

JACEK MATUSZEWSKI  
PROF. DR HAB., UNIwersYTET ŁÓDZKI  
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-2825-055X](https://orcid.org/0000-0002-2825-055X)

*Jak polski suweren bronił się  
przed absolutyzmem królewskim.  
Szlachta a królewscy urzędnicy komisaryczni w sporach  
granicznych z królewszczycznymi w systemie urzędniczym  
późnośredniowiecznej Polski w świetle prawa stanowionego*

1. Dziedzictwo rozdrobnienia feudalnego; 2. Kształtowanie struktur zarządu zjednoczonego Królestwa; 3. Francuski przykład; 4. Urzędnicy komisaryczni w Polsce; 4.1. Charakterystyka urzędu komisarycznego; 4.2. Struktury administracji podatkowej; 4.3. Komisaryczne sądy graniczne; 4.3.1. Antykrólewskie regulacje proceduralne w sprawie granicznego sądu komisarycznego; 4.3.2. Ograniczenia w powoływaniu królewskich komisarzy; 4.4. Inni królewscy urzędnicy komisaryczni; 5. Podsumowanie.

1

Feudalizm zdemolował strukturę urzędniczą monarchii piastowskiej. W wyniku immunitetowej rewolucji państwo przekazało w ręce prywatne szereg ciężących na nim do tej pory zadań, zaś urzędnicy władcy tracili prawo wstępu do immunizowanych majątkości. Odtąd realizacją sądowych, administracyjno-policyjnych i ekonomicznych zadań publicznych niemal w całości zajmował się w swych uprzywilejowanych immunitetach pan feudalny<sup>1</sup>. Rozbicie dzielnicowe (XII–XIII w.) sprzyjało utrwaleniu i upowszechnieniu publicznego władztwa prywatnego dominium zarówno w dobrach feudałów świeckich, jak i duchownych. Z drugiej strony doszło do replikacji struktur urzędniczych w kolejnych tworzonych dzielnicach. Każdy władca kreował w swoim księstwie tradycyjną hierarchię: wojewodę, kasztelana, podkomorzego, sędziego, podsędziego, pisarza sądowego, podczaszego, podstolego, wojskiego, miecznika, chorążego, łowczego

<sup>1</sup> Władca jednak nie stracił w pełni możliwości ingerencji w stosunki we włościach feudalnych, zachowano np. uprawnienia woźnego do pozywania przed oblicze panującego, Z. Rymaszewski, *Woźny sądowy. Z badań nad organizacją sądów prawa polskiego w średniowieczu*, Warszawa 2008, s. 59–60.

i innych<sup>2</sup>. Urzędnicy ci, ograniczani upowszechniającym się immunitetem, tracą większość swoich funkcji publicznych, zachowując zadania związane z funkcjonowaniem dworu książęcego. Ich rola publiczna sprowadzała się w dużej mierze do eksponowania wspaniałości władcy<sup>3</sup>.

W drugiej połowie XIV w. władcy Polski dysponowali zatem systemem urzędniczym, który ukształtował się nie w wyniku świadomej decyzji organizacyjnej, lecz na skutek skomplikowanego rozwoju wydarzeń politycznych. Wraz z likwidacją dworów dzielnicowych w procesie jednoczenia państwa znikła racja bytu odrębnej struktury urzędniczej. Natomiast za jej przetrwaniem przemawiała potrzeba szukania szlacheckiego wsparcia piastowskiej polityki zjednoczeniowej. Likwidacja urzędów, z których każdy zapewniał ich nosicielom awans społeczny, wiązałyby się z niepożądaną degradacją, rodzącą u osób pozbawionych szacunku niechęć wobec nowych porządków. Na to żaden prowadzący politykę konsolidacji dzielnic w jednolite państwo monarcha nie mógł sobie pozwolić. Niemniej podejmował próby ograniczenia starej, nieużytecznej dla króla, ziemskiej hierarchii urzędniczej. Efektem tych starań było m.in. eliminowanie niektórych podzielnicowych godności bądź ograniczenie liczby pozostałych (np. likwidacja 14 z 27 kasztelanii wielkopolskich). Nie znajdziemy tu śladów legislacyjnych, gdyż wszystko odbyło się w drodze *desuetudo*. Jednak nawet przeciwko takim działaniom królewskim występowała szlachta (statuty piotrkowskie, 1388 r.<sup>4</sup>). Ostatecznie w 1430 r., w statucie jedlnieńskim, władca musiał przyrzec, że nie będzie ograniczał istniejących dotąd urzędów: *quod praedictas dignitates tam ecclesiasticas quam saeculares non debemus minuere nec etiam suffocare*<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Dla zainteresowanych urzędnikami staropolskimi bezcenne opracowanie stanowią spisy urzędników wydawane od 1985 r. pod red. A. Gąsiorowskiego przez Instytut Historii PAN (seria: Urzędnicy Dawnej Rzeczypospolitej XII–XVIII wieku).

<sup>3</sup> Może rodzić pewien niepokój malejące zainteresowanie badaniami nad administracją pierwszych 500 lat istnienia państwa. Liczba opracowań naukowych przedstawiających funkcjonowanie systemu zarządzania w Polsce przedrozbiorowej wzrasta dopiero dla czasów od XVI stulecia, zob. P. Cichoń, *Administracja w Rzeczypospolitej szlacheckiej w polskim piśmiennictwie naukowym lat 1995–2007. Przegląd krytyczny*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. LX, z. 2, s. 157–177.

<sup>4</sup> *Dignitates seculares terrarum regni aequo modo circa jura et consuetudines ipsarum, quae et quas temporibus serenissimorum principum dominorum Casimiri et Ludovici, regum Poloniae, obtinebant, dimitemus persistere penitus et manere (Ius Polonicum, codicibus veteribus manuscriptis et editionibus quibusque collatis, edidit Ioannes Vincentius Bandtkie, Warszawa 1831, s. 191).*

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 226. Pojawiały się też inne ograniczenia swobody władcy, np. w zakresie swobody nominacyjnej, takie jak zakaz udzielania ekspektatywy urzędniczej czy kolejno wprowadzane reguły *incompatibilitatis*.

Dostosowywanie starych, skostniałych struktur urzędniczych do potrzeb modernizowanego państwa polegało też na zmianie charakteru i kompetencji dawnego dzielnicowego urzędnika. I tak np. były urzędnik centralny księstwa, zastępca władcy dzielnicowego – wojewoda, stał się z jednej strony urzędnikiem lokalnym, ale także, jako senator, członkiem kolegialnego organu władzy centralnej – mornarszej rady i senatu. Uzyskał na obszarze ziemi (województwa) szereg lokalnych kompetencji, m.in. udział w sądownictwie miejscowym, obciążały go obowiązki sędziego żydowskiego, zwierzchnika pospolitego ruszenia ziemi lub województwa, prawo (obowiązek) do ustanawiania cen w miastach (taksy wojewodzińskie), pierwszeństwo w samorządzie szlacheckim<sup>6</sup>. Urzędnik centralny dworu, dotąd zarządzający komorą księżęcą – podkomorzy, przekształcił się w ziemskiego (lokalnego) urzędnika sądowego, stając na czele sądu granicznego. Dla funkcjonowania państwa istotne było, że urzędnicy ci, dotknięci obowiązkiem indygenatu ziemskiego, reprezentowali szlachecki interes lokalny (ziemi czy województwa), a nie władzy centralnej<sup>7</sup>. Nadto w tym systemie obowiązywała – irracjonalna z punktu widzenia sprawnego zarządzania – zasada nieodwołalności i dożywotności urzędnika. Dawała ona funkcjonariuszowi daleko posuniętą niezależność od zwierzchnika-monarchy. Oprócz tego – tyczy się to zwłaszcza urzędów dygnitarskich – połączenie w jednym urzędzie zadań centralnych i lokalnych (np. wojewoda), w wielu przypadkach uniemożliwiało równoległe wykonywanie obowiązków u boku władcy i w ziemi urzędowania. Aktywny na królewskim dworze nie mógł skutecznie wykonywać swoich zadań na obszarze, z którym był związany.

