najwyższych dygnitarzy, nawet tacy jak pochodzący z jednego z najstarszych szwedzkich rodów arystokratycznych podskarbi z lat 1672-1684, Sten Bielke, którego roczna pensja wypłacana ze skarbu z tytułu pełnienia urzędów stanowiła 40% całego dochodu rocznego. Jeśli wziąć pod uwagę wysokie podatki obciążające dobra ziemskie Bielkego, wówczas okaże się, że pensja — jeżeli oczywiście byłaby regularnie wypłacana — stanowiłaby 51% całego dochodu. Nic więc dziwnego, iż nawet część starej tytularnej arystokracji gotowa była poprzeć Karola XI²¹, mimo, iż redukcja była jednym z głównych punktów programu absolutnej monarchii.

Podsumowując powyższe uwagi trzeba podkreślić, że szybka modernizacja struktury politycznej Szwecji w XVII wieku możliwa była dzięki konsekwentnemu dążeniu rządzących — tak monarchów jak i arystokratycznej oligarchii — do rozbudowy aparatu administracyjnego i optymalizacji jego efektywności. W wyniku tego procesu w krótkim czasie powstała w Szwecji liczna warstwa urzędnicza, skupiająca zarówno znaczny odsetek całej szlachty jak i licznych plebejskich arystów. Grupa ta miała już w połowie XVII wieku stać się stronnikiem korony w walce ze zgrupowaną w radzie arystokracją. Co więcej, przebieg parlamentarnego zamachu stanu Karola XI w 1680 roku wykazał, że tylko nieliczna część szlachty, kilkanaście rodów arystokratycznych dominujących w radzie, miała przeciwne interesy i nie poczuwała się do solidarności z postulatami stronnictwa popierającego pretensje króla²².

Naszkiecowany tu proces nie przebiegał oczywiście bez zakłóceń. Jeszcze w połowie XVII w. poszczególne kolegia wkraczały sobie nawzajem w kompetencje. Urzędnicy zmuszeni wieloletnimi zaległościami w wypłacaniu poborów szukali protektorów wśród dygnitarzy, względnie łupili bezlitośnie petentów. Najwyżsi dygnitarze wymykali się ze Sztokholmu aby nie uczestniczyć w pracach rady i skarżyli się na przekraczający ich możliwości nawał obowiązków²³. Mimo to, niezbędne kroki na drodze do stworzenia racjonalnych kryteriów oceny pracy urzędników wszystkich szczebli zostały zrobione. Wtłoczenie urzędników w gorset biurokratycznej rutyny, ich specjalizacja i profesjonalizacja, narzucenie dyscypliny oraz uregulowanie kwestii wynagrodzeń zgodnie z zasadą „płaca za pracę”, prowadziło do wczesnego wykształcenia się jednego z najważniejszych pryncypiów charakteryzujących nowoczesną biurokrację — rozdzielenia osoby od sprawowanego przez nią urzędu. W konsekwencji kryteria efektywności i kwalifikacji przy nominacjach na urzędy zyskały jeszcze w XVII w. przewagę nad kryterium urodzenia. Wszystkie te przemiany zapoczątkowano na długo przed rokiem 1680. Omówiony na wstępie proces regentów stanowił logiczną ich konsekwencję.

²⁰ Tamże, op. cit., s. 153.

²¹ K. Å g r e n, *Gods och ämbete. Sten Bielkes inkomster inför riksdagen 1680*, „Scandia” 1965, s. 232, 241.

²² B. A s k e r, *Officerarna och det svenska samhället 1650-1700*, Uppsala 1983, s. 132nn.

²³ Zob. listy nieopłacanych w terminie urzędników w Riksarkivet Stockholm, Axel Oxenstiernes samling E 794; o proflitach z urzędów zob. N. R u n e b y, *Monarchia mixta. Maktfödelningsdebatt under den tidigare stormaktstiden*, Uppsala 1962, s. 470 nn.; o pracy rady i kolegiów: M. R o b e r t s, *Oxenstierna in Germany 1633-1636*, „Scandia” 1982, s. 68-69.

