

ZBIGNIEW SZCZĄSKA (Warszawa)

Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775 - 1792

I. Rządy Rady Nieustającej: 1. Walka o powołanie Rady, jej kompetencje i odpowiedzialność przed sejmem w latach 1773/1775. 2. Powstanie sądu sejmowego. Sąd a odpowiedzialność Rady. 3. Sąd i Rada w latach 1775/1776. 4. Reforma sądu sejmowego na sejmie 1776. 5. Problem odpowiedzialności organów wykonawczych przed sejmem i sądem sejmowym (1776 - 1786). II. Okres Sejmu Czteroletniego: 6. Sejm a władza wykonawcza w publicystyce przedsejmowej i początkowego okresu sejmu. 7. Walka o departament wojskowy i Radę. Ustawa o komisji wojskowej. 8. Projekty deputacji do formy rządu. 9. Prawo o sędzię sejmowym z 17 maja 1791 roku. 10. Problem odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej organów wykonawczych w Konstytucji 3 maja i ustawach związkowych.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest ukształtowanie się w Polsce, w drugiej połowie XVIII w., odpowiedzialności przed sejmem centralnych organów zarządu państwowego. Początki takiej odpowiedzialności występują już w XVI w. Dopiero jednak w drugiej połowie XVIII w. pojawiły się rzeczywiste przesłanki powstania odpowiedzialności rządu przed sejmem¹.

Organem, przed którym realizować się miała odpowiedzialność konstytucyjna ministrów, komisarzy i konsyliarzy Rady Nieustającej był zreformowany w 1775 r. sąd sejmowy². W drodze ewolucji, której zakończeniem było ustawodawstwo Sejmu Czteroletniego, ukształtowały się dwa zasadnicze kierunki działania sądu sejmowego: realizacja odpowiedzialności konstytucyjnej czołowych dostojników państwowych i zwalczanie najgroźniejszych dla państwa i ustroju przestępstw — zbrodni stanu.

W latach 1775 - 1791, w miarę narastających ogólnych przemian ustroju, przełamywały się one w koncepcjach organizacji i działania sądu.

¹ Problem kształtowania się odpowiedzialności konstytucyjnej w Anglii, Szwecji, Stanach Zjednoczonych Ameryki, Francji i Polsce na przełomie XVIII i XIX w. przedstawił autor w artykule *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII - XIX w.*, w pracy zbiorowej *Wiek XVIII świat i Polska*, Warszawa 1974 s. 339 - 354.

² Powstanie sądu sejmowego i jego rozwój od XVI do XVIII w. omówiłem w artykule *Sąd sejmowy w Polsce od końca XVI do końca XVIII w.*, CPH, XX, z. 1, 1968.

W czasie rządów Rady Nieustającej, w dobie słabości sejmów stale zagrożonych przez *liberum veto*, sąd był ściśle związany z Radą, służąc jako potencjalne narzędzie walki z opozycją. W latach Sejmu Wielkiego sąd ten stawał się organem bezpośrednio podporządkowanym sejmowi uwolnionemu od przewagi magnackiej i z nim związanym.

I

1. Sejm delegacyjny 1773-1775 poza ratyfikacją traktatów rozbiorowych powinien był narzucić krajowi nową formę rządów.

Po ratyfikacji traktatów, w myśl wytycznych Panina ambasador Otto Magnus Stackelberg wystąpił z planem powołania Rady Nieustającej. Projekty utworzenia takiej Rady pojawiły się już w okresie konfederacji radomskiej i sejmu delegacyjnego 1767/1768³. Na sesji delegacji 2 VIII 1774 r. ambasador carowej oświadczył wręcz, że *prędzej trzy sprzymierzone dwory zgodzą się aby Polska zginęła, niżeli żeby Consilium Permanens być nie miało*⁴. Stackelberg podał delegacji zasady organizacji Rady Nieustającej, które nie mogły podlegać żadnej dyskusji i odmianom⁵. Zanim sprawa stanęła na porządku obrad delegacji sejmowej, prace nad projektem powołania Rady Nieustającej prowadzone były, od czerwca 1773 r., na tajnych konferencjach u Stackelberga. Stałymi uczestnikami tych narad byli: August i Antoni Sułkowscy, Massalski, Ostrowski, Wessel i Gurowski⁶.

W projekcie Augusta Sułkowskiego z maja 1773 r. Rada Nieustająca miała mieć zadanie *reprezentowania władzy suwerennej w trzech stanach Rzeczypospolitej*. W okresie międzysejmowym cała władza, z wyjątkiem ustawodawstwa, należeć miała do tej Rady. Miała być ona *najwyższym sądem apelacyjnym dla wszystkich departamentów, jak również najwyższych trybunałów*⁷. Rada sądzić miała również wszystkie sprawy zarezerwowane dotychczas dla sądu sejmowego, jak zbrodnie obrazy majestatu, zdrada, niedbałstwo w urzędowaniu, nadużycia różnych władz Rzeczypos-

³ W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 105-124.

⁴ Protokół albo opisanie zaszytych czynności na delegacji, 13 VI 1775 r. wyznaczonej, a 19 III 1775 r. zakończonej. Zagajenie IV, Warszawa 1775, s. 163 (dalej — Prot. del. Zag. IV).

⁵ Zostały one sformułowane w pięciu punktach: 1) *aby Consilium Permanens było*, 2) *złożone z 3 stanów*, 3) *Król Imć nieodzownie w nim prezydujący*, 4) *gratia distributiva przy Radzie*, 5) *ażeby na sejmie, zaraz po złączeniu się izb, byli wybierani konsyliarze* (Prot. del., Zag. IV, s. 187).

⁶ W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 212. Do współautorstwa projektu ustawy o Radzie Nieustającej przyznawał się wyraźnie August Sułkowski (Prot. del., Zag. IV, s. 165, sesja 26, 3 VIII 1774 r.).

⁷ *Materiały do dziejów genezy Rady Nieustającej*, podał W. Konopczyński, Kraków 1917, s. 60-65.

spolitej, rozruchy, bunt, tajne związki, sprawy o krzywoprzysięstwo i o korupcję sędziów⁸. Rada miała otrzymywać również do ostatecznej decyzji sprawy, w których zapadły wyroki śmierci⁹. Według notatki *Pro memoria* Augusta Sułkowskiego z 20 VI 1773 r. Rada Nieustająca, która ukończyła swe urzędowanie, powinna mieć miejsce wyznaczone w sali senatu, aby rozliczyć się przed Rzeczpospolitą ze swej administracji, odpowiedzieć na skargi i zażalenia oraz otrzymać absolutorium¹⁰. W trzeciej wersji swego projektu z października 1773 r. Sułkowski, oprócz absolutorium, przewidywał także odpowiedzialność sądową Rady przed sejmem na skutek obowiązkowego pozwu instygatora¹¹. Według planu Adama Ponińskiego główną rolę w Radzie odgrywałyby dożywotni *Wielki Pensjonariusz, Orator Najjaśniejszej Rzeczypospolitej, Prokurator Generalny*, który miał oskarżać wszystkie organy o nadużycie władzy, utrzymywać równowagę między stanami, wносить projekty i zażalenia, proponować kandydatów na oficjalistów Rady i przedstawiać noty posłom cudzoziemskim¹². Interesujący projekt organizacji i uprawnień Rady Nieustającej przedstawił na sesjach konferencji sekretnej 15 i 21 VI 1773 r. Maurycy Glayre sekretarz Stanisława Augusta¹³.

Według Władysława Konopczyńskiego do powstania projektu przyczynili się król i Andrzej Ogiński. Rada Nieustająca powinna była zajmować się sprawami ekonomicznymi (według klasyfikacji praw dokonanej przez sejm w 1767/1768 r.). Powinna do niej należeć cała władza wykonawcza, którą będzie sprawowała razem z królem. Nie mogłaby wkraczać w żaden sposób w ustawodawstwo. Władza sądowa, która stanowi część władzy wykonawczej powinna być również skupiona w rękach Rady Nieustającej. Do Rady powinno należeć rozpatrywanie w ostatniej instancji odwołań od wyroków wszystkich trybunałów *per modum simplicis revisionis actorum*¹⁴. Miała również dbać o rygorystyczne wykonywanie swoich własnych wyroków i wyroków sądów najwyższych. Zadaniem Rady powinno być stopniowe przygotowanie reformy administracji i wymiaru sprawiedliwości. Do Rady miało należeć również zatwierdzenie wyroków śmierci, infamii, konfiskaty dóbr i dokonywanie ich zmiany. Powinna ona również występować jak najostrzej przeciwko wszelkim naduży-

⁸ Miało to jednak następować tylko w czterech wypadkach: 1) *denegata justitia*, 2) *violatio legis manifesta*, 3) *corruptio iudicis*, 4) *restitutio in integrum* (Materiały ..., s. 63).

⁹ Problem walki o uprawnienia sądownictwa Rady Nieustającej w okresie sejmiku delegacyjnego, a zwłaszcza sprawa ewentualnego powierzenia prawa łaski Radzie, został podjęty przez J. Michalskiego, *Problem ius agratiandi i kary śmierci w Polsce w latach 70-tych*, CPH, z. 2, 1958, s. 175 - 196.

¹⁰ *Materiały* ..., s. 95.

¹¹ *Ibidem*, s. 114.

¹² W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 223 i *Materiały* ..., s. 65 - 77.

¹³ W. Konopczyński, *Geneza* ..., s. 218 i *Materiały* ..., s. 100 - 108.

¹⁴ *Materiały* ..., s. 107.

ciom w sądownictwie. Powinien być powołany jako organ Rady Nieustającej Trybunał Instygatorów, który byłby uprawniony do dochodzenia i zaskarżania do sądu Rady: dygnitarzy zasiadających w senacie, ministerium, urzędach prowincjonalnych, sędziów policji i finansów, którzy nadużywaliby swej władzy lub dopuścili się niedbalstwa w urzędowaniu. Mieliby oni ponieść karę oznaczoną przez prawo lub być publicznie zganieni przez Radę. Rozpatrywanie spraw o zbrodnie stanu i obrazę majestatu, które dotychczas należało do sądów sejmowych, bardzo rzadko dochodzących do skutku, powinno przejść w całości na Radę Nieustającą.

Natomiast w sprawach przeciwko Radzie Nieustającej lub któremukolwiek z jej konsyliarzy orzekałby sąd sejmowy. Byłby on właściwym również w stosunku do członków i szefa Trybunału Instygatorów. Z delegacją do sądu sejmowego mogliby występować jako reprezentanci narodu — posłowie. Wyjątkowo mogliby być delatorem każdy szlachcic posesjonat, nieposzlakowanych obyczajów. Sąd sejmowy orzekałby w sprawach konsyliarzy Rady Nieustającej (z zastrzeżeniem prawa talionu) w wypadku: 1) zdrady przeciwko ojczyźnie i szkód wyrządzonych z winy konsyliarzy Rady Nieustającej Rzeczypospolitej; 2) przekroczenia prawa albo oczywistych knowań i machinacji zmierzających do obalenia albo zmiany praw kardynalnych i nieodmiennych; 3) sprzeniewierzenia się swym obowiązkom (sprzedajności, korupcji, nadużycia urzędu konsyliarza Rady Nieustającej)¹⁵. Sądy sejmowe miały zaczynać swoją działalność po zwołaniu sejmu zaraz po połączeniu izb. Na początku każdego sejmu władza i powaga Rady Nieustającej powinna ustawać, a jej konsyliarze mieli zasiadać w obu izbach bez żadnej władzy. Rada miała składać na każdym sejmie sprawozdanie ze swej działalności a instygatorzy winni pozywać poszczególnych członków Rady do sądu sejmowego na prostą denuncjację jednego z posłów lub senatorów. Najsilniejszą zaporą przed uzurpacjami Rady miało być aktywnie działające ciało ustawodawcze.

Również według projektu Kazimierza Granowskiego z kwietnia 1773 r., Rada miała mieć władzę wykonawczą i sądową. Sprawy sądowe oraz wyznaczanie wydatków i pensji ze skarbów Rzeczypospolitej miano decydować w głosowaniu tajnym, pozostałe sprawy winny być rozstrzygane jawnie z koniecznością wpisania głosów do protokołu. Gdyby wybrani do „Rady Ustawicznej” przekroczyli granice swej władzy, mieli być sądzeni przez sejm i ukarani, każdy z osobna, na honorze, życiu i fortunie według wielkości występku. *Sentencje na obwinionych nie inaczej mają być ferowane tylko za onych wyjściem na ustęp przez sekretne wota. Wszyscy w Radzie zasiadający, obwinionego koledzy, w sprawach tego rodzaju kryskować nie będą*¹⁶.

Tak więc w większości projektów przedstawionych na tajnych kon-

¹⁵ Ibidem, s. 102.

¹⁶ Ibidem, s. 56.

ferencjach u ambasadora Rosji w maju i czerwcu 1773 r. Rada poza władzą wykonawczą miała mieć poważne uprawnienia z dziedziny sądownictwa (zwłaszcza w projektach Sułkowskiego i Glayre'a). We wszystkich projektach Rada ponosić miała odpowiedzialność przed sejmem, który miał udzielać ustępującej Radzie absolutorium. Odpowiedzialność ta została najpełniej ujęta w projekcie jednego z doradców króla, Glayre'a (konsyliarze Rady odpowiadać mieli przed sądem sejmowym na wniosek posłów lub senatorów, z delacji posła lub w wyjątkowych wypadkach innego szlachcica osiadłego; w wypadku delacji z oskarżeniem występować musiał również instygator). W projekcie Sułkowskiego sprawa odpowiedzialności Rady nie została dokładnie przedstawiona. Odpowiedzialność karna przed całym sejmem, a nie wyłonionym z sejmu sądem sejmowym, pojawia się dopiero w wersji z października 1773 r. Tylko w projekcie Glayre'a przewidziano istnienie sądu sejmowego, który sądzić miał wyłącznie konsyliarzy Rady Nieustającej. Inne sprawy należące dotychczas do kompetencji sądu przejąć miała Rada Nieustająca.

2. Projekt Augusta Sułkowskiego zyskał powszechną aprobatę uczestników tajnych konferencji u ambasadora rosyjskiego¹⁷. Jedynie przekazanie projektowanej Radzie Nieustającej kompetencji sądowych wywołało pewne sprzeciwy. Po wymuszeniu przez Stackelberga na królu zgody na ograniczenie prerogatyw monarszych i utworzenie Rady Nieustającej, od stycznia do marca 1774 r. trwały prace nad ostatecznym projektem ustawy o Radzie Nieustającej. W dniu 20 III projekt oddano do druku, a 28 III przedstawiono go delegacji¹⁸. Nie wchodząc w szczegóły należy zauważyć, że przewidywał on, podobnie jak projekt Augusta Sułkowskiego, dość silną pozycję Rady. Miała ona wydawać dyspozycje wszystkim komisjom i innym organom władzy a w przypadku nieposłuszeństwa mogła oddalać funkcjonariuszy od urzędowania i mianować zastępców aż do decyzji sejmu (art. III ust. 6). Rada miała mieć *oko na wszystkie części rządu, poprawiać bezprawia innych władz i zapobiegać exorbitancjom, które dawniej na sejmie rozstrzäsane były*¹⁹. Rada nie mogła niczego stanowić w tych materiach, które pozostawiono do decyzji stanom a zwłaszcza nie powinna przywłaszczać sobie mocy prawodawczej. Gdyby przestąpiła granice swej władzy, *osoby radne, których pluralitas w tych materiach z położonych protokółów pokaże się, sądzone będą na sejmie, jako pro crimine status i ukarane podług praw o tym dawniejszych*²⁰.

Tak więc, podobnie jak w ostatniej wersji projektu Augusta Sułkow-

¹⁷ W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 215.

¹⁸ Ibidem, s. 279. Projekt przedłożony delegacji omawia W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 280 - 281. Tekst projektu, Archiwum Główne Akt Dawnych, Archiwum Publiczne Potockich 90, k. 1 - 19 (Dalej — APP 90).

¹⁹ APP 90, k. 17.

²⁰ APP 90, k. 19.

skiego przewidziano w razie przekroczenia przez Radę granic jej władzy, odpowiedzialność sądową przed całym sejmem a nie sądem sejmowym²¹. Projekt ustawy o Radzie Nieustającej zabrania jej wdawania się w ustawodawstwo — natomiast nie zabrania „judykatury”. Wprost przeciwnie, Rada miała mieć szerokie kompetencje sądowe (choć w węższym zakresie niż w projektach Glayre'a i Sułkowskiego). Rada miała rozpatrywać skargi *in causibus denegatae iustitiae et corruptionis iudicis*. W razie zasadności skargi powinna nakazać sędziemu, aby sprawę osądził; w razie ponownej odmowy wymiaru sprawiedliwości mogła go złożyć z urzędu. W razie udowodnienia zarzutu korupcji miano ukarać sędziego według prawa. Miano też rozstrząsać bez żadnej apelacji sprawy uczynkowe i gwałtowności świeżo popełnione, przychodzące przed jej sąd, bez potrzeby przechodzenia przez stopnie niższych jurysdykcji. Przede wszystkim Rada Nieustająca miała jednak sądzić w sprawach *criminis laesae maiestatis* i w sprawach *criminum status*.

Przy Radzie Nieustającej miał być ustanowiony urząd dożywotnich instygatorów i wiceinstygatorów, którzy podlegaliby Radzie i wchodziliby w jej skład bez prawa głosu. Powinnością ich miało być, w razie przewidzianej prawem potrzeby *zaskarżenie i zapozwanie obwinionego do sądu Rady Nieustającej*. Przy pozwach mieli instygatorzy powoływać delatora, który w razie niedowiedzenia obwinionemu winy podlegać miał karze talionu. Ponadto instygatorzy przestrzegać powinni *bezpieczeństwa rządu i spokojności publicznej*.

Projekt ustawy o Radzie Nieustającej został wniesiony pod obrady delegacji 28 III 1774 r. Spotkał się tam od razu z bardzo silną opozycją²². W dniu 29 IV Szamocki, poseł warszawski, *dosyć podniesionym głosem rzekł: bardziej to zdrada niż Rada*²³. Szczególnie ostro krytykowano przekazanie Radzie szerokich uprawnień sądowych. Dyskusja nad projektem została czasowo zawieszona, zachęcano członków delegacji do składania swoich refleksji nad tym projektem. Zupełnie inną koncepcję Rady, całkowicie odmienną od zgłoszonego 28 III projektu, przedłożył delegacji

²¹ Podobnie wyglądała odpowiedzialność Rady Stanu w Szwecji „epoki wolności”. Odpowiadała ona sądownie przed Riksdagiem (*riksrådens licentiering*). Parlamentem szwedzkim i odpowiedzialnością rządu w XVII i XVIII w. zajmują się: S. U. Palme, *Vom Absolutismus zum Parlamentarismus in Schweden*, w: *Ständische Vertretungen in Europa im 17 und 18 Jahrhundert*, Göttingen 1969, s. 395 i L. Linnarson, *Riksrådens licentiering. En studie i frihetstidens parlamentarism*, Uppsala 1943.