Po zjednoczeniu, przez kolejne stulecia utrzymał się w Rzeczypospolitej, w następstwie przywołanych procesów, system urzędniczy ukształtowany w czasach dzielnicowych. Jednak poddany został modyfikacjom praktyki, m.in. dzielącej teraz urzędników publicznych na dwie kategorie: 1) urzędników funkcyjnych, uzyskujących w drodze nominacji urzędniczej uprawnienia i obowiązki władzy publicznej, choć z nie zawsze określonym precyzyjnie zakresem kompetencji; 2) urzędników honorowych, którzy z racji piastowanego urzędu nie posiadali żadnych bądź niemal żadnych uprawnień władczych. Dekompozycja urzędów dzielnicowych ostatecznie doprowadziła do sytuacji wyjątkowej: pozbawione w większości dotychczasowych kompetencji, zostały przekształcone w honorowy wyróżnik piastującej godność osoby (w miejsce zakazanych tytułów i orderów),

<sup>6</sup> Podobnie przekształcał się urząd kasztelana.

<sup>7</sup> Tak już zastrzegali przywilej Jagiełły z 1386 r.: *honores et dignitates singularum terrarum tunc, quando eas vacare contigerit, nulli nisi nobili, bene merito illius terrae, in qua honor vacaverit, videlicet honorem terrae Cracoviensis terrigenae Cracoviensi, Sandomiriensis terrigenae Sandomiriensi, et sic de singulis terris regni Poloniae, de consilio tamen nobilium, illius terrae, in qua talis honor consistit, dabimus, conferemus, et distribuemus (ibidem, s. 189).*

zapewniając nosicielowi, aż do upadku państwa (1795), zaszczytną precedencję w samorządzie szlacheckim.

## 2

Odbudowa jednolitej państwowości wymagała zmodernizowania i scentralizowania pozostałych po rozdrobnieniu struktur zarządzania państwem. Z oczywistych względów nienaruszone zostało władztwo dominialne, co w odniesieniu do sądownictwa publicznego potwierdził król w 1518 r. W konsekwencji spod zarządu państwa wyłączono niemal całkowicie wszystkich poddanych feudalnych, mieszkańców miast i wsi, których obsługiwała administracja prywatna dominium. Bezpośrednio władztwu państwa podlegało niewiele ponad 5% społeczeństwa – obywatele, czyli dobrze urodzeni. Dla zaspokojenia ich potrzeb, zwłaszcza przy uzasadnionej nieufności szlachty wobec monarchy, nie była potrzebna szczególnie rozbudowana administracja publiczna. Jednak istniały pewne sfery działalności publicznej wymagające skutecznej aktywności państwa (króla). Potrzebowało ono odpowiednich struktur administracji publicznej dla prowadzenia polityki zagranicznej, wymierzania sprawiedliwości i organizacji i zarządzania wojskiem i finansami.

Rząd sprawowali u boku króla, aż do kresu bytu państwa szlacheckiego, dożywotni ministrowie, wywodzący swe stanowiska z krakowskich urzędów dzielnicowych: kanclerz i podkanclerzy, podskarbi koronny i (od 1504) podskarbi nadworny, marszałek koronny i nadworny. Do nich dołączyli w XVI w. hetmani: wielki i polny. Reformy mające prowadzić do powołania urzędników dysponujących wobec szlachty uprawnieniami władczymi zostały przez nią skutecznie zablokowane<sup>8</sup>.

Dla wzmocnienia władzy centralnej w terenie wprowadzano nowe struktury zarządzania. Z nich na trwałe utrzymał się tylko wprowadzony przez Wacława II Czeskiego i zreformowany przez Kazimierza Wielkiego, początkowo całkowicie zależny od króla, urzędnik zarządu lokalnego, królewski zastępca (*locum tenens*) – starosta (*capitaneus*), o odmiennych kompetencjach w Wielkopolsce, Małopolsce i na Rusi<sup>9</sup>. Występująca w praktyce tendencja do przejmowania przez starostów, kosztem samorządu ziemskiego, coraz szerszych kompetencji, rodziła w tej sferze organizacji administracji sprzeciw szlachty, prowadzące do coraz dalej idącego uniezależnienia się starosty od króla. Próba utworzenia przez Władysława Jagieł-

<sup>8</sup> Rozbudowywano kancelarię królewską, ale tylko przez powoływanie pracowników wewnętrznych, a także podległe podskarbiemu także urzędy skarbowe oraz te związane z funkcjonowaniem płatnych sił zbrojnych.

<sup>9</sup> Por. A. Marzec, *Pod rządami nieobecnego monarchy. Królestwo Polskie 1370–1382*, Kraków 2017, s. 12–13.

łę silnego urzędu policyjnego – justycjariusza-oprawcy, zakończyła się całkowitym niepowodzeniem<sup>10</sup>. Nie udało się też w sposób stabilny przebudować zarządu małopolskiej domeny panującego (Wielkorządy)<sup>11</sup>, spod władzy którego w ciągu XV w. wyjmowano na rzecz indywidualnych tenentariuszy (często zastawnych) znaczną część królewskich z tego obszaru<sup>12</sup>.

W zakresie zarządu lokalnego istotnym elementem stały się *quasi*-prywatne struktury. Urzędnicy funkcyjni (wojewoda, starosta), obciążeni obok zadań zarządu lokalnego także obowiązkami wymagającymi obecności u boku króla, przebywając na dworze, nie mogli wykonywać bieżących czynności w podległym im terenie. Wykształciła się przeto powszechnie akceptowana praktyka, że przez dygnitarza powoływani są jego zastępcy, których określano przedrostkiem *vice*: *vicecapitaneus* (wicestarosta), czy *vicepallatinus* (wicewojewoda). Na tej drodze rozbudowana została specyficzna kategoria urzędników prywatnych, powoływanych i utrzymywanych przez funkcjonariusza państwa<sup>13</sup>. To ci prywatni zastępcy wykonywali zadania z kompetencji publicznych mocodawcy i angażowali również podległych sobie własnych prywatnych urzędników pomocniczych.

Zmniejszenie zapotrzebowania na funkcjonowanie zarządu królewskiego wynikało z feudalnej prywatyzacji funkcji publicznych państwa szlacheckiego, której towarzyszyła uzasadniona obawa szlachty przed *absolutum dominium*, możliwym do realizacji tylko przy pomocy rozbudowanego i sprawnego aparatu urzędniczego. Stąd ochrona ziemskiej struktury urzędniczej, opartej na zasadach dożywności funkcjonariuszy i daleko posuniętej niezależności od władcy. I równocześnie opór przeciwko wszelkim reformom. Konflikt między monarchą a dobijająca się suwerenności politycznej szlachtą wymagał przeciwstawienia się królewskiej postawie: *hoc volo, sic iubeo*, którą można było realizować wyłącznie za pomocą sprawnych struktur zarządzania. Zdewastowany feudalizmem – jak wskazaliśmy – postępujący system urzędniczy do tego się nie nadawał.

