

Marek ŻUKOWSKI*

Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji

ANDRZEJ FRYCZ MODRZEWSKI O ADMINISTRACJI I URZĘDACH

Niewielu polskich myślicieli i pisarzy zdobyło międzynarodowy rozgłos równy temu, który udało się osiągnąć Andrzejowi Fryczowi Modrzewskiemu, zaliczanemu do czołowych przedstawicieli europejskiego odrodzenia. W pracach A. Frycza Modrzewskiego widoczne są wszystkie idee tak charakterystyczne dla ówczesnej myśli politycznej, ale też nawiązania do poglądów Cycerona, Platona i kilku innych myślicieli starożytności. Jest on jednak przede wszystkim wytrawnym analitykiem i obserwatorem życia społecznego i politycznego. Śnując swoje rozważania, zajmuje się konkretnym ustrojem, w mniejszym stopniu interesują go zagadnienia wyłącznie teoretyczne. Podstawowym celem sformułowanych przez niego wskazań jest dobro Rzeczypospolitej, reforma jej ustroju, tak aby stała się ona państwem nie tylko dobrze zorganizowanym, ale i nowoczesnym. Sprzyjać temu miała centralizacja władzy. Podstawowe znaczenie miał mieć monarcha. Frycz Modrzewski sprecyzował wymagania stawiane władcy, zajął się trybem jego wyłaniania, określił kompetencje. Pisarz wiele uwagi poświęcił administracji, która miała być oparta na kryterium fachowości. Władcę mieli wspierać m.in. doradcy. Przewidział on zarówno istnienie dotychczasowych urzędów, jak również powołanie nowych. Andrzej Frycz Modrzewski nakreślił także instrumenty kontroli jej działalności.

Najwybitniejszą postacią polskiego odrodzenia i jednym z najwybitniejszych myślicieli tego okresu w Europie był Andrzej Frycz Modrzewski. Dzieła jego znane były w kręgach europejskiej elity intelektualnej, cytowali je uczeni i politycy, tłumaczono je z łaciny na język polski, niemiecki, francuski, hiszpański i rosyjski¹.

Ignacy Chrzanowski w znakomitej *Historii literatury Polski niepodległej* napisał o nim: „Głęboki umysł i serce gorące, najgorliwszy u nas w XVI wieku rzecznik sprawiedliwości chrześcijańskiej, najzarliwszy obrońca chłopów i mieszczan, zaszczyt i chluba myśli polskiej XVI wieku i jeden z najszlachetniejszych pisarzy w całej ówczesnej Europie”². Był on synem dziedzicznego wójta w Wolborzu. W 1514 r. rozpoczął naukę w krakowskiej szkole parafialnej, zamierzał następnie wstąpić do stanu duchownego. W 1517 r. wstąpił do Akademii Krakowskiej, gdzie studiował na Wydziale Sztuk Wyzwolonych, przygotowującym do nauki na innych wydziałach. Dwa lata później

* Prof. dr hab. Marek Żukowski, Wyższa Szkoła Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie.

¹ A. Wojtowicz, *Projekt reformy urzędów państwowych i sądownictwa Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, [w:] *Z dziejów sądów i prawa*, pod red. A. Lityńskiego, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1992, s. 7.

² I. Chrzanowski, *Historia literatury niepodległej Polski*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1983, s. 149.

uzyskał tytuł bakałarza. W 1523 r. rozpoczął służbę na dworze kanclerza i prymasa Jana Łaskiego. W 1525 r. znalazł się na dworze biskupa poznańskiego Jana Latańskiego, wykonując funkcję notariusza. W 1534 r. kontynuował studia na uniwersytecie w Wittenberdze, zetknął się tam z Filipem Melanchtonem oraz na krótko z Marcinem Lutrem. Przez następne dziesięć lat przebywał w południowych Niemczech i Szwajcarii. W okresie tym zajmował się realizacją specjalnych zadań, wyekspediował m.in. do kraju zakupioną bibliotekę Erazma z Rotterdamu. Zapewne wypełniał on wówczas polecenia swojego opiekuna Jana Łaskiego. Po powrocie do kraju objął stanowisko sekretarza królewskiego, zajmował się dyplomacją. Ponownie wyjechał z kraju, by w 1550 r. powrócić do Rzeczypospolitej i osiedlić się w Krakowie.