*

Cechą charakterystyczną ustroju politycznego Rzeczypospolitej w XVI-XVIII w. było długie trwanie elekcyjnej monarchii parlamentarnej, w której urzędy pełniły przede wszystkim funkcję wyznacznika prestiżu społecznego i niekiedy źródła dodatkowych dochodów. Obowiązki publiczne stanowiły dodatek i to dodatek często uznawany za uciążliwość. Urząd senatorski, najczęściej pozbawiony precyzyjnych obowiązków, traktowany był jako prawo wypowiedzania się w sprawach publicznych, cenzurowania posunięć monarchy i domagania się kolejnych nadań za realne lub domniemane służby. Groźnie brzmiące przepisy o karaniu nieobecnych na sejmach lub nie rezydujących przy królu senatorów pozostawały jedynie na papierze.

Przetrwanie licznych urzędów pozbawionych realnych kompetencji było z jednej strony konsekwencją trwania związanych z nimi uposażeń²⁴, a z drugiej – i to był chyba czynnik ważniejszy – następstwem braku innych wyznaczników prestiżu społecznego w obrębie stanu szlacheckiego. O słuszności tej ostatniej tezy świadczą częste spory o charakterze ceremonialnym wybuchające między senatorami i kurczowe trzymanie się tradycyjnej gradacji urzędów stawiającej niżej pod względem prestiżowym urzędników mających realną władzę (ministrowie, czy urzędnicy sądowi w hierarchii ziemskiej) od tych, którzy pełnili jedynie funkcje honorowe²⁵. Przykładem wielkiego znaczenia tych zewnętrznych oznak godności jest spór, do którego doszło w Wilnie w 1639 roku podczas sądów. Władysław IV opowiadając się po stronie wojewodów i kasztelanów, którzy nie chcieli ustąpić miejsca ministrom, musiał pogodzić się z ostantacyjną nieobecnością pokrzywdzonych na posiedzeniach. „Wczora pan wojewoda wileński przyszedł do sądów, zaraz odjechał pan kanclerz litewski, a pana podkanclerzego nie było, i sam tylko ksiądz kanclerz z urzędników bywa, bo na miejscu biskupim siedzi” – relacjonował przebieg sądów nieznany korespondent²⁶. Powyższy, błahy w gruncie rzeczy przykład, pokazuje, że obowiązki wynikające z pozycji ministra schodziły na dalszy plan w zetknięciu ze względami reprezentacji. Przykładów o podobnym charakterze przytoczyć można więcej. Kryjący się za nimi sposób myślenia dobrze oddaje fragment *Memoriale* Albrychta Stanisława Radziwiłła, w którym kanclerz tłumaczy swą nieobecność podczas rokowań sztumdorfskich. „Ja zaś dawniej zostałem zwolniony z pełnienia wspólnie z kanclerzem koronnym urzędu komisarza, gdyż pomny na swą godność wolałem być z daleka pilnym obserwatorem, niż jako nie mający nic do powiedzenia minister cierpieć na niedostatek szacunku i ponosić wydatki”²⁷. Faktycznie za nieobecnością księcia kryły się zapewne motywy polityczne (niechęć Litwy do oddania Szwedom Inflant w zamian za Prusy), niemniej jednak znaczący jest sam sposób usprawiedliwiania się. W sytuacjach gdy zagrożona była osobista reputacja Radziwiłła jako kanclerza litewskiego, odpowiednika kanclerzy koronnych, nie wahał się on sięgać po

²⁴ W. Pałucki, *Studia nad uposażeniem urzędników ziemskich w Koronie do schyłku XVI w.*, Warszawa 1962, s. 282.

²⁵ T. Zielińska, *Magnateria polska epoki saskiej*, Wrocław 1977, rozdz. I; L. Buczałcki, *Urzędy powiatowe w Wielkopolsce na przełomie XVI i XVII wieku*, PH t. LXXIV, 1983, s. 485-487; o rozbieżności między formalnym prestiżem urzędu a realnymi z niego dochodami świadczy też różnicowanie stawek w taryfie pogłównego generalnego z roku 1673, VL t. V, s. 97-98.

²⁶ B. Czart., rkps 136, k. 163-163v.