<sup>10</sup> *Caeterum si in aliqua terra regni nostri praedicti justitiarium aliquem, communicato baronum nostrorum consilio, constituere nos contingat, idem justitiarius recipiendi quartas, vel quamcunque exactionem, seu excogitatum pecuniam, quae opravne dicitur, super kmethones nullam habeat potestatem, 1388 r. (Ius Polonicum, codicibus veteribus manuscriptis... , s. 192).*

<sup>11</sup> O współzawodnictwie starosty i prokuratora (zarządcy) zob. W. Kierst, *Wielkorządy krakowskie w XIV–XVI st.*, „Przegląd Historyczny” 1910, t. X, z. 1, s. 18–19.

<sup>12</sup> Przyjęta zasada przekazywania królewskich z tymi samymi funkcjami tenentariuszy prowadziła do tego, że w ich rękach nakładały się na siebie władztwo publiczne króla i jego uprawnienia dominialne wobec poddanych.

<sup>13</sup> Z uwzględnieniem zasady pobierania przez każdego urzędnika od petentów opłat za dokonywane czynności.

Spór między tronem a narodem szlacheckim na tle organizacji władzy centralnej i zakresu lokalnej autonomii stanu uprzywilejowanego opisywano wielokrotnie. Jednak funkcjonowanie państwa to nie tylko organizacja struktur władzy i relacje między jej organami. Ogromne znaczenie mają niekiedy nawet drobne (ale tak istotne dla jednostki) decyzje indywidualne. O odebranie ich królowi szlachta wojuje przez stulecia.

### 3

Stan ustroju państwa, w którym dotychczasowy system urzędniczy traci swoje znaczenie i przestaje być instrumentem sprawnego zarządu państwem, nie jest sytuacją wyjątkową. Z podobną, a przy tym gruntownie rozpoznaną w literaturze, mieliśmy do czynienia we Francji, gdy w ramach pozostałości systemu lennego, sprzedawalność urzędów (od XVII w. dziedzicznych) pozbawiła króla możliwości efektywnego posługiwania się dotychczasową strukturą urzędniczą<sup>14</sup>. Narastająca niezależność urzędnika, piastującego prawem własności traktowany jak nieruchomości, kupiony lub odziedziczony urząd, prowadziła do upadku systemu zarządzania państwem. Jednak Francja z tego kryzysu wyszła z monarchią absolutną, a instrumentem tak silnego wzrostu królewskiej władzy stała się nowa kategoria całkowicie od króla zależnych urzędników – byli nimi urzędnicy komisaryczni<sup>15</sup>. Funkcjonowali przede wszystkim w ramach sądownictwa, finansów i wojskowości, a także w sferze polityki zagranicznej, powoływani byli suwerenną decyzją monarchy, dysponowali na mocy królewskiego mandatu we wskazanym czasie, zakresie i miejscu, publicznymi uprawnieniami. Urzędnik komisaryczny, niezależnie od tego, komu tę funkcję powierzono, nie miał żadnych stałych uprawnień, a tylko i wyłącznie te z prerogatyw monarszych, które w królewskim powołaniu wskazano, i tylko w czasie niezbędnym do wykonania tego właśnie zadania<sup>16</sup>. Dzięki temu we Francji funkcjonował doraźny system urzędniczy, skutecznie zastępujący niezależne od państwa, sprywatyzowane tradycyjne urzędy. Urzędnicy komisaryczni byli we Francji jednym z instrumentów, które pozwoliły zbudować monarchię absolutną, właśnie dzięki praktyce powierzania określonych zadań doraźnie (*ad hoc*) powoływanym organom (tak monokratycznym, jak i kolegialnym). To one, jako

<sup>14</sup> R. Mousnier, *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, Paris 1945.

<sup>15</sup> Ich specyfikę eksponuje Jean Bodin, przeciwstawiając urzędnikom jako takim właśnie komisarzy królewskich.

<sup>16</sup> Oto definicja z francuskiego dykcjonarza z XVIII w.: *C'est celui qui est commis, délégué, préposé pour quelque fonction particulière. Dictionnaire universel françois et latin, contenant la signification et la defnition. Tant des Mots de l'une et de l'autre Langue avec leurs differens usages...*, t. 2, Paris 1721, kolumna 28; kolumna 27–30 liczne przykłady.



struktury nadzwyczajne, powoływane do wykonywania ściśle określonych zadań, pozwalały władcy skutecznie zarządzać monarchią. A – przypomnijmy na marginesie – że i ostatni z władców absolutnych we Francji, Napoleon Bonaparte, też posługiwał się takim mechanizmem zarządzania<sup>17</sup>. W Polsce szlachta do absolutyzmu nie dopuściła. Czy dlatego, że nie było urzędników komisarycznych?

#### 4

Poszukiwanie urzędników komisarycznych w Polsce zacząć możemy od przypomnienia naszego wystąpienia sprzed 40 laty w tej kwestii<sup>18</sup>, gdy wskazaliśmy na posługiwanie się przez króla komisarzami i sformułowaliśmy uwagi na temat ich uposażenia. W literaturze te uwagi dostrzeżono<sup>19</sup>, ale badań nad urzędnikami komisarycznymi nie kontynuowano.

4.1. Za cechę podstawową urzędnika komisarycznego uznajemy zależność od władcy, wynikającą z braku stabilizacji na urzędzie: 1) nominacja *ad hoc* i tylko na czas realizacji powierzonego zadania, na czas delegacji<sup>20</sup> oraz 2) przynajmniej formalna zależność mocy decyzji organu komisarycznego od jej zatwierdzenia przez władcę. Na kolejnym miejscu stawiamy 3) swobodę monarchy w doborze osób, którym komisaryczna delegacja może być udzielona. Jeśli zatem pojawiają się w tym zakresie jakieś ograniczenia, to należy ustalić, czy i w jakim zakresie może to w ogólności wpływać na charakter urzędniczej zależności. W końcu pod uwagę należy brać też 4) zakres przyznawanych kompetencji: czym innym jest unikatowe kształtowanie ich *ad casum*, czym innym zaś systematyczne powtarzanie, które

<sup>17</sup> L. Benaerts, *Les commissaires extraordinaires de Napoleon I<sup>er</sup> d'après leur correspondance inédite*, Paris 1915.

<sup>18</sup> J.S. Matuszewski, *Urzędnicy komisaryczni i ich uposażenie w Polsce późnośredniowiecznej*, „Sprawozdania z Czynności i Posiedzeń Naukowych” 1981, [Łódzkie Towarzystwo Naukowe], R. 35, z. 1, s. 1–9.

<sup>19</sup> Np. M. Mięka, *Typologia aktów prawnych dla miast w dobie jagiellońskiej – przydatność funkcjonalnego podziału aktów prawnych do badań nad kierunkami polityki królewskiej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, t. XVI, s. 52, przyp. 39; K. Goźdz-Roszkowski, *Rola urzędników w dokonywaniu zaborów dóbr ziemskich przez panującego w średniowiecznej Polsce do połowy XV wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2014, t. XVII, s. 21, przyp. 1.

<sup>20</sup> Wyklucza zatem komisaryczny charakter jakiegokolwiek urzędu przysługująca urzędnikowi dożytność stanowiska. Niezależnie bowiem od posiadanych uprawnień urząd komisaryczny z definicji działa tylko przez czas niezbędny do wykonania określonego w mandacie królewskim zadania lub w czasie wyznaczonym w akcie powołania. Stąd w naszych rozważaniach nie bierzemy pod uwagę całej hierarchii urzędniczej, od ministrów poczynając, przez dygnitarzy i urzędników ziemskich, aż po najniższe urzędy honorowe.

prowadzić może do przekształcenia funkcji komisarycznej w urząd stały. W zakresie naszego zainteresowania znaleźć się muszą urzędnicy, którym powierzona zostaje realizacja indywidualnego zadania, precyzyjnie określonego: tak co do przedmiotu, czasu, jak i miejsca.

4.2. W Rzeczypospolitej specyficzne stosunki kształtowały się w zarządzaniu systemem podatkowym. Dla zebrania należności podatkowych (funkcjonowały podatki nadzwyczajne, doraźnie uchwalane przez sejm<sup>21</sup>) król *ad hoc* powoływał poborców: *Exactor noster, quem pro tollenda eadem exactione duxerimus deputandum* – czytamy w przywileju jedlneńskim. Podstawą działania poborcy był zawsze mandat monarszy, określający zakres działania urzędnika. Jednak kształtowany w drodze praktyki urząd – niezbędny i naturalny w funkcjonującym systemie podatkowym – aż do XVIII w. miał niestabilny charakter, przede wszystkim ze względu na nierozstrzygnięty spór między szlachtą a królem o to, kto ma poborców wybierać (król<sup>22</sup> czy sejm lub sejmiki), powoływać i udzielać mandatu, kto ma im i na jakich zasadach zapewnić wynagrodzenie<sup>23</sup>, a także jaki jest zakres ich uprawnień. Poborca formalnie pozostawał doraźnie powoływanym funkcjonariuszem sytuacji wyjątkowej — czasu pobierania podatku nadzwyczajnego. Natomiast regularność nakładania podatków nadzwyczajnych prowadziła do tego, że poborcy działali bez przerwy, w permanencji, od uchwały do uchwały podatkowej. I tylko oni powoływani byli do realizacji funkcji zbierania dla skarbu pieniędzy. Innych rozwiązań nie próbowano wprowadzać<sup>24</sup>. Zatem w miarę dokładne określenie przedmiotu działania poborców, niezależnie od ich *quasi*-doraźnego charakteru, fakt, że decyzję o ich powołaniu podejmował w uniwersale podatkowym sejm (sejmik), a wyboru mogły dokonywać różne podmioty (król, sejm lub sejmiki), nie pozwoli nam na jednoznaczne zaliczenie ich do grona urzędników komisarycznych<sup>25</sup>. Nie

<sup>21</sup> Pomijamy tu tracące znaczenie i zniesione ostatecznie w 1632 r. pokoszyckie poradne, zob. T. Szulc, *Organizacja poboru podatków pokoszyckich do połowy XVI wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1988, t. XL, z. 2, s. 63–83.

<sup>22</sup> Tak np. w 1527 r. król zastrzegł dla siebie nominację pisarzy (notariuszy), powołanych do zarządzania pieniędzmi z poboru: *per Nos designandum* (pkt 14), *per Nos eligendus* (pkt 15), *Volumina Constitutionum* [dalej: VC], t. 1, cz. 2, s. 16.

<sup>23</sup> T. Szulc, *Sposoby wynagradzania poborców podatkowych w Polsce od schyłku XIV do XVIII wieku*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1993, Folia Iuridica 56, s. 91–106.

<sup>24</sup> Brak trwałej struktury urzędniczej w zakresie poboru wiązać należy z utrzymaniem fikcji nadzwyczajnego charakteru podatków. Istotny wpływ mogły mieć także działania Władysława Jagiełły, próbującego związać funkcję poboru z niepokojącym szlachtę urzędem justycjariusza (zob. *ibidem*).

<sup>25</sup> Zapewne nie bez znaczenia dla charakteru poborców pozostaje fakt, że po raz pierwszy za Jagiellonów uchwalony podatek nadzwyczajny (1404 r.), przeznaczony na wykup ziemi



mamy przy tym wątpliwości, że szlachta świadomie nie dopuszczała do przejścia przez władcę procedur związanych z funkcjonowaniem podatków nadzwyczajnych, zdecydowanie, choć nie zawsze skutecznie, przeciwstawiając się królowi zarówno w odniesieniu do wyznaczania poborców, określania sposobu gromadzenia zebranych pieniędzy i w końcu decydowania o ich wydawaniu.

**4.3.** Monopol na stanowienie granic dóbr ziemskich stanowił początkowo prerogatywę książęcą<sup>26</sup>. Jednak w toku kształtowania się administracji zjednoczonego państwa do rozstrzygania kwestii granicznych powoływany był urzędnik ziemski, podkomorzy, którego postawiono na czele sądu granicznego. Jego kompetencje nie objęły jednak sprawy granic dóbr królewskich. To uprawnienie władca zachował dla siebie i realizował je *ad arbitrium suum*, powołując, w razie potrzeby i woli, funkcjonariuszy, tworzących tzw. graniczny sąd komisarski, którego zadaniem było rozpoznania sprawy na miejscu i przygotowania projektu decyzji<sup>27</sup>. Praktyka ta legła u podstaw regulacji ustawowej i na mocy uzyskanego od Jagielly przywileju, w przypadku potrzeby rozgraniczania królewszczyzn od dóbr innych feudałów<sup>28</sup>, właściwym stał się nie powszechnie rozstrzygający kwestie graniczne sąd podkomorski, lecz specjalnie powoływany przez króla sąd komisarski, o składzie początkowo swobodnie ustalonym przez władcę<sup>29</sup>. Pierwotnie – co podkreślamy – to wyłącznie wola królewska przesądzała o tym, czy do powołania takiego sądu w ogóle dojdzie i kto wejdzie w jego skład. To od monarchy następnie zależało, czy i w jakim zakresie zaakceptuje projekt przygotowany przez komisarzy. Mieliśmy bowiem do czynienia z sytuacją, w której król występował jako *iudex in causa sua*, a już sama zgoda na przeprowadzenie graniczenia stanowiła akt monarszej łaski. Zatem ani sąd komisarski, ani władca, będący stroną sporu, nie wydawali wyroku,

---

dobrzyńskiej, zbierany był do rąk osób wybranych przez szlachtę (*per ipsos electorum, Codex diplomaticus Poloniae*, t. 2, cz. 1, nr 349).

<sup>26</sup> Por. liczne przypadki opisane w *Księdze henrykowskiej*. Na władcę jako na decydenta w sprawach granicznych *expressis verbis* wskazuje np. ugoda księżnej sochaczewskiej Anny zawarta z Jakubem, arcybiskupem gnieźnieńskim: *Regia Maiestas sicut heres tam ducatus quam ecclesie faciet iusticiam et graniciebus insipabit oferente se tempore oportuno (Iura Masoviae Terrestria [dalej: IMT], t. 2, nr 137/1475).*

<sup>27</sup> Inny charakter mają komisje i komisarze powoływani do wytyczenia granic politycznych, a także komisje ustalające granice administracyjne. Je pozostawiamy na uboczu.

<sup>28</sup> Królewski sąd komisarski powoływano dla stanowienia granic zarówno z sąsiadami świeckimi, jak i duchownymi: *De faciendis limitibus inter bona nostra regia et subditorum nostrorum, tam spiritualium, quam saecularium* (VC, t. 1/1, s. 391, nr 6/1523).

<sup>29</sup> W kolejnych aktach prawnych dostrzec można tendencję do stopniowego ograniczania swobody monarchy w kształtowaniu składu sądu i zasad jego postępowania.

lecz podejmowali decyzję administracyjną. Co prawda decyzji władczej o przebiegu granicy monarcha nie przygotowywał sam. Ponieważ nie był w stanie skutecznie realizować tego uprawnienia na obszarze zjednoczonego królestwa, delegował swoich zaufanych do opracowania (na miejscu) odpowiedniego projektu. Jednak, co wyraźnie wskazuje na komisaryczny charakter organu, rozstrzygnięcie graniczne przyjęte przez sąd komisarski długo wymagało królewskiego zatwierdzenia<sup>30</sup>. Graniczny sąd komisarski nie pozostał na trwałe całkowicie niezależny od woli szlacheckiego suwerena, a w pełnej zawisłości od monarchy. Arbitralny charakter decyzji władcy nasilał dyskomfort, który dla szlacheckiego ziemianina wynikał z sąsiedztwa z królewszczyzną. Jej działający pod płaszczykiem królewskiego majestatu tenutariusz mógł naruszać granice majątności sąsiedzkiej ze świadomością, że dbając o własny interes, o jak najszerze granice dzierzonych dóbr, działa także w interesie monarchy. Łaskawy władca:

*cum inter bona nostra inscripta vel non inscripta, et subditorum nostrorum, nostris convicinantium, nonnumquam iniuriae et oppressiones etiam nonnumquam caedes committerentur et fierent difficultates, pro limitatione granicierum, nostris aut capitaneis aut tenutariis sub umbra regii nominis nostri, bonorumque nostrorum, subditos nostros vicinos, aut opprimentibus, aut limitationem granicierum difficultantibus, idcirco ex innata nobis virtute et benignitate regia, propter omnem subditorum nostrorum iustitiam pacemque [...] promittimus...*<sup>31</sup>.

– przyrzeka zatem swoim poddanym ochronę. Monarcha systematycznie deklaruje przeciwstawianie się nadużyciom: *statuimus, quod capitanei et tenutarii nullis iniuriis afficiant subditos nostros ratione limitum, et si quis illorum id fecerit, ex officio capitaneali coram nobis respondebit*<sup>32</sup>.

Szlachta jednak nie była usatysfakcjonowana takim postanowieniem i podejmowała – co zrozumiałe – zabiegi zmierzające do jak najdalej idącego ograniczenia królewskiej samodzielności w rozstrzyganiu sporów granicznych. Początkowo monarcha, pod szlacheckim naciskiem, musiał przyrzec, że proszącym nie będzie odmawiał powołania takiego sądu, ale decyzja o powołaniu komisarskiego sądu

<sup>30</sup> Zwierzchność władcy nad komisarzami podkreślono jeszcze w 1540 r.: *In causis et citationibus commissariorum iudicio servientibus primus terminus [...] Appellare autem a iudicio commissariali licebit unicuique ad iudicium principis, a quo talis processit commissio* (IMT, t. 3, s. 220, nr 248/1540). Zauważyć warto, że w tym momencie następuje już odwołanie w formie zaczerpniętej z procedury sądowej.

<sup>31</sup> Zauważmy, że przyznawane gwarancje dzięki dyskretnemu zastrzeżeniu monarchy mają funkcjonować: *in his praesertim bonis quae habemus libera et sine obligatione*.

<sup>32</sup> VC, t. I, cz. 1, s. 391, nr 6 (1523).

granicznego wciąż pozostawała aktem królewskiej łaski: *Item nolumus amodo, nec debemus, alicui petenti nostram majestatem, granities limitum, seu granitierum hujusmodi cum bonis, villis, et haereditatibus nostris distinctionem denegare vel differe, dummodo per vim et violentiam non exigatur a nobis*<sup>33</sup>, której nie dostąpi szlachecki gwałtownik. Stopniowo pojawiały się dalsze ograniczenia woli królewskiej. I tak w 1496 r. monarcha przyrzekł, że skład komisji granicznej będzie kształtowany na następujących zasadach:

*Preterea pollicemur, quod omnibus petentibus a nobis limitationem seu distinctionem limitum, inter bona mensae nostrae Regalis et bona petentium, consentiemus, et dabimus duos dignitarios, seu officiales*<sup>34</sup> *et succamerarium, qui nomine nostro potestatem plenam limites habebunt faciendi*<sup>35</sup>.

Zobowiązał się także, że do rozgraniczania dóbr szlacheckich i królewskich będzie powoływał *commissarios illius terrae et districtus, in quibus bona limitanda consistunt*<sup>36</sup>, co powtórzono w nieco innej formie kilka lat później, wyraźnie wiążąc komisarzy granicznych z ziemią, w której mają sądzić: *Item commissarii ad granities limitandas per Regiam Maiestatem dabuntur cuilibet dignitarii terrae eiusdem, ubi petuntur*<sup>37</sup>. Konstytucją sejmową z 1496 i 1523 r. określono też procedurę postępowania granicznego, redukującą wpływ władcy na całe postępowanie. Ma ona być podobna do postępowania granicznego prowadzonego przed sądem podkomorskim: komisarze po przybyciu na miejsce winni przywołać z obu stron starców, którzy po zaprzysiężeniu dostarczą komisarzom informacji o tym, jak do-  
tąd funkcjonowała granica. W razie rozbieżności zeznań

*commissarii iuxta conscientias concordando discordias senum, secundum eorum privatum iudicium, limitationem ipsam prosequuntur et terminabunt, ubi autem et ipsi com-*

<sup>33</sup> Przywilej czerwiński (1422, *Ius Polonicum, codicibus veteribus manuscriptis...*, s. 222), co król powtarzał potem wielokrotnie: *Item promittimus, quod omnibus terrigensi, cum bonis et haereditatibus nostris granities postulantibus ac petentibus, non denegabimus*; przywilej jedlneński (1430, *ibidem*, s. 239).

<sup>34</sup> W 1496 r. skład sądu zostaje powiększony: *videlicet duos dignitarios et duos officiales cum succamerario deputabimus* (VC, t. I, cz. 1, s. 80, nr 80). Tak też o pięciu komisarzach mowa w konstytucji z 1538 r.: *super limitum aeditis a quinque commissariis, per nos secundum statuti tenorem deputatis* (VC, t. I, cz. 2, s. 171, nr 19).

<sup>35</sup> VC, t. I, cz. 1, s. 96 (1501); s. 98, nr 10.

<sup>36</sup> To rozstrzygnięcie rychło wobec niedoboru dygnitarzy zostało zmienione: *Si autem dignitarii ad limites ipsos designandi, essent pauci in illa terra seu palatinatu, in quo limites fieri debent, aut forte essent absentes, eo casu ex vicino palatinatu, vel etiam ex remotiore commissarios designabimus, ad ipsos limites faciendos, non alios tamen, nisi tales, qui in illis terris ubi limites essent faciendi, possessionati fuerint* (VC, t. I, cz. 1, s. 391, nr 6 (1523)).

<sup>37</sup> VC, t. I, cz. 1, s. 96 (1501); s. 98, nr 10.

*missarii discordarent, volumus quod ex eorum sententia, qui plures in voce concordēs fuerint, auctoritas atque potestas dependeat diffinita terminandi*<sup>38</sup>.

Królowi odebrano prawo inhiicji w sprawie postępowania granicznego prowadzonego przez wyznaczonych komisarzy: *ac illorum iudicium inhibitionibus nostris non impediemus*<sup>39</sup>, nadając ich decyzji charakter ostateczny: *sed quicquid commissarii nostri decernet, illud ratum et firmum esse debet*<sup>40</sup>. Zatwierdzenie królewskie wyroku komisarskiego ma mieć wyłącznie charakter fakultatywny: *in arbitrio sit subditorum nostrorum, petere et obtinere a nobis confirmationem super limitum*<sup>41</sup>. To przykłady kolejnych decyzji wymuszanych przez szlachtę na władcy w sprawach rozstrzygania granic z dobrami królewskimi. W ich świetle nie mamy wątpliwości, że szlachta rozumiała zagrożenia płynące z zależności urzędników od będącego – przypominamy raz jeszcze – stroną postępowania króla i potrafiła zastosować mechanizmy niezbędne do tego, by tę monarszą samodzielną skutecznie ograniczyć, przez nadanie komisji charakteru niezależnego od władcy sądu.

**4.3.1.** W przywołanych aktach przejawia się silna szlachecka niechęć do istniejącej zależności od monarchy królewskich komisarzy – członków komisji granicznej<sup>42</sup>. Ponieważ komisarski sąd graniczny ma funkcjonować w sferze

<sup>38</sup> VC, t. I, cz. 1, s. 81, nr 80.

<sup>39</sup> VC, t. I, cz. 1, s. 391, nr 6 (1523).

<sup>40</sup> VC, t. I, cz. 1, s. 391, nr 6 (1523). Por. też: VC, t. I, cz. 2, s. 171 (1538), gdzie ponownie podkreślono, że dokumenty wystawione przez komisarzy granicznych: *robur perpetuum obtinere debent, etiamsi nulla desuper interveniat confirmatio nostra*. Najwidoczniej brak królewskiego zatwierdzenia decyzji sądu komisarskiego był wykorzystywany przeciwko osobie powołującej się na taki wyrok, skoro ostateczny charakter wyroku komisarzy trzeba było wciąż podkreślać, np.: „Przychylając się do starodawnych praw, pozwy wszystkie na sejm abo za dworem, na kommissarze i stronę, o rozgraniczenie dóbr Naszych wszelakich z dobry ziemskimi, przez dzierzawce abo przez instygatora Naszego wydane, kassujemy, deklarując, że akt kommissarski, przez zupełną liczbę kommissarzow wedle prawa odprawiony, w żadną wątpliwość nie ma być przywodzony ani posądzony wedle prawa dawnego” (VC, t. II, cz. 2, s. 241, nr 15 (1598)). Zob. też: VC, t. II, cz. 1, s. 27, nr 44 (1550).

<sup>41</sup> VC, t. I, cz. 2, s. 171, nr 19 (1538). Król przyznaje też poddanym prawo, by dokument sporządzony przy graniczeniu przez komisarzy wpisywali do ksiąg kancelarii królewskiej, a następnie, bez żadnych trudności, uzyskiwali odpowiedni wyciąg z ksiąg pod pieczęcią królewską.

<sup>42</sup> Odmienne stanowisko prezentuje O. Balzer, *Geneza Trybunału Koronnego. Studium z dziejów sądownictwa polskiego XVI wieku*, Warszawa 1886, s. 17, 22, 26, 69, 145, 218. Wzmacnianie pozycji komisarzy i ograniczenie wpływu króla na komisarskie postępowanie graniczne przedstawia on jako efekt walki szlachty o wzmocnienie władzy króla i dążenie do ograniczenia roli dygnitarzy ziemi.

niezmiernie dokuczliwego sporu sąsiedzkiego, zwłaszcza dla słabszej w konflikcie sąsiedzkim strony<sup>43</sup>, szlachta chce – i to skądinąd postawa zrozumiała – by komisarze, jako lokalni posesjonaci (*indigenae, terrigenae*) związani byli z ziemią i jej interesami, a nie z interesem odległego władcy. Jednak decyzja o ustanowieniu sądu długo jeszcze zależy od dobrej woli władcy. Stąd, spotykające się z oporem władcy, szlacheckie dążenie do ukształtowania obowiązku monarchy powołania takiego sądu na każde żądanie poddanego. Co ciekawe, kształtowane pod wpływem szlacheckiej presji przepisy wyraźnie dyskryminują dzierżyciela królewskiej, a więc faktycznie narażają na uszczerbek interes króla. Niezależnie od rodzaju przysługującego tenutariuszowi prawa do królewskiej, on sam nie może skutecznie zainicjować procesu granicznego<sup>44</sup>. Nie może wystąpić do władcy o wyznaczenie komisarzy i udzielenie im mandatu do przeprowadzenia graniczenia: *Constituimus, ne deinceps praefecti arcium et civitatum nostrorum, sed soli nobiles commissiones obtineant, ad fines terminandos* (1538)<sup>45</sup>. Wystąpienie do władcy o wyznaczenie granicznego sądu komisarskiego to prawo wyłącznie sąsiada królewskiej – świeckiego lub duchownego. Na tenutariusza królewskiej natomiast, znowu w interesie szlacheckiego sąsiada, nakłada się obowiązek utrzymania komisarzy (pokrycia kosztów ustanowienia granicy): *capitaneoque seu tenutario bonorum nostrorum mandabimus ut [...] commissario expensis provideat*<sup>46</sup>. Natomiast niezależnie od przysługującego mu tytułu do królewskiej, jej dzierżyciel winien zostać w ustalonym terminie i w odpowiednim trybie zawiadomiony przez komisarzy o miejscu i czasie czynności wyznaczania granic:

*Preterea commissarii nostri praedicti duabus septimanis, antequam simul convenient ad faciendos limites, capitaneum seu tenutarium nostrum de tempore et loco sui conventus circiorem facient, per ministerialem et duos nobiles, ac etiam per litteras suas proprias et mandatum nostrum*<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Słabszym wobec królewskiego starosty czy tenutariusza-dzierżawcy wydaje się niemal zawsze miejscowy szlachcic. O zasadach odpowiedzialności starosty za krzywdy wyrządzone w dobrach sąsiadów zob. VC, t. 1, cz. 2, s. 100 (1531/1532).

<sup>44</sup> Zauważmy, że do kompetencji sądu komisarskiego należy zarówno wyznaczenie nieustalonych granic, jak i rozstrzygnięcie granicznego sporu windykacyjnego, por. A. Heylman, *Pogląd na prawnictwo krajowe co do spraw granicznych między dobrami ziemskimi*, Warszawa 1855, s. 8–9.

<sup>45</sup> VC, t. 1, cz. 2, s. 199, nr 15. Tu jednocześnie kolejny raz zastrzeżenie obowiązku starosty obrony dóbr monarszych: *sicut veteri more receptum est, et statuto cavetur, liceat bona nostra defendere ad declarationem usque finum*.

<sup>46</sup> VC, t. 1, cz. 1, s. 80, nr 80 (1496).

<sup>47</sup> VC, t. I. cz. 1, s. 391, nr 6 (1523).

Rodzi to powinność stawienia się wraz z komisarzami na miejscu graniczenia, pod znaczącymi rygorami. Po pierwsze, ewentualna absencja tenentariusza rozgraniczanej królewskiej ziemi nie skutkowałam wstrzymaniem postępowania<sup>48</sup>. Po drugie, co niezmiernie ważne, nieobecność dzierżyciela graniczonej królewskiej ziemi powoduje niekorzystną dla niego, a więc i dla króla, zmianę zasad postępowania. W sytuacji niestawiennictwa dzierżyciela królewskiej ziemi, tracił on prawo do powoływania „starców” ze swej strony, a komisarze – w miejsce zeznań „starców” obu stron, a więc zamiast zasady przeciwstawienia dowodów stron – mieli posłużyć się tylko dowodem wskazanym przez jedną stronę – powoda, czyli żądającego graniczenia sąsiada królewskiej ziemi<sup>49</sup>.

Zestawiając przedstawione rozstrzygnięcia prawodawcy trudno mieć wątpliwości co do w pełni świadomej działalności szlacheckiego suwerena. Przeprowadzał on stopniowo przekształcenie, początkowo powoływanego w celu przygotowania na miejscu projektu królewskiej decyzji, delegowanego kolegium komisarzy – w organ sądowy, związany z ziemią, w której działał, stający się krok po kroku od monarchy coraz bardziej niezależny.

**4.3.2.** Jednym ze skutków zjednoczenia Królestwa Polskiego było powstanie struktury politycznej o terytorium tak rozległym, że osobiste sprawowanie władzy, jak dotąd praktykowali to książęta dzielnicowi, stało się niemożliwe. Nie pomagał zwyczaj permanentnych objazdów kraju (*rex ambulans*). Próba rozwiązania było powoływanie reprezentujących władzę stałych urzędników lokalnych (*capitaneus*). Obok sięgnięto do praktyki wysyłania przedstawicieli władcy, dysponujących odpowiednim mandatem komisarzy, z zadaniem przygotowania królewskiej decyzji. Ich funkcjonowanie w Królestwie nie budzi wątpliwości, ale bliższego zainteresowania badaczy dotąd nie wywołało<sup>50</sup>. Zapewne wynika to także z tego, że urząd komisaryczny powierzano często osobie już obsadzonej na jakimś urzędzie, co zrozumiałe, skoro mandat komisarski władca udzielał osobie cieszącej się jego zaufaniem. Ale taka okoliczność może być źródłem niedostrzegania w literaturze tej specyficznej kategorii funkcjonariusza w polskiej monarchii szlacheckiej<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Podobny skutek rodziło niestawiennictwo drugiej strony – sąsiada świeckiego lub duchownego.

<sup>49</sup> Dalsze zasady procedowania szczegółowo ustala też konstytucja z 1531–1532 r., VC, t. I, cz. 2, s. 100.

<sup>50</sup> Zob. przyp. 7.

<sup>51</sup> Por. np. twierdzenie Wacława Uruszczaka na temat kasztelanów: „pełnili też różne zadania powierzone im okazjonalnie (*ad hoc*)” (W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I: (966–1795), wyd. 2, Warszawa 2013, s. 149). Zaakceptowalibyśmy wypowiedź znakomitego historyka prawa, gdyby można wykazać, że owe okazjonalne zadania *ad hoc* przyznawane były



A chodzi o rozwiązanie stwarzające możliwość istotnego usprawnienia funkcjonowania państwa: usuwało bowiem konieczność długotrwałego oczekiwania na przybycie monarchy, dopiero na miejscu podejmującego potrzebną decyzję. Jednak funkcjonowanie komisarzy wzbudziło gwałtowną i niechętną reakcję szlachecką. Polega ona na próbach generalnego kwestionowania praw króla do powoływania komisarzy. I tak z jednej strony dowiadujemy się, już na początku XVI w., że jakkolwiek walor decyzja królewskich komisarzy może mieć tylko wówczas, gdy sąd komisarski zostanie powołany za zgodą stron: *Item commissiones a modo nulle fiant nec de ipsis fiat aliquod iudicium, nisi fiant de consensu parcium*<sup>52</sup>. Zatem komisja, organ władzy królewskiej, miałyby się przekształcić w strukturę przypominającą sąd polubowny, działający w ramach porozumienia i za zgodą stron. Co znamienne, obok pojawia się też enumeratywne wskazanie przypadków, w których bez ubiegania się o zgodę stron, do powołania takiej królewskiej komisji może dochodzić. W 1505 r. na sejmie radomskim postanowiono:

*De commissionibus per Maiestatem Regiam dandis et non dandis. Auctoritatem iudicariam ubique illibatam conservare cupientes statuimus, quod Nos successoresque nostri nullas dare debebimus commissiones, non dabuntque successores nostri nisi super limitibus nostrorum bonorum et divisione inter fratres et proximiores, aut quae essent de consensu partium, alias datae nullius sint roboris vel momenti*<sup>53</sup>.

---

równocześnie wszystkim kasztelanom, a więc związane byłyby z urzędem, a nie z konkretną osobą piastującą jakiś urząd. Zob. też *Historia państwa i prawa Polski*, t. II: *Od połowy XV wieku do r. 1795*, red. J. Bardach, Warszawa 1966, s. 608, gdzie indeksowe hasło „komisarz” odniesione zostało tylko do członków komisji i to wyłącznie w tekście t. II.

<sup>52</sup> IMT, t. 2, nr 174-12/1504. Tak też sejm radomski w 1505 r., zob. przypis nast.

<sup>53</sup> VC, t. I, cz. 1, s. 140, nr 15 (1505). Tak też dla Mazowsza: *De commissionibus. Nullus audeat expedire commissiones, nisi in duabus casibus, videlicet pro divisione facienda inter fratres et consanguineos, et limitatione bonorum regalium a bonis subditorum; et si quis contrarium facere praesumpserit, debet condemnari in pena decem sexagenarum grossorum, quae pena spectabit per medium vicesgerentem, et parti, contra quam commissionem expedivit* (IMT, t. 3, s. 196, nr 174 lub *Statuta Mazoviae, Ius Polonicum, codicibus veteribus manuscriptis...*, s. 398 (1536)). Przytaczamy także tekst z 1582 r. zawierający ustawy dla Inflant, w którym możemy szukać wyjaśnienia znaczenia przedstawianej regulacji: *De commissionibus. Ut autem temerariae lites amputentur, commissarios sive iudices delegatos non deputabimus, in causis ad iudicium terrestreae spectantibus, et minus in eo iam pendentibus, nisi per rationem ordinariam, de qua infra dicitur, a sententia definitiva seu interlocutoria iam lata, ad Nos remissae fuerint. Exceptis causis limitum bonorum Nostrorum Regalium et divisionis fratrum et proximorum. Ne iudices delegatos seu commissarios, a quibus semel appellatum est, in eadem causa denuo deputabimus, ut causam ad ipsos remitteremus. Non enim verisimile aut honestum videtur, quod iudex suam pristinam sententiam retractet, aut aliter postea iudicet, quam antea iudicaverat* (VC, t. II, cz. 1, s. 470, nr 13).

Trudno nie uznać, że akt ten, prowadzący do pozbawienia władcy możliwości rozstrzygania spraw i podejmowania decyzji przy pomocy nadzwyczajnych delegatów, czyli urzędników komisarycznych (sędziów delegowanych, działających w ramach kolegium komisarskiego – komisji), ma wyraźnie antykrólewski wydźwięk. To gwarancja, że nadzwyczajny posłaniec lub posłańcy królewscy, nawet wyposażeni w mandat władcy, nie mogą podejmować decyzji w sprawach należących do właściwości sądów ziemskich (*in causis ad iudicium terrestriae spectantibus*). W sporze o władzę między organami lokalnymi, ziemskimi, samorządowymi a władcą górę bierze szlachta, uzyskująca królewskie potwierdzenie, że w ukształtowany system sądownictwa szlacheckiego nie będzie ingerował przy pomocy swoich urzędników komisarycznych, czyli sędziów od władcy delegowanych.

4.4. Pozostaje nam jeszcze odniesienie się do na pozór drobnego zastrzeżenia zawartego w królewskim przywileju: *Commissiones nostrae, excepta regia nostra et officii causa, non debent dari et tradi ad ducatum Mazoviae, solum in duobus casibus...*<sup>54</sup>. Ta niejasna klauzula rezerwacyjna zezwala władcy – wbrew brzmieniu przywileju – na powoływanie komisarzy „w sprawach królewskiego urzędu”. Decyzja może całkowicie zależeć od woli panującego, którego nie ograniczają w tym zakresie żadne normy stanowione. Już za panowania Władysława Jagiełły obserwujemy praktykę rozstrzygania spraw, z którymi poddani zwracali się do monarchy, w drodze powołania *ad hoc* urzędnika lub urzędników z kompetencjami wyłącznie do rozstrzygania tej sprawy i wyłącznie na czas trwania postępowania<sup>55</sup>. Ustalenie, do jakich przypadków się ona odnosiła i w jakim zakresie była skuteczna, wymaga przeprowadzenia badań praktyki. A to już kwestia, która nie mieści się w ramach przedstawianego studium.

## 5

Natomiast na podstawie przywołanych wyżej rozstrzygnięć przyjmowanych w szlacheckim prawodawstwie nie mamy wątpliwości, że te właśnie przepisy można zaliczyć do powodów, przez które funkcjonowanie w Polsce urzędników komisarycznych nie wpłynęło na skuteczne wzmocnienie królewskiej *potestas*.

<sup>54</sup> *Ius Polonicum, codicibus veteribus manuscriptis...*, s. 466.

<sup>55</sup> Np. Nos Wincencius de Schamotuli, castellanus Myerdzyreczhiensis et capithaneus terre Russie generalis et Dobko de Zprowa, subcamerarius prefate terre Russie eciam generalis, significamus tenore presencium, quibus expedit universis: quomodo ex speciali commisso serenissimi principis et domini, domini Wladisłai Dei gracia Regis Polonie, nostri domini graciosi, descendentes certis die et tempore, limitavimus granicies inter villas infrascriptas (Akta grodzkie i ziemskie, 5 – 55/1433).

Ograniczanie przez szlachtę królewskiego prawa do powoływania urzędników komisarycznych, regulowanie prawem pisany sposobu ich postępowania, tendencja do nadawania im charakteru urzędników ziemskich, była – naszym zdaniem – skutecznym działaniem zapobiegającym wykorzystaniu królewskich urzędników komisarycznych do stworzenia alternatywnego systemu urzędniczego, który mógłby umożliwić uniezależnienie od szlachty królewskiego zarządzania państwem.

## Bibliografia

### Źródła

- Akta grodzkie i ziemskie z czasów Rzeczypospolitej Polskiej z archiwum tak zwanego bernardyńskiego we Lwowie w skutek fundacyi śp. Aleksandra hr. Stadnickiego wydane staraniem Galicyjskiego Wydziału Krajowego*, Lwów 1868–1935.
- Iura Masoviae Terrestria. Pomniki dawnego prawa mazowieckiego ziemskiego*. t. 2: 1471–1526, t. 3: 1526–1540, oprac. i podał do druku J. Sawicki, Warszawa 1973–1974.
- Ius Polonicum, codicibus veteribus manuscriptis et editionibus quibusque collatis*, edidit Ioannes Vincentius Bandtkie, Warszawa 1831.
- Volumina Constitutionum*, t. I: 1493–1549, vol. 1: 1493–1526, do druku przygot. I. Dwornicka, S. Grodziski, W. Uruszczak, Warszawa 1997.
- Volumina Constitutionum*, t. I: 1493–1549, vol. 2: 1527–1549, do druku przygot. I. Dwornicka, S. Grodziski, W. Uruszczak, Warszawa 2000.
- Volumina Constitutionum*, t. II: 1550–1609, vol. 1: 1550–1585, do druku przygot. I. Dwornicka, S. Grodziski, W. Uruszczak, Warszawa 2005.
- Volumina Constitutionum*, t. II: 1550–1609, vol. 2: 1587–1609, do druku przygot. S. Grodziski, Warszawa 2008.

### Opracowania

- Balzer O., *Geneza Trybunału Koronnego. Studium z dziejów sądownictwa polskiego XVI wieku*, Warszawa 1886.
- Benaerts L., *Les commissaires extraordinaires de Napoleon I<sup>er</sup> d'après leur correspondance inédite*, Paris 1915.
- Cichoń P., *Administracja w Rzeczypospolitej szlacheckiej w polskim piśmiennictwie naukowym lat 1995–2007. Przegląd krytyczny*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2008, t. LX, z. 2, s. 157–177.
- Goźdz-Roszkowski K., *Rola urzędników w dokonywaniu zaborów dóbr ziemskich przez panującego w średniowiecznej Polsce do połowy XV wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2014, t. XVII, s. 21–35.
- Heylman A., *Pogląd na prawnictwo krajowe co do spraw granicznych między dobrami ziemskimi*, Warszawa 1855.
- Kierst W., *Wielkorządy krakowskie w XIV–XVI st.*, „Przegląd Historyczny” 1910, t. X, z. 1, s. 1–33.

- Marzec A., *Pod rządami nieobecnej monarchy. Królestwo Polskie 1370–1382*, Kraków 2017.
- Matuszewski J.S., *Urzędnicy komisaryczni i ich uposażenie w Polsce późnośredniowiecznej*, „Sprawozdania z Czynności i Posiedzeń Naukowych” 1981, [Łódzkie Towarzystwo Naukowe], R. 35, z. 1, s. 1–9.
- Mikuła M., *Typologia aktów prawnych dla miast w dobie jagiellońskiej – przydatność funkcjonalnego podziału aktów prawnych do badań nad kierunkami polityki królewskiej*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, t. XVI, s. 41–57.
- Mousnier R., *La véralité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, Paris 1945.
- Rymaszewski Z., *Woźny sądowy. Z badań nad organizacją sądów prawa polskiego w średniowieczu*, Warszawa 2008.
- Szulc T., *Organizacja poboru podatków pokoszyckich do połowy XVI wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1988, t. XL, z. 2, s. 63–83.
- Szulc T., *Sposoby wynagradzania poborców podatkowych w Polsce od schyłku XIV do XVIII wieku*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1993, Folia Iuridica 56, s. 91–106.
- Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I: (966–1795), wyd. 2, Warszawa 2013.

JACEK MATUSZEWSKI

PROF. DR HAB., UNIWERSYTET ŁÓDZKI

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-2825-055X](https://orcid.org/0000-0002-2825-055X)

***Jak polski suweren bronił się przed absolutyzmem królewskim.  
Szlachta a królewscy urzędnicy komisaryczni w sporach  
granicznych z królewszczynami w systemie urzędniczym  
późnośredniowiecznej Polski w świetle prawa stanowionego***

Proces odbudowy administracji publicznej w Królestwie Polskim za Jagiellonów nie doprowadził do stworzenia dobrze funkcjonującego systemu urzędów. Zachowano zależne od szlachty średniowieczne struktury, uzupełnione o urzędy, które tylko początkowo całkowicie podlegały królowi. Gdy władca próbował narzucać swoją wolę za pomocą rozbudowanego systemu urzędników komisarycznych (powoływanych doraźnie, na konkretną sprawę, na określony czas), społeczność szlachecka systematycznie ograniczała prawa królewskie, pozbawiając monarchę uprawnień do powoływania takich urzędników, z wyjątkiem przypadków dopuszczonych w ustawie.

**Słowa kluczowe:** Jagiellonowie, urzędnicy komisaryczni, walka szlachty z absolutyzmem królewskim, pobieranie podatków, graniczenie królewszczyzn

JACEK MATUSZEWSKI

PROFESSOR, UNIVERSITY OF ŁÓDŹ

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-2825-055X](https://orcid.org/0000-0002-2825-055X)

*The Reorganization of Public Administration in Overcoming Feudal Fragmentation in Poland – the Commissaires*

The process of rebuilding public administration in the Kingdom of Poland under the Jagiellonian dynasty failed to create a well-functioning system of offices. Medieval structures dependent on the nobility were preserved, to be supplemented with offices, only initially dependent on the king. When the ruler tried to carry out his will by means of an extended system of commissaires (appointed on an ad hoc basis, for a specific case, for a specific period of time), the noble community systematically limited royal rights, depriving the king of the power of appointment of such officials, except in statutory cases.

**Key words:** Jagiellons, commission officers (the Commissaires), the fight of the nobility with royal absolutism, tax collection, demarcation of royal goods