Modrzewski zadebiutował późno, miał czterdzieści lat, gdy ukazało się jego dzieło pt. *Łaski, czyli o karze za męzobójstwo*³, zwane też *Mową pierwszą*. Krytykował on prawo oraz nierówne traktowanie przedstawicieli poszczególnych warstw. Statut wiślicki przewidywał dla szlachcica karę 10 grzywien za zabicie nieszlachcica, a zgodnie z ustawą z 1496 r. za zabicie szlachcica karany był więzieniem przez rok i sześć tygodni oraz główną kary w postaci 120 grzywien, tymczasem nieszlachcic za pozbawienie życia szlachcica skazywany był na karę śmierci. Andrzej Frycz Modrzewski uznał to za pogwałcenie prawa natury i prawa boskiego.

Krytyką postanowień sejmu z 1543 r. zajął się w *Mowie Prawodawcy Perypatetyka o postanowieniu sejmu zezwalającym na odbieranie mieszczanom wiejskich posiadłości*.

Dzieło *O poprawie Rzeczypospolitej* (1551) było syntezą dotychczasowych studiów Frycza. Włączył do tego dzieła wcześniejsze prace, ale w nowej, przeredagowanej formie⁴. Do krakowskiego wydania *De Republica emendanda* dodano kartę z wyjaśnieniem, że wbrew tytułowi, nie zawiera ona wszystkich pięciu ksiąg, lecz trzy pierwsze księgi, a mianowicie: *O obyczajach*, *O prawach* i *O wojnie*, dwie następne: *O kościele* i *O szkole*, miały się ukazać w późniejszym czasie. Nastąpiło to w 1554 r. w Bazylei⁵. Publikację tę krytykowano jeszcze przed jej opublikowaniem.

Dzieło Andrzeja Frycza Modrzewskiego daleko odbiegało od rozważań o utopijnym, doskonałym ustroju. Pisarz dokonał głębokiej analizy sytuacji rzeczywistej, wszystkiego tego, co dostrzegł w Polsce. Przemyśleń do rozważań nad najlepszą formą państwa szukał natomiast u Platona i Cycerona.

Modrzewski odrzucił tezę o boskim pochodzeniu władzy. W rozumie upatrywał źródeł powstania państwa. Poza państwem jednostka nie mogła egzystować⁶.

Definiując pojęcie państwa, Modrzewski w sposób wyraźny odwołał się do Cycerona: „Rzeczpospolita to zgromadzenie i pospólność ludzka, związana prawem, łącząca wielu sąsiadów, a ku życiu dobremu i szczęśliwemu ustanowiona”.

Odróżniał trzy postacie Rzeczypospolitych: monarchię, oligarchię i politeję. Monarchią nazywał rządy jednego człowieka, jeżeli były sprawowane dla dobra człowieka, stanowiły królestwo, a jeżeli podstawą była samowola, wówczas można je było uznać za tyranię. Oligarchią były rządy dla nelicznych. Natomiast politeja to rządy

³ J. Ziomek, *Renesans*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980.

⁴ B. Kosmanowa, *Modrzewski i jego przeciwnicy*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1977, s. 129.

⁵ L. Dubel, J. Malarczyk, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, AWH Antoni Dudek, Lublin 2001, s. 154.

⁶ J. Justyński, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, TNOiK, Toruń 1997, s.

większości, jednak gdy większość powoduje się płochością i nieprzestrzeganiem uczciwości, to wówczas przekształcały się w demokrację⁷.

Państwo Frycza było tworem stanowym, uporządkowanym i suwerennym⁸. Pisząc o państwie, prawie, sądownictwie, A. Frycz Modrzewski postulaty o charakterze generalnym wspierał środkami realizacji tych ogólnych idei i projektami rozwiązań praktycznych⁹. Przedstawiał propozycje wariantowe, nadające się do dalszej dyskusji. W pojęciu Modrzewskiego dyskusja była właściwą drogą intelektualistów do poszukiwania prawdy. Twierdził, że różnice zdań zobowiązują do poznania stanowiska przeciwnika oraz do rzeczowej wymiany argumentów¹⁰.

Uważał on, że dobre obyczaje polegają na rozumnym poznaniu tego, co uczciwe, a złe stanowią wynik niewiedzy. Rozwagał możliwość powierzenia oświeconej władzy licznych funkcji organizacji i kontroli obyczajów: wychowanie dzieci, szkolnictwo, nauczanie, ściganie włoczęgostwa i próżniactwa. Do państwa miała należeć cenzura obyczajów. Proponował powołanie urzędu cenzora, zakres działania którego miał obejmować: dzieci, kobiety, małżeństwa oraz handel. Przyjmował, że podstawą moralności jest dobre wychowanie umysłowe i moralne¹¹. Nie ukrywał on niechęci do zabaw, tańców, strojów.