²² Mowa Ignacego Kurzenieckiego sędziego grodzkiego i pośta pińskiego dnia 28 marca 1774 r. (APP 313 VIII, s. 27 - 34). Uwagi na Radę Nową Nieustającą położone w delegacji przez biskupa łuckiego Feliksa Turskiego dnia 25 kwietnia 1774 (APP 313 VIII, s. 35 - 36), Mowa JW Pana Jeleńskiego pośta woj. trockiego miana na delegacji 27 kwietnia 1774 (APP 313 VIII, s. 37 - 47).

²³ Prot. del., Zag. IV, s. 247.

marszałek wielki koronny Stanisław Lubomirski²⁴. Zgodnie z jego projektem, ciało to miało się składać z króla, prymasa, 18 senatorów wybieranych przez sejm na 2 lata i 14 ministrów. Odrzucał więc Lubomirski koncepcję Rady złożonej z trzech stanów, rady — na wzór szwedzkiego senatu — mającej pełnię władzy w okresie międzysejmowym. Książę marszałek chciał ograniczyć ją do pilnowania czy dygnitarze piastujący urzędy centralne i członkowie komisji wykonują swoje obowiązki zgodnie z prawem i czy ich nie zaniedbują. W razie stwierdzenia działania sprzecznego z prawem lub zaniedbania obowiązków *Rada ma moc oskarżonego listem napomnieć*. Gdyby napomnienia okazały się bezskuteczne *Rada będzie miała moc nakazać instygatorom zapoznać tegoż de negligentia et male gesto officio ad forum ex lege praescriptum*. Rada powinna również mieć prawo pozywania do właściwych sądów tych sędziów, którym postawiono zarzut korupcji. Lubomirski nie wspominał jaki sąd byłby właściwy dla rozpatrywania tych spraw.

Projekt marszałka wielkiego koronnego zawierał więc koncepcję stworzenia przy królu „władzy dozorczej” złożonej z senatorów i ministrów. Nie miałyby ona żadnych kompetencji wykonawczych — mogłyby tylko napominać te organy (przede wszystkim komisje), a w razie uporczywego łamania prawa lub zaniedbywania obowiązków mogłyby je pozywać przed właściwy sąd²⁵.

W sierpniu 1774 r. sprawa ustanowienia Rady ponownie stanęła na porządku obrad delegacji. Na sesji 2 VIII ambasador Stackelberg postawił sprawę na ostrzu noża i zażądał, aby delegacja bez dalszej zwłoki zgodziła się na utworzenie Rady. Szczegółowe określenie kompetencji Rady pozostawił do dalszej dyskusji. Wyraził zgodę na to, aby Rada nie wdawała się *in iudicatura*. Następnie zastrzegł się jednak, że sprawy o korupcję sędziów i odmowę wymiaru sprawiedliwości, powinna jednak sądzić Rada²⁶. W dniu 22 VIII 1774 r. poseł braclawski, Czetwertyński wyraził opinię, że Rada nie powinna sądzić w sprawach *criminis laesae maiestatis, criminis status et perduellionis*. Uzasadnił to tym, że *nie masz kraju, aby sędzia był egzekwującym i sędzią, i że pod płaszczykiem tych punktów żaden obywatel nie mógłby zostać pewien swego życia*²⁷. August Sułkowski próbował bronić przekazania Radzie sądenia spraw o

²⁴ *Myśli do ustanowienia Rady Nieustającej* (APP 313 VIII, s. 190 - 196).

²⁵ Koncepcje utworzenia tego typu „władzy dozorczej” pojawiają się następnie przed sejmem 1776 r., kiedy to przywódcy opozycji ministerialnej (przede wszystkim hetmani, Seweryn Rzewuski i Ksawery Branicki, w przymierzu z „nową rodziną”, Stanisławem Lubomirskim, Adamem Czartoryskim i młodymi Potockimi) dążą do obalenia Rady Nieustającej. Podobne tendencje występują w okresie Sejmu Czteroletniego, szczególnie w czasie toczącej się walki o obalenie Rady Nieustającej.

²⁶ Prot. del. Zag. IV, s. 163.

²⁷ Prot. del. Zag. IV, s. 267.

zbrodnie obraży majestatu i o zbrodnie stanu tym, że sądy sejmowe sądzą tylko podczas sejmu. Przy tak poważnych zbrodniach przewlekane sprawy przez dwa lata nie byłoby zgodne z zasadą sprawiedliwości, ponieważ zbrodnia potrzebuje szybkiej kary²⁸. Następnie zrobił aluzję do konfederacji barskiej mówiąc, iż związane na zgubę kraju spiski dały sąsiadom pretekst do jego podziału. Należałoby zatem obmyślić hamulce przeciw podobnym spiskom. Poparł go Antoni Sułkowski, który przypomniał, jak długo na sąd sejmowy czekali sprawcy zamachu na króla²⁹. Wielu innych posłów było jednak zdania, że nie powinno się uchylać praw dawnych, które sprawy te przekazały sądom sejmowym. I tak Sumiński poseł dobrzyński oświadczył, iż *wszelkim sposobem iudiciariam potestatem od Consilium Permanens oddalić należy*³⁰. Sułkowski próbował ratować projekt pomysłem, aby sprawy te sądziła Rada Nieustająca, a sejm zatwierdzał wyroki. Poseł rosyjski chciał odroczyć dyskusję nad sądowymi uprawnieniami Rady, ale nie wpłynęło to na uspokojenie delegatów. Spór o sądownictwo Rady zakończył Adam Poniński, proponując, *aby na sejmach ordynaryjnych były wyznaczone osoby, które by, gdy każe Consilium Permanens, takowe zaraz sądziły występki*³¹. Ten proponowany przez niego sąd miał rozstrzygać sprawy, które według poprzedniego projektu sądzić miała Rada Nieustająca.

Wreszcie 26 VIII 1774 r. marszałek konfederacji koronnej oświadczył, iż uzgodniono, że Rada nie powinna się wdawać w sądownictwo, ale że powinny być powołane sądy od sejmu do sejmu. Poniński ofiarował się opracować projekt, który by określał, jakie sprawy będą oddane temu sądowi do sądenia³². Następnego dnia złożył on delegacji opracowany przez siebie projekt ustanowienia sądu *criminum status od sejmu do sejmu*³³. Na sesjach od 31 VIII do 9 IX toczyła się dyskusja nad projektem powołania sądu sejmowego. 9 IX przyjęto ustawę o sądach sejmowych. W dyskusji podkreślano konieczność dokładnego określenia kompetencji nowo utworzonego sądu. Niejasne i niedokładne opisanie właściwości sądu sejmowego mogłoby doprowadzić do tego, że pod ten sąd *wszystkich spraw gatunki mogłyby być podciągane*³⁴. Obawiano się, aby ze zlecenia Rady Nieustającej, sąd nie karał posłów i senatorów za wystąpienia na sejmie, pod pretekstem urazy Rady, podniety do buntu itp.³⁵ Obok ścisłego określenia przestępstw obraży majestatu i zdrady, zażądano dokładnego spre-

²⁸ Ibidem, s. 268.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Prot. del. Zag. IV, s. 289.

³³ Ibidem, s. 291.

³⁴ Bułharyn poseł wołkowyski (Prot. del., Zag. IV, s. 328).

³⁵ *Mowa JW Pana Rościszewskiego [...] poła ziemi ciechanowskiej, delegata do traktatów z potencjami na dniu 10 września 1774* (APP 313 VIII, s. 104 - 107).

cyzowania spraw *liberae vocis et oppressi civis*. W tej materii uchwalono 6 II 1775 r. projekt posła warszawskiego Szamockiego³⁶. Uchwalono też ustawę co do spraw *denegati iudicii, corruptionis et periurii*. Upominano się, aby sądy te odbywały się zawsze pod prezydencją króla³⁷. Ostatecznie, za pośrednictwem ambasadora Stackelberga, król wyraził zgodę na prezydowanie w sądach sejmowych³⁸.

Następnym problemem był udział senatu w sądach. Kasztelan żarnowski Szydłowski zajął stanowisko, iż zgodnie z dawnymi prawami i tradycjami cały senat powinien uczestniczyć w sądach sejmowych. Zaoponował przeciwko temu ambasador dowodząc, że udział całego senatu w tym sądzie *byłby z krzywdą stanu rycerskiego*. Zdanie to poparli biskup wileński Massalski, wojewoda gnieźnieński August Sułkowski i Adam Poniński. Przeciwno oddaleniu senatu od sądownictwa w sądzie sejmowym wystąpili: marszałek wielki koronny Stanisław Lubomirski, wojewoda poznański Antoni Jabłonowski i poseł bracki Antoni Czetwertyński³⁹. Ostatecznie przedstawiciel Katarzyny II zgodził się, aby zasiadał w sądzie sejmowym — jak to było dawniej — cały senat i żeby określić liczbę sędziów *ex equestri ordine*. Powstał teraz problem, czy sędziowie ze stanu rycerskiego będą wybierani po województwach, czy na sejmie spośród posłów. Zdecydowano, aby z każdej prowincji obierano na sejmie po 18 posłów do sądu sejmowego. Ponieważ sądy sejmowe *pomocnikami tej nowej Radzie będą, a dozór nad zachowaniem praw nie powinien być łączony z wykonywaniem sprawiedliwości* osoby zasiadające w Radzie nie powinny, zdaniem wielu posłów, uczestniczyć w sądach sejmowych. Przegłosowano 2 IX 1774 r., iż wszyscy senatorowie, ministrowie i osoby ze stanu rycerskiego zasiadający w Radzie Nieustającej *mają być excypowani do sądów sejmowych*.

Z kolei w dyskusji nad powołaniem nowego sądu sejmowego stanął problem odpowiedzialności sądowej Rady Nieustającej wobec tego projektowanego sądu. Czetwertyński dopominał się 31 VIII 1774 r., aby osoby zasiadające w Radzie Nieustającej mogły być sądzone przez sąd sejmowy⁴⁰. Kwestia wróciła 8 XI i uwięzła w sprzecznościach⁴¹. Hetman Branicki zauważył, iż wyłączywszy osobę króla, powinna istnieć możliwość zapoznania *pluralitas* Rady *de crimine status*. Większość delegatów stanęła też na stanowisku *aby koniecznie pluralitas, gdy będzie noci-va odpowiadała*. August Sułkowski wyraził pogląd, iż jest niepodobieństwem, aby przy tajnym głosowaniu Rada miała odpowiadać za swoje

³⁶ Prot. del., Zag. IV, s. 26.

³⁷ Poseł kościański Zakrzewski i wojewoda poznański Jabłonowski (Prot. del., Zag. IV, s. 314).

³⁸ Ibidem, s. 316.

³⁹ Sesja 46 i 47 (Prot. del., Zag. IV., s. 318 - 324).

⁴⁰ Ibidem, s. 325, 326, 334, 354 i 365.

⁴¹ W. Konopczyński, *Geneza ...*, s. 310.

decyzje, a nie można zrezygnować z tajnego głosowania w Radzie. Możliwa jest odpowiedzialność przed sądem sejmowym każdego konsyliarza, który z osobistości popełnił *crimen status*, *crimen laesae majestatis*, zdradę, korupcję — — więc *ex crimine status* osobistego może być pozwany od każdego obywatela. Biskup Turski postawił wniosek, aby każdy zdanie swoje zapisywał i odpowiadał z niego ojczyźnie, i aby znieść *vota secreta*. Podobnego zdania był marszałek Lubomirski. Przeciwno zniesieniu tajnego głosowania w Radzie, wystąpił jednak Stackelberg.

Pomysły, aby nie zgadzający się z większością zapisywali swe zdania (po tajnym głosowaniu), czy też aby karać inicjatora uchwały uznanej za bezprawną, nie zostały przyjęte. Ostatecznie sprawy nie rozwiązano — utrzymano tajne kreski i odpowiedzialność Rady przed sejmem. Sprawa tajnego głosowania w Radzie została narzucona delegacji przez posła rosyjskiego⁴². W sierpniu 1774 r. na przedłożenie członków delegacji, aby każdy z konsyliarzy zapisywał swoje *votum*, Bułhakow, sekretarz legacji dworu rosyjskiego, uczynił refleksję, że *materie w Radzie* — — *winny być per vota secreta rezolwowane*⁴³. Ostatecznie w uchwalonym tekście ustawy o Radzie Nieustającej znalazł się przepis, iż *votów sekretnych nie można odmówić nikomu z zasiadających we wszystkich materiach*⁴⁴. W tym wypadku postąpiono wbrew ustalonym w 1764 r. zasadom co do podejmowania decyzji w kolegialnych organach administracji — komisjach, gdzie decyzje zapadały w głosowaniu jawnym i gdzie był obowiązek wpisywania głosów odrębnych do protokołu *dla eksplikacji na potym sensus sui RP*⁴⁵.

Ustalona zasada sprzeczna była z „koncyliarnym” systemem rządu monarchy w Radzie, w którym za decyzje królewskie ponoszą odpowiedzialność wszyscy radcy, chyba że wpisali swoje *votum separatum* do protokołu⁴⁶. W systemie rządów stworzonych przez ustawy sejmu 1773 - - 1775 odpowiedzialność Rady, z samego założenia, miała być iluzoryczna. Radę Nieustającą wybierać miał sejm na dwa lata. Wyborów miano dokonywać zaraz po wyborze marszałka i złączeniu się izb⁴⁷. Władza daw-

⁴² Początkowy projekt przedłożony delegatom 28 III 1774 r. mówił, że z wyjątkiem wyborów na wakujące urzędy, spraw sądowych i interesów percepty i ekscepty skarbu, wszystkie inne sprawy decydowane będą przez głosy jawne (APP 90, s. 12).

⁴³ Prot. del., Zag. IV, s. 267.

⁴⁴ V. L. VIII, 95.

⁴⁵ V. L. VII, 20.

⁴⁶ System taki istniał w Szwecji „epoki wolności”, utrzymany został w konstytucji Szwecji z 1809 r. i Norwegii z 1814 r. O koncyliarnym systemie rządów monarchy w radzie, patrz — H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, (w druku).

⁴⁷ Art. 1 ustawy o Radzie Nieustającej (V. L. VIII, 84). Kwestia ta była zresztą narzucona przez ambasadora Stackelberga, jako jeden z punktów ustawy Rady Nieustającej *żadnej dyskusji i odmianom nie podlegający* (Prot. del., Zag. VI, s. 187).

nej Rady trwać miała aż do wyboru nowej przez sejm ordynaryjny, choćby w międzyczasie zwołano sejm ekstraordynaryjny. Ustępująca Rada, już po wyborze nowej, powinna była zdać sejmowi sprawę z całej swojej administracji. Gdyby Rada przestąpiła granice swej władzy osoby *radne sądzone będą na sejmie przez sądy sejmowe, jako pro crimine status i ukarane według praw o tym dawniejszych*⁴⁸. Gdyby marszałek Rady Nieustającej przestąpił granice swej władzy, Rada uprawniona była pozwać go na sądy sejmowe tak, jak i każdego konsyliarza. Sejm zwyczajny rozpatrywać miał działalność ustępującej Rady już po wyborach do nowej. Przy obowiązku wyboru 1/3 konsyliarzy ze składu dawnej Rady mogło dojść do wyboru osób, które po zapoznaniu się z działalnością ustępującej Rady nie zasługiwały na zaufanie sejmu. Sejm zresztą musiałby natrafić na duże trudności przy rozpatrywaniu działalności poszczególnych konsyliarzy. Wynikało to z możliwości podejmowania w Radzie Nieustającej decyzji w tajnym głosowaniu i braku obowiązku wpisywania zdań przeciwnych do protokołu. Sejm nadzwyczajny nie mógł w ogóle zmienić składu Rady bez wytoczenia jej procesu kryminalnego⁴⁹. Nie uregulowano procedury ewentualnego pozywania członków Rady przed Sąd sejmowy za przekroczenie granic władzy⁵⁰.

Według oceny Władysława Konopczyńskiego, twórcy ustawy z 1775 r. nie przeprowadzili konsekwentnie zamierzonego celu. Na skutek opozycji dużej części delegacji, Rada Nieustająca nie stała się „centralnym rządem z całkowitą władzą wykonawczą ponad wszystkimi innymi organami [...], skoro komisjom a zwłaszcza hetmanom nie nakazano bezwzględnego względem Rady posłuszeństwa”⁵¹. Rada przez swe departamenty i na plenum, kontrolować miała działalność czterech jurysdykcji, to jest komisji: marszałków, kanclerzy (sąd marszałkowski i asesorski), skarbowych i wojskowych oraz 4 ministrów. Bezpośredni zarząd należeć miał do tych jurysdykcji a nie do Rady. Zapewniono Radzie moc nakazywania organom administracji egzekwowania prawa, natomiast w razie ich nieposłuszeństwa mogła je napomnieć lub w określonych przez prawo przypadkach pozwać ministrów bądź jurysdykcję (a więc komisarzy) *pro crimine status na sąd sejmowy*⁵². Nie mogła Rada nieposłusznych funkcjonariuszy zawiesić w urzędowaniu lub wprost usunąć z zajmowanego stanowiska. Ponadto Rada miała rozpatrywać memoriały i

⁴⁸ V. L. VIII, s. 99.

⁴⁹ Por. W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 356.

⁵⁰ Z jednej strony mówi się, że osoby radne odpowiadają na sejmie przed sądem sejmowym, z drugiej marszałek i konsyliarze pozywani są za złamanie prawa przed sąd sejmowy, przez Radę Nieustającą. Sprawa uregulowania zasad odpowiedzialności Rady Nieustającej przed sejmem i sądem sejmowym była wielokrotnie podnoszona, zwłaszcza w okresie 1776 - 78.

⁵¹ W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 344.

⁵² V. L. VIII, 101 - 104 (co do hetmanów, marszałków, podskarbich i kanclerzy).

skargi na czynności sądów, i w razie uznania słuszności tych skarg i stwierdzenia odmowy wymiaru sprawiedliwości, przekupstwa lub krzywoprzysięstwa odesłać sprawę na sądy sejmowe. W systemie prawnym stworzonym przez sejm delegacyjny sąd sejmowy miał być trybunałem, przed którym niewiele było szans realizowania odpowiedzialności konsyliarzy Rady Nieustającej za przekroczenie określonych przez prawo granic władzy tej Rady. Natomiast sąd sejmowy miał być nadal sądem, przed którym mieli odpowiadać przestępcy stanu (w sprawach obrazy majestatu lub zdrady), ale przede wszystkim był organem sądowym, przed który Rada mogła pociągnąć do odpowiedzialności (w określonych przez prawo przypadkach) nieposłusznych jej dostojników (ministrów).