²⁷ A. S. Radziwiłł, *Pamiętnik o dziejach w Polsce 1632-1654*. Przełożyli A. Przybóś i R. Żelewski, Warszawa 1980, t. I, s. 465.

argument o gwałceniu praw Litwy przez Koronę. Zgłaszane przy tym pretensje nie miały jednak nic wspólnego z faktycznym dążeniem do odgrywania decydującej roli w wydarzeniach politycznych²⁸.

W Rzeczypospolitej, podobnie jak w Szwecji, magnateria nie przyznawała się do traktowania bogactwa jako wartości samej w sobie²⁹. Niemniej jednak, mimo głośniejszych deklaracji o honorowym charakterze służby państwu, trwała nieustanna pogoń za starostwami, w której z jednej strony szermowano argumentem bezinteresownych służb wyświadczonych królowi i Rzeczypospolitej, a z drugiej konkretną kalkulacją strat i zysków³⁰. Opłacanie urzędników państwowych zgodnie z zasadą „płaca za pracę” z trudem torowało sobie drogę dopiero w XVIII w.³¹ Trzeba przyznać, że do takiego stanu rzeczy w niemalym stopniu przyczynili się królowie, traktujący nadania i nominacje nie jako wynagrodzenie za pracę lecz jako dogodny środek kreowania własnego stronnictwa, co narażało ich na zarzuty o stronnictwość i niesprawiedliwość przy wyborze beneficjentów, a w konsekwencji czyniło władcę przywódcą jednej z frakcji, a nie stojącego ponad nimi rozjemcą³².

Rozdawnictwo urzędów i starostw miało, z niewielkimi wyjątkami, charakter oznak łaski królewskiej. W efekcie, nieotrzymanie urzędu czy starostwa uznawano za przejaw niełaski i złej woli monarchy lub zamach na godność pominiętych przez króla petentów. „Odjechałem wyzuty z honoru i majątku, czego nie chcę przed królem ukazywać; dochody, które mi dał, znowu odbiera. Ja wybieram dla siebie wygnanie — i będę unikał publicznych zebrań, aby nie okazać się pozbawionym wstydu” — perorował Albrycht Stanisław Radziwiłł w 1642 roku, w odpowiedzi na podwyższenie opłaty dzierżawnej ze starostwa tucholskiego³³. O tym, że nie był w swym rozumowaniu osamotniony, świadczą przykłady Jana Tarnowskiego czy Krzysztofa Opalińskiego³⁴.

Niedefiniowanie zakresu obowiązków urzędników, brak zasad dyscypliny, nieregulowanie sposobu wynagradzania i co za tym idzie nierozróżnianie osoby od urzędu, powodują, że trudno wręcz mówić choćby o zaczątkach biurokratyzacji administracji w Rzeczypospolitej XVII wieku. Urzędy w Polsce

²⁸ Charakterystyczny epizod zob. tamże t. II, s. 29, 32-33.

²⁹ T. Zielińska, *Kwestia bezpłatności urzędów publicznych w Rzeczypospolitej XVI-XVIII wieku*, [w:] *Władza i społeczeństwo w XVI i XVII wieku*, Warszawa 1989, s. 220; o Szwecji P. Englund, op. cit., s. 65.

³⁰ „Bym ja ten koszt podjął przed oczami pańskimi, com go podejmował bez oczu, tuszę, że bym pierogi wielkanocne tłuste jadł”. Aleksander Chodkiewicz do Jana Karola Chodkiewicza, 8 kwietnia 1608, cyt. za H. Wisner, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita. Szkice z dziejów Polski szlacheckiej XVI-XVII w.*, Warszawa 1978, s. 87; „Niech też kto na tak małym *patrimonium* siedząc jako ja, półtora kroć sto tysięcy rozsypie na posługi Rzeczypospolitej — a grosza intraty królewskiego chleba nie mam”. M. St. Tarnowski do K. L. Sapiehy, bm. 2 marca 1643, BN, BOZ rkps. 945, k. 40-40v; A. S. Radziwiłł, op. cit., t. II, s. 310-311.