Chciał on zreformować niemal wszystko: bezpieczeństwo, złe drogi i mosty, higienę, ceny. Uznał, że w latach urodzaju państwo powinno kupować nadmiar zboża i magazynować je, a następnie sprzedawać po wyższej cenie. Projekt reform miał zapewnić sprawne, a zarazem srogie rządy.

Przeprowadził ostrą i wnikliwą krytykę stosunków społecznych w kraju. Wziął w obronę chłopów, protestował przeciwko nadmiernej pańszczyźnie, powątpiewał w celowość utrzymania poddaństwa. Domagał się objęcia chłopów ochroną prawną, sprawowaną przez państwo. Postulował ochronę chłopskiego stanu posiadania.

Wystąpił też w obronie mieszczan, a zwłaszcza posesjonatów. Domagał się zapewnienia im udziału w apelacyjnym trybunale państwowym, równouprawnienia wyznaniowego oraz miejsca w sejmie. Mówił, że mieszczaństwo powinno mieć także wpływ na wybór królewskiej dynastii.

Wierzył on w niedoskonałość ludzkiej natury, a „spokojne” i „szczęśliwe życie” mogło zapewnić prawo istniejące w państwie. Normy prawa były swoistym „lekarstwem” na społeczne schorzenia, umożliwiały karanie występków, poskramiały namiętności, zapewniały karność i dyscyplinę, a jednocześnie „spokojne i godne życie ludzi uczciwych, łagodzenie konfliktów, ochronę niewinnych” oraz pozwalały „stać na straży niezakłócenia trwania państwa”¹².

W swoich pracach Frycz Modrzewski krytycznie oceniał organizację państwa polskiego, szczególnie krytykował organizację i działalność wymiaru sprawiedliwości.

⁷ J. Ziomek, *Renesans...*, op. cit., s. 187.

⁸ K. Lepszy, *Andrzej Frycz Modrzewski*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1954, s. 144.

⁹ A. Wojtowicz, *Projekt reformy...*, op. cit., s. 9.

¹⁰ M. Wichowa, *Wolborska dysputa pomiędzy Fryczem a Orzechowskim w świetle relacji jej uczestników*, [w:] M. Wichowa, *Studia i materiały o życiu i twórczości Andrzeja Frycza Modrzewskiego w pięćsetną rocznicę urodzin pisarza*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2003, s. 40.

¹¹ I. Chrzanowski, *Historia literatury niepodległej...*, op. cit., s. 151.

¹² A. Wojtowicz, *Ład moralny, rządy prawa i rozumu w doktrynie Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 74.

Dostrzegał występowanie niespójnego systemu sądowego, niekompetentnych, podatnych na przekupstwa i ulegających protekcji sędziów, prowadzących przewlekłe postępowania, wydających nieskuteczne wyroki. Postulował wprowadzenie przystępnych procesów, szybkości i sprawności w działaniach publicznych¹³.

Domagał się kodyfikacji praw zrównujących wszystkich ludzi w sferze ochrony i odpowiedzialności karnej. Podstawą skodyfikowanego prawa polskiego miało być prawo rzymskie. Prawo miało być oparte na zasadach równości i wolności obywateli, miało ono być jednolite w całym kraju i stać się orężem w walce z nietolerancją¹⁴.

Prawo w realnie istniejących państwach było podstawowym instrumentem realizacji „spokojnego i szczęśliwego życia”. Normy prawne miały być swoistym „lekarstwem” na społeczne schorzenia, dawać możliwość karania występków, „poskramiać ślepe i szalone namiętności, zapewniać karność i dyscyplinę, tworzyć skuteczną zaporę dla rozpasanych ludzkich wybryków”¹⁵. Zarazem miały tworzyć ramy dla osiągnięcia pożytków oraz „spokojnego i godnego życia ludzi uczciwych, łagodzenia konfliktów, ochrony niewinnych”.

Porządek prawny miał być wolny od ludzkich namiętności i ułomności, odpowiadając jednocześnie rygorom rozumu i sprawiedliwości. Modrzewski uważał, że jest on niezbędny do regulowania postępowania obywateli i musi być w państwie wsparty przymusem oraz systemem organizacyjnym, umożliwiającym stosowanie w praktyce społecznej racjonalnie ustalonych norm.

Żądał demokratyzacji kościoła, nasycenia go treściami narodowymi, dopuszczenia nieszlachty do dostojestw kościelnych.