3. Zaraz po objęciu rządów przez Radę Nieustającą 24 VI 1775 r. rezydent saski Essen pisał o niej, iż *przez ustanowienie Rady Nieustającej nieład w rządzie stał się większym aniżeli był. Jak dziś wygląda wewnątrz Rzeczpospolita i rząd jej po ostatnim sejmie, tego sobie wyobrazić niepodobna. Sami członkowie Rady Nieustającej skarżą się na to, że ich zajęcia są bezpożytecznymi, gdyż ani wykonawczej ani prawodawczej władzy nie mają, a mianowicie prezes departamentu sprawiedliwości biskup kujawski Ostrowski, określa Radę jako speciosum nihil, wymyśloną tylko na to, aby anarchię zwiększała*⁵³. Komisje, a zwłaszcza komisja wojskowa koronna pozostająca pod wpływem obu hetmanów, Branickiego i Rzewuskiego, nie chciały podporządkować się decyzjom Rady. Np. w lutym 1776 r. Komisja odrzuciła propozycję departamentu wojskowego Rady Nieustającej odbycia konferencji z deputowanymi do komisji wojskowej. Uzasadniła to tym, iż brak jest podstaw prawnych dla odbywania takich konferencji, ponieważ komisja działa zawsze w pełnym składzie i może wyznaczyć ze swojego grona dwóch komisarzy, tylko w celu eksplikacji na sejmie⁵⁴. Na list napominalny Rady z 27 II 1776 r., że taka odmowa jest sprzeczna z prawem⁵⁵, komisja odpowiedziała tegoż dnia: *spodziewa się komisja, iż Rada nie raczy używać słów tak dotkliwych, które ubliżają powadze Rady i komisji wojskowej jako w stopniu magistratury RP ultimae instantiae*⁵⁶. Tak więc komisja uważała się za organ władzy równorzędną z Radą.

Podobnie komisja skarbowa naraziła się na groźbę Rady Nieustającej, że w razie dalszego wydawania decyzji sprzecznych z prawem, jak to o hibernie i rozporządzeniu sum Ostrogskich podjętych bez zniesienia się z królem i Radą, mimo żądanej konferencji [...] komisja zostanie w od-

⁵³ J. I. Kraszewski, *Polska w czasie trzech rozbiorów*, Warszawa 1902, t. I, s. 134.

⁵⁴ AGAD, tzw. Metryka Litewska dz. VII, 73, k. 154. Dalej ML VII. (Aneksy do prot. pot. R. Nieust.).

⁵⁵ ML VII, 17, k. 72 (prot. eksped.).

⁵⁶ ML VII, 73, k. 134.

powiedzi stanom RP⁵⁷. Jak z tego wynika, największą groźbą, z którą występowała Rada przeciwko nieposłusznym komisjom i ministrom, była groźba pozwania ich przed sąd sejmowy. Dlatego też jedną z pierwszych czynności Rady Nieustającej było zwołanie na kadencję i zaprzysiężenie sędziów sejmowych wybranych przez sejm w 1775 r. Zwołanie to natrafiło jednak na duże trudności. Marszałek wielki koronny Stanisław Lubomirski nie wykonał decyzji króla podjętej na mocy rezolucji Rady Nieustającej *aby na 11 maja wezwał senatorów do zafundowania jurysdykcji sądu sejmowego i do złożenia przysięgi*⁵⁸. Marszałek tłumaczył się tym, iż prawo o sądach sejmowych przewidywało, że sędziowie sejmowi zaraz po wyborze na sejmie mają złożyć przysięgę i że kadencja sądu sejmowego zaczynać się będzie na sejmie. Ponieważ obie te okoliczności nie zaistniały, Lubomirski oświadczył, iż *z urzędu swego będąc stróżem prawa, żadnego przestępować nie może a tym bardziej w materii tego sądu, któremu moc dana karać przestępstwa prawa i któremu każdy minister z urzędu swego za bezprawność jest podległy*⁵⁹. W związku z tym Rada Nieustająca większością głosów 15 przeciwko 5 podjęła ponowną uchwałę polecającą zwołanie sądów sejmowych⁶⁰. Następnie uchwaliła wystosowanie do sędziów sejmowych listu cyrkularnego wzywającego sędziów sejmowych do Warszawy na 12 VI 1775 r. dla złożenia przysięgi i ufundowania jurysdykcji⁶¹. Niemniej pomimo tego, iż kilkunastu posłów i senatorów uchyliło się od złożenia przysięgi sędziowskiej (6 posłów i 12 senatorów nadesłało listy usprawiedliwiające niemożność przybycia)⁶², pozostali przysięgę złożyli i „zafundowali jurysdykcję” sądu sejmowego. Zgodnie z prawem o sądach sejmowych z 1775 r. Rada Nieustająca podjęła rozsolucję upoważniającą króla do odwołania sądów aż do przyszłej kadencji z powodu braku wpisów⁶³.

Dlaczego sprawa zwołania sądu sejmowego i złożenia przez sędziów przysięgi wywołała taki opór przede wszystkim ze strony marszałka Lubomirskiego? Lubomirski, który stał w 1775 r. i w latach następnych w ostrej opozycji do reżimu Rady Nieustającej, nie chciał jej dawać możliwości grożenia sądem sejmowym nieposłusznym decyzjom Rady ministrom. A przecież dla Rady groźba pozwania nieposłusznego ministra do sądu sejmowego była właściwie jedyną bronią przeciwko niemu. W styczniu 1776 r. w związku z sygnałami, iż rezolucje Rady nie są wykonywane przez władze i obywateli, marszałek Rady Nieustającej August Sułkowski przedłożył propozycję, aby jeżeli zostanie dowiedzione, iż re-

⁵⁷ ML VII, 17, k. 75.

⁵⁸ ML VII, 14, k. 50 (prot. pot.).

⁵⁹ ML VII, 69, k. 133 (Aneksy).

⁶⁰ ML VII, 14, k. 53.

⁶¹ ML VII, 15, k. 5 (prot. eksped.).

⁶² ML VII, 70, k. 43 i n.

⁶³ ML VII, 14, k. 79 i ML VII, 15, k. 41

zwołuje Rady nie są słuchane przez obywatela lub obywateli, instygatorów narodowi za zdaniem tejże Rady [...] mogli pozwać opierających się i przeciwstawiających na sądy sejmowe. Ponieważ zaszła przeciw temu opozycja, przegłosowano nieco łagodniejszą rezolucję: *Jeżeli obywatel lub obywatele przestępujący prawa a nawet od JKM i Rady upominani będąc o to, nie byli posłuszni, za takowym przeświadczeniem mają być praeedente resolutione Rady per unanimitatem vel pluralitatem zapozwani na sądy sejmowe przez urodzonych instygatorów narodowych za delacją za-skarżającego takowe przestępstwo i nieposłuszeństwo*⁶⁴. Przeciwno tej rezolucji założył *votum separatum* Kajetan Hryniewiecki, kasztelan kamieniecki, późniejszy wojewoda lubelski, związany blisko z rodziną, do którego dołączył się kasztelan ciechanowski Franciszek Podoski⁶⁵. Hryniewiecki zgodnie z ustawami z 1775 r. o Radzie Nieustającej i sądzie sejmowym podniósł, iż Rada nie ma podstaw prawnych do pozywania przed sąd sejmowy wszystkich, którzy sprzeciwiliby się jej rezolucjom. Jedyne w wypadku wykroczenia przez ministrów przeciwko przepisom prawa określonym przez ustawę o Radzie Nieustającej i jej departamentach, Rada może polecić instygatorom pozwanie ich do sądu sejmowego. Rezolucja z 3 II 1776 r. uczyniła z sądu sejmowego organ, przed który Rada pozywać mogła wszystkich, którzy byliby nieposłuszni jej decyzjom.

Zaraz po sejmie z 1773 - 1775 doszło do powstania opozycji przeciwko związanym ze Stackelbergiem i nadającym ton w Radzie Nieustającej Sułkowskiemu, Massalskiemu i innym przedstawicielom „narodu”, głównym aktorom sejmu rozbiorowego. Opozycja kierowała się również przeciwko królowi, który w porozumieniu z ambasadorem planował wzmocnienie Rady Nieustającej, podporządkowanie jej komisji, osłabienie pozycji hetmanów i dalsze reformy. Latem 1775 r. wyjechali do Petersburga hetman Branicki i Adam Czartoryski, a wiosną 1776 r. ponownie Branicki i Ignacy Potocki. Mieli oni przekonać wpływowe koła petersburskie, że system współrzędów ambasadorsko-królewskich nie jest korzystny dla Rosji i że w interesie carowej leży zawarcie sojuszu z „partią patriotyczną”. W instrukcji dla Ignacego Potockiego marszałek Lubomirski wyraził opinię, że *przez ustanowienie Rady Nieustającej wszystkie części rządu krajowego, dotąd podzielone na independujące osoby jedne od drugich, gdy się zleją razem pod moc i władanie Rady, stanie się ona absolutną w kraju*⁶⁶. Jeśli już nie można przywrócić dawnej formy rządów, to Rada powinna mieć tylko *baczność egzekucji praw de negligentibus officialibus*. Władza wykonawcza winna pozostać przy ministrach i komisjach a Rada miałaby władzę dozorczą i pośredniczącą. Rada nie powinna wtrącać się do

⁶⁴ ML VII, 16, k. 27 i 28,

⁶⁵ ML VII, 73, k. 132 i APP 91, k. 113.

⁶⁶ *Refleksje czyli instrukcje komuś (podobno marszałkowi Potockiemu) do Petersburga wysłanemu od partii patriotycznej* (APP 313 IX, k. 25).

administracji, wydawać urzędnikom poleceń, nie mogłaby też zawieszać ich w urzędowaniu lub pozbawiać stanowisk. Jedynie w razie stwierdzenia wykroczenia przeciwko prawu lub niedbalstwa w urzędowaniu mogłaby zobowiązać instygatora do pozywania winnych urzędników przed sąd sejmowy ⁶⁷.

W publicystyce przedsejmowej atakowano Radę Nieustającą między innymi za wdawanie się w sądownictwo i prawodawstwo. Zaatakowano również rezolucję Rady w sprawie możliwości pozywania przez instygatorów tych wszystkich, którzy by nie usłuchali jej napomnienia, jako sprzeczną z ustawą o sądzie sejmowym, która określiła kompetencje tego sądu ⁶⁸. Równocześnie niektóre sejmiki (np. podlaski) nakazały w swoich instrukcjach na sejm 1776 r. wnosić posłom w ogóle o likwidację Rady Nieustającej ⁶⁹. Dwór rosyjski zaakceptował jednak politykę Stackelberga porozumienia z królem i wzmocnienia Rady Nieustającej oraz wyraził zgodę na skonfederowanie sejmu 1776 r. Konfederacja została zawiązana w Radzie Nieustającej pod laskami Andrzeja Mokronowskiego i Andrzeja Ogińskiego.

4. Zaraz na pierwszej sesji sejmu Andrzej Mokronowski wniósł projekt łatwiejszego i krótszego obierania sędziów sejmowych. Zamiast wybierania na plenum sejmu 54 sędziów ze stanu rycerskiego projektowano wybierać na sesjach prowincjonalnych po 10 sędziów z każdej prowincji ⁷⁰. Przeciwko nowemu sposobowi obierania sędziów sejmowych, a zwłaszcza zmniejszeniu liczby sędziów ze stanu rycerskiego, protestował Stanisław Lubomirski. Po kilkudniowej deliberacji i po przemówieniu króla projekt nowego sposobu obierania sędziów sejmowych przyjęto ogromną większością głosów 29 VIII 1776 r.⁷¹ Już 30 VIII wybrano na sesjach prowincjonalnych 30 sędziów sejmowych ze stanu rycerskiego. Na następnym posiedzeniu poseł wilkomirski Tadeusz Kościółkowski podniósł konieczność uchwalenia ordynacji sądu sejmowego, która określałaby ściśle jego kompetencje i opisała postępowanie przed tym sądem.

⁶⁷ Por. „List Małachowskiego z Końskich do marszałka Wielkiego Koronnego”. *Egzystencja Consilii Parmanentis była żądana od potencji, ale szczególnie na to, aby pośrednictwo dawała władzom, nie zaś aby sama władnącą była - - . Przeto tej Rady existentiam zostawić można ut veleat monere non iudicare albo exequi. Niech grozi Jurysdykcjom czyli władzom, że są wyższe nad nimi stany RP* (APP 313 IX, k. 5).

⁶⁸ „List do ziemianina pisany przed sejmem 1776 r.” (K. Morawski, *Ignacy Potocki*, cz. 1, 1750 - 1788, Warszawa 1911, s. 96).

⁶⁹ *Diariusz sejmu ordynaryjnego [...] 1776*, Warszawa 1776, s. 76 — opracował Adam Cieciszewski. Ciekawe diariusze rękopiśmienne pisane w kręgach opozycji: dłuższy (APP 91) i krótki „Relacje o sejmie 1776, na kształt krótkiego diariusza” (APP 313 IX, k. 114 - 125). Materiały tego sejmu zawiera też AGAD — *Zbiór Popielów* (dalej *Zb. Pop.* 113).

⁷⁰ *Diariusz sejmu 1776 ...*, s. 15.

⁷¹ *Ibidem*, s. 28.

Projekt ordynacji sądów sejmowych pióra Augusta Sułkowskiego⁷² został przedyskutowany na sesjach prowincjonalnych i wzbudził ożywione debaty na plenum sejmu. Przede wszystkim atakowano projektowany przepis, iż pozwanie do tych sądów powinno być poprzedzone rezolucją Rady Nieustającej i że przed sądem sejmowym nie należy występować z ekscpepcją fori. Krytykowano również mocno projekt, by w sprawach przed sądem sejmowym delatorem mógł być również plebejusz⁷³. W obronie projektu wystąpił jego autor wojewoda kaliski August Sułkowski. Bronił on przepisu, że sąd sejmowy może sądzić sprawy tylko za zdaniem Rady Nieustającej. Wywodził, że poprzednio kancelaria królewska mogła wydawać mandaty przed sąd sejmowy tylko *ex resultato* rady senatu, teraz kompetencje te przeszły na Radę Nieustającą. Zakończył mowę, iż *trzeba ażeby sądy sejmowe były jak najściślej spojone z Radą Nieustającą, ażeby były filarami dobrego rządu, i życzę, aby osoby na magistraturach zasiadające, nigdy w nich nie miały spraw, tak żeby te sądy były straszne, ale tylko jak błyskawica, z której piorun nie bije*⁷⁴.

Bardzo mocno poparł projekt ordynacji sądów sejmowych Stanisław August. Zbijał argumenty przeciwników bliższego związania sądu z Radą Nieustającą, podnosząc, że Rada nie chce powiększyć swej władzy, ale że przejmuje uprawnienia, które poprzednio należały do rad senatu. Również zakaz ekscpepcji fori nie powodował, zdaniem króla, związania rezolucją Rady sądów sejmowych. Wprawdzie sąd po tej rezolucji nie mógłby orzec o swej niewłaściwości, ale decyzja Rady w niczym nie przesądziłaby przecież treści wyroku, który mógł być zarówno skazujący jak uniewinniający. Ostatecznie po niewielkich poprawkach projekt ordynacji sądów sejmowych został przez sejm przyjęty i to jednomyślnie.

Znacznie większe namietności wzbudził projekt *Objaśnienia ustawy Rady Nieustającej*. Pozostałe w papierach księcia Lubomirskiego *Refleksje nad projektem pt. Powinności i władza departamentów w Radzie Nieustającej* zarzucają, iż Radzie dano więcej niż legislację, bo moc tłumaczenia praw bez żadnej ekscpepcji, władzę nad wojskiem — przez zniesienie komisji wojskowej, szafowanie skarbem, moc czynienia traktatów z potencjami i całą władzą rządową⁷⁵. Również napisane w kręgach opozycji magnackiej *Relacje o sejmie 1776 r. na kształt krótkiego diariusza*⁷⁶ podnoszą, że uformowano trwożliwy sąd (sejmowy), nie na gwałcącego prawo ale na zgwałconych [...] Moc tego sądu przeniesiono w licznosc senatu otaczającego zwykle trony królów. Powiększono również władzę

⁷² Ibidem, s. 29. Por. Ordynacja sądów sejmowych, druk b.m. i d. [1776], b.p. [Projekt wniesiony na sejm 1776].

⁷³ Stanisław Lubomirski, biskup Feliks Turski, pos. mielnicki Józef Markowski (Dariusz ..., s. 59 i n.).

⁷⁴ Diariusz ..., s. 62.

⁷⁵ APP 313 IX, s. 64 - 70.

⁷⁶ Ibidem, s. 114 - 125.

*Rady Nieustającej, dając jej moc praw tłumaczenia, odbierając władzę hetmanom, uwłaczając prerogatywom ministrów i znosząc komisję wojсковą*⁷⁷. Najostrzej przeciwko powiększeniu władzy Rady Nieustającej występowali hetmani Seweryn Rzewuski i Ksawery Branicki oraz marszałek Stanisław Lubomirski. Proponowane zmiany uzasadniał Stanisław August, iż nie on był autorem i zwolennikiem ustawy o Radzie Nieustającej. Ponieważ jednak Rada została ustanowiona, musi być użyteczna. Jako magistratura międzysejmowa, egzekwująca prawa powinna mieć moc wydawania poleceń. Wszelkie władze powinny być Radzie posłuszne, a w związku z tym mieć prawo zawieszania nieposłusznych i niezdolnych urzędników w urzędowaniu. W przypadkach wątpliwych, do niej należeć będzie objaśnianie i tłumaczenie prawa. W razie gdyby Rada pobiła, może i powinna być zaskarżona na sejmie. Sejm poprawi, co Rada źle uczyniła i nagani ją⁷⁸.

Sejm większością głosów przyjął wniesione projekty ustawodawcze. Tak oto częściowo przynajmniej usunięto zasadnicze niekonsekwencje i słabości ustawy o Radzie Nieustającej z 1775 r. Wszystkie władze, a przede wszystkim ministrowie i komisje obowiązane być miały do posłuszeństwa Radzie. Powiększono kompetencje departamentów kosztem komisji (departament policji i skarbu). Zniesiono komisje wojskowe, a ich kompetencje przekazano departamentowi wojskowemu. W wyniku uchwalenia przez sejm ordynacji sądu sejmowego, jeszcze silniej związano go z Radą Nieustającą, ponieważ odtąd pozywać przed ten sąd można było tylko za zgodą Rady.

5. Na sejmie 1776 r. opozycja usiłowała utrudnić udzielenie absolutionu ustępującej Radzie. Chodziło o uściślenie odpowiedzialności Rady przed sejmem. Stanisław Lubomirski zaatakował przede wszystkim powołanie deputacji do egzaminowania czynności Rady Nieustającej, ponieważ zgodnie z prawem Rada powinna zdawać sprawę w izbie senatorskiej przed całym sejmem⁷⁹. Zarzucano następnie Radzie, iż wkracza w prawodawstwo⁸⁰. Podniesiono też, że Rada podejmowała często decyzje bez prawem przypisanego kompletu. Lubomirski wnosił, aby stany mogły się zapoznać z głosami odrębnymi wpisanymi w protokół a przeciwnymi kwestionowanym rezolucjom Rady⁸¹. W odpowiedzi na tę propozycję

⁷⁷ Ibidem, s. 117 - 118.

⁷⁸ Diariusz ..., s. 75.

⁷⁹ Ibidem, s. 337.

⁸⁰ I tak w sprawie komisji Azarycza, którą Rada kazała wpisać 3 miesiące po sejmie do konstytucji sejmowej 1773/75 lub kiedy wbrew prawu o sądach sejmowych zdecydowała, aby osoby nieposłuszne poleceniom Rady sądzone były przez te sądy, czy też wbrew przepisom o starszeństwie urzędów ustaliła pierwszeństwo marszałka Rady przed wszystkimi urzędnikami RP (marszałek Lubomirski, pos. podlaski, Markowski, Diariusz ..., s. 77).