³¹ T. Zielińska, *Kwestia bezpłatności urzędów*, s. 218. Cechą charakterystyczną stosunków polskich jest brak specjalizacji i zasad dyscypliny w odniesieniu do urzędników państwowych, a jednocześnie rosnąca profesjonalizacja funkcjonariuszy prywatnych. Jak dowiedli A. Pośpiech i W. Tygielski, funkcjonariusze Ordynacji Zamojskiej w czasach Tomasz Zamoyskiego poddani zostali kontroli i zasadom dyscypliny nie spotykanym w odniesieniu do urzędników korony. Wyraźnie widoczny był też proces specjalizacji funkcjonariuszy Ordynacji; A. Pośpiech, W. Tygielski, *Spoleczna rola dworu magnackiego w XVII-XVIII wieku*, PH t. LXIX, 1978.

³² A. Mączak, *The Structure of Power in the Commonwealth of the XVIIth and XVIIIth century*, [w:] *A Republic of Nobles. Studies in Polish History to 1864*, Cambridge 1982, s. 128; tenże, *Der Staat als Unternehmen. Adel und Amtsträger in Polen und Europa in der Frühen Neuzeit*, München 1989, s. 24.

³³ A. S. Radziwiłł, op. cit. t. II, s. 412.

³⁴ W. Dworzaczek, *Hetman Jan Tarnowski*, Warszawa 1985, s. 57; A. Sajakowski, *Krzysztof Opaliński, wojewoda poznański*, Poznań 1960, s. 97, 144.

spełniały odmienną niż w Szwecji rolę. Podstawowa funkcja — administrowanie państwem — była nierozdzielnie związana, a niekiedy jak dowodzi tego przykład cytowanego wyżej Albrychta Stanisława Radziwiłła — schodziła nawet na plan dalszy w zetknięciu z funkcją wtórną, którą określić można mianem zewnętrznego dokumentowania roli społecznej osoby urząd sprawującej³⁵.

Owa *repräsentative Öffentlichkeit* miała również istotne znaczenie w Szwecji XVII stulecia, niemniej jednak funkcja wtórna urzędów nigdy nie wysunęła się tam przed funkcję podstawową. Tabela rang z 1672 r., w której miejsce osoby w hierarchii prestiżu wyznaczał faktycznie pełniony urząd, a nie tylko urzędowy tytuł czy urodzenie, dowodzi, że omawiany proces przebiegał w tym kraju odwrotnie niż w Rzeczypospolitej, w której mamy do czynienia ze zlewaniem się funkcji podstawowej urzędów z funkcją wtórną. W warunkach Rzeczypospolitej rozróżnienie urzędu i osoby go sprawującej — sfery prywatnej od publicznej — było niemożliwe³⁶. Losy zagubionej czy może zastawionej w Wiedniu pieczęci kanclerskiej Hieronima Radziejowskiego zdają się potwierdzać powyższą tezę³⁷. Symptomatyczne jest więc w tym kontekście upowszechnienie się w pierwszej połowie XVIII w. określenia urzędników mianem posiadaczy urzędów³⁸.

Trzeba oczywiście pamiętać, że zestawienie Rzeczypospolitej i Szwecji jest porównaniem dwóch przypadków skrajnych. Ogromny kontrast jest w tym wypadku zasługą szybkiego procesu biurokratyzacji Szwecji i niewykształcenia się w Rzeczypospolitej warstwy urzędniczej, która mogłaby się z czasem stać się narzędziem w rękach rywalizującego z magnaterią monarchy. W warunkach Rzeczypospolitej więź wewnątrzstanowa szlachty okazywała się silniejsza niż lojalność wobec króla³⁹. W Szwecji zaś, gdzie u schyłku XVII wieku świeżo nobilitowana szlachta stanowiła 80% całego stanu, więzi łączące jego większą część były ściśle związane ze wspólnym służeniem państwu, a właściwie stojącemu na jego czele monarsze⁴⁰. Dodatkowym czynnikiem wiążącym urzędników, i to bez względu na pochodzenie, była wspólna niechęć do tytułarnej arystokracji, rezerwującej dla siebie miejsca w radzie i poczucie wspólnoty interesów z dążącą do sanacji finansów państwa koroną⁴¹.