Frycz Modrzewski posługiwał się wizerunkiem państwa nowoczesnego o uporządkowanym ustroju i prawie, zorganizowanego w oparciu o postępowe reformy gospodarcze, edukacyjne i religijne. Istotnym elementem takiego państwa byli ludzie, ich świadomość, postawa, poszanowanie tradycji i obyczajów. Zachęcał do zgody i skromności oraz sumiennego wykonywania obowiązków¹⁶.

Uzasadniał on całkowitą niezależność Polski w stosunkach międzynarodowych. W księdze *O wojnie* rozróżnił wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe. Te pierwsze mogły dotyczyć tylko obrony ojczyzny, natomiast wojny niesprawiedliwe to były wojny łupieżcze i zaborcze. Potępiał on wojnę jako zbrodnię przeciwko ludzkości, gorąco bronił idei pokojowej współpracy narodowców. Twierdził, że do wojen nie należy dopuszczać. Uzasadniając swój stosunek do wojen, Frycz Modrzewski odwoływał się do historyków, filozofów i poetów antycznych¹⁷.

Modrzewski był propagatorem ruchu egzekucji praw, łączącego hasła silnego rządu i *nihil novi*. Przeciwstawiał się złotej wolności. Nadrzędnym celem było dla niego dobro państwa. Dążył do jego naprawy oraz usprawnienia jego organizacji. Za najlepszą dla Rzeczypospolitej uznał mieszaną formę rządu. Najważniejszą w nim rolę miał spełniać król, będący głową państwa, „najwyższą władzą”, „władzą czynienia dobrze na ziemi”.

¹³ M. Zdyb, *Zarys historii myśli organizatorskiej*, Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej, Lublin 1987, s. 107-108.

¹⁴ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 140.

¹⁵ A. Wojtowicz, *Projekt reformy...*, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶ P. Szreniawski, *Nauka o polityce administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 24.

¹⁷ J. Ziomek, *Renesans...*, *op. cit.*, s. 188.

Monarcha miał być arbitrem nad stanami, twórcą obywatelskiej zgody i równowagi społecznej i politycznej¹⁸. Uważał jednak, że status władcy może być przyczyną tyranii.

Podobnie jak większość pisarzy politycznych ówczesnej Europy, Andrzej Frycz Modrzewski opowiadał się za silną władzą królewską, szczególnie w zakresie władzy ustawodawczej i sądowniczej. Był zwolennikiem scentralizowanej władzy. W oparciu o nią miał być skonstruowany system zarządzania państwem, który miał zagwarantować sprawiedliwe stosunki społeczne¹⁹. W księdze *O prawach* A. Frycz pisał, że władza królewska jest pełna i najwyższa, albowiem na ziemi najbardziej przedstawia boską, by nieco dalej stwierdzić, że taki właśnie status króla może stać się źródłem tyranii. Jednocześnie potępiał zasadę niepodlegania monarchy prawom, z wyjątkiem naturalnych i boskich. Władcy nie przysługiwała swoboda ustawodawcza ani nieskrępowana kompetencja do nakładania podatków. Działalność jego miała opierać się na prawie lub też zgodzie wyrażonej przez stany²⁰. Rzeczpospolitą miały rządzić prawa, a nie wola władcy. Rozkaz monarchy sprzeczny z prawem miał być pozbawiony mocy prawnej. Miał on być stróżem i obrońcą prawa. Postulował on uregulowanie zasad elekcji króla, jego obowiązków, a także spraw majątkowych.

Władza królewska miała być sprawowana dla dobra poddanych, ale monarcha miał się wykazywać czterema cechami: umiarkowaniem, hojnością, męstwem oraz sprawiedliwością. Mądrość była niezbędnym warunkiem każdej z cnót, należało ją pogłębiać i doskonalić. A. Frycz Modrzewski zalecał wiele sposobów i dróg osiągania tego celu. Jednym z nich było sięganie do doradztwa, lektura uczonych ksiąg, poznawanie prawa bożego. Spośród cnót szczególne miejsce przyznawał sprawiedliwości²¹. Król powinien nagradzać dobrych i karać złych, dbać o sprawy państwowe, a nie własne, dążyć do zrównania obywateli, zajmować się dobrem wszystkich mieszkańców, nie powiększać swojej władzy. Obdarzony tymi cechami monarcha miał się dzielić władzą w państwie z sejmem, składającym się z senatu i izby poselskiej, oraz urzędnikami²².