⁸¹ S. Lubomirski (ibidem, s. 332).

członek deputacji do egzaminowania Rady Nieustającej, zręczny polityk, coraz bardziej zbliżający się do Zamku, poseł nurski Tomasz Ostrowski i konsyliarz ustępującej Rady, kasztelan żarnowski Szydłowski, zajęli stanowisko, iż zgodnie z prawem Rada podejmuje wszystkie decyzje jednomyślnie bądź większością głosów. Nie ma prawa po temu, ażeby konsyliarz swoje zdanie osobno zapisywał i z nim występował na sejmie. Wszystkie czynności Rady *przychodzą przed stany zgromadzone, ex pluralitate nie z rozpisu udziałane*⁸². Potrzeba badania przez sejm zdań odrębnych złożonych przez konsyliarzy Rady Nieustającej w razie kwestionowania jej rezolucji była jednak podnoszona i na następnych sejmach.

Na sejmie 1778 r. poseł podolski Markowski oświadczył, że gdy nie wszystkie rezolucje Rady są z prawem zgodne, należy dla odróżnienia dobrego od złego czytać te rezolucje z podpisami konsyliarzy, którzy głosowali za ich przyjęciem lub przeciwko nim. W ten sposób będzie można cnotliwych nagrodzić a złych ukarać. W odpowiedzi na tę propozycję Stanisław Małachowski, starosta sandecki i komisarz dawnej Rady, zastępujący chorego marszałaka (Ignacego Twardowskiego) *przedłożył trudności dojścia pluralitatis i rezolucji Rady z żadanego przez pana podolskiego protokołu, z przyczyny, że Rada w materiach ważniejszych przez sekretne wota decydowała, a te wota Bogu tylko samemu tajnie serc ludzkich przenikającemu mogą być wiadome*⁸³. Również na sejmie 1782 r. poseł lubelski Suchodolski zażądał odczytania rezolucji Rady wydanych w sprawie biskupa Sołtyka i zapoznania stanów z protokołem Rady, *w którym zapisane zdania odkryją konsyliarzy zasługi i winy*⁸⁴. Mimo ataków opozycji na sejmie 1776 r. kwit dla Rady został jednak uchwalony olbrzymią większością głosów.

Obok powiększenia władzy Rady Nieustającej na sejmie 1776 r. określono bliżej sposób wykonywania przez sejm kontroli nad Radą. Postanowiono, iż na każdym sejmie powoływana będzie deputacja do egzaminowania czynności Rady Nieustającej. Obywatele mogli składać skargi na sprzeczne z prawem decyzje Rady Nieustającej i przedkładać je na piśmie sejmowi. Rozpatrywanie ich powierzono deputacji do egzaminowania Rady, która przedstawiała wyniki badań sejmowi w izbach połączonych. Zażalenia dotyczące wydanych przez Radę rezolucji, listów napominalnych i rekwizycyjalnych, jak i rezolucji tłumaczących prawo miały być rozpatrywane przez sejm i w razie uznania za sprzeczne z prawem uchylane większością głosów⁸⁵. Nie zostały jednak uwzględnione ani na-

⁸² Ibidem, s. 336.

⁸³ Diariusz sejmu wolnego ordynaryjnego r.p. 1778..., wyd. S. Sokołowski, Warszawa 1779, s. 96.

⁸⁴ Diariusz sejmu wolnego ordynaryjnego r.p. 1782, wyd. P. Kiciński, Warszawa 1782, s. 177.

⁸⁵ V. L. VIII, 850 i 856.

wet przeczytane w izbie projekty opozycji dotyczące dalszego uściślenia odpowiedzialności Rady Nieustającej.

Pierwszy z nich *Deputacja do egzaminowania Rady przy boku Naszym Nieustającej* zgłosił kasztelan radomski Michał Świdziński⁸⁶. Projekt przewidywał powoływanie na każdym sejmie w tajnym głosowaniu zaraz po elekcji marszałka a przed wyborem konsyliarzy Rady Nieustającej, deputacji do egzaminowania Rady i do sądzenia konsyliarzy. Deputacja miała się składać z 35 osób: biskupa prezydującego, 4 ministrów, 12 senatorów i 18 posłów. Do deputacji nie mogli być wybrani konsyliarze Rady kończący swą kadencję. Deputacja zaraz po wyborze powinna była wybrać marszałka ze stanu rycerskiego, który miał nominować deputatów: jednego do pisania dekretów, drugiego do sentencjonarza, trzeciego do trzymania regestrów sądowych i przyjmowania memoriałów przeciwko Radzie. Rada na plenum i każdy z jej departamentów powinny prowadzić protokoły wszystkich sesji, w których przy wydawaniu rezolucji zdanie każdego z osobna konsyliarza powinno być odnotowane i podpisane jego ręką. Deputacja zapoznawać się miała ze wszystkimi protokołami Rady i jej departamentów. W razie dojścia do przekonania, że ta lub inna z rezolucji Rady jest sprzeczna z prawem większością głosów należało nakazać instygatorom pozwanie przed swoje oblicze konsyliarzy, którzy głosowali za zakwestionowaną rezolucją. Pozwani konsyliarze powinni się stawić przed deputacją i ze zdania swojego *czy osobiście czy przez patrona się eksplikować*. Po wysłuchaniu konsyliarzy deputacja przystąpić miała do wydania sentencji *per vota secreta*. W razie uznania tłumaczeń obwinionych konsyliarzy za niedostateczne, mieli być oni skazani na dożywotne pozbawienie prawa piastowania jakichkolwiek urzędów. W ten sam sposób deputacja miała rozsądzać memoriały przeciwko Radzie skierowane przez osoby prywatne. Król prezydujący w Radzie nie mógł być pociągany do żadnego egzaminu lub eksplikowania się, a tym bardziej nie mógł być pod żadnym pozorem sądzony przez deputację. Gdyby deputacja nie zakończyła egzaminu i rozsądzania memoriałów w ciągu 6 tygodni przeznaczonych na sejm, mogła przedłużyć swoją jurysdykcję do 3 tygodni po sejmie. Następnie projekt wyliczał 15 artykułów, w razie przekroczenia których deputacja miałaby moc sądzić Radę Nieustającą. Najważniejsze z tych punktów to wdanie się przez Radę w prawodawstwo lub sądownictwo. Następnym z ważnych powodów odpowiedzialności konsyliarzy byłby wypadek gdyby Rada *zawiesiła w urzędowaniu komisję, ministra bądź inną jurysdykcję a taż magistratura zaskarżywszy Radę przed deputacją udowodniła, iż sprzeciwiała się decyzji Rady, ponieważ decyzja ta była sprzeczna z prawem*.

Drugi projekt, anonimowy, przewidywał powołanie specjalnego try-

⁸⁶ APP 313 II, k. 55 - 63.

bunału dla sądenia Rady Nieustającej⁸⁷. Sąd ten, przed którym odpowiadać miała Rada, składać się miał z 2 osób z senatu lub ministerium i 4 ze stanu rycerskiego, wybranych przez sejm w tajnym głosowaniu przed obraniem sędziów sejmowych. Przed tym sądem stawić się mieli wszyscy konsyliarze ustępującej Rady, aby zaprezentować mu swe konsyliarskie czynności oraz *na wszystkie skargi przez memoriały lub ustnie zaniezione odpowiadać i usprawiedliwiać się*. Żeby zaś sąd mógł dojść, *który konsyliarz godny kary a który chwaty, każdy z konsyliarzy, czy to na plenum czy w departamencie, winien wpisywać swoje zdanie w protokół i podpisać je*. Sąd ten natychmiast po wyborze miał „zafundować” swą jurysdykcję i aż do całkowitego zakończenia rozstrząsania czynności Rady kontynuować swą działalność.

Lata 1776 - 1788 nazywane są często okresem rządów ambasadorsko-królewskich. Był to okres stabilizacji i działań „organicznych”.

Od 1778 do 1786 r. obradowały wyłącznie sejmy walne. Były one dosyć jałowe. Nie wnoszono na sejmy spraw należących do materii status, nie doszło też ani razu do zastosowania *liberum veto*. Na sejmach 1778 - 1786 stronnictwo królewskie rozporządzało znaczną większością głosów. Dzięki temu wybierano do Rady Nieustającej i komisji kandydatów uzgodnionych między królem i ambasadorem rosyjskim. Większość czasu sejmowania pochłaniała sprawa wyboru Rady Nieustającej i innych władz, a zwłaszcza rozpatrywanie przez sejm ich działalności i uchwalania absolutorium.

Na każdym sejmie od 1776 - 1788 r. powoływano deputację do egzaminowania Rady Nieustającej przewidzianą ustawą 1776 r. oraz deputację do egzaminowania komisji skarbowych i wojskowych. Od 1778 r. miano wano deputację do badania departamentu wojskowego Rady Nieustającej, który przejął kompetencje byłych komisji wojskowych koronnej i litewskiej. Od 1776 r. sejm wybierał również deputację do egzaminowania Komisji Edukacji Narodowej. Zgodnie z ustawą o Radzie Nieustającej wybór nowej rady poprzedzać miał złożenie sprawozdania przez deputację do egzaminowania czynności ustępującej. Zgodnie natomiast z prawem o porządku sejmowania z 1768 r. wybór nowych komisarzy z poczwórnej liczby kandydatów przedstawionych przez króla (w latach 1766 - 1775), następował w izbach połączonych, pod koniec drugiego tygodnia sejmowania, po złożeniu sprawozdania przez deputację do egzaminowania czynności tych komisji i po uchwaleniu przez sejm absolutorium.

Natomiast ustawa z 1775 r. pt. *Odmiany i objaśnienia konstytucji 1768 r. co do ustawy o komisjach skarbowych ON* stanowiła, iż komisarze *sposobem in Consilio Permanenti przepisany* *obierani będą*⁸⁸. W związku z tym powstały w praktyce wątpliwości, czy wybór komisarzy może

⁸⁷ APP 313 IX, k. 59 - 60.

⁸⁸ V. L. VIII, 109.

poprzedzać złożenie przez deputacje sprawozdania z czynności ustępujących komisji. Na sejmie 1778 r. odczytano sprawozdanie z czynności komisji skarbu koronnego i zakwitowano ją. Następnie wybrano komisarzy skarbowych koronnych. Ponieważ deputacja do egzaminowania skarbu litewskiego nie była gotowa, wybrano komisarzy a dopiero na następnych sesjach wysłuchano relacji deputatów i uchwalono kwit dla ustępującej komisji. Uzasadniono to tym, że *jeśli konsyliarze do Rady Nieustającej mogli być wybrani przed wyegzaminowaniem czynności dawniej Rady, to może nastąpić i elekcja komisarzy nowych przed zdaniem rachunków dawniej komisji* ⁸⁹.

Ponownie sprawa ta wypłynęła na sejmie 1780 r., gdzie podniesiono, iż zgodnie z prawem z 1768 r. komisarze skarbowi powinni być wybierani po uczynionych relacjach od egzaminatorów, spośród poczwórnej liczby kandydatów zgłoszonych przez króla. W odpowiedzi na to kasztelan biecki Żeleński zauważył, iż prawo z 1775 r. mówi, aby elekcja komisarzy była tym sposobem czyniona jak Rady Nieustające. Kiedy Rada zostaje obrana przed zaświadczeniem dla niej, komisje skarbowe również mogą być obrane przed uczynieniem relacji. Ponadto kandydaci na komisarzy nie powinni być zgłaszani w poczwórnej liczbie przez króla, ale podobnie jak kandydaci do Rady Nieustającej winni się sami podawać za kandydatów trzy dni przed sejmem, do marszałka zeszłego sejm ⁹⁰. Pomimo głosów sprzeciwu na wniosek marszałka Lubomirskiego, przystąpiono jednak do wyboru komisarzy. Na następnych sejmach wybory komisji skarbowych następowały bez oporu przed złożeniem przez deputacje sprawozdania z czynności komisji ustępujących.

Na sejmie 1780 r. poseł kijowski Giżycki zauważył iż wybieranie osób do Rady i komisji przed kontrolą działalności ustępujących władz może spowodować, iż *winni mogą się w powtórnej umieścić promocji. Zaproponował więc, aby kto ex examinato dicasterio pokazał się winnym, tedy choćby był do dicasterium obrany, aby na swojej upadał elekcji a najjaśniejszy pan aby inną z tej prowincji nominował osobę* ⁹¹. Projekt ten nie stał się jednak przedmiotem obrad sejm.

Na sejmie 1784 r. Kazimierz Nestor Sapieha ponownie podniósł, iż praktyka wykazała błędność prawa, które przewidywało obieranie nowych dykasteriów przed rozpoznaniem sprawowania dawnych. Komisja skarbową litewską z 6 lat, a inne komisje z 4 lat działalności nie były zakwitowane, co nie przeszkodziło byłym komisarzom, których czynności sejm nie zbadał, *umieszczać siebie w innych dykasteriach* ⁹². Po złączeniu

⁸⁹ Diariusz sejm 1778. ..., s. 36.

⁹⁰ Diariusz sejm wolnego ordynaryjnego r.p. 1780, wyd. S. Badeni, Warszawa 1780, s. 34.

⁹¹ Ibidem, s. 205.

⁹² Diariusz sejm 1784 r. ..., wyd. M. Tukalski-Nielubowicz, Warszawa 1785, s. 426.

izb a przed wyborami do Rady Nieustającej jeden z kanclerzy mianował z senatu wyznaczonych od tronu delegatów do egzaminowania czynności magistratur krajowych. Do każdej z nich powoływano: 1 biskupa jako prezydującego i 3 senatorów świeckich po jednym z każdej prowincji. Marszałek sejmowy wyznaczał po 3 delegatów z każdej prowincji do zbadania czynności Rady Nieustającej, po 4 dla egzaminowania departamentu wojskowego i komisji skarbowych koronnej i litewskiej. Do badania działalności Komisji Edukacji Narodowej wyznaczał marszałek po 2 delegatów z każdej prowincji⁹³. Kandydaci do tych deputacji byli przed nominacją uzgadniani, na co skarżył się w swych pamiętnikach poseł na sejm 1780 r. Michał Zaleski⁹⁴.

Komisje wyznaczały po 2 komisarzy, którzy podczas obrad w izbach połączonych zajmowali miejsce po posłach, dla usprawiedliwienia przed stanami czynności komisji. Komisarze ci przedkładali akta swojej komisji i udzielali wszelkich wyjaśnień deputacji wyznaczonej do egzaminowania komisji. Drobiazgowo procedurę działania takiej deputacji przedstawił wspomniany już Michał Zaleski, komisarz skarbowy w latach 1780 - 1782 i 1782 - 1784⁹⁵. Również konsyliarze Rady Nieustającej znajdowali się w sali senatu w celu ustosunkowania się do skarg i zarzutów przedkładanych przez członków deputacji do badania czynności Rady Nieustającej ewentualnie innych posłów lub senatorów. W imieniu Rady na zarzuty zawarte w sprawozdaniu deputacji lub podniesione przez innych sejmujących odpowiadał marszałek Rady Nieustającej lub konsyliarz ze stanu rycerskiego zastępujący go w razie choroby lub awansu do senatu⁹⁶. Deputacja zapoznawała się z aktami Rady (szczegółowo badano zwłaszcza protokół potoczny Rady Nieustającej, pobieżnie zapoznając się z protokołami poszczególnych departamentów). Departament wojskowy kontrolowany był jednak przez odrębną deputację. Osoby prywatne, pokrzywdzone działalnością Rady Nieustającej lub komisji mogły składać na sejmie pisemne zażalenia na działalność tych władz⁹⁷. Sejm po rozpatrzeniu ewentualnych zażaleń wydawał Radzie publiczne zaświadczenie (kwit). Podobne kwity uchwalano dla departamentu wojskowego i komisji.

Na sejmie 1778 r. stanął problem rezolucji wydawanych przez Radę, (zwłaszcza zawierających wykładnię prawa), które były atakowane przez

⁹³ W. Skrzetuski, *Prawo polityczne narodu polskiego*, t. I, Warszawa 1782, s. 262 i 263.

⁹⁴ *Lubom sam życzył być wybranym do egzaminu komisji skarbowej litewskiej, usilność ochraniająca Tyzenhauza przeznaczyła mniej inaczej. Do egzaminu Komisji Edukacyjnej byłem wybrany (Pamiętniki Michała Zaleskiego, wojskiego litewskiego, Poznań 1879, s. 135).*

⁹⁵ M. Zaleski, *Pamiętniki ...*, s. 146 - 149.

⁹⁶ W 1778 r. chorego marszałka Rady Nieustającej Ignacego Twardowskiego zastępował starosta sandecki Stanisław Małachowski (Diariusz sejmu 1778 r., s. 96).

⁹⁷ V. L. VIII, 850.

przedstawicieli opozycji, jako sprzeczne z prawem. Opozycja zażądała, aby odjęto Radzie moc tłumaczenia prawa. Przedłożono wniosek, aby wszelkie rezolucje tłumaczące prawo uznane były za nieważne i aby Rada nigdy takich rezolucji na przyszłość nie wydawała⁹⁸. Ponadto wszelkie rezolucje winny zapadać po dwukrotnym jawnym głosowaniu, gdzie każdy konsyliarz powinien swoje zdanie wpisywać w protokół. *Proszący zaś o sekretne wota z osoby zapisany być ma*⁹⁹. Przypomniano Radzie, iż osoby radne za przestąpienie przez Radę granic jej władzy mogą być sądzone na sejmie przez sąd sejmowy. Stronnicy królewscy mimo swej ogromnej przewagi liczebnej skonfundowani względami Stackelberga dla opozycji zgłosili kilka projektów przewidujących ograniczenie kompetencji Rady Nieustającej w dziedzinie wykładni prawa. Tak więc, Rada mogła „tłumaczyć prawo” wyłącznie na żądanie sądu mającego wątpliwości przed wydaniem wyroku. Poseł bielski Andrzej Mokronowski złożył w imieniu króla projekt przewidujący, iż Rada może *wytłumaczyć prawo tylko na żądanie, którejkolwiek w kraju jurysdykcji ultimae instantiae*.

Ponadto projekt ten przewidywał, iż wszelkie zażalenia przeciwko Radzie względem tłumaczenia praw, czy też przywłaszczenia sobie legislacji, osoby pokrzywdzone winny przekazywać sądowi sejmowemu na pierwszej kadencji. Osoba pokrzywdzona powinna wystosować memoriał do marszałka narodowego nie zasiadającego w Radzie *non tanquam pro criminae status, ale pro resolutione*. Na sądzie sejmowym instygatorzy Obojga Narodów lub ich plenipotenci powiadomieni przez marszałka odpowiadać powinni imieniem przeszłej Rady. *Poenalitas na Radę będzie skasowanie jej rezolucji a na niedowodzącego ogłoszenie po wszystkich grodach, że niesprawiedliwy zarzut przeciwko Radzie uczynił*¹⁰⁰. Projekt został skrytykowany jako sprzeczny z prawem o sądzie sejmowym, które określiło kompetencje tego sądu i ustawą z 1776 r. objaśniającą działanie Rady Nieustającej, która *kazała na sejmie każde zaskarżenie rozstrząsać i jeżeli niesłuszna nastąpiła rezolucja to ją uchylić, jeśli sprawiedliwa to ją potwierdzić*¹⁰¹. Ostatecznie do żadnych zmian kompetencji Rady Nieustającej i w zakresie jej odpowiedzialności nie doszło, ponieważ Stackelberg wystąpił ostatecznie z notą przypominającą stanom, iż gwarancją rosyjską objęta jest nie tylko ustawa o Radzie Nieustającej z 1775 r., lecz i zmieniające oraz uzupełniające ją prawa z 1776 r.¹⁰² Po tej nocy bez dyskusji uchwalono kwit dla Rady Nieustającej rezerwując sobie tylko *możliwość w rozłączonych izbach poprawy niektórych czynności i rezolucji przeszłej Rady*¹⁰³.