System panujący w Polsce porównać raczej należy z sytuacją Szwecji w drugiej połowie XVI wieku. Podobny jest nie tylko brak jasnego podziału kompetencji między ministrami, ale i charakter czynności spełnianych przez radców szwedzkich w XVI wieku i polskich magnatów w sto lat później. Diariusz Abrahama Brahe wskazuje, że większość czasu spędzał on na prowincji: bądź w domu, bądź objeżdżając na polecenie króla lokalne wiece sądowe, podczas

³⁵ Terminu tego używa S. O s s o w s k i, *Struktura klasowa w społecznej świadomości*, Łódź 1957, s. 49.

³⁶ A. M ą c z a k, *Der Staat als Unternehmen*, s. 26.

³⁷ O pieczęci podkanclerzego zob. A. K e r s t e n, *Hieronim Radziejowski. Studium władzy i opozycji*, Warszawa 1988, s. 313.

³⁸ T. Z i e l i ń s k a, *Magnateria polska epoki saskiej*, s. 37. Pamiętać jednak trzeba, że podobny termin spotykamy w języku angielskim (*office holder*) i niemieckim (*Amsträger*), w ówczesnym szwedzkim używano terminu *tjänst* (służba).

³⁹ A. M ą c z a k, *Der Staat als Unternehmen*, s. 25.

⁴⁰ „Szlachta nie może zależeć od nikogo, jedynie od króla”, głosiło postanowienie specjalnej komisji izby szlacheckiej *riksdagu* powołanej do rozpatrzenia zasadności roszczeń hrabiów i baronów do sprawowania jurysdykcji nad szlachtą zamieszkałą na terenie hrabstw i baronii, N. R u n e b y, op. cit., s. 502.

⁴¹ Uderzające podobieństwa i niemniej istotne różnice między redukcją a egzekucją dóbr omówił ostatnio A. M ą c z a k, *Executio bonorum and Reduktion: Two Essays in Solutions of the Domain-State Dilemma*, [w:] *The Swedish Riksdag in an International Perspective*, ed. N. S t e r n - q u i s t, Stockholm 1989.

których autorytet wynikający z faktu przynależności do rady pozwalał uśmierzyć groźne w skutkach spory⁴². Analogia z trybem życia polskich magnatów i ich sejmikową działalnością jest wyraźna.

*

Do porównania realiów Rzeczypospolitej z realiami Szwecji w XVII w. skłania okoliczność, że oba te państwa rządzone były wówczas przez arystokratyczne elity. Ani w jednym, ani w drugim z nich mieszczaństwo nie było w stanie podważyć dominującej roli szlachty⁴³.

Powstaje więc pytanie co skłoniło elitę szwedzką do obrania innej strategii działania, opartej na profesjonalizacji i efektywności administracji? Strategii, która w ostatecznym rozrachunku okazała się zgubna dla jej wiodącej pozycji w państwie. Michael R o b e r t s zastanawiając się nad tą kwestią podkreślał patriotyzm Oxenstierny i jego kolegów, którzy w odróżnieniu od magnaterii polskiej czy duńskiej, potrafili stawiać interes publiczny nad interesem własnym⁴⁴.

Pomniejszanie patriotyzmu Szwedów nie jest intencją autora niniejszych uwag, niemniej jednak argument Roberta nie wyczerpuje zagadnienia. Wydaje się bowiem, że u podstaw przyjęcia przez arystokrację szwedzką strategii „modernizacji” leżał strach przed agresją ze strony Danii, Rzeczypospolitej, cesarza lub Rosji. Lęk, któremu towarzyszyła świadomość, że wszystkie te państwa przerastają Szwecję potencjałem.

„Chłopów należy przyciągać wizją pokoju i straszyć najazdem rosyjskim” – twierdził Karol IX⁴⁵. Jego wypowiedź nie jest tylko cynicznym *credo* politycznego demagoga. Strach przed obcą agresją był bowiem całkiem realny – także wśród najwyższych dygnitarzy. Lęk wpajany poddanym przez dyspozycyjnych wobec korony duchownych uznać można za przejaw odgórnej indoktrynacji, ale trudno twierdzić z całą powagą, że strach przed agresją widoczny w listach Axela Oxenstierny do brata Gabriela Gustafssona jest chwytem propagandowym⁴⁶. Nie tylko jednak lęk decydował o wyborze strategii modernizacji. Towarzyszył mu kompleks niższości, szczególnie wobec Zachodu, dostrzegany z niemalym zdziwieniem przez niektórych obcych dyplomatów poruszających się po Szwecji⁴⁷. Mobilizacja wszystkich zasobów kraju na potrzeby wojny, odgórne „wychowanie ludu” drogą kształcenia,

⁴² S. P e t r e n, *Lagläsarna. Ett bidrag till det svenska domstolväsendets historia*, „Rättshistoriska Studier” t. I, 1951, s. 3, 8-11; N. E d é n, *Den svenska centralregeringens utveckling (1602-1634)*, Uppsala 1902, s. 24nn.