W księdze *O obyczajach* Modrzewski cały rozdział poświęcił na omówienie cech, którymi powinien się oznaczać król. Postulat podstawowy to kierowanie się dobrem publicznym, dobrem wszystkich obywateli. To monarcha miał być dla ludu, a nie lud dla niego. W trosce o realizację „szczęśliwego życia” obywateli miał poznać ich wszystkie troski, trudy, kłopoty, spory, zawiści, niedostatki, niebezpieczeństwa wojenne²³. Władca powinien posiadać umiejętność oddziaływania na obywateli własną osobowością i własnym zachowaniem, środki te były znacznie bardziej skuteczne od wymuszenia posłuszeństwa „siłą cielesną albo żelazem”²⁴.

Pisarz poświęcił wiele uwagi problemowi elekcji. Domagał się prawnego określenia jej zasad. Nie ustalił jednak w sposób precyzyjny, w jaki sposób należy ją przeprowadzać, poza wskazaniem na konieczność ograniczenia w tym zakresie kompetencji senatu

¹⁸ H. Olszewski, M. Zmierzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań, s. 110.

¹⁹ T. Piwko, *Frycz Modrzewskiego program reformy państwa i kościoła*, Akademia Teologii Katolickiej, Warszawa 1979, s. 53.

²⁰ A. Wojtowicz, *Projekt reformy...*, op. cit., s. 10.

²¹ A. Klinger, *Myśl filozoficzno-społeczna Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Zielonej Górze, Zielona Góra 1978, s. 50.

²² T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 17.

²³ A. Wojtowicz, *Ład moralny, rządy prawa...*, op. cit., s. 76.

²⁴ A. Wojtowicz, *Projekt reformy...*, op. cit., s. 11.

i dopuszczenie do udziału izby poselskiej. Frycz Modrzewski popierał rodzimą monarchię dziedziczną, ale nie mogąc zgłosić oficjalnie tej propozycji, ograniczył się do wskazania potrzeby wprowadzenia zasad stosowanych podczas wyboru biskupów. Po zgonie biskupa król miał zwoływać zjazd diecezjalny, w którym uczestniczyłyby cztery stany: magnacki, szlachecki, mieszczański i chłopski, z których każdy miał wybierać trzech elektorów, a ci wraz z taką samą liczbą elektorów duchownych mieli wybierać biskupa większością głosów. Pomysł ten – jak ocenia Tadeusz Maciejewski – był wówczas nierealny, bowiem o wyborze biskupa decydowałby zarówno kler niższy, jak i chłopi. Jeszcze mniej prawdopodobna była elekcja króla, przeprowadzona zgodnie z tymi regułami²⁵.

Wzmocnienie władzy królewskiej miało się odbyć kosztem senatu. Modrzewski jego istnienie ledwie tolerował, domagał się ograniczenia jego kompetencji. Proponował, aby przy podejmowaniu uchwał zwracano uwagę nie na większość głosów, lecz autorytet głosujących. Proponował on, aby głosów nie liczyć, a „wazyć”. Nawet w przypadku przyjęcia projektu przez większość, jeżeli przewodniczący przygotował propozycje służące dobru ogólnemu, miał mieć prawo wcielić je w życie, ale musiał to zrobić w odpowiedni sposób, bez urażenia kogokolwiek. Ograniczenie liczby członków izby miało dodatkowo wzmocnić pozycję króla. Izba miała kontrolować politykę zagraniczną, realizowaną przez władcę i stanowić podatki. Natomiast prawo miało być tworzone przez specjalną komisję kodyfikacyjną, złożoną z uczonych. W koncepcji Frycza senat przybierał postać organu doradczego.

Frycz Modrzewski domagał się, aby król starannie wybierał senatorów. Decydować o tym miało nie urodzenie, a rzeczywiste kwalifikacje: gruntowne wykształcenie oraz nieskazitelny charakter oraz postawa moralna. Zasada ta miała ułatwić królowi, jako przewodniczącemu senatu, ograniczyć jego funkcję ustawodawczą oraz doradczą. Władza miała stać się domeną króla oraz opanowanej przez szlachtę izby poselskiej, ściśle współpracującej z władcą.