⁹⁸ APP 313 IX, k. 261.

⁹⁹ Diariusz sejmu 1778, s. 138.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 151.

¹⁰¹ Wojewódzic Walicki, poseł rawski (ibidem, s. 156).

¹⁰² APP 313 IX, k. 266 - 268.

¹⁰³ V. L. VIII, 948.

Na wszystkich następnych sejmach aż do 1786 r. uchwalono przed rozłączeniem izb absolutorium dla Rady Nieustającej, z podobną rezerwacją Sejm uchylał decyzje Rady Nieustającej, jeśli doszedł do wniosku, że są one sprzeczne z prawem lub stanowią przekroczenie kompetencji określonych prawami z 1775 i 1776 r. Uchwała sejmu następowała w izbach rozłączonych. Zgodnie z „porządkiem sejmowania” z 1768 r. obradowano nad uchycieniem rezolucji Rady równocześnie w izbie poselskiej i senacie. Suma głosów obu izb decydowała o przyjęciu lub odrzuceniu uchwały¹⁰⁴. Na każdym sejmie opozycja atakowała rezolucje Rady, ale tylko znikoma ich część była uchylana. I tak na sejmie 1778 r. uchylono 11 rezolucji, w 1780 r. — 2, w 1782 r. — ani jednej. W roku 1784 uchylono 4 rezolucje i 1 uniwersał, a w 1786 r. — 5 rezolucji¹⁰⁵.

Nie doszło natomiast ani razu do postawienia konsyliarzy Rady Nieustającej przed sądem sejmowym. Jak już wspomniano wyżej, na sejmie 1776 r. grożono Radzie sądem. Najbardziej skonsolidowany atak przypuszczono na Radę podczas sejmu w 1782 r. Miało to związek ze sprawą biskupa krakowskiego Kajetana Sołtyka, którego kapituła uznała za obłąkanego i odsunęła od pełnienia czynności, a Rada Nieustająca poleciła departamentowi wojskowemu udzielenia pomocy wojskowej kapitule. Decyzję tę potraktowała opozycja jako sprzeczną z prawem, naruszenie przywileju *neminem captivabimus*¹⁰⁶. Poseł brzesko-litewski Niemcewicz wyzwał do nieudzielania Radzie przewidzianego prawem kwitu, ewentualnie udzielenia go z zastrzeżeniem *że na łamiących prawa konsyliarzy sądu [...] dopraszać się będziemy w izbie Naszej*¹⁰⁷. Ostatecznie uchwalono absolutorium dla Rady ze zwykłym zastrzeżeniem odmiany rezolucji sprzecznych z prawem. Po rozłączeniu izb poseł lubelski Stanisław Potocki zgłosił projekt uchycienia trzech rezolucji Rady Nieustającej dotyczących biskupa Sołtyka i projekt potępiający Radę za to, iż nie pozwała kapitule krakowskiej do sądu sejmowego za uwięzienie biskupa Sołtyka¹⁰⁸. Debata nad tymi projektami i głosowanie nad każdym z nich (2 głosowania jawne i 1 tajne), zajęły obu izbom cały czas sejmowania, tak że sejm ten innymi sprawami nie mógł się już zajmować. Dużą większością gło-

¹⁰⁴ V. L. VII, 290.

¹⁰⁵ V. L. VIII, 949 - 950 i V. L. VIII, 969, V. L. IX, 10 - 11 i V. L. IX, 33 - 34. W 1782 r. opozycja przegrała atak na Radę w związku ze sprawą Sołtyka i wnioski o uchycenie rezolucji wydanych przez Radę w tej sprawie nie uzyskały większości głosów. W innych sprawach nie atakowano rezolucji Rady. Zagadnienie rezolucji Rady Nieustającej zasługuje na osobne opracowanie. Jest to problem o dużym znaczeniu dla rozwoju — przez praktykę — prawa sądowego, a także rozwoju administracji.

¹⁰⁶ Stanisław Potocki, *Diariusz sejmu 1782*, s. 156. Całą sprawę uwięzienia biskupa Sołtyka omówił dokładnie K. Rudnicki, *Biskup Kajetan Sołtyk 1715 - 1788*, Warszawa 1906.

¹⁰⁷ *Diariusz sejmu 1782...*, s. 69.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 244 i 287.

sów projekty Potockiego zostały obalone. Sejm ten był jedynym, który w latach 1778 - 1786 nie uchylił żadnej rezolucji Rady Nieustającej.

Jeśli idzie o kontrolę działalności komisji skarbowej, edukacyjnej, jak i departamentu wojskowego Rady Nieustającej, to z wyjątkiem stale atakowanego departamentu w zasadzie stosunkowo łatwo sejmy udzielały im absolutorium. Jedynie w 1780 r. nie uchwalono kwitu dla komisji skarbu litewskiego, a w 1782 r. nie zakwitowano żadnej z władz wykonawczych z wyjątkiem Rady Nieustającej. Wynikało to z przedstawionej wyżej walki opozycji z Radą na tle sprawy biskupa Sołtyka. Sejm 1784 r. uchwalił absolutorium dla komisji skarbowej litewskiej za 6 lat, a dla pozostałych dykasteriów za okres lat 4¹⁰⁹. W 1786 r. zaatakowano departament wojskowy za wydanie regulaminu dla kawalerii narodowej, ale po dłuższych dyskusjach i po ataku hetmana Branickiego na departament i na generała Komarzewskiego, kwit uchwalono¹¹⁰.

Jedyną rzeczywistą odmową uchwalenia absolutorium dla komisji była odmowa zakwitowania działalności komisji skarbu litewskiego przez sejm 1780 r. Krył się za tym polityczny upadek podskarbiego nadwornego litewskiego Tyzenhauza, przez długie lata niepodzielnie kierującego stronnictwem królewskim na Litwie. Tyzenhauz zarządzając ekonomiami królewskimi próbował stworzyć na Litwie silny ośrodek przemysłu manufakturowego. Sprawa upadku Tyzenhauza i przyczyny tego upadku mają dość bogatą literaturę¹¹¹. Podczas składania sprawozdań na sejmie 1780 r. przez deputacje do egzaminowania władz wykonawczych prezydujący w deputacji do badania skarbu litewskiego wojewoda inflancki Rogaliński i inni członkowie tej deputacji przedstawili sejmowi zaniedbania komisji i błędy Tyzenhauza. Podnoszono, iż podskarbi i komisarze nie wyliczyli się z dochodów i wydatków, że w księgach był nieporządek, że o wszystkim decydował Tyzenhauz, a komisarze składali swe podpisy *in blanco*.

¹⁰⁹ V. L. A IX, 11, 13, 14 i 15.

¹¹⁰ Por. E. Roztworowski, *Sprawa aukcji wojska na tle sytuacji politycznej przed Sejmem Czteroletnim*, Warszawa 1957, s. 155 i rękopiśmienny diariusz sejmu 1786 r. (APP 102, k. 20).

¹¹¹ Sprawa Tyzenhauza ma bogatą literaturę. Monografię poświęconą działalności A. Tyzenhauza wydał ostatnio S. Kościałkowski, *Antoni Tyzenhauz*, t. I Londyn 1970, t. II Londyn 1971. Działalność komisji skarbowej litewskiej w latach 1765 - 80 przedstawił tenże autor w artykule opublikowanym w *Ateneum Wileńskim*, rok II, z. 5 - 6, Wilno 1924 (S. Kościałkowski, *Z dziejów komisji skarbowej litewskiej w początkach panowania S. Augusta*). Odpowiedzialnością przed sejmem komisarzy skarbowych i podskarbiego za braki i nieporządki w skarbie litewskim zajął się T. Korzon w IV tomie *Wewnętrznych dziejów Polski za Stanisława Augusta*. Sprawę Tyzenhauza ze skarbem litewskim w latach 1780 - 84 opisał S. Kościałkowski, *Z literatury polemiczno-sądowej XVIII w.* *Ateneum Wileńskie* t. V, z. 15, 1928 r. ... i tenże, *Antoni Tyzenhauz*, t. II. Upadek Tyzenhauza i jego przyczyny przedstawił aktywny uczestnik tych wydarzeń, nieubłągany przeciwnik podskarbiego i jego sędzia wojski litewski Zaleski (M. Zaleski, *Pamiętniki* ..., szczególnie s. 104 - 165).

W wyniku tego odmówiono kwitu komisji i zgłoszony został w tej sprawie projekt *Deklaracji o komisji skarbowej Wielkiego Księstwa Litewskiego*¹¹².

Projekt ten przewidywał, że nowo obrana komisja skarbu litewskiego z wyłączeniem obu podskarbie i komisarzy, którzy zasiadali w poprzednim komplecie komisji, będzie miała za zadanie rozstrząśnienie rachunków skarbu litewskiego za okres od ostatniego sejm. Ponadto obowiązkiem jej będzie pozwanie przed swój sąd winnych braków skarbowych, zasądzenie na rzecz skarbu litewskiego ewentualnych strat i ukaranie według praw wszystkich, którym udowodniona będzie wina. Do tej tzw. ekstrakomisji miało wejść według projektu dodatkowo 4 wyznaczonych przez sejm sędziów. Projekt ten został zaatakowany przez zwolenników Tyzenhauza, ponieważ jasnym było, że skierowany jest głównie przeciw niemu. Kazimierz Nestor Sapieha podniósł, że jeśli były jakieś nieporządki czy braki w skarbie litewskim, to winę ponosili oficjaliaści komisji skarbowej, a nie podskarbi czy komisarze. Jeśliby nawet uznać, że podskarbi zgrzeszyli, to byłby to *crimen status*, który mógłby osądzić wyłącznie sąd sejmowy.

Komisja skarbową mogłaby sądzić tylko swoich urzędników, nie ma natomiast prawa do sądenia komisarzy a zwłaszcza podskarbiego. Ponadto dodanie na dwa lata do zwykłego kompletu komisarzy 4 dodatkowych, jest na pewno zmianą ustawy o komisji skarbowej, a więc *materia status*. Sapieha w związku z tym zagroził zerwaniem sejm¹¹³. Inni obrońcy podskarbiego podnosili podobne zarzuty przeciwko projektowi. Tak poseł wiłkomirski Morykoni wyraził przekonanie, iż zgodnie z ustawą 1775 r. Rada Nieustająca winna upomnieć wykraczającego przeciwko prawu ministra, a w razie jego sprzeciwu pozwać go o *crimen status* przed sąd sejmowy. Poseł żmudzki Puttkamer zauważył, iż zgodnie z prawem 1764 r. komisja winna się usprawiedliwić przed sejmem, a nie przed jakimś nowo sformowanym sądem. Natomiast podskarbi zgodnie z prawem 1775 r. może być ukarany jedynie przez sąd sejmowy¹¹⁴.

Zwolennicy projektu podnosili, iż *każdy sąd ma moc przestępstwa pośrodku siebie popełnione poszukiwać i zgromić*¹¹⁵. Komisja jest sądem *ultimae instantiae* i może ukarać komisarzy za złe sprawowanie ich funkcji. Przywrócenie szkody uczynionej skarbowi jest materią ekonomiczną, a nie status. Wymyślanie przeszkód przeciwko sądowi na komisję prowadziłoby do uniknięcia przez winnych odpowiedzialności. Ostatecznie jednak, w imieniu króla poseł podlaski Markowski przedstawił zmodyfikowany projekt *Deklaracji o komisji skarbowej Wielkiego Księstwa Litewskiego, który został jednomyślnie uchwalony*¹¹⁶.

¹¹² Diariusz sejm 1780 ..., s. 131, 265.

¹¹³ Ibidem, s. 275 - 277.

¹¹⁴ Ibidem, s. 283, 289.

¹¹⁵ Chomiński, poseł piński (ibidem, s. 297).

¹¹⁶ Ibidem, s. 307.

Uchwała sejmowa tym się różniła od pierwotnego projektu, iż w skład „ekstrakomisji” weszli tylko nowo obrani komisarze skarbowi (bez podskarbich i komisarzy ponownie obranych), a nie dodano do nich innych osób spoza komisarzy. Następnie deklaracja sejmowa upoważniała komisię do ukarania winnych i wynagrodzenia szkód skarbowi, z tym, że *gdyby zaś jaka wina na podskarbich ex munere officii dowiedziona była po ukaranie tam, gdzie z prawa należy, odeślą* (do sądu sejmowego — Z. S.)¹¹⁷. Tak więc opozycja częściowo przeforsowała swój punkt widzenia, że za przekroczenie prawa (*crimen status*) podskarbiowie mogą być ukarani tylko przez sąd sejmowy. Szczegółowe przedstawienie dalszych losów sprawy Tyzenhauza nie byłoby celowe¹¹⁸. Wyrokiem komisji skarbowej z 1 VIII 1762 r., zasądzono od podskarbiego nadwornego litewskiego wszystkie należne skarbowi sumy do zwrotu, a ponadto tytułem kary dodano sumy podwójne. Mimo, iż na następnych sejmach domagano się ukarania podskarbiego przez sąd sejmowy — nie doszło do tego.

Jak wynika z powyższych wywodów, sejm w latach 1776 - 1786 starał się, w jak najszerszym zakresie, sprawować kontrolę nad Radą i komisjami. Opozycja chciała ograniczyć kompetencje Rady i podporządkować ją jeszcze ściślej sejmowi. Z przyczyn politycznych (stała większość królewska na sejmie) opozycja miała utrudnione zadanie, choć, jak wykazał przykład sejmu z 1782 r., mogła ona dość skutecznie sparaliżować obrady stanów. Nie usunięto w tym okresie pomimo prób, które czyniono w tym kierunku, przeszkód utrudniających pociąganie do odpowiedzialności Rady Nieustającej. Dalej, w każdej sprawie Rada mogła podejmować decyzje w głosowaniu tajnym. Mimo żądań wielu członków sejmu nie przedstawiano stanom głosów odrębnych złożonych podczas głosowań w Radzie. Wybory do Rady i komisji odbywały się przed złożeniem sprawozdania przez ustępujące władze i przed udzieleniem im absolutorium.

W latach 1776 - 1786 sąd sejmowy osądził tylko jedną sprawę. Była to głośna sprawa werbownika austriackiego, barona Juliusa, która pociągnęła za sobą szerokie reperkusje polityczne w stosunkach Rzeczypospolitej z Austrią¹¹⁹. Proces Juliusa przed sądem sejmowym został zresztą na królu wymuszony przez przedstawicieli opozycji zasiadających w Radzie Nieustającej w latach 1770 - 1780¹²⁰. Sąd sejmowy, jak już powiedziano, był z jednej strony organem, przed którym odpowiadać miała

¹¹⁷ V. L. VIII, 974.

¹¹⁸ Proces przed ekstrakomisją przedstawił S. Kościółkowski, *Z literatury polemiczno-sądowej*, s. 13 - 18 i tenże, *Antoni Tyzenhauz*, t. II, s. 475 - 500.

¹¹⁹ Przebieg tego procesu i jego polityczne kulisy przedstawiłem w artykule w *Przeglądzie Historycznym* t. 62, 1971, z. 3 s. 421 - 436, *Sąd sejmowy w okresie rządów Rady Nieustającej. Proces barona Juliusa*. Tam również podałem literaturę dotyczącą reperkusji politycznych tego procesu.

¹²⁰ J. Michalski, *Polska w czasie wojny o sukcesję bawarską*, Wrocław 1964, s. 30 i n.

Rada Nieustająca i ministrowie za działalność sprzeczną z prawem, z drugiej zaś sądem, który miał sądzić przestępców w najgroźniejszych dla państwa sprawach. Odpowiedzialność Rady Nieustającej przed sądem sejmowym praktycznie nie mogła być realizowana zarówno z przyczyn politycznych, jak i technicznych. Sąd sejmowy był podporządkowany Radzie i miał być podporą jej reżimu. Po 1776 r. Rada miała już jednak skuteczniejszą broń przeciwko komisjom i ministrom w razie ich nieposłuszeństwa, niż groźba pozwania do sądu sejmowego.

Zgodnie z ustawą z 1776 r. Rada mogła zawiesić w urzędowaniu nieposłusznych urzędników. Dlatego też nie powtarzały się już przypadki odmowy wykonania przez podległe Radzie komisje decyzji Rady, jak to miało niejednokrotnie miejsce w 1775 i na początku 1776 r. Nawet jeśli komisja uznała, że decyzja Rady nie jest zgodna z prawem, to po zwróceniu Radzie na to uwagi wolała tę decyzję wykonać. Tak np. Michał Zaleski w swoich pamiętnikach pisze o decyzji Rady, która wbrew prawu poleciła komisji skarbu litewskiego część nadwyżek wpływów nad wydatkami z lat 1780 - 1784 przeznaczyć nie na powiększenie wojska, a na inne cele (m. in. na gratyfikację dla marszałka Gurowskiego). Komisja przedkładała Radzie, iż jest to decyzja spreczna z prawem, ale ponownie przynaglona rezolucję Rady wykonała. Deputacja wyznaczona przez sejm 1784 r. do egzaminowania czynności komisji skarbu litewskiego, po zapoznaniu się z całą sprawą nie uczyniła z tego zarzutu komisji. Nie zarzucono też złamania prawa Radzie Nieustającej¹²¹. Pomimo, iż król był promotorem tej instytucji w nowym systemie władzy bardzo niechętnie uciekał się do uruchamiania ciężkiej maszyny sądu sejmowego. Jedyny wypadek zwołania sądu w 1778 r. został na nim wymuszony przez opozycję kierowaną przez Stanisława Lubomirskiego. Osądzenie sprawy przez sąd sejmowy nadawało jej zbyt wiele rozgłosu i angażowało autorytet króla, który przewodniczył sądowi. Ponadto z takiej sprawy bardzo trudno się było wycofać. Dlatego też zwolennicy królewscy nie chcieli się zgodzić na proces Tyzenhauza przed sądem sejmowym, znacznie wygodniej było przekazać tę sprawę specjalnemu składowi komisji skarbowej.

II

Chcąc przedstawić pozycję i funkcje sądu sejmowego w kształtującym się w okresie Sejmu Czteroletniego systemie monarchii konstytucyjnej, należałoby ukazać przemiany zachodzące w organizacji władzy wykonawczej i jej stosunku do sejmu w tych burzliwych latach. Szczegółowe przedstawienie reform ustrojowych lat 1788 - 1792 nie byłoby jednak celowe ze względu na istniejącą bogatą literaturę, a zwłaszcza *Dzieło Sej-*

¹²¹ M. Zaleski, *Pamiętniki...*, s. 160 i 162.

mu Czteroletniego Bogusława Leśnodorskiego¹²². Dlatego też mogłem ograniczyć się na tym miejscu do ukazania procesu kształtowania się odpowiedzialności konstytucyjnej organów wykonawczych przed sejmem i powstania nowej koncepcji sądu sejmowego, jako organu wyłącznie podporządkowanego sejmowi i działającego na jego zlecenie.