⁴³ Zgadza się z poglądem G. S c h r a m m a (*Szlachta a państwo na przykładzie Brandenburgii i Rzeczypospolitej Obojga Narodów w XVII w.*, ZH t. XLIX, 1984, s. 31, 36), że słabość miast nie miała większego wpływu na bieg przemian ustrojowych w Rzeczypospolitej. Przykład szwedzki, podobnie jak opisany przez Schramma przykład Brandenburgii, zdaje się sugerować, że miasta i mieszczaństwo nie odgrywały w XVII wieku tak ważnej roli w procesie konsolidowania się władzy absolutnej, jak im się to często przypisuje; zob. także uwaga A. M a c z a k a, *Der Staat als Unternehmen*, s. 18.

⁴⁴ M. R o b e r t s, *On Aristocratic Constitutionalism in Swedish History*, [w:] *Essays in Swedish History*, London 1967, s. 43.

⁴⁵ B. O d é n, *Naturaskatter och finansspolitik – ett finansielt dilemma*, „Scandia” 1907, s. 13.

⁴⁶ *Axel Oxenstierna skrifter och brevväxling* t. II: 3, s. 669 nn: list pisany z Elbląga, 1 listopada 1627.

⁴⁷ Zob. B. A n k a r l o o, *Europe and the Glory of Sweden: The Emergence of a Swedish Self-Image in the Early 17th Century* [w:] *Europe and Scandinavia. Aspects of the Process of Integration in the 17th Century*, ed. G. R y s t a d, Lund 1983, s. 242.

dyscyplinowania społecznego, a nawet poprzez propagowanie odpowiednich wzorów konsumpcyjnych⁴⁸ wydaje się być logiczną odpowiedzią na zagrożenie, a zarazem sposobem podniesienia prestiżu kraju. Działania te nie były jednak do pomyslenia bez zbudowania sprawnego systemu administracyjnego opartego na kryterium efektywności.

W Rzeczypospolitej w XVI wieku, a więc w chwili gdy kształtował się ostatecznie jej system polityczny, zabrakło podobnie silnego impulsu, jakim był w przypadku szwedzkim strach przed sąsiadami. Przeradzająca się w ksenofobię niechęć wobec obcych utrwalała przekonanie o własnej wyższości. Zadowolenie z rodzimych instytucji ustrojowych podsycala w XVI wieku korzystna dla Rzeczypospolitej koniunktura gospodarcza i mrozące krew w żyłach opisy wojen religijnych na Zachodzie. Konsekwencje zasklepienia się w samouwielbieniu dały o sobie znać w chwili, gdy koniunktura ta odwróciła się na niekorzyść szlachty, która popadała w coraz większą zależność od magnaterii⁴⁹. Wtedy jednak było już zbyt późno na dokonanie zasadniczych zmian w ustroju państwa, czy to w kierunku monarchii absolutnej czy sprawnej oligarchii na wzór szwedzki. Niepełne zwycięstwo ruchu egzekucyjnego i następujący zaraz potem wzrost przewagi magnaterii nad szlachtą zapowiadały nieuchronny proces decentralizacji państwa⁵⁰.

Nowa magnateria, wywodząca się bądź z dawnych przywódców egzekucji, bądź z wynoszonych przez królów kolejnych szlacheckich arystów, znalazła się w sytuacji bez wyjścia. Z jednej strony, musiała się liczyć z polityką monarchy, mającego w swych rękach silny atut w postaci nominacji i nadań, a z drugiej z wolą szlachty, stanowiącej co najmniej tak samo ważną jak łaska monarsza gwarancję zachowania wpływu politycznych. Bujny, nieporównywalny chyba z żadną europejską monarchią, rozkwit magnackiego patronatu w Rzeczypospolitej był uwarunkowany również niedorozwojem scentralizowanej administracji i niewielkim stopniem kontroli państwa nad poddanymi⁵¹. Przykład Szwecji zdaje się potwierdzać powyższą tezę. Klientelizm spełniał tam inne funkcje społeczne niż w Rzeczypospolitej. W państwie, w którym władze sprawowały nadzór nad poddanymi „od kołyski po grób”, więzi patron-klient nie stanowiły dostatecznie silnej konkurencji dla władzy centralnej⁵².

Towarzyszący powyższym, charakterystycznym dla Rzeczypospolitej, zjawiskom od połowy XVI w. stały spadek znaczenia senatu jako instytucji na rzecz izby poselskiej, będący konsekwencją tradycyjnej nieufności szlachty do magnatów, przyczynił się do dalszego „rozbrojenia władzy centralnej”. Upadek znaczenia senatu w systemie ustrojowym państwa nie oznaczał jednak relatywnego spadku znaczenia samych senatorów. Przynależność do tego ciała stawała się dla nich raczej oznaką pozycji społecznej niż realnego udziału we władzy. Ten ostatni był bowiem uwarunkowany splotem czynników, takich jak bogactwo, koligacje i rzecz najważniejsza — zdolność do pozyskania jak największego poparcia wśród szlachty, pozwalającego wpływać na politykę monarchy nawet bez zasiadania w senacie (*casus* Bogusława Radziwiłła) czy piastowania jedynie urzędów tytularnych. Elastyczność systemu politycznego Rzeczypospolitej,

⁴⁸ P. Englund, op. cit., s. 214.

⁴⁹ A. Mączak, *Rządzcy i rządzeni*, s. 137nn.

⁵⁰ A. Mączak, *The Conclusive Years: The End of the Sixteenth Century as the Turning-Point of Polish History* [w:] *Politics and Society in Reformation Europe*, ed. E. Kouri, T. Scott, Cambridge 1987, s. 527-528.

⁵¹ A. Mączak, *Der Staat als Unternehmen*, s. 30.

⁵² O klientelizmie w Szwecji: M. Kopczyński, *Patroni i klienci w dziejach Szwecji nowożytnej*, PH t. LXXXI, 1990.

w którym nie urząd lecz wymienione powyżej czynniki stanowiły o potędze politycznej magnata, przyczyniła się do powstania ustrojowego pata, w którym każda ze stron — król, magnateria, szlachta — posiadały atuty pozwalające co najwyżej na pokrzyżowanie zamysłów pozostałych stron. Nie starczało ich jednak na przeprowadzenie jakiegokolwiek programu pozytywnego. Sytuacji tej nie były w stanie zmienić nawet rujnujące wojny z połowy XVII stulecia, które ideologowie ustroju Rzeczypospolitej potrafili zinterpretować na opak, widząc w nich raczej dowód siły Rzeczypospolitej niż jej słabości⁵³. Uzasadnione wydają się więc propozycje zarzucenia praktyki określania ustroju Rzeczypospolitej drugiej połowy XVII wieku mianem oligarchii magnackiej. Spadek kompetencji senatu, podczas gdy w państwach gdzie dominowała tendencja oligarchiczna mamy do czynienia z procesem odwrotnym, zmusza do posługiwania się przymiotnikami sugerującymi krańcową odrębność polskich realiów, lub do całkowitego zastąpienia kontrowersyjnego terminu⁵⁴.

⁵³ Zob. Z. O g o n o w s k i, *W obronie liberum veto. Nad pismami Andrzeja Maksymiliana Fredry*, „Człowiek i Światopogląd” 5/1975, s. 88.

⁵⁴ Zob. np. H. O l s z e w s k i, *Ustrój i doktryna w Rzeczypospolitej czasów Jana III*, SH t. XXVIII, 1985, s. 24; autor mówi o niewykończonej oligarchii magnackiej istniejącej realnie, ale w ramach systemu demokracji bezpośredniej. A. M a c z a k (*Antropologia historyczna klienteli?* PH t. LXXX, 1989, s. 789) proponuje określanie systemu władzy w Polsce XVII w. mianem patronatu magnackiego.