Również władcę wspomagać mieli doradcy królewscy, wyznaczeni spośród ludzi „rzetelnej wiedzy”, którzy mieli być ludźmi zaufanymi, oddanymi sprawom dobra publicznego, przebywającymi stale w otoczeniu króla, a zadaniem ich było wspomaganie monarchy podczas podejmowania najważniejszych decyzji politycznych i społecznych, jeszcze przed ich omówieniem podczas posiedzenia senatu. Mieli oni obowiązek starannego rozpatrzenia każdego problemu państwowego, dogłębnego zbadania opiniowanej sprawy, uwzględnienia czasu, miejsca, osoby, istniejącego stanu rzeczy, aby na tej podstawie proponować rozwiązania na przyszłość. Doradcy mieli także indywidualnie przygotowywać się do udzielania opinii, w celu rozszerzenia wiedzy powinni oni zrezygnować z wszelkich uciech²⁶. Doradcy mieli odważnie wypowiadać swoje sądy. Doradzając, powinni oni uwzględniać zarówno argumenty „za”, jak i „przeciw”. Opinie ich miały być formułowane bez pośpiechu, bez emocji, z gotowością do wycofania się z opinii błahych.

Publicysta sformułował postulat wprowadzenia urzędu sekretarzy królewskich, którzy mieli podlegać bezpośrednio królowi i sprawować swoje urzędy we wszystkich

²⁵ T. Maciejewski, *Historia ...*, op. cit., s. 17.

²⁶ A. Wojtowicz, *Projekt reformy...*, op. cit., s. 15.

powiatach. Wykonywanie przez nich zadań miało być kontrolowane przez króla w czasie objazdów terytorium państwa.

Narzędziem kontrolnym zarówno w stosunku do urzędników, jak i przestrzegania prawa mieli stać się cenzorzy.

W systemie organizacji państwa przewidziano również organy wykonawcze w postaci przełożonych zamków i miast, powoływanych przez króla albo lud. Podstawowe ich zadanie miało polegać na utrzymywaniu ładu i pokoju między ludźmi, ochronie przed niespodziewanymi napadami nieprzyjaciół, ochronie granic, wykonywaniu rozkazów króla i sędziów.

Ł. Kurdybach dostrzegł, że Modrzewski proponował oparcie nowej organizacji państwa zarówno na nowych instytucjach rządowych, jak i dawnych urzędów²⁷.

Nakreślony przez Modrzewskiego program przebudowy administracji państwowej wiązał się z proponowaną przez niego koncepcją szlachectwa, które nie było już dziedziczne, ale nadawał je król jako wyraz uznania dla cnót moralnych i intelektualnych obywateli²⁸. Modrzewski w traktacie *O poprawie Rzeczypospolitej* krytykował dożytność w sprawowaniu urzędów²⁹, przypominał on prawo „o sołtysie niepożytecznym”, usuwanym przez pana, zastanawiając się, dlaczego to – jego zdaniem – dobre prawo nie zostało rozszerzone na innych urzędników. Twierdził, że tracić swoje stanowiska powinni również niesprawni i mało skuteczni w działaniu wojewodowie, kasztelani i starostowie. Zasada usuwalności nie miała dotyczyć sędziów, co uzasadniał ich fachowością. Przeciwny też był łączeniu urzędów, co praktykowała królowa Bona, stwarzając swym poplecnikom uzyskiwanie pokaźnych źródeł dochodów. Był zwolennikiem uchwalenia przepisów, które w sposób przejrzysty określiłyby sposób mianowania i zakres kompetencji poszczególnych urzędników.

Był on zwolennikiem fachowej kadry urzędniczej, kontrolowanej ze strony państwa. Uważał, że urzędy powinny sprawować w państwie wyłącznie „prawdziwa” szlachta, ale posiadająca zasługi osobiste oraz wykształcenie, co w znacznym stopniu ograniczało pominięcie przy nominacji przywilejów wynikających z urodzenia, a w konsekwencji również dziedziczenie urzędów, dopuszczenie do grona urzędników średniej szlachty a nawet mieszczaństwa³⁰.

Swoje rozważania na temat obsadzania urzędów w *O poprawie Rzeczypospolitej* Modrzewski zaczął od stwierdzenia: „Zauważyć tu trzeba przede wszystkim na cnotliwość, na naukę i na to, do czego ktoś jest uzdolniony”. Przytoczył on przykłady doskonałego rządzenia państwem przez ludzi „źle urodzonych” oraz doprowadzenia do upadku państwa przez bogaczy.

Modrzewski przywiązywał ogromne znaczenie do moralnych kwalifikacji kandydatów na urzędników, co dawało gwarancję kierowania się przez nich w działalności przepisami prawa³¹.

²⁷ Ł. Kurdybacha, *Poglądy społeczne i filozoficzne Andrzeja Frycza Modrzewskiego*, [w:] *Z dziejów myśli filozoficznej i społecznej*, T. 1, Warszawa 1956, s. 158.

²⁸ S. Piwko, *Frycz Modrzewskiego program reformy...*, *op. cit.*, s. 45.

²⁹ B. Kosmanowa, *Modrzewski i jego przeciwnicy...*, *op. cit.*, s. 129.

³⁰ W. Voise, *Andrzej Frycz Modrzewski 1503-1572*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1975, s. 51.

³¹ S. Piwko, *Frycz Modrzewskiego program reformy...*, *op. cit.*, s. 56; A. Wojtowicz, *Projekt reformy...*, *op. cit.*, s. 13.

Pozycja urzędników wynikała z przepisów prawa oraz autorytetu monarchy, ale nie powinna ona polegać na rozkazywaniu, ale na „zniewoleniu do posłuszeństwa postawą moralną pełniącego urząd”.

Również zakres kompetencji urzędów, jak i czas trwania kadencji, obowiązek corocznego składania sprawozdań z działalności i sankcje karne w przypadku negatywnej oceny urzędnika miały być określone w normach prawnych³².

Wszyscy urzędnicy państwowi mieli podlegać kontroli wykonywanej przez królewskiego instygatora, uprawnionego do pociągnięcia ich do odpowiedzialności w przypadku naruszenia przez nich przepisów prawnych. Utrata funkcji groziła w przypadku posługiwania się przez urzędników zastępcami, co było im zabronione.

Świadomy on był znaczenia administracji, dostrzegając zarazem niedostatki rzeczywistej administracji, funkcjonującej w XVI w. na ziemiach polskich. Oceniał, że słabość może wynikać z obejmowania stanowisk urzędniczych przez osoby nieprzygotowane do tego. Domagał się, aby urzędy dostawali ludzie odpowiedni, rozumiejący istotę zadań, działający dla dobra interesu prywatnego, zaangażowani, skłonni do wykonywania ciężących nań zadań. W projekcie przebudowy administracji wprowadzał on pewne elementy pragmatyki³³.

Pisarz uważał, że podstawowym warunkiem pomyślności obywateli jest zagwarantowanie im życia w pokoju, przy powszechnym poszanowaniu prawa. Właśnie nad pokojem domowym mieli czuwać urzędnicy i rządcy grodów, miast i ziem. Dobierając ich, należało zwracać uwagę na trzy cechy: cnotliwość, naukę oraz uzdolnienia. Dodatkowymi informacjami o kandydatach miało być ich zachowanie w życiu prywatnym, gotowość do współpracy z innymi, szacunek dla urzędu, podporządkowanie się i uznawanie decyzji innych. Przestrzegał przed przyjmowaniem osób, które same dążyły do objęcia stanowiska. Za niedopuszczalne uznawał kupowanie stanowisk.

Kolejnym wymogiem stawianym urzędnikom było ich stałe miejsce zamieszkiwania na terenie, gdzie mieli pełnić swoją służbę. Urzędy lokalne miały być obejmowane jedynie przez posesjonatów, mieszkających na terenie danego województwa, ziemi czy powiatu, przy odsunięciu od nich osób, które dla pozorów, kupując nieruchomości, wcale tam nie mieszkaly, lecz zależało im wyłącznie na spełnieniu warunków formalnych, umożliwiających ubieganie się o dany urząd. Miano utworzyć też lokalne urzędy królewskie, sprawowane przez sekretarzy władcy, wypełniających jego polecenia, których kontrola miała należeć do kompetencji króla, a którą miał wykonywać podczas objazdu kraju³⁴.

Co roku urzędnicy mieli składać sprawozdania ze swojej służby. Obowiązki i zadania, które mieli wykonywać, powinny być wyraźnie określone w przepisach prawnych³⁵.

Modrzewski uznał za niezbędne istnienie urzędów czuwających nad bezpieczeństwem wewnętrznym i pokojem, postulował wprowadzenie nowych lub też poszerzenie kompetencji urzędów już istniejących. Jeden z nich miał czuwać nad obyczajami

³² A. Wojtowicz, *Projekt reformy...*, op. cit., s. 16.

³³ S. Piwko, *Frycza Modrzewskiego program reformy...*, op. cit., s. 46.

³⁴ T. Maciejewski, *Historia ...*, op. cit., s. 18.