Dotychczasowa literatura nie dość uwypukliła ciągłość koncepcji ścisłego podporządkowania sejmowi władzy wykonawczej i oddzielenia jej od władzy dozorczej skupionej w Radzie czy straży przy boku króla. Teza ta sformułowana przez opozycję w latach siedemdziesiątych odżyła w początkowym okresie Sejmu Wielkiego. W okresie Rady Nieustającej, jak starano się to wykazać, jej odpowiedzialność przed sejmem była iluzoryczna. Dlatego też, od samego początku Sejmu Czteroletniego, od momentu powołania komisji wojskowej, problem odpowiedzialności organów wykonawczych przed sejmem zaczął odgrywać dużą rolę i na forum sejmu, i w publicystyce politycznej. Rozwiązania przyjęte w art. 11 ustawy o komisji wojskowej 1788 r. zostały następnie rozwinięte w *Projekcie do formy rządu* w rozdziale o sądzie sejmowym. Projekt ten stał się podstawą (po minimalnych zmianach) opracowania ustawy o sądzie sejmowym uchwalonej przez sejm 17 V 1791 r.¹²³

6. Sejm skonfederowany pod łaskami Stanisława Małachowskiego i Kazimierza Nestora Sapiehy, zebrał się w październiku 1788 r. w szczególnej sytuacji politycznej. Wydarzenia międzynarodowe oddziaływały na sytuację wewnętrzną w kraju, a uwikłanie się Rosji w wojnę z Turcją usuwało obawy przed bezpośrednią jej ingerencją w sprawy polskie. W tej atmosferze ożywienia politycznego i w przewidywaniu reform nie zabrakło głosów pisarzy politycznych i publicystów.

Stanisław Staszic w wydanych w 1787 r. *Uwagach nad życiem Jana Zamoyskiego* twierdził, iż niezgoda władzy wykonywającej z władzą prawodawczą... prowadzi narody w niewolę¹²⁴. Władzę prawodaw-

¹²² B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951. Geneza Konstytucji 3 maja, autorstwo i źródła inspiracji projektów, etapy jej powstawania zostały wszechstronnie zbadane i ukazane przez E. Rostworowskiego, *Marzenie dobrego obywatela, czyli królewski projekt konstytucji*, w: *Legends i fakty XVIII w.*, Warszawa 1963.

¹²³ Należy sprostować pogląd wyrażony przez B. Leśnodorskiego we wstępie do „Listów Anonima” Hugona Kołłątaja, t. I, Warszawa 1954, s. 74, iż „prawo o sądach sejmowych uchwalił Sejm Czteroletni w końcowym okresie swych zajęć według projektów opracowanych przez komisję kodyfikacyjną, której przewodniczył książę podkanclerzy (Kołłątaj)”. Oto należy docenić znaczenie prac deputacji do poprawy formy rządu, której projekty (z wyjątkiem projektu prawa o sejmie i Straży) stały się podstawą do uchwalenia ustaw uzupełniających Konstytucję 3 maja (ustawy o komisjach wielkich, z wyjątkiem ustawy o Komisji Edukacji Narodowej, której nie zdążono uchwalić i prawo o sądzie sejmowym).

¹²⁴ S. Staszic, *Pisma filozoficzne i społeczne*. Oprac. B. Suchodolski, Warszawa 1954, t. I, s. 54.

czę i moc wykonującą winien łączyć w sobie sejm nieustanny. Sejm ten po zakończeniu prac prawodawczych winien wyłonić przez losowanie (spomiędzy kandydatów wyznaczonych przez posłów i senatorów poszczególnych województw) najwyższą komisję, czyli radę strażniczą. Obowiązkiem tej rady dozorczej byłoby sprawowanie, w niebytności sejmu, straży nad prawem i dozoru nad wszystkimi w kraju magistraturami i komisjami, aby każda zachowywała się zgodnie z przepisami. W razie przekroczenia prawa przez komisję, rada strażnicza winna ją napomnieć, a w przypadku nieposłuszeństwa zwołać sejm gotowy. Po 2 latach, nowo obrany sejm winien rozstrząsnąć czynności tej rady strażniczej. W opublikowanych w 1790 r. *Przestrogach dla Polski* Staszic powtarza myśl, że władza wykonywająca winna mieć związek z sejmem¹²⁵.

Władza wykonywająca miała być podzielona między 4 komisje: skarbową, wojskową, interesów zagranicznych i policji. Sejm co 2 lata powinien obierać komisarzy. Ustępująca komisja winna zdać rachunek sejmowi. Dla umożliwienia sejmowi kontroli nad pracami komisji, komisarze winni wpisywać swe zdania w protokół. *Sejm nigdy całej komisji, ale osoby, które uzna za winne, do sądów sejmowych odeśle*. Komisjom przewodniczyć mieli ministrowie obierani w tajnym głosowaniu przez sejm, najlepiej tylko na pewien czas. Po ukończeniu przez sejm prac ustawodawczych i po wyegzaminowaniu starych komisji i obraniu nowych, przed rozjechaniem się posłów, *złoży sejm w ręku króla straż praw z wyznaczeniem do boku jego komisji wielkiej wybranej spomiędzy posłów i senatorów*¹²⁶.

Obowiązkiem tak pomyślanej komisji wielkiej będzie sprawowanie dozoru nad zachowaniem w całym kraju prawa i pilnowanie, aby każda magistratura pełniła swoje powinności. Wszystkie komisje winny przedkładać jej swe raporty. W razie wojny, wewnętrznych zaburzeń, nieposłuszeństwa magistratur, śmierci króla i w każdym innym nieprzewidzianym przypadku, w którym potrzeba będzie władzy prawodawczej, rada dozorcza winna będzie zwołać sejm na sesję nadzwyczajną. Komisja ta powinna prowadzić protokół, do którego każdy komisarz będzie wpisywać swoje zdanie. Nowo obrany sejm, na który żaden z członków komisji wielkiej nie może być obrany, *rozstrząśnie jej czyny i osoby winne do sądów sejmowych po kary odeśle*¹²⁷.

Hugo Kołłątaj w pisanych przed sejmem i w pierwszych miesiącach jego obrad *Listach Anonima* wystąpił z projektem powołania sejmu trwałego. Sejm taki składający się z posłów wybranych na 6 lat obradowałby stale (z wyjątkiem corocznych, kilkumiesięcznych przerw

¹²⁵ Ibidem, s. 312.

¹²⁶ Ibidem, s. 313.

¹²⁷ Ibidem, s. 314.

na odpoczynek)¹²⁸. Sejm stanowiłby prawa, wydawałby rozkazy wszystkim magistraturom i obywatelom i doglądałby swoich rozkazów. Władza wykonawcza należałaby do 5 komisji: skarbowej, wojskowej, interesów cudzoziemskich, policji i edukacji, które byłyby podporządkowane bezpośrednio sejmowi rządzącemu. Żadna Rada, Straż Praw czy Senat, jeśli chce się zachować Rzeczpospolitą, a nie wprowadzać rządu monarchicznego, nie może zastąpić w dozorze władzy wykonawczej sejmu trwałego.

Sejm wybierałby według tej koncepcji komisarzy na lat 6. Wszystkie decyzje w komisjach zapadałyby większością głosów w głosowaniu jawnym. Komisarze mający odrębne zdanie wpisywaliby je w protokół obok zdań większości, ponieważ byłiby za swe decyzje odpowiedzialni przed sejmem. Sejm po wysłuchaniu relacji deputacji badających działalność magistratur wykonawczych wydawałby im kwit. *Gdyby zaś przy zakwitowaniu którejkolwiek komisji wypadły skargi na całą komisję lub niektóre osoby, stany podówczas rozsądzenie skarg takowych na sądy sejmowe odeślą, kwitu nie dadzą i wcale do innej przystąpią materii, zawiesiwszy bez rezolucji pierwszą, póki dekret sądów sejmowych nie będzie w stanach przeczytany*¹²⁹.

W *Prawie politycznym*, pisanym w 1790 r. już po powołaniu deputacji do formy rządu, zmodyfikował nieco Kołłątaj swoje poglądy. Jesienią 1789 r. doszło do nawiązania pierwszych kontaktów pomiędzy „prawdziwymi patriotami” a królem. Dlatego też projekt konstytucji referendarza litewskiego był mniej republikański, a bardziej monarchiczny. Król dziedziczny ze strażą praw miał mieć najwyższy i nieprzestanny dozór nad władzą wykonawczą. Zwoływać miał sejm w razie nagłej i nadzwyczajnej potrzeby. Sejm powinien być sejmem gotowym, który poza corocznymi sesjami zwykłymi mógł być zwoływany w razie konieczności, a zwłaszcza dla *wejścia w dozór najwyższego wykonania* na sesje nadzwyczajne¹³⁰. Ministrowie i członkowie komisji w razie przekroczenia prawa, decyzją zwołanego przez króla w Straży sejmu, zostaliby odesłani po ukaranie do sądu sejmowego.

Wyniki wyborów na sejmikach poselskich 1788 r. nie zapowiadały jednak reform, które zostały przeprowadzone na Sejmie Czteroletnim. W instrukcjach sejmikowych, zwłaszcza sejmików opanowanych przez opozycję, pojawiły się wprawdzie ataki na Radę Nieustającą, ale poza propozycjami częściowych zmian, jak przekazanie sejmikom wyboru konsyliarzy czy komisarzy skarbowych, nie występowano z hasłem zniesienia tej najwyższej magistratury¹³¹. Jedynie instrukcja sejmiku lubelskie-

¹²⁸ H. Kołłątaj, *Listy Anonima i prawo polityczne narodu polskiego*. Oprac. B. Leśnodorski i H. Wereszycka, Warszawa 1954, t. II, s. 106.

¹²⁹ Ibidem, s. 115.

¹³⁰ Ibidem, s. 233 i 241.

¹³¹ J. Michalski, *Sejmiki poselskie 1788 r.*, Przegląd Historyczny, t. LI, 1960, s. 474 - 475.

go z lipca 1788 r., na który książę Adam Czartoryski sprowadził tłumy szlachty czynszowej z Podlasia, domagała się obok aukcji wojska, oddania władzy nad nim komisji wojskowej, a nie departamentowi Rady Nieustającej¹³². Instrukcja nakładała na posłów lubelskich obowiązek występowania o zniesienie Rady Nieustającej i przywrócenie instytucji senatorów rezydentów.

7. Zaraz po wyborze marszałka sejmiku i po zawiązaniu w sejmie konfederacji podjęto uchwałę o 100-tysięcznej armii. Uchwała spowodowała, iż w sejmie rozgorzała zacięta walka o władzę nad wojskiem. Przedstawiciele zjednoczonej opozycji domagali się likwidacji departamentu wojskowego Rady, stronnicy królewscy bronili władzy departamentu. Obawiano się, że utrzymanie władzy nad wojskiem przez Radę Nieustającą spowoduje praktycznie nieodpowiedzialność departamentu wojskowego za przekroczenie prawa, podobnie jak to było z samą Radą. *Departament w przypadku przestępstwa prawa łączy się z Radą i własne przetrzasa uwolnienie. Już więc departament wojskowy ma wspólny interes z Radą, a cóż straszniejsze też Rada rządzi sądami sejmowymi*¹³³. *Możnaż się spodziewać, aby ekstraordynaryjne sejmy Rada Nieustająca przeciw sobie zwoływała? — — jakiego zatem sprawienia się, a w przypadku przewinienia, jakiej publicznej zemsty i kar na winnych w Radzie Nieustającej spodziewać się mamy?*¹³⁴.

Niebezpieczeństwu temu miało zapobiec powołanie komisji wojskowej, w której w przeciwieństwie do sekretnych wotów obowiązujących w Radzie Nieustającej, co uniemożliwiało odpowiedzialność poszczególnych konsyliarzy, *każdy swoje zdanie w protokole zapisując, przed stanami RP usprawiedliwić go musi*¹³⁵. Obrońcy departamentu (np. kasztelan sandomiecki Ankiewicz czy marszałek nadworny koronny Raczyński) szli na ustępstwa i godzili się, aby zasiadający w departamencie konsyliarze wybierani byli nie przez Radę, a przez sejm.

W sprawie odpowiedzialności za przekroczenie prawa przez departament, Ankiewicz proponował *pociąganie do odpowiedzi za wszelkie wykroczenia na sądy sejmowe bez dołożenia się Rady Nieustającej*. Raczyński projektował wyznaczanie udzielnego sądu na każdym sejmie do sądzania departamentu w razie przekroczenia prawa¹³⁶. W toku dyskusji zgło-

¹³² Teki Pawińskiego w Komisji Historycznej PAU w Krakowie, nr 493, s. 580 i n. (cyt. według B. Leśnodorski, *Wstęp do Listów Anonima*, t. I, s. 30) i W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, t. I, Kraków 1895, s. 151 - 152.

¹³³ W. Suchodolski, poseł chełmski (Dziennik sejmiku ordynaryjnego pod związkiem konfederacji [...] rozpoczętego r.p. 1788, wyd. J. Łuszczewski, t. I, cz. 1, s. 273).

¹³⁴ Ignacy Potocki (ibidem, s. 109).

¹³⁵ W. Suchodolski (ibidem, s. 270).

¹³⁶ Ibidem, s. 117 i 151.

szone w sejmie aż 10 projektów organizacji władzy nad wojskiem¹³⁷. We wszystkich tych projektach starano się zapewnić odpowiedzialność władzy sprawującej zwierzchnictwo nad wojskiem za przekroczenie prawa bądź bezpośrednio przed izbą poselską, która miała w tym wypadku zamienić się w sąd, bądź przed sądem sejmowym wyłonionym spośród posłów. Z projektów tych projekt posła smoleńskiego — Suchodolskiego i poznańskiego — Moszczeńskiego przewidywały utrzymanie departamentu wojskowego Rady Nieustającej.

Ulepszenie rządu wojskowego — projekt zgłoszony przez posła smoleńskiego — przewidywał odpowiedzialność karną departamentu przed izbą poselską (*forma iudiciaria*), za przekroczenie prawa, a w szczególności za *gwałt jaki bezpieczeństwu, wolności lub własności obywateli lub uwięzienie obywatela osiadłego przed ostatecznym przekonaniem*¹³⁸. Sądzić takie sprawy mógłby ewentualnie sąd udzielný wyznaczony przez stany. Osoby zasiadające w departamencie byłyby obowiązane tłumaczyć się ze zdania i rozpisów w *protokołach uczynionych*.

W *Poprawie władzy wojskowej* Moszczeński przewidywał, w wypadku przekroczenia prawa przez departament, odpowiedzialność konsyliarzy wchodzących w skład departamentu przed sądem sejmowym. Delatorem mógłby być każdy szlachcic *bene possessionatus według przepisu sądom sejmowym właściwego*¹³⁹. Do projektu Moszczeńskiego wniósł poprawki poseł braclawski Szczęśny Potocki. Zaproponował on utworzenie sejmu gotowego, na którym wybrani na dwuletnią kadencję posłowie byłiby zwoływani, w razie potrzeby, na sesje nadzwyczajne przez króla. Król winien by zwoływać sejm gotowy w razie *zgwałcenia granic państwa i zamieszek wewnętrznych grożących buntem lub rewolucją*¹⁴⁰. Sejm taki mógłby być również zwołany w razie przekroczenia prawa przez departament wojskowy.

W projekcie zgłoszonym przez posła wołyńskiego Świątosławskiego, komisja wojskowa odpowiada przed sądem sejmowym *gdyby granice prawem sobie przepisane w czemkolwiek przestąpiła* — — *wtenczas tako przez ukrzywdzonego jako też instygatorów Obojga Narodów na sądy sejmowe zapozwana być ma i tam wszyscy zasiadający w tej komisji z osób swoich, podług zdania i rozpisu w protokole komisji przez każdego zakonotowanych sprawić się i sądzonym być powinni. Sądy sejmowe koniecznie mają być zwołane na rekwizycję skarżącego się, przez Radę Nieustającą*¹⁴¹.

Dnia 4 XI 1788 r. większością 19 głosów w tajnym głosowaniu, oba-

¹³⁷ Ibidem, s. 39, 96, 129, 200 i 211. AGAD, Archiwum Sejmu Wielkiego (dalej ASW), 13, k. 201, ASW 16 k. 174, 183, 287, 186, 199, 208, 212.

¹³⁸ ASW 16, k. 199.

¹³⁹ ASW 16, k. 210.

¹⁴⁰ ASW 16, k. 212.

¹⁴¹ ASW 16, k. 183.

lono departament wojskowy Rady Nieustającej i ustanowiono komisję wojskową. Za podstawę do opracowania ustawy o komisji wojskowej przyjęto projekt ułożony przez hetmana wielkiego litewskiego Michała Ogińskiego, a przedłożony sejmowi przez posła starodubowskiego Michała Radziszewskiego¹⁴². Projekt ten został następnie poprawiony i uzupełniony przez księcia Józefa Czartoryskiego posła wołyńskiego i przedstawiony stanom¹⁴³.

W pierwszej wersji projektu¹⁴⁴, w jego artykule 11, komisja wojskowa za przekroczenie prawa odpowiadać miała przed izbą poselską jako przed sądem *forma iudiciaria*. W szczególności *gdyby komisja gwałt bezpieczeństwa, wolności lub własności obywatela uczyniła lub nakazała go wieźć przed ostatecznym przekonaniem, natenczas tak przez ukrzywdzonego jako też przez instygatorów Obojga Narodów nawet ad cuiusvis delationem na sejmie, po rozłoczeniu się izby poselskiej — — odpowiadać i sądzoną być ma. A wszyscy zasiadający w tejże komisji z osób swoich podług zdania i rozpisu w protokole komisji koniecznie przez każdego zapisać powinni, sprawiać się będą.*

W drugiej wersji projektu ustawy o komisji wojskowej zgłoszonej przez Józefa Czartoryskiego, w artykule 11 pojawia się już specjalny sąd mający sądzić wszystkie sprawy przeciwko komisji. Na każdym sejmie, zaraz po obraniu marszałka, izba poselska miała wybierać przez losy spośród posłów 24 sędziów. Komisja miała odpowiadać przed tym sądem za wykroczenia przeciwko prawu ujęte analogicznie jak w pierwszej wersji projektu¹⁴⁵.

Prace nad ustawą o komisji wojskowej trwały bardzo długo, bo od 10 XI do 19 XII 1788 r.¹⁴⁶ Jedną z najbardziej kontrowersyjnych spraw była kwestia odpowiedzialności komisji wojskowej za przekroczenie prawa przed sądem sejmowym, nowa organizacja i usytuowanie tego sądu. Szło o to, aby sąd ten nie był związany z istniejącą jeszcze ciągle Radą Nieustającą. Obrady nad artykułem 11 ustawy poświęconym tym kwestiom trwały od 6 do 12 XII 1788 r. Podczas dyskusji starły się poglądy w kilku węzłowych kwestiach. Przede wszystkim podniesiono sprawę, że jeśli komisja wojskowa miała odpowiadać przed sądem sejmowym, to taki sąd był już ustanowiony w 1775 r., opisany przez prawo i nie było potrzeby tworzyć drugiego sądu dla komisji wojskowej. Komisja mogłaby być sądzona przez istniejący już sąd. W odpowiedzi na to, poseł chełmski Wojciech Suchodolski oświadczył, iż Rzeczpospolita może kiedy chce uchylić dotychczas istniejący sąd sejmowy i stworzyć nowy, nie tylko

¹⁴² Diariusz sejmu ... 1788, t. I, cz. 1, s. 94 i 96.

¹⁴³ Diariusz ..., t. I, cz. 1, s. 200 i W. Kalinka, o. c. t. I, s. 301.

¹⁴⁴ ASW 16, k. 174.

¹⁴⁵ ASW 13, k. 287 i 287 v.

¹⁴⁶ Nie zostały zresztą ukończone. Z 34 artykułów projektu uchwalono za ledwie 15.

dla sądzenia samej komisji wojskowej, ale i wszystkich magistratur, które się stanom podoba poddać pod ten sąd. Stanowiąc komisję nie można nie zaczynać od sądu nad nią. Szczegóły dotyczące organizacji tego sądu określi odrębne prawo. W ustawie o komisji wojskowej, muszą być opisane przestępstwa komisji i kary za nie oraz oznaczony oskarżyciel¹⁴⁷.

Sąd sejmowy, w składzie opisanym przez artykuł 11 ustawy o komisji wojskowej, został wybrany i zwołany dla osądzenia Adama Ponińskiego. W czerwcu 1789 r., po podjęciu decyzji o pociągnięciu do odpowiedzialności karnej marszałka sejmu rozbiorowego Ponińskiego, wniesiony został projekt, aby odpowiadał on przed sędziami wybranymi spośród posłów i senatorów. Projekt uzupełniono w ten sposób, że sąd taki zostanie powołany sposobem prawa na *teraźniejszym sejmie o komisji wojskowej ustanowionego w punkcie 11*¹⁴⁸. Uchwalono następnie jednomyślnie, iż *sąd teraz wybrany rozciągać się będzie do wszystkich występów pod nazwiskiem crimina status, a nie tylko do sprawy księcia Ponińskiego*¹⁴⁹. W sierpniu 1789 r. powstały w sejmie wątpliwości, czy ordynacja sądu sejmowego z 1776 r. ma jeszcze moc obowiązującą i czy sąd sejmowy sądząc Ponińskiego ma się do niej stosować. Były podnoszone argumenty, że po zniesieniu Rady ze wszystkimi jej opisami, także i prawo o sądzie sejmowym zostało uchylone. Ostatecznie ustalono, iż z pewnymi zmianami (jak uchylenie punktu zezwalającego na branie pensji zagranicznych, byle nie na zdradę ojczyzny, czy powiększenie liczby sędziów delegowanych do słuchania inkwizycji do 12) obowiązywała nadal ustawa o sądzie sejmowym z 1776 r., uzupełniona tymczasową ordynacją uchwaloną przez sąd sejmowy¹⁵⁰. Przepisy ustawy z 1776 r., które nie były sprzeczne z artykułem 11 ustawy o komisji wojskowej określającym skład sądu i jego związki z sejmem miały obowiązywać aż do uchwalenia przez sejm nowego prawa o sądzie sejmowym.

Następną kwestią, która wywołała największe spory w dyskusji nad artykułem 11 ustawy o komisji wojskowej, było to, kto ma decydować o pozywaniu komisarzy przed sąd sejmowy. Poseł łomżyński Drewnowski wystąpił z propozycją, aby podobnie jak to było w dotychczasowej ustawie o sądzie sejmowym można było pozywać do sądu sejmowego, jedynie za *dotożeniem się czy Straży, czy innej najwyższej magistratury, jaka będzie ustanowiona*¹⁵¹. W pierwszej wersji projektu, dotyczącej tego zagadnienia uzgodnionej na konferencji u marszałka Małachowskiego ustalono, iż deputacja do egzaminowania komisji donieść winna stanom o występach komisji określonych przez ustawę o komisji wojskowej¹⁵². Ko-

¹⁴⁷ Diariusz sejmu zaczętego w 1788 r..., t. I, cz. 2, s. 336 - 339.

¹⁴⁸ ASW 2, k. 393, ASW 13, k. 503 i V. L. IX, s. 98.

¹⁴⁹ ASW 2, k. 464.

¹⁵⁰ ASW 3, k. 742 v i 745 v.

¹⁵¹ Diariusz sejmu ..., t. I, cz. 2, s. 393.

¹⁵² Komisarze mieli więc odpowiadać przed sądem sejmowym, jeśli zarzucono

misarze, którzy by rozpisem zdania swego nie usprawiedliwili, odpowiadać mieli w sądach sejmowych za uznaniem stanów, podług sposobu i ordynacji, którą poniżej opiszemy¹⁵³.

Przeciwko uzależnieniu wniesienia pozwu do sądu sejmowego od decyzji sejmu wystąpiło wielu mówców. Jako pierwszy argumentował podskarbi wielki litewski Stanisław Poniatowski, iż sejm byłby tymi decyzjami niezmiernie zatrudniony, należałoby więc ustanowić, aby każdy skrzywdzony mógł z komisją sprawę mieć bez decyzji stanów sejmujących. Pogląd ten poparli Mikorski i Suchorzewski, który złożył projekt, aby krzywda publiczna przez każdego obywatela osiadłego mogła być dochodzona przed sądami sejmowymi¹⁵⁴. Natomiast poseł trocki Zaleski podniósł, iż od chwili swego ustanowienia w 1764 r., komisje poddane były pod sąd stanów. Aby komisje te mogły pełnić spokojnie swe powinności, nie powinny być pozywane partykularnymi pozwami. *Sądy sejmowe z nazwiska samego oznaczają, iż inaczej do nich pociągać nie można, tylko za decyzją stanów*¹⁵⁵. Marszałek konfederacji litewskiej Kazimierz Nestor Sapieha i poseł lubelski Stanisław Potocki wysunęli kompromisową propozycję, aby w publicznych krzywdach komisja była pociągana na sądy sejmowe tylko decyzją sejmu, a w krzywdach partykularnych (jako uchybienie pomocy wojskowej) winno być każdemu zostawione prawo pozwania komisji do sądów sejmowych, z tym tylko aby sądy sejmowe ustawne nie były, lecz od zaczęcia sejmu póty trwały aż póki byłyby sprawy¹⁵⁶.

Ostatecznie przyjęto jeszcze bardziej kompromisową poprawkę marszałka konfederacji litewskiej, iż w krzywdach publicznych, w razie doniesienia stanom przez deputację do egzaminowania komisji o dopuszczeniu się przez nią występków zabronionych przez prawo o komisji wojskowej, komisarze, którzy nie usprawiedliwiliby się rozpisami odpowiedzialiby w sądach sejmowych. Gdyby zaś deputacja nie doniosła sejmowi o szkodach czynionych przez komisję, wtedy za delacją każdego szlachcica posesjonata w asystencji instygatorów narodowych, wniesiony będzie

im: 1) wzniecenie bez woli sejmu wojny zaczepnej lub brak aktywności w razie najazdu wroga, 2) niedopuszczenie przez wojsko do odbycia się sejmu, 3) dopuszczenie do przeszkadzania w obradach sejmowych przez obce wojska lub branie przez komisarzy pensji zagranicznych, 4) dopuszczenie się przez wojsko z rozkazu komisji gwałtu na sejmikach, niedopuszczenie do reasumpcji trybunału lub przeszkodzenie w odbyciu się innych sądów, 5) uwięzienie szlachcica bez wyroku sądowego (z wyjątkiem schwytanego na gorącym uczynku), odmówienie sądu na wojskowych obywatelom ukrzywdzonym przez armię, odmowa pomocy wojskowej przy wykonaniu prawomocnego wyroku (ASW 13, k. 306, To samo w ustawie, V. L. IX, 58).

¹⁵³ ASW 13, k. 306.

¹⁵⁴ Diariusz sejmu ..., t. I, cz. 2, z. 400 i 403. Tekst poprawki (ASW 13, k. 306)

¹⁵⁵ Diariusz ..., t. I, cz. 2, z. 401.

¹⁵⁶ Ibidem, s. 405.

pozew przed sąd sejmowy, w sprawach dotyczących osób partykularnych i o nieoddanie pomocy wojskowej, każdy szlachcic pokrzywdzony może dochodzić przed sądem sejmowym swojej krzywdy ¹⁵⁷.

Ostatecznie kwestia ta została rozstrzygnięta kompromisowo. Nie został wprowadzie przyjęty pierwotny projekt uzależniający od uchwały sejmu, podjętej na wniosek deputacji do egzaminowania komisji wojskowej, pozwanie przed sąd sejmowy za złamanie prawa komisarzy wojskowych. W sprawach publicznych utrzymała się prawie całkowicie zasada pozywania przez sąd sejmowy na zlecenie stanów sejmujących. Jedynie w sprawach partykularnych, zwłaszcza o niedodanie pomocy wojskowej, umożliwiono pozywanie komisji osobom pokrzywdzonym. Był to wielki krok do wprowadzenia właściwej odpowiedzialności konstytucyjnej organów władzy wykonawczej przed sejmem. Odpowiedzialność ta polegać miała na tym, że to właśnie sejm decydować miał o postawieniu przed sądem komisarzy, którzy według relacji deputacji do egzaminowania czynności komisji, złamali prawo.

Inną sprawą wzbudzającą poważne wątpliwości był sposób wybierania sędziów. Po długiej dyskusji zdecydowano się na wybory przez losowanie mimo zastrzeżeń, że ślepy los może paść na „nieznających” prawa lub „niezdatnych”. Przeważało jednak zdanie, iż *nie masz pewniejszego od intrygi sposobu elekcji jak przez losy* ¹⁵⁸. Poważne wątpliwości budził skład proponowanego sądu. Autor tej wersji projektu stanowiącego podstawę dyskusji, Józef Czartoryski, przewidywał, iż sąd będzie się składał z 24 sędziów wybranych losiem wyłącznie spośród posłów ¹⁵⁹. Następnie, na „sesji konferencjonalnej”, wyrażono zgodę na wejście w skład sądu 9 senatorów również wybranych przez losy. Przy ustalaniu kompletu sądu sejmowego *przymówił się J.P. Sokołowski: nie widzę tu osoby króla, a jako i z paktów konwentów i z prawa sąd sejmowy powinien mieć na czele króla — —. Po dopisaniu przez marszałka sejmowego tego punktu do projektu, poseł podolski Mierzejewski zauważył, że jeśliby król na sądach nie zasiadał primus in ordine prezydować w ten czas ma — —*. Następnie marszałek sejmowy doszedł do wniosku, że *przytomność Najjaśniejszego Pana bez przytomności dwóch ministrów, tj. marszałka i kanclerza obejść się nie może*. Ostatecznie ustalono, żeby obok posłów do sądu weszło 6 senatorów i 4 ministrów: jeden z marszałków, jeden z kanclerzy, jeden z podskarbie i jeden z hetmanów, wszyscy wybierani przez losy ¹⁶⁰. 19 I 1789 r. olbrzymią większością głosów obalona została Rada Nieustająca.

¹⁵⁷ ASW 13, k. 304 i 309. Wersja ta jest identyczna z uchwaloną ustawą (V. L. IX, s. 58).

¹⁵⁸ Diariusz. . . , t. I, cz. 2, s. 336 - 339.

¹⁵⁹ ASW 13, k. 287.

¹⁶⁰ Diariusz. . . , t. I, cz. 2, s. 378, 382, 383, 384 i V. L. IX, 58.

Sejm stał się sejmem rządzącym. Obok ustanowienia stałych podatków i utworzenia 100-tysięcznej armii, głównym zadaniem stojącym przed stanami sejmującymi było zorganizowanie na nowych podstawach władzy wykonawczej. Przywódcy stronnictwa „prawdziwych patriotów” byli zwolennikami zasady zwierzchnictwa narodu, którego reprezentantem jest sejm. Stanisław Kostka Potocki w opublikowanych anonimowo w 1788 r. *Myślach o ogólnej poprawie rządu krajowego* wyraził opinię, iż Rada złożona z trzech stanów miała sposobność zamienić się w sejm a ten znów w sejmik zamienić. Należałoby zatem dążyć do oddzielenia rządu międzysejmowego od straży nad nim. Rząd, władzę wykonawczą, sprawowałyby komisje: skarbowe, wojskowe, policji i interesów cudzoziemskich. Byłyby one wybierane przez sejm i jemu podległe. Straż złożona z samego senatu miałaby tylko dozór nad rządem. Odbierałaby raporty, ułatwiała komunikację między magistraturami oraz miałaby moc zwoływania, w razie potrzeby, sejmu gotowego. Jedną z przyczyn zwołania sejmu byłoby *wykroczenie przeciwko prawu którejś z magistratur*. Podobnie, za rozdzieleniem władzy wykonawczej pomiędzy komisje i oddaniem królowi ze Strażą pochodzącą z senatu tylko władzy dozierającej, opowiedział się kasztelan witebski Adam Rzewuski¹⁶¹. Zgodnie z jego poglądami komisje byłyby obierane zaraz po złączeniu stanów, a czyny przeszłych magistratur winny być rozstrząsane przez egzaminatorów wybieranych przez stany, przez cały okres sejmowania. Na zakończenie obrad sejmowych deputacja miała proponować sejmowi albo uchwalenie abso-lutorium dla komisji albo odesłanie winnych komisarzy (co się okaże z rozpisów) do sądu sejmowego po ukaranie.

8. Dnia 7 IX 1789 r. powołana została przez sejm deputacja do formy rządu¹⁶². W dniu 17 XII tegoż roku deputacja wniosła do sejmu *Zasady do poprawy formy rządu*, które po kilkudniowej debacie i poważnych modyfikacjach, uchwalono 23 XII¹⁶³. *Zasady* przewidywały, iż poza ustawodawstwem i zawieraniem traktatów sejm będzie rozstrząsać czyny Straży i magistratur publicznych. Sejm miał być sejmem zawsze gotowym. Przewidziano utworzenie sądu sejmowego, który karałby przestępstwa osób

¹⁶¹ *Myśli o ogólnej poprawie rządu krajowego*, b. m., b.d. (1788). Rząd cały składać się będzie z władzy prawodawczej, polegającej na sejmie, wykonywającej w magistraturach narodowych tj. komisjach: skarbowej, wojskowej, policji i interesów zagranicznych, sądowniczej w trybunałach i sądach, dozierającej, w królu i władzy międzysejmowej (A. Rzewuski, *O formie rządu republikańskiego myśli*, t. I, część 1, s. 124).

¹⁶² V. L. IX, 107. Prace deputacji i rezultaty jej działalności przedstawił B. Leśnodorski, *Dzieło ...*, s. 145 - 165 i W. Kalinka, o.c., t. I, s. 691 - 692, 719 - 730 i t. II, s. 546 - 572.

¹⁶³ V. L. IX, 157 - 159, W. Kalinka, o. c., t. I, s. 719 - 730, B. Leśnodorski, o. c., s. 148 - 150. W Archiwum Publicznym Potockich znajduje się brulion pierwotnego projektu „Zasad” pióra Ignacego Potockiego (APP 98, k. 159 i nn.).

zasiadających w magistraturach i urzędach egzekucyjnych. Postępki urzędowe tych osób rozeznawałby sejm, ale ponieważ władza sądowa winna być oddzielona od prawodawczej, sądziłby je sąd sejmowy (art. 7). Pomiędzy jednak uchwalenia *Zasad* prace nad formą rządu przedłużały się. W dniu 7 V 1790 r. deputacja wniosła do sejmu prawo o sejmikach¹⁶⁴, a na żądanie sejmujących całość projektu przedstawiono 5 VIII 1790 r.¹⁶⁵ Naczelną myślą projektu było, iż *samowładność RP w sejmie jest zawarta i na sejmach jedynie okazywać się może* (art. 14 rozdziału o prawach konstytucyjnych i kardynalnych). Straż składająca się z króla i 12 panów radnych wybieranych przez sejm na 2 lata, po 4 z każdej prowincji bądź z senatu, bądź ze stanu rycerskiego (art. 1 rozdziału o Straży), winna dozorować, aby władze egzekucyjne — najwyższe Rzeczypospolitej komisje i komisje wojewódzkie *powinności swojej według przepisów praw im służących dopełniały* (art. 13). W razie nieposłuszeństwa komisji wobec poleceń Straży, mogła ona zwołać sejm gotowy. Straż zdawać miała co 2 lata na sejmie ordynaryjnym sprawę ze swoich czynności (art. 30). Deputacja do egzaminu Straży po zapoznaniu się z protokołem, do którego wpisane być miały głosy wszystkich członków Straży (głosowanie tylko jawne, większością głosów — art. 23), wnosić miała bądź o kwit, bądź o postawienie winnego członka Straży przed sądem sejmowym¹⁶⁶.

W papierach pozostałych po działalności deputacji do formy rządu, znajduje się ćwiartka papieru zapisana, sądząc z charakteru pisma, przez Ignacego Potockiego¹⁶⁷. Szkic zatytułowany jest *Prospectus do rozdziału o sądach sejmowych*. Są to dość dokładne wskazówki dla osoby, której zlecono opracowanie rozdziału o sądach sejmowych. Opracowanie projektu tego rozdziału powierzył Ignacy Potocki wybitnemu prawnikowi, księdzu Hieronimowi Stroynowskiemu, kanonikowi kijowskiemu.

¹⁶⁴ B. Leśnodorski, o. c., s. 152.

¹⁶⁵ ASW 8, k. 383. Analizę projektu deputacji składającego się z 658 artykułów przeprowadził B. Leśnodorski, o. c., s. 153 - 165. Patrz również W. Kalinka, o. c., t. II, s. 546 - 572. Całość projektu deputacji została wydrukowana wspólnie (*Projekt do formy rządu*, druk b.m. i d. i b.p.). Szkice i projekty poszczególnych części dzieła deputacji znajdują się w APP sygn. 98, 99 (rękopis oryginału, z którego drukowano *Projekt do formy rządu*), 104 (zwłaszcza projekty urządzeń sejmów, sejmików, sądów sejmowych, Straży i komisji oraz luźne szkice wstępne pisane przede wszystkim przez Ignacego Potockiego).

¹⁶⁶ Straż miała odpowiadać przed sądem sejmowym w razie: 1) gdyby w czasie i przypadkach prawem oznaczonych nie zwoływała sejmików i sejmów, 2) gdyby sobie przywłaszczała władzę stanowienia praw, podatków lub władzę sądową, 3) gdyby zapytana lub prosto wątpliwości prawa tłumaczeniem rozwiązywała, co się nie ma rozumieć gdy rozwiązując kolizje komisji najwyższych lub magistratur, rezolucje swoje wyda, 4) gdyby z niedochowania paktów, nieprzyjaźń i wojnę na państwo RP ściągnęła, 5) gdyby traktaty jakiegokolwiek gatunku bez wiedzy RP z zagranicznymi mocarstwami zawierała, 6) gdyby funduszem ekstraordynaryjnym niewiernie lub na zakazane nagrody rozrządzała (art. 31 rozdziału o Straży *Projektu do formy rządu* i XXIX rękopisu — APP 104, k. 153).

¹⁶⁷ APP 104, k. 29 - 30.

profesorowi Szkoły Głównej Wileńskiej¹⁶⁸. O autorstwie Stroynowskiego dają wyraźne świadectwo słowa Piusa Kicińskiego, posła ziemi liwskiej, wypowiedziane na sesji sejmowej 10 X 1791 r. przy okazji dyskusji nad projektem ustawy o sprzedaży starostw, opracowanym przez księdza Michała Ossowskiego: *Piękny rozdział konstytucji naszej o sądach sejmowych jest dziełem J. X. Stroynowskiego, kanonika kijowskiego*¹⁶⁹.

Ignacy Potocki w sporządzonej przez siebie notatce stwierdza, iż rozdział o sądzie sejmowym, jak i inne, winien się dzielić na artykuły, te zaś zgrupowane być powinny w cztery części: 1) cel sądów sejmowych, 2) skład sądów sejmowych, 3) sprawy do sądów należące, 4) postępek prawny sądów sejmowych. Cel określono w *Zasadach do poprawy rządu*. Skład sądu został już określony przez prawo o komisji wojskowej. Należy tylko wspomnieć wyraźnie o udziale w sądzie referendarzy, którzy zasiadają w sądzie sejmowym z referatem od stron i *cum vota consultiva*. Co do właściwości sądów sejmowych, to sprawy, które dawniej sądził sąd sejmowy objaśnia konstytucja z 1611 r. *Postępek prawny skrócony*¹⁷⁰. Sprawy, które dziś należą do tego sądu, znajdują się w ustawie z 1775 r. i ordynacji z 1776 r.¹⁷¹ Jest to jednak pełne niedokładności. *Względem kryminalów, które podzielić trzeba na przestępstwa laesae Majestatis et laesae Reipublicis należałoby tu użyć Blakstona Anglika*¹⁷². Przestępstwa przeciwko sejmikom zawiera rozdział deputacji o sejmikach, przeciwko sejmowi rozdział o sejmie. *Tu przypominać nie trzeba spraw przez sejm odestanych wszystkich komisjów*. Co do postępkowi prawnego w sądach sejmowych, to *względem niego wiele dobrego w nowej ordynacji sądów sejmowych z okoliczności sprawy Ponińskiego*¹⁷³. Należy dokładniej wspomnieć o pozwie i ułatwić szybkie rozstrzyganie akcesoriów. *Insze drobniejsze uwagi ustnie będą przełożone*.

Rozdział dzieła deputacji o sądach sejmowych został opracowany według *Prospektu do rozdziału o sądzie sejmowym* i jest jego rozwinięciem. W Archiwum Publicznym Potockich zachował się brulion prawa o sądach sejmowych z poprawkami dokonanymi ręką Ignacego Potockiego¹⁷⁴. Początkowo projekt dzielił się na 4 artykuły — tak jak w *Prospekcie*, na-

¹⁶⁸ Życie i działalność naukową Hieronima Stroynowskiego przedstawił A. Marchwiński, *Poglądy filozoficzno-prawne Hieronima Stroynowskiego*, Warszawa 1930, pogłębił ten obraz K. Opałek, *H. Stroynowski, przedstawiciel postępowej myśli prawniczej polskiego Oświecenia*, Państwo i Prawo, 1952, z. 1, s. 9 - 33.

¹⁶⁹ ASW 22, k. 222 v.

¹⁷⁰ V.L.III.69. Projekt kodyfikacji procesu opracowany przez J. Swoszewskiego który nie został jednak przyjęty przez sejm.

¹⁷¹ V. L. VIII, 119 i V. L. VIII, 869.

¹⁷² APP 104, k. 30. W. Blakston, *Prawo kryminalne angielskie*, Warszawa 1786. Zdrada najwyższa czyli ojczyzny (s. 58), zdrada najwyższa albo obraza majestatu (s. 104).

¹⁷³ *Ordynacja sądów sejmowych na najpierwszej sesji w dniu 24 sierpnia roku 1789... jednogłośnie składających sąd zdaniem ułożona*, Warszawa b.d. (1789).

¹⁷⁴ APP 104, k. 345 - 376.

stępnie skreślono ich tytuły i dokonano nowego podziału na 29 artykułów, który to podział zachował się w uchwalonej przez sejm ustawie. W deputacji do formy rządu nie zgłoszono w stosunku do projektu żadnych uwag¹⁷⁵. W oryginale *Projektu* przeznaczonym do druku dokonano jeszcze niewielkich poprawek, przeważnie redakcyjnych¹⁷⁶. Najważniejszą zmianą było usunięcie artykułu 1 „Potrzeba i cel sądów sejmowych”, mającego charakter deklaracji, a nie normy prawnej¹⁷⁷.

9. Opracowany przez deputację projekt sądów sejmowych stał się podstawą do uchwalenia przez sejm, w zmienionych warunkach już po przyjęciu ustawy rządowej, prawa o sędziach sejmowych. Na sesji 5 V 1791 r. jednomyślnie zalecono deputacji konstytucyjnej, *aby stosownie do zapadłej nowej konstytucji artykuły rządowe poprawiła zaczynając z porządku do projektu sejmu*¹⁷⁸. W dniu 4 V 1791 r. pisał Kołłątaj do Małachowskiego wskazując m. in. na konieczność, *aby na jutrzejszej sesji wziąć do decyzji sądy sejmowe i po ich przejściu, aby zaraz sędziów sejmowych z przytomnych senatorów, ministrów i posłów wybrać i aby natychmiast zaczęły się sądy sejmowe*¹⁷⁹. Szło o natychmiastowe wprowadzenie w życie *Deklaracji stanów zgromadzonych*, która groziła sądem sejmowym przeciwnikom Ustawy Rządowej. W szybkim przeforsowaniu ustawy o sędziach sejmowych i wyborze sędziów zainteresowani byli przywódcy organizującego się od początku maja 1791 r. Zgromadzenia Przyjaciół Ustawy Rządowej¹⁸⁰. Dnia 17 V deputacja konstytucyjna

¹⁷⁵ APP 98, k. 255.

¹⁷⁶ APP 99, k. 131 - 146.

¹⁷⁷ Jest on tak charakterystyczny dla koncepcji sądu sejmowego przyjętej przez Ignacego Potockiego, że warto go przytoczyć w całości: Art. 1. *Potrzeba i cel sądów sejmowych*.

Sejm mając najwyższą władzę dozorczą, mając prawo odbierania sprawy od Straży, od wszelkich komisji Rzeczypospolitej i urzędów egzekucyjnych, mając powinność baczenia i czynienia końcem zupełnego bezpieczeństwa i całości Narodu i rządu jego, a sam sędzić nie mogąc, gdyż sprawowanie władzy sądowej od władzy najwyższej oddzielone być powinno, potrzebuje zawsze gotowego na swe rozkazy sądu, który by w każdej potrzebie występował przeciwko Narodowi lub najwyższemu rządowi popełniony rozpoznał i ukarał, postępując przepisany oraz na zawsze sposobem od wszelkiej arbitralności dalekim. Celem więc sądów sejmowych jest: Imo ogólne bezpieczeństwo Narodu od buntów, spisków, od zdrady zagranicznej, od arbitralności i uciemiężenia ze strony najwyższych magistratur i urzędów egzekucyjnych, od własnego wojska etc., 2do bezpieczeństwo udzielonego i wolnego Rzeczypospolitej rządu, zatym bezpieczeństwo króla, jako głowy Narodu i najpierwszej osoby w rządzie Rzeczypospolitej, bezpieczeństwo sejmów, sejmików, Straży.

¹⁷⁸ ASW 19, k. 87.

¹⁷⁹ W. Smoleński, *Z korespondencji Kołłątaja podczas Sejmu Wielkiego*, Wybór pism, Warszawa 1954, s. 321.

¹⁸⁰ J. Dłhm, *Sprawa konstytucji ekonomicznej w 1791 r.*, Wrocław 1959, s. 223. Organizację i działalność klubu przedstawił A. Skalkowski, *Towarzystwo Przyjaciół Konstytucji 3 Maja*, Pamiętnik Biblioteki Kórnickiej, r. 1930, z. 2. Por. B. Leśnodorski, *Polscy jakobini*, Warszawa 1960, s. 132 - 145.

wniosła do sejmu projekt ustawy o sądzie sejmowym¹⁸¹. Tekst projektu drukowany, z poprawkami naniesionymi piórem, z dopiskiem: *ten projekt zamieniony w prawo* i z podpisem marszałka Małachowskiego i identyczny z drukiem rozdziału o sądach sejmowych *Projektu do formy rządu*, znajduje się w Archiwum Sejmu Czteroletniego¹⁸².

Projekt referował deputowany do konstytucji, poseł wołyński Walerian Stroynowski (brat Hieronima Stroynowskiego). Przedstawił stanom poprawki, jakie w projekcie zostały dokonane przez deputację konstytucyjną¹⁸³. Najważniejszą zmianą było usunięcie ze składu sądu sejmowego króla i 4 ministrów, proponowanych przez projekt deputacji do formy rządu (identyczny skład był w ustawie o komisji wojskowej z 1788 r.). Było to konsekwencją ministerialnego składu Straży przyjętego w Konstytucji 3 maja i pozycji króla w reformowanym systemie państwowym. Inne poprawki miały znacznie mniejsze znaczenie, nosząc charakter techniczny (zmniejszenie kompletu) bądź redakcyjny. Spośród poprawek poselskich zgłoszonych w sejmie przyjęto wnioski Tomasza Wawrzeckiego o wyłączeniu od zasiadania w sądzie sejmowym senatorów uczestniczących w magistraturach rządowych, co było konsekwencją przyjęcia zasady podziału władz. Przyjęto również projekt poprawki posła inflanckiego Kublickiego, aby dla oszczędności nie powoływać odrębnego pisarza dla sądu sejmowego, ale żeby funkcje te pełnił pisarz ziemski miejsca obrad sejmu.

Wątpliwości budziła szczupłość składu sądu — 36 osób, dość duży jego komplet — 15 osób, co przy pracy sądów sejmowych w permanencji, o czym mówiła deklaracja stanów zgromadzonych z 5 maja, mogło spowodować zbyt duże obciążenie sędziów. Stroynowski odpowiedział, że składu sądu nie można zmienić, jest on bowiem już określony przez uchwalone wcześniej prawo o sejmie. Poza tym, deklaracja stanów zgromadzonych jest prawem wyjątkowym, w normalnych warunkach sąd będzie zwoływany i konstituowany na czas obrad sejmu, bowiem tylko sejm może skierować sprawę do sądów sejmowych, do kompetencji których należą takie poważne przestępstwa, że być może nigdy nie dojdzie do konieczności sądenia spraw o te przestępstwa w sądach sejmowych. Po dyskusji ustawa została przyjęta jednomyślnie. Po uchwaleniu ustawy, nie doszło, mimo nacisku klubistów, do natychmiastowego wyboru sędziów i „zafundowania jurysdykcji” sądu. Ostatecznie na czwartej sesji Zgromadzenia Przyjaciół Ustawy Rządowej 25 V po południu, pod przewodnictwem

¹⁸¹ ASW 19, k. 224 v.

¹⁸² ASW 20, k. 171 - 177 v.

¹⁸³ ASW 19, k. 224v i 225. Błędna jest teza Dihma, iż projekt sądów sejmowych był przygotowywany przez postępowych członków Klubu Przyjaciół Konstytucji 3 maja (J. Dihm, o. c., s. 227). Projekt powstał rok wcześniej — między grudniem 1789 a majem 1790 r., z inspiracji Ignacego Potockiego i był dziełem Hieronima Stroynowskiego, o czym wspomniano już wyżej.

Adama Kazimierza Czartoryskiego uchwalono, aby w sejmie obrać jak najszybciej sędziów sejmowych¹⁸⁴. W dniu 27 V 1791 r. przeprowadzono wybór sędziów sejmowych zgodnie z uchwaloną 17 V ustawą¹⁸⁵. Na ogólną liczbę 24 sędziów ze stanu szlacheckiego wylosowano 7 członków klubu¹⁸⁶.

10. Obok zadań ochrony ustawy rządowej i odstraszenia jej przeciwników, a więc funkcji trybunału mającego sędzić zdrajców i buntowników, sąd sejmowy miał być tym stałym organem nowego systemu, przed którym realizować się miała odpowiedzialność konstytucyjna członków władzy wykonawczej — ministrów i komisarzy. Takie zadania wyznaczała sądowi sejmowemu już ustawa o komisji wojskowej z 1788 r. Podobnie sprawę tę ujmowały projekty deputacji do poprawy formy rządu. Dnia 8 XII 1789 r. Tadeusz Matuszewicz, poseł brzesko-litewski oświadczył, że *Sejm jest pierwszym sędzią w sprawie publicznej i lubo występkę sędzenie porucza sądowi, pierwszej jednak sam o winie i zarzutach sędzi*¹⁸⁷. Jak wyglądał problem odpowiedzialności władzy wykonawczej przed sejmem w ustawie rządowej i w ustawach, które ją uzupełniały? Omówione projekty deputacji do poprawy formy rządu nie stały się prawem. Sejm zdążył uchwalić tylko kilka wstępnych artykułów praw kardynalnych.

Konstytucja 3 maja była rezultatem prac prowadzonych w konspiracji¹⁸⁸. Dokładne przedstawienie przez Bogusława Leśnodorskiego i Emanuela Roztworowskiego prac przygotowawczych nad konstytucją zwalnia autora niniejszej rozprawy od ponownego omawiania tego zagadnienia. Niezbędnym jest jednak ukazanie ewolucji zasad odpowiedzialności władzy wykonawczej przed sejmem. Zgodnie z projektami przygotowanymi przez deputację do formy rządu, przedstawionymi wyżej, zarówno Straż, składająca się z 12 wybieranych przez sejm „panów radnych”, jak i wybierani również przez sejm komisarze, odpowiadać mieli za złamanie prawa przed sądem sejmowym. Sąd sejmowy mógł ich osądzić wyłącznie na mocy uchwały sejmu zlecającej instygatorom narodowym wystąpienie z pozwem przeciwko podejrzanym o łamanie prawa. Uchwała sejmu zapaść miała po wysłuchaniu relacji deputacji do egzaminowania magistratur wykonawczych. „Panowie radni” i komisarze tłumaczyć się mogli przed deputacją i ewentualnie przed sądem, przedstawiając protokół rozpisowy, w który wpisywali swe głosy. Jedynie ci nie byli odpowiedzialni za zakwestionowaną decyzję większości, którzy

¹⁸⁴ A. Skałkowski, o. c., s. 11.

¹⁸⁵ ASW 19, k. 353 - 354.

¹⁸⁶ Szczeniowskiego, Korsaka, Nagurskiego, Niemcewicz, Ponińskiego, Sobolewskiego i Leszczyńskiego (A. Skałkowski, o. c., s. 11). Całe Zgromadzenie miało 213 członków, w tym 125 posłów i 14 senatorów (ibidem, s. 8).

¹⁸⁷ ASW 5, k. 132.

¹⁸⁸ Prace te i ich rezultaty przedstawił B. Leśnodorski, o. c., s. 177 - 215 i ostatnio E. Roztworowski, *Marzenie dobrego obywatela...*

się od niej „odpisali” w protokole. Tak więc zarówno Straż, jak i komisje stosować miały w swej pracy system koncyliarny.

W pierwszych projektach konstytucyjnych pochodzących od Ignacego Potockiego (*Pro memoria* z grudnia 1790 r.) podkreśla się nadrzędną rolę sejmu w państwie¹⁸⁹. Władza wykonawcza należy do króla i Straży, ale wobec nich przysługuje tylko *czasowe do sejmu* [...] *posłuszeństwo*. Projekt królewski podyktowany Piattolemu 10 I 1791 r., przewidywał ministerialny skład Straży (król i 6 ministrów). Ministrów mianować miał król na 2 lata z prawem ponownego przedłużenia urzędowania na następne dwulecia¹⁹⁰. W tekście projektu spianym przez Piattolego (zaczętym 20 grudnia a zakończonym 16 stycznia), w kwestii nominacji ministrów dodano, iż król może przedłużać „funkcje” ministra na następne 2 lata, o ile się temu nie sprzeciwi większość którejś z izb. Ignacy Potocki wprowadził poprawki do tego projektu proponując obok 6 ministrów udział w Straży jeszcze 9 konsyliarzy, po 3 z każdej prowincji, przy czym król mianowałby senatorów, a sejm pozostałych. *Projet de réforme de Constitution 1791*, opracowany przez Piattolego z uwzględnieniem poglądów Potockiego, wprowadza do Straży obok ministrów — 2 marszałków, podskarbach, kanclerzy, przewodniczącego komisji wojskowej i ministra spraw zagranicznych, 9 najwyższych konsyliarzy (3 z senatu i 6 z izby poselskiej)¹⁹¹. W straży toczy się głosowanie nad poszczególnymi sprawami, dzieli się ona na sześć departamentów, większość izb połączonych może pociągnąć członków Straży od odpowiedzialności parlamentarnej¹⁹².

Reforma konstytucji spisana pod dyktando królewskie przez Aleksandra Linowskiego oparta jest na uzgodnionym z Potockim tekście francuskim, ale Stanisław August w niektórych punktach polskiego tekstu wraca do swych wcześniejszych pomysłów¹⁹³. Straż według tego projektu składać się miała z prymasa, 2 marszałków narodowych jako naczelników policji, 2 kanclerzy jako naczelników sprawiedliwości, 2 podskarbach jako naczelników skarbowych, z ministra interesów cudzoziemskich i prezesa komisji wojskowej. Każdy z ministrów miał mieć wiceministra, który mógłby go zastąpić w Straży. Z wyjątkiem prymasa, żaden z ministrów nie mógł być dożywotni. Ministrowie wchodzący w skład Straży mieli stać na czele komisji (edukacji, policji, wojska, skarbu, sprawiedliwości). Ministrów król miał powoływać do Straży na 2 lata, z prawem potwierdzenia ich na następne dwulecie lub wprowadzenie na ich miejsce wicemi-

¹⁸⁹ B. Leśnodorski, o. c., s. 179.

¹⁹⁰ E. Rostworowski, o. c., s. 438 i B. Leśnodorski, o. c., s. 196.

¹⁹¹ E. Rostworowski, o. c., s. 440.

¹⁹² B. Leśnodorski, o. c., s. 200.

¹⁹³ E. Rostworowski, o. c., s. 404. Projekt ten za sprawą króla wprowadził art. 5 ustawy rządowej mówiący o rozdzieleniu władzy prawodawczej, wykonawczej i sądowej. We wcześniejszych projektach nie było mowy o podziale władz (ibidem, s. 424).

nistrów. W przypadku gdyby większość obydwu izb złączonych 2/3 części, odmiany ministra żądała, król na jego miejsce innego nominować powinien¹⁹⁴. Podobnie jak we wszystkich poprzednich projektach, decyzje w Straży zapadać miały większością głosów w głosowaniu jawnym. Gdyby z relacji uczynionej przed sejmem, były naganione czynności ministrów Straży, ministrowie powinni być niezwłocznie odesłani przez stany do sądów sejmowych po ukaranie, gdzie nawet utracie głowy podlegać będą. Przepisy tego projektu w zakresie odpowiedzialności władz wykonawczych, w zasadniczych kwestiach niewiele się już różnią od rozwiązań przyjętych w ustawie rządowej.

Konstytucja 3 maja oddała władzę wykonawczą królowi w Straży. Przypomnijmy, że Straż miała się składać z prymasa, 5 ministrów, marszałka sejmu, następcy tronu i 2 sekretarzy bez prawa głosu (art. VII Konstytucji). Decyzje w Straży podejmował król. