

VLÁDA SNĚMÍKŮ V POLSKU (OD POLOVINY 17. STOLETÍ DO ROKU 1717)

Adam Lityński (Katovice)

1. Podmínky vzniku šlechtické samosprávy

Znakem XVII. století v Evropě byla krize feudálních společenských struktur v řadě zemí. V Nizozemí a v Anglii zvítězily kapitalistické vztahy a posílilo se postavení buržoazie. Absolutismus tedy utrpěl první porážky. Ve většině zemí však XVII. století představovalo rozkvět absolutismu: tak tomu bylo ve Španělsku, ve středoevropských habsburských zemích po porážce českého povstání roku 1620, v Rusku; nejklasičtější podobu pak měl francouzský absolutismus XVII. století.

Zcela jinak však vypadala situace v Polsku, kde se šlechta podařilo vybojovat rozsáhlá privilegia, vytvářející pro ni ve státě speciální situaci, především politickou, ale také i hospodářskou. Měšťanstvo bylo zatlačováno čím dále tím více na okraj. Nadvláda šlechty a společenská nevyváženost vedly k postupnému oslabování královské moci a k založení systému šlechtické demokracie. Stát byl mocný, jeho obyvatelé zámožní, vnitřní poměry klidné. To vše nahrávalo pocitu sebeuspokojení a pozvolnému růstu přesvědčení, že systém šlechtické republiky je nejlepším ze světových systémů, že je zcela dokonalý. K tomu přistupovala od konce XVI. století majetková polarizace uvnitř šlechtického stavu, v Polsku velmi početného, která dávala vzniknout decentralizačním procesům.

Královská moc byla formálně značně omezena především v 70. letech XVI. století, zavedením svobodné volby panovníka všemi příslušníky šlechty (*virilitim*), prosazením předpisů o právu branného odporu vůči panovníkovi a dalšími ustanoveními tzv. henrykovských artykulů (aktů z let 1573/6, obsahujících základní ústavní zásady) a — v oblasti soudnictví — vznikem tzv. Korunního tribunálu v roce 1578. Ve skutečnosti však zůstávala ještě dost dlouho silná. Teprve během dalšího vývoje přistupovala další formální omezení moci a — což bylo mnohem vážnější — i omezení faktická.

Sejm republiky dostal postupem doby nebývale široké kompetence, především zákonodárné a stal se výlučným zákonodárcem ve státě. Dvoukomorový sněm, stále rozšiřující svoji pravomoc, shromáždil do svých rukou v průběhu XVI. a XVII. století všechny nejdůležitější záležitosti státu. Omezení královské

moci v XVI. století tedy nepřinášelo decentralizaci, neboť pravomoci krále přejímal jiný ústřední orgán — Sejm. Tak tomu bylo XVI. století. V XVII. století však sněm upadl v důsledku chyb ve svém fungování. Postavení jeho poslance jako reprezentanta partikulárních zájmů oblasti, přinášelo sebou závaznost instrukcí oblastních sněmíků, což v podmínkách poklesu politické kultury a vzrůstu rivality jednotlivých politických uskupení, která zůstávala v rovnováze, brzdilo práci dosud dobře fungujícího sněmu. Objevovala se neschopnost sněmů dosáhnout usnesení, objevovaly se rozchody bez uzavření jednání a postupně i přerušování činnosti cestou odporu třeba jen jednotlivců (*liberum veto*), což vedlo k anulování celku usnesení, a to i těch, která už byla předtím přijata.

Nejméně stejně vážné bylo postupné doktrinální vytváření pojmu základních (kardinálních) práv, zahrnujících v sobě všechny základní zásady státního zřízení; práv, která jako neporušitelná a nezměnitelná stála nadevším, tedy i jaksí mimo dosah suverenního sněmu, protože nauka odmítala právo sněmu na jejich změnu. Důsledkem toho mohla být jediné petrifikace ústavních zásad, které se ve své podstatě udržely přes 200 let až do druhé poloviny XVII. století, kdy už sloužily novým sociálním podmínkám.

Omezení panovnické moci se současným úpadkem a přeměnou sněmovních praktik mělo o to horší následky, že polský stát do šedesátých let XVIII. století neměl k dispozici moderní dostatečně výkonný správní aparát. Za těchto podmínek byl přirozeným důsledkem věci decentralizační proces státní moci, realizovaný bujením oblastní samosprávy, která vykonávala — přinejmenším do roku 1717 — v širokém měřítku funkce státu, mezi něž patřily zejména decentralizované věci vojenské i finanční.

Zvláště živý rozvoj samosprávy oblastí, realizované zemskými sněmíky, spadá do období od poloviny XVII. století, do reforem Sejmu z roku 1717 a bývá nazýván vládou sněmíků.

2. Sněmíky a jiná shromáždění

Sněmíky zemí (vojvodství), vytvořené v XIV. století, byly sjezdy veškeré šlechty dané oblasti. Období živého rozvoje sněmíků připadá na poslední čtvrtinu XVI. století, která přináší výrazné změny politického systému. V tomto období se, mimo jiné, znovu po velmi dlouhé přestávce objevila konfederace jako forma politické organizace šlechty v čase bezkráloví. Konfедераční svazek se v tomto období stal formou zajišťující v době bezkráloví bezpečnost,¹⁾ přičemž bylo pokládáno za jisté, že konfederaci patří „*iura maiestatis plus quam regia*

¹⁾ S. P a z a, *Próby reforem ustrojowych w czasie pierwszego bezkrólewia (1572—1574)*, Kraków 1969, s. 42.

et comitorum JKMci²⁾ V konfедераčním zřízení měl své místo i zemský sněmík, který se ve vojvodství organizoval na zásadě konfederace. Od roku 1578 začala fungovat speciální schůze zemského sněmíku, svolávaná každoročně pro volbu soudců (deputátů) Korunního tribunálu. Sněmíky předcházející zasedání Sejmu, které volily poslance Sejmu a ukládaly jim instrukce, stejně jako relační sněmíky, na nichž poslanci předkládali zprávy z jednání Sejmu, se scházely častěji na základě závazku panovníka, zakotveného v henrykovských artikulech, svolávat Sejm pravidelně.

Zároveň s oživením činnosti sněmíků a novým vzrůstem jejich role se na přelomu XVI. a XVII. století tvořily konečné organizační formy této ústavní instituce. Na sněmíku se mohl zúčastnit každý šlechtic dané oblasti; výjimečně, a to pouze na přelomu XVII. a XVIII. století, se objevily zákazy týkající se šlechticů bez pozemkového vlastnictví. Struktura shromáždění byla vcelku jednotná, neexistovala vyčleněná skupina hodnostářů, což vytvářelo dojem demokratismu této instituce, zdání, že rozhodování a moc je v rukou celé šlechty, shodně s doktrínou o šlechtické rovnosti.

Sněmíky jednaly bez formálního jednacího řádu; role maršálka sněmíku byla proto skromná, maršálek byl vybírán pro každou schůzi zvláště z řad přítomných. Usnesení (lauda) byla přijímána jednomyslně, přesněji „nemine contradicente“, se společným souhlasem. Stejně jako v Sejmu od polovice XVII. století stále častěji odpor, byť i jednotlivce, zastavoval jednání a mařil výsledky schůze sněmíku. Přerušování sněmíku cestou svobodného veta se stávalo v průběhu doby zcela všedním jevem. Zvláště předsejmové sněmíky, na kterých byli voleni poslanci Sejmu, a sněmíky deputátské, volící soudce do Korunního tribunálu, byly velmi bouřlivé. Seskupení magnátů bojovala mezi sebou o to, aby si zajistila pozice v Sejmu i na nejvyšším soudu všemi dostupnými prostředky, legálními na zasedání sněmíku, nelegálními na sněmíku i v jeho pozadí. Podplácení, ozbrojený nátlak a v jeho důsledcích svády a výstupy, vytváření konkurenčních schůzek a přerušování jednání — to byly zjevy, pokud ne každodenní, tak časté.³⁾ Jiné schůze sněmíků — mimo předsněmovních a deputátských — vyvolávaly o něco méně kontraverzí, ale i tak jich bylo dost, aby v podmínkách úpadku politické kultury brzdily činnost zmíněných orgánů vojvodské oblastní samosprávy. Zejména finanční a daňové záležitosti vyvolávaly mnoho neshod.

Sněmíky mohly být svolávány určenými státními orgány, především ústředními, ale v XVII. století bylo praktikováno limitování (odročování) sněmíko-

²⁾ Rokosz Zebrzydowskiego. *Materialy historyczne*. Wyd. A. Ręmbowski, Warszawa 1893, s. 236.

³⁾ J. Gierowski, *Sejmik generalny Księstwa Mazowieckiego na tle ustroju sejmikowego Mazowsza*, Wrocław 1948, s. 19; J. Siemienski, *Organizacja sejmiku ziemi drobrzyńskiej*, Kraków 1906, s. 50; S. Śreniowski, *Organizacja sejmiku halickiego*, Lwów 1938, s. 92; J. Włodarczyk, *Sejmiki łęczyckie*, Łódź 1973, s. 165.

vých jednání, které činilo šlechtu nezávislou od orgánů svolávajících schůze sněmů. Tato praxe byla zakázána v roce 1717.

Praxe politického života ve vojvodstvích měla tendenci ke zvyšování počtu oblastních shromáždění; rychlý růst počtu schůzí v oblastech nastoupil v letech 1648—1660 (období velkého povstání ve východních oblastech a těžké války se Švédskem a koalici jiných států), ale početní růst v tomto období se týkal hlavně jiných shromáždění než sněmů. Sněmky v oblastech byly totiž jen jedním — byť i nejzávažnějším a nejčastějším — druhem šlechtických místních shromáždění. Vedle nich je možno odlišit sjezdy při vojenské hotovosti, vojenských přehlídkách,⁴⁾ při soudních jednáních a jiná shromáždění odbývaná při dalších příležitostech. Mezi zmíněnými schůzemi je pak nutno rozlišovat takové, které se odbývaly za života krále a v době bezkráloví.

V důsledku politických událostí let 1648—1660 břemeno řešení běžných problémů státu spadlo ve značné míře na šlechtické sjezdy. Postupný úpadek Sejmu zároveň s rostoucími hospodářskými potížemi země při velmi slabé výkonné moci a nedostatečně dělném správním aparátu, to vše vytvářelo podmínky pro rozvoj vojvodské samosprávy, vzrůst politické samostatnosti šlechty ve vojvodstvích a politické převahy oblastních shromáždění. Proces rozvoje šlechtických shromáždění a přejímání moci těmito shromážděními byl částí širšího procesu narůstání moci šlechty na úkor moci královské a centrálních orgánů státu; „každé vojvodství chce být státem“ stěžoval si už dříve král Zikmund III., nařikající na „dismembraci“ státního organismu.⁵⁾

Utvrzení vývojové tendence všech vojvodských — nejenom sněmovních shromáždění — dává vznik žádostem o právo šlechty na shromažďování. Takové právo by muselo obsahovat oprávnění šlechty na samovolné shromažďování z vlastní iniciativy a jednání s mocí práva veřejného, jak ve vztahu k vojvodství, tak k centrálním orgánům. Takovými shromážděními sněmky nepochybně byly; zůstává však otázkou zda šlechta měla možnost spontánního shromažďování s takovými pravomocemi jako na schůzích sněmů. Tento problém byl už probírán a diskutován v polské historickoprávní literatuře.⁶⁾

Současně byly odlišovány sněmky od jiných šlechtických shromáždění; někdy je možno odlišit rozdíly ve struktuře sněmů a sjezdů, i když tyto rozdíly ně-

⁴⁾ Byl to druh vojenských cvičení šlechtické vojenské hotovosti, která až do druhé poloviny XVII. století se aktivně účastnila válečných akcí.

⁵⁾ Dopis krále Zikmunda III. Ossolinskému z roku 1621. H. Malewska, *Listy staropolskie z epoki Wazów*, Warszawa 1959, s. 186, také tamtéž s. 61—62. Viz též *Akta z czasów bezkrólewia 1632 roku*. Wyd. W. Dobocinski, Poznań 1949, s. 20.

⁶⁾ Viz A. Litynski, „Problem szlacheckiego prawa zgromadzeń ziemskich w Polsce w XVII i XVIII wieku,” *Czasopismo Prawno-Historyczne* — 1974, t. XXVI, z. I, passim; S. Russocki, *Lokale Ständeversammlungen in Ostmitteleuropa im 15—18. Jahrhundert als Faktor der politischen Kultur*. (La Pologne au XVI Congrès, 1980 séparat, s. 183).

měly nikdy skutečný význam a zdá se, že současníci těmto rozdílům nepřikládali žádnou váhu.⁷⁾

Obecně přijímanou praxi svobodného shromažďování šlechty a jejích porad napadali králové, zdůrazňující, že takové sjezdy jsou v rozporu s právem i obyčejem, urážejí královskou moc a konají se „privata auctoritate“; monarchové si stěžovali na porušování „iuris sui maiestatici“.⁸⁾ Stále byly také diskuse mezi šlechtou na téma legálnosti jejího postupu. Zvláště hodná pozornosti jsou tvrzení, že svolávání šlechtických shromáždění je ve skutečnosti výkonem nejvyšší moci ve státě „jakoby już wszystko władzę i urząd tej Rzeczypospolitej biorac na siebie“. Zejména v období bezkráloví pokládala šlechta sebe sama za nositele „iuris maiestatici“ a může proto svobodně svolávat sjezdy a stanovit vše „pro bono publico“. Svolávání šlechtických shromáždění bylo tedy spojováno s výkonem nejvyšší svrchované státní moci, která v tomto období byla v rukou Sejmu a krále. Toto tvrzení je ve skutečnosti odpovědí na zásadní část otázky o šlechtickém právu shromažďovacím: šlechta takovéto právo neměla. Právo svolávat veřejná shromáždění příslušelo centrálním orgánům republiky — králi a sněmu.

Současné však ve zvláštních podmínkách, zvláště v době bezkráloví nebo konfederace (rokoszu), tehdejší státovědci rozhodně tvrdili, že každé vojvodství si může určit sjezd, neboť v tomto období mu přísluší „ius maiestaticum“. Literatura si už dávno všimla, že v období prvního bezkráloví (1572—74) moc převzal šlechtický populus, politickým výrazem šlechtické svrchovanosti pak byl Zebrzydowského rokoš (1606—9). V období rokoše krakovští poslanci, napominající krále Zikmunda III., připomínali, že vládne pouze se souhlasem stavů státu, kterým je zachováno „ius domini et haereditarium“, moc krále pak, že je ohraničena právem.⁹⁾ Někdy docházelo až k tomu, že králi bylo odmítáno právo svolávat mimořádné shromáždění pokud — jak bylo tvrzeno — je to v rozporu s právem.¹⁰⁾ Snadno zde postřehneme nenovou koncepci suverenity práva, kterému podléhá také král.

V XVI. století se vytvořila zásada suverenity šlechty. Byla to jistě suverenita politická. Politický suverén — šlechta — vykonával svoji moc prostřednictvím právního suveréna, Sejmu, jehož součástí byl — jak o jeden ze sněmujících stavů

⁷⁾ „Náš sjezd konáme na místě sněmů . . . (rukopis Biblioteki Narodowej w Warszawie, sygn. III 6652, akt na s. 59—62 a také tzv. Tęki Pawińskiego 21 v Bibliotece Polskiej Akademii Nauk w Krakowie, akt na s. 846—857); . . . terazniejszy zjazd nasz nie za sejmik, który za uniwersalem króla IMci być powinien, ale za spólną obradę około dobra pospolitego województwa naszego mając . . .“ *Akta Grodzkie i Zemskie*, (dále AGZ), t. XXII, akt č. 139; viz též *Akta sejmikowe województwa krakowskiego* (dále ASK); t. II, akt č. 49, též č. 176.

⁸⁾ ASK, t. I, č. 89; AGZ, t. XXII, č. 141.

⁹⁾ ASK, t. I, č. 96.

¹⁰⁾ *Tęki Pawińskiego 6*, s. 13—20; *rukopis Biblioteki Czartoryskich v Krakově* 940a, s. 315—318; ASK, t. I, akt č. 23.

— král; v lokálních rozměrech pak prostřednictvím sněmíků. Ve zvláštních případech realizoval politický suverén svoji svrchovanost prostřednictvím konfederativních svazků. V závislosti od okamžité situace bylo tedy právo na veřené shromažďování vykonáváno buď prostřednictvím krále a Sejmu nebo přímo konfederovanou šlechtou. Šlechta sama právo shromažďování neměla a mohla je vykonávat jen tak, že *via facti* přecházela k přímé demokracii.

3. Rozvoj kompetence sněmíků. Vláda sněmíků

Ještě v poslední čtvrtině XVI. století se skutečná kompetence sněmíků omezovala — s výjimkou období bezkrálovství — prakticky na volbu poslanců Sejmu a ukládání instrukcí těmto poslancům a na volbu deputátů Korunního tribunálu. Všechna práva daňová, finanční a vojenská byla v rukou Sejmu, který přijímal příslušná rozhodnutí, přičemž rozhodoval i o výběrčích daní, protože příslušný stálý místní komorní úřad neexistoval. V první polovině XVII. století se však sněmíky pomalu vymykaly z nadvlády sněmu v této oblasti a pronikaly do finančních a potom i vojenských kompetencí Sejmu. Nebylo tak podstatné, že volba výběrčích daní byla přenesena na sněmíky; mnohem závažnější byla skutečnost, že schvalování daní postupně získaly sněmíky, a to jak pokud šlo o šlechtické statky, tak ve vztahu k městům, která svoji reprezentaci v Sejmu neměla.

Proces přechodu daňově finančních kompetencí velmi často začínal snahou sněmíků převzít kontrolu nad vydáváním daňových kvót, přicházejících z daného vojvodství úřadem státního pokladu (*skarb państwowy*).¹¹⁾ V dalším pořadí pak sněmíky samy se pokoušely samostatně stanovit daně. Bezkráloví po smrti Zikmunda III. (1632) vyvolalo vzrůst nezávislosti sněmíků: tehdy se objevily v některých oblastech Sejmem už uznávané daně „*prywatne*“, vojvodské, určené zejména na zajištění bezpečnosti oblastí, které byly obvykle v době bezkráloví organizovány vojvodsky. Tak se pomalu vytvářel *skarb* (pokladna) vojvodství. V průběhu doby sněmíky stále častěji úplně svobodně, z vlastní iniciativy schvalovaly daně pro potřeby vojvodství; z počátku — protože si uvědomovaly pochybný charakter kompetence v této oblasti — se sněmíky staraly o aprobaci svých rozhodnutí Sejmem, později toho nedbaly. Také výběrčí daní dostávali doporučení, aby předložili účty ze své činnosti sněmíku a ne Sejmu.

Charakteristické bylo, že v řadě případů samosprávná hospodářská činnost sněmíků vycházela z potřeby zorganizovat systém vnitřní bezpečnosti a ještě

¹¹⁾ A. Lityński, *Szlachecki samorząd gospodarczy w Małopolsce (1606—1717)*. Katowice 1974, s. 35 a pasim; A. Pawiński, *Rządy sejmikowe w Polsce 1572—1795 na tle stosunków województw kujawskich*. Zpracoval H. Olszewski. Warszawa 1978, s. 196; viz též J. Fierowski, *Sejmik generalny ... s. a násled.*

častěji z potřeb bezpečnosti vnější. Příčinou toho, proč se sněmíky ujímaly věci bezpečnosti, hlavně vnější, byla neschopnost úředního aparátu (úřadu starosty) zorganizovat skutečnou ochranu. Správní aparát byl zastaralý, neměl dostatečné prostředky pro plnění svých úkolů a nemohl se s těmito úkoly vypořádat. Odtud vycházela nutnost převzetí částí jeho funkcí a závazků sněmíkem, prakticky jedinou institucí schopnou skutečně řešit problémy. Byla to tedy nemohoucnost státního aparátu, která vedla k růstu oblastní samosprávy.

Přivlastnění si daní na potřeby vojvodství bylo momentem zvláště vážným pro rozvoj oblastní samosprávy. Z jedné strany zajišťovala finanční prostředky nezbytné, na krytí výdajů spojených s rozšiřující se činností sněmíku; z druhé strany pak permanentní schvalování určitých, stále stejných dávek, vybíraných každoročně bylo výhodné a vedlo ke stabilizaci samosprávné činnosti. V důsledku toho došlo k vytvoření programu hospodářské činnosti sněmíku, postupně pak k vytvoření vlastního daňového systému, který musel během času zastoupit stále více upadající systém centrální. Tato odlišnost dvou daňových systémů byla jedním z charakteristických rysů magnátské oligarchie. Od čtyřicátých let XVII. století postupovala pomalá, ale výrazná stabilizace hospodářské činnosti sněmíků.

Příčinu přivlastňování si daní sněmíky, musíme hledat v obecné snaze šlechty shromáždit do vlastních rukou co nejširší moc, ve snaze rozhodovat o všem samostatně, při současném omezování role ústřední moci, zvláště panovníka. Sněmík, jehož se mohl v polovině XVII. století účastnit každý šlechtic, dával iluzi o získání rozhodovací pravomoci do rukou šlechty, a to celé šlechty, v souladu s učením o šlechtické rovnosti. Snaha šlechty po zvýšení moci na úkor moci královské byla v tomto období ulehčována zastaralým charakterem správních orgánů.

Bouřlivé události z poloviny XVII. století: bezkráloví, velké povstání na východě, útok Švédska a jeho spojenců, přinášely sebou další skutečné osamostatnění sněmíků a závažné rozšíření palety problémů projednávaných účastníky sněmíků. Nutily k tomu také hromadící se hospodářské těžkosti spojené se škodami vzniklými za neustálých bojů a při přechodech vojsk vlastních i cizích. Pozornost šlechty se soustřeďovala zejména na záležitosti bezpečnosti, obrany-schopnosti, vojenství, zajištění vojska, přehlídek, zajištění a zpevnění fortifikací. Rozhodnutí o vojenském tažení vycházelo od sněmíku, který přijímal v této věci příslušné rozhodnutí, stanovil přitom velikost oddílu, jeho charakter (pěchota, jízda, druh jízdy atp.), eventuálně i vybavení, výzbroj a výstroj. Rozhodnutí sněmíku obsahovalo ustanovení o cíli, k němuž má být oddíl užit, délku služby, plat vojáka a finanční náklady na krytí s tím spojených výdajů; byl jím jmenován i vojenský velitel oddílu. Sněmík kontroloval také plnění svých pokynů, přijímal zprávy vojenského velitele, účty výběrčích nebo administrátorů kvót určených na vojsko; časem došlo k tomu, že kontrola byla vykonávána bezprostředně příkazem předkládat vojenské věci sněmíku. Po vzniku finančních soudů, sady skarbowe, značná část těchto úkolů přešla na tyto orgány.

Tyto jevy znamenají skutečnou decentralizaci vojenské organizace, nevýhodnou jak vojensky, tak finančně. I když konečně sněmíky souhlasily s užitím ostatních jednotek ústředním velením, přece jen přijímaly výhrady, omezující volnost jejich využití. Nadto je třeba vzít v úvahu nemalý problém nejednotné výzbroje a výstroje vojsk jednotlivých oblastí a okresů. Jisté je, že kvóty určené sněmíky na oblastní jednotky mohly být využity mnohem lépe centrálně.

Polovina XVII. století je také obdobím, kdy došlo k decentralizaci systému financování armády, což, vzhledem k tomu, že příjmy státu byly takřka úplně určeny pro potřeby vojska, představovalo skutečnou decentralizaci celého finančního systému státu.

Rozvoj aktivity a samostatnosti šlechtických sjezdů a rozšíření rozhodnutí jimi přijímaných byl v období 1648—60 dalekosáhlý. Zdá se, že je možno tvrdit, že právě po švédské válce nastoupilo úplné a konečné osamostatnění šlechtických shromáždění a fakticky i maximální rozšíření jejich kompetence. Změny v obsahu jednání i usnesení sněmíků šly ve směru zahrnutí prakticky celého života společnosti i státu tohoto období. Je možno to pozorovat zejména v období války se Švédskem (1655—60), kdy se Sejm dlouho nesešel a sněmíky král nesvolával. V důsledku toho břemeno rozhodování všech běžných a zejména vážných „problémů“ státu, společnosti i hospodářství spočívalo na šlechtických sjezdech. Samostatnost jednání stejně jako faktické rozšíření kompetence šlechtických shromáždění dosáhly koncem tohoto období maximálně možných rozměrů. V pozdějším období tedy můžeme mluvit už jen o menší nebo větší aktivitě sněmíků a ne o rozvoji jejich oprávnění. Z bouřlivých událostí XVII. století sněmíky vyšly politicky posíleny tak, že měly všechny možnosti získat politickou převahu ve státě.

Postupný úpadek sněmu, od poloviny XVII. století stále častěji přerušovaného uplatňováním liberum veto, rostoucí hospodářské potíže země při velmi slabé výkonné moci a nedostatečně vzdělaném administrativním aparátu nabízely sněmíkům i Sejmu podmínky pro získání naprosté převahy.

4. Právní suverén: Sejm nebo sněmíky?

Síla sněmíků druhé poloviny XVII. století a počátku století XVIII., stahování kompetencí, které dříve patřily sněmu, a zároveň s tím paralyzování akceschopnosti tohoto nejvyššího státního orgánu prostřednictvím závazných instrukcí poslancům, byly ve vědecké literatuře podkladem k tezi, že není možné podržet názor o plném výkonu moci Sejmu potud, pokud sněmíky dokázaly uzurpovat skoro stejnou pravomoc pro sebe samé.¹²⁾ Jinak řečeno, je třeba přezkoumat

¹²⁾ H. Olszewski, „Ustrój polityczny Rzeczypospolitej,“ ve sborníku *Polska XVII wieku, państwo-społeczeństwo-kultura*, pod red. J. Tazbira. Warszawa 1969, s. 63.

problém právní suverenity, vztah nadřazenosti po linii sněmíky—Sejm. Odpověď na tuto otázku vyžaduje prozkoumání formálně právní nadřazenosti orgánů moci nad systémem státního aparátu republiky v období magnátské oligarchie. Nadřazenost vyniká zejména zřetelně v hierarchii právních norem a právě tak v oblasti kompetence orgánů, neboť kompetence je pevným znakem právní suverenity.

Otázka hierarchie norem nejjasněji vystupuje v souvislosti s aprobací usnesení sněmíků Sejmem. Praxe, podle které se sněmíky obracejí na Sejm s žádostí o aprobační usnesení přijatých na shromáždění učitěho vojvodství, vznikla v počátku XVII. století. Významné je, že počátky této praxe se scházejí s počátky živelného rozvoje četných funkcí sněmíků. Dokud se sněmíky určitých oblastí spokojovaly s úkoly, danými jim cílem, pro který bylo shromáždění svoláno, potud také nežádaly o aprobační usnesení. V první polovině XVII. století v důsledku postupného rozvoje funkcí sněmíků, začala se šlechtická shromáždění zabývat otázkami, které jim nebyly přímo přikázány a které se na předcházejících vojvodských shromážděních vůbec neprojednávaly. Souběžně s tím se začaly objevovat prosby shromážděných o aprobační usnesení sněmem. Zejména často k takovým případům dochází v případech schválení daní pro vlastní potřeby nebo v případech, kdy byla přijata ustanovení, která vstupovala do oblasti kompetence státní moci, i když třeba jen ve věcech lokálního významu, čehož nejlepším příkladem mohou být ustanovení o stíhání a pronásledování zločinců a o organizaci systému vnitřní bezpečnosti. Jestliže Sejm schválil takové usnesení sněmíku, docházelo často k odvolání se na rozhodnutí Sejmu, aby byl potvrzen význam usnesení; často k takovému odvolání se na aprobační Sejm docházelo ještě řadu let po tom, kdy k němu došlo. Aprobační Sejm se často vztahovaly i na schválení usnesení sněmíků čistě partikulárního charakteru, která nevstupovala do oblasti oprávnění státní moci, zejména byli-li v souvislosti s tím vysloven souhlas s vybíráním daní.¹³⁾ Je třeba vidět, že některá usnesení, zejména daňová, překračují oblast oprávnění sněmíku.

Nejčastěji sněm aproboval usnesení sněmíku, žádali-li o to poslanci oblasti. Někdy tato aprobační se některých částí usnesení netýkala, někdy byla vázána výminkami. Nejednou docházelo k případům zrušení usnesení sněmíků nebo jejich částí Sejmem. Někdy sněmík protestoval proti neschválení svého usnesení, ale uznával rozhodnutí Sejmu a podřídil se mu. Právě rušení usnesení sněmíků je nejjasnějším důkazem formálně právní svrchovanosti Sejmu.

Časté byly protesty sněmíků proti usnesením Sejmu, ale v ohromné většině byla usnesení Sejmem přijímána a vykonávána, přes tyto protesty. Protesty

¹³⁾ A. Lityński, „W kwestii suwerenności wewnętrznej Rzeczypospolitej w epoce oligarchii. *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego* č. 21, *Prace Prawnicze* II, 1971, s. 150—151 viz též autor, „Sejmiki dawnej Rzeczypospolitej,” *Przegląd Historyczny*, 1975, t. LXVI, z. 2, s. 302—303.

všeobecně končily prosbami adresovanými Sejmu prostřednictvím poslanců, aby příští Sejm zrušil napadané předpisy. Jeden z nejlepších polských právníků XVIII. století, specialista na veřejné právo, G. Lengnich, potvrzoval, že sněmíky nemohou měnit ani zrušit to, co ustanovil Sejm.¹⁴⁾ Jestliže došlo k tomu, že ustanovení Sejmem nebylo vykonáváno, tu byly hledány omluvy, přednášeny prosby o uznání důvodů, nedocházelo prostě k odepření souhlasu sněmíkem. Protesty byly tedy vůbec jediným projevem stanoviska šlechty, výrazem názoru, nedocházelo k tvrzením o nezávaznosti nebo neplatnosti usnesení. Protesty sněmíků ani usnesení vojvodských shromáždění nemohly změnit usnesení Sejmu.

Souhrnně možno tvrdit, že ve sledovaném období nedošlo k přenesení právní suverenity od Sejmu k sněmíkům, ačkoliv vojvodská shromáždění si vydobyla řadu práv autonomního charakteru. Sněmíky by se staly právním suverénem teprve tehdy, kdyby jejich usnesení zavazovalo Sejm, kdyby byla hierarchicky nadřazena, k čemuž nikdy nedošlo. Došlo pouze k faktickému omezení suverenity Sejmu v souvislosti s nečinností tohoto orgánu v druhé polovině XVII. století a v prvních šedesáti letech století XVIII. Existence a činnost politického suveréna, jímž byl šlechtický stav, omezovalo zákonodárnou svobodu právního suveréna, z čehož se rodilo zdání, že právní suverenita byla přenesena na sněmíky. Není to v protikladu k tézi o moci a silném faktickém vlivu sněmíků na život země na přelomu XVII. a XVIII. století.

5. Rozvoj výkonných orgánů sněmíků v době jejich vlády

Rozvoj kompetence sněmíků a jiných shromáždění šlechty a komplikovanost jejich stále početnějších funkcí, byly příčinou rozvoje výkonných orgánů šlechtické samosprávy v oblastech. Rozvoj výkonných orgánů sněmíků v pojednávaném období postupoval dvěma cestami: ukládáním nových úkolů orgánům už existujícím a tvořením se nových orgánů.

Na počátku XVII. století jediným orgánem sněmíků byl volený maršálek; jeho význam zpočátku rostl rovnoměrně s funkcí sněmíku a faktickým rozšiřováním jeho kompetence. Rychle však role maršálka upadala v souvislosti s rozvojem speciálních institucí, zejména komorních (finančních) soudů.

Od poloviny XVII. století se stále častěji objevovaly také jiné výkonné orgány vytvářené sněmíkem jako např. komisaři pro revizi nebo stanovení daňových tarifů, deputáti pro soupis škod způsobených vojskem, pro rozdělení daňových závazků mezi okresy a dozorce pro přijímání rozhodnutí o způsobu zacházení s oblastními daněmi nebo pro distribuci daňových příjmů, stejně jako početné jiné kolektivní orgány vytvářené ad hoc k zařizení konkrétních úkolů, ulo-

¹⁴⁾ G. L e n g n i c h , *Pravo pospolite Królestwa Polskiego*. Wyd. Kraków 1836, s. 379.

žených sněmíkem, obvykle fungující v období mezi zasedáními sněmíků. Mezi těmito příležitostnými komisemi výrazně vynikaly deputace, volené sněmíkem pro vyúčtování daňových výběrčích. Z počátku XVIII. století máme jen fragmentální poznatky o pokusech přinejmenším některých sněmíků vytvořit stálou „radu vojvodství“, výkonný řídicí orgán, pracující permanentně s širokou kompetencí, stálým místem činnosti a veřejně vyhlašovanými termíny jednání.¹⁵⁾

Zejména důležitým výkonným orgánem sněmíků byla v literatuře málo známá instituce, označovaná nejčastěji jako soud komorní (*skarbowy*), někdy komise komorní.¹⁶⁾ Potřeba zorganizovat ve vojvodství speciální finanční soudnictví a pokusy o jeho vytvoření byly činěny nejméně od poloviny XVII. století. Do té doby příslušné činnosti a zvláště příprava speciálních finančních zasedání byla svěřována jiným soudům, především soudu hradeckému (*sąd gródski*), jako nejvýkonnějšímu. Oblast pravomoci komorního soudu byla určena sněmíkem. Byly dvojího charakteru. Jednu skupinu tvořily záležitosti sporné, vymáhající rozhodnutí a posouzení postupu osob, které nezaplatili včas daně. Druhá skupina záležitostí měla charakter správní a nikoliv soudní jako např. záležitosti organizace obrany vojvodství, rozhodování o pramenech, z nichž mají být kryty finanční závazky oblasti atd. V jistém smyslu pokračovaly na zasedání soudu porady a byla přijímána rozhodnutí typická pro schůze sněmíků. Některá oprávnění konečně měla mocenský charakter: sněmíky předávaly neprodleně část svých oprávnění jako vojvodské moci svým orgánům — komorním soudům. Tento soud nevykonával svoji činnost na základě vlastní pravomoci, ale závisel na sněmíku, byl vždycky pouze orgánem sněmíku a přes svoji určitou samostatnost v praxi nikdy neztrácel charakter orgánu sněmíku.

Komorní soud se skládal z osob dvojího charakteru: volených sněmíkem a ze soudců soudu hradeckého, oblastního nebo obou najednou, přičemž o složení těchto soudů rozhodoval opět sněmík. Ve vojvodství bylo vytvořeno obvykle několik soudů. Soud sám stanovil svoji vnitřní činnost stejně jako zásady svého jednání, které obvykle nebyly odlišné od procedur soudů hradeckého a oblastních. Rozsudky komorního soudu byly konečné, jako rozhodnutí správního charakteru, vyúčtování, stvrzenky, atd. potvrzoval sněmík. Docházelo k tomu, že sněmík někdy rušil rozsudky uvedených soudů.

V období bezkráloví nebyly vytvářeny komorní soudy a svoje činnosti nevykonávaly ani soudy dříve ustanovené tak, jako se zastavovala činnost všech jiných soudů s výjimkou kapturových (konfедераčních). Záležitosti projednávané v soudech komorních byly pak postupovány soudům kapturovým, k čemuž docházelo na základě obecných zásad, podle nichž v době bezkráloví bez-

¹⁵⁾ A. Lityński, *Szlachecki samorząd...*, s. 80.

¹⁶⁾ A. Lityński, „Malopolskie sądy skarbowe do roku 1717”. *Czasopismo Prawno-Historyczne*, 1972, t. XXIV, z. 2, s. 107 a násled.

pečnost a spravedlnost ve vojvodství organizovaly a o ní rozhodovaly výlučně soudy kapturové (konfедераční).

Přes dalekosáhlý rozvoj výkonných orgánů sněmíků nevytvořily se ve vojvodstvích zcela operativní výkonné orgány. Tak jako na úrovni celého Polska zůstala moc soustředěna v rukou neoperativního Sejmu, tak ve vojvodstvích výkon moci zůstával v rukou nepříliš dobře pracujících shromáždění šlechty.

6. Reformy z roku 1717. Konec moci sněmíků

Po dvouleté občanské válce v Polsku mezi králem Augustem II. ze saské dynastie Wettinů a jeho spojenci a konfederovanou šlechtou, vystupující na obranu svých práv ohrožených absolutistickými snahami krále, tj. na obranu šlechtické svobody, došlo roku 1717 ke smíru. Prostřednictvím mezi rozvášněnými stranami se stal ruský car. Smír byl uzavřen bez diskuse na Sejmu (odtud nazvaném Sejm němý) a zárukou jeho vykonání byl prostředník — car vši Rusi. Poněvadž dohoda válčících stran se týkala především základních otázek ústavy státu, všechny změny ve státním zřízení po roce 1717 závisely na souhlasu Ruska. Suverenita polského státu byla tedy od tohoto okamžiku omezena.¹⁷⁾

Na tomto němém Sejmu z roku 1717 byly provedeny některé podstatné změny ve fungování i v oblasti kompetence sněmíků, jimiž byla omezena vojvodská samospráva. Z pravomocí sněmíků byly vyloučeny všechny záležitosti vojenské a značná část záležitostí finančních. Vojvodstvím byly ponechány k dispozici jen daně z čepování nápojů, okamžitě byla zakázána všechna jiná rozhodnutí o daních, v tom také změny daňových tarifů, úlevy z daní nebo dodatečné povinnosti a rozhodnutí, která by byla v rozporu s usneseními Sejmu. Usnesení Sejmu zrušila úplně komorní soudy a zakázala jejich vytváření v budoucnosti, což sněmíky nepřijaly v úplnosti a vytvářely pak stejné soudy pod jinými názvy.

Pokud šlo o problémy organizační, bylo zakázáno soukromé scházení sněmíků bez pokynu univerzálů panovníka, s výjimkou „sněmíků obyčejných, právem určených“; zakázáno bylo i limitování sněmíků.

Omezení kompetence sněmíků ve věcech hospodářsko-finančních a zrušení komorních soudů bylo vázáno mezi jiným na vytvoření nového systému finanční správy, spočívajícího v odloučení armády od finančních vlivů Sejmu i sněmíků a na likvidaci zprostředkující role orgánů šlechtické samosprávy při výplatě vojska.

¹⁷⁾ O sejm „němém“ rozsáhlá literatura, o níž S. G r o d z i s k i, „W rocznice „sejmu niemego“ (1717—1967)“, *Studia Historyczne*, 1967, t. X, z. 3—4, s. 19 a násled.

Konstituce z roku 1717 omezila vojvodskou samosprávu, opravila částečně katastrofální situaci politickou i hospodářskou, nevytvořila však na místě dosavadní činnosti sněmíků a jejich orgánů odpovědné instrumenty řízení, především neposílila ústřední moc. Ukončila však období rozkvětu sněmíků.

Правление сеймиков

А. Литынски

Резюме

Политическая и конституционная обстановка в Польше XVII. века создавалась иначе, чем в большинстве европейских стран; власть короля была ограничена, административный аппарат был слабым; власть с XVI. века была в основном в руках шляхетского сейма. В XVII. веке сейм стал все хуже выполнять свои функции и приходил в упадок вследствие апликации сопротивления одного лица, *liberum veto*. В такой обстановке бремя правления сената переносилось на областные (воеводские) сеймики. Значит наступала децентрализация государственной власти в виде усиливавшегося областного самоуправления, выполнявшего в широком размере функции государства, включая децентрализованное военное и финансовое управление. Особо живое расширение областного самоуправления, реализуемого воеводскими сеймиками, замечается с половины XVII. века до реформ, осуществленных сеймом в 1717 г., называемое правление сеймиков.

Сеймики начали освобождаться от перевеса сейма уже в первой половине XVII. в. и начали вникать в финансовые и впоследствии в военные дела сейма. Сеймики перенимали от сейма утверждение налогов, как для шляхетских поместий, так и для городов, которые не были на сеймиках представлены. Опираясь на полученные фонды, они развивали свою самоуправленческую деятельность как в области хозяйства и общественного порядка, сосредотачивали свое внимание на вопросы безопасности, прежде всего внутренней безопасности своего воеводства.

Бурные политические события с половины XVII. в. — правление без короля, крупные восстания в восточных областях государства, военное нападение Швецией и ее союзников вызывали дальнейшую самостоятельность сеймиков и ряд проблем, рассматриваемых на сеймиках. В это время (1648—1660 гг.) была установлена самостоятельность шляхетских собраний и максимальное распространение их компетенции. Проблемами самоуправления в значительном объеме занимались не только сеймики, но и шляхетские собрания другого вида.

Несмотря на огромный успех, достигнутый сеймиками, последние никогда не приобрели правового суверенитета в государстве; высшим законодательным органом оставался лишь Сейм.

Развитие правомочий сеймиков и их все нарастающие функции, вызывало также развитие исполнительных органов шляхетского областного самоуправления. Кроме уже ранее существующей должности маршала сеймика в XVII. в. появляются разные комиссары, избираемые сеймиком, депутаты

и другие уполномоченные лица для ведения конкретных дел. Особо важным исполнительным органом сеймиков, редко приводимого в литературе, были особые суды (*skarbowe*). Они учреждались сеймиками и одновременно выступали в качестве судебных и административных органов, и стояли у власти в период между заседаниями сеймиков.

На сейме в 1717 г. были внесены некоторые изменения в области деятельности и компетенции сеймиков и самоуправление воеводств было значительно ограничено. Из власти самоуправления сеймиков были исключены некоторые военные дела и значительная часть финансовых дел. Были отменены также и так наз. «skarbowe». И так закончился период правления сеймиков.