³⁵ J. Mularczyk, *Andrzej Frycz Modrzewski o zadaniach administracji terenowej*, [w:] *Reformy administracji publicznej*, Materiały z ogólnopolskiego zjazdu katedr i zakładów prawa administracyjnego, Przemysł-Kraciczyń 1997, s. 57.

i postępowaniem obywateli w sprawach publicznych i prywatnych. Dostrzegał też potrzebę ustanowienia urzędu zajmującego się sprawami handlu i polityki handlowej, czuwającego nad rzetelnością miar i wag, wytwarzanych towarów, limitujący ich wywóz i przywóz. Przewidywał istnienie urzędu, czuwającego nad prawidłowym wznoszeniem budynków, troszczącego się o utrzymanie w należyтым stanie dróg i mostów oraz zbiorników wodnych i wodociągów, do zadań którego miała też należeć troska o stan sanitarny miast i osiedli, zapobieganie możliwym epidemiom oraz ochrona przed pożarami. Oddzielny urząd miał zajmować się sprawami ludzi ubogich, pozbawionych środków do życia, chorymi. Frycz domagał się utworzenia specjalnego urzędu, który sprawowałby nadzór nad rynkami (targowiskami), badał oraz wyznaczał ceny różnych towarów w zależności od cen surowców oraz kontrolował szacowanie obcych pieniędzy. Urząd ten miał kupować zboże, gdy było najtańsze, przechowywać je w spichlerzach i sprzedawać wówczas, gdy było droższe³⁶.

Modrzewski opracował prekursorski projekt oddzielenia sądownictwa od działalności sejmu, który powinien koncentrować się na tworzeniu prawa. W jego pracach pojawiały się próby uwolnienia również króla od tego typu działań. Autor wykluczył możliwość ingerencji króla w przebieg postępowania sądowego, postulował wprowadzenie prawnego zakazu takich poczynań, uznając znaczenie króla i jego urzędników w wykonywaniu wyroków. Proponował on powołanie sądu generalnego (najwyższego), który miał być stale funkcjonującą instytucją, w której zasiadaliby przedstawiciele wszystkich stanów. Miał on stanowić ostateczną instancję odwoławczą od wszystkich innych sądów. Możliwość odwołania od jego orzeczenia do sejmu i króla byłaby dopuszczalna w sytuacjach prawnie nieuregulowanych i przypadkach wystąpienia luk w prawie. Rozstrzygnięcie królewskie miało być precedensem, stanowiącym dyrektywę dla sądów w analogicznych sprawach³⁷.

Sąd miał funkcjonować stale, z przerwami świątecznymi na obrady sejmu, wojny oraz żniwa. Rozpatrzenie i ostateczne rozstrzygnięcie sprawy miało nastąpić w nieprzekraczalnym terminie trzech miesięcy, wyrok miał być sporządzony w formie pisemnej.

Pierwszy skład sądu najwyższego miał być powołany przez sejm, następnie przewidziano kooptacje dokonywane przez samych sędziów generalnych, zatwierdzone przez sejm. Siedziba sądu miała znajdować się w centralnie położonej miejscowości.

Nie była to jedyna zmiana proponowana przez Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Był on zwolennikiem wyodrębnienia różnych kategorii sądów: rozpatrujących sprawy prywatne i publiczne, karne i cywilne oraz handlowe. Wszystkie sądy miały stale urzędować. Procesy miały się odbywać zgodnie z wcześniej ustalonym porządkiem. W toku procesu miały występować trzy podmioty: sędzia, oskarżyciel i oskarżony. Frycz Modrzewski postulował ustanowienie oskarżyciela publicznego, szczególnie w przypadku przestępstw przeciwko państwu. Pozwanym miało być zagwarantowane prawo do obrony.

³⁶ W. Voise, *Andrzej Frycz Modrzewski...*, op. cit., s. 60.

³⁷ A. Wojtowicz, *Projekt reformy...*, op. cit., s. 19.

**ANDREW FRYCZ MODRZEWSKI
ON ADMINISTRATION AND OFFICES**

Summary

Not many thinkers and writers were so popular in the world as Andrzej Frycz Modrzewski who is one of the most noble representatives of the European renaissance. In his works one may find all ideas so characteristic for the political idea of those times as well as the connection with the views by Ciceron or Platon. He was, first of all a very good analyst and the observer of political and social life. He was interested in the political system, and not so much in the theoretical considerations. The basic aim was the good of Poland to become the modern and well-organised country. The tool for it was to be the centralisation of power. The monarch was the person in charge. Frycz Modrzewski outlined the role of the monarch and his competences. He paid his attention to the issue of power who should be based on competency. He predicted the existence of the present offices and opening the new ones. He also outlined the control instruments as well as its activity.

Złożono w redakcji w grudniu 2009 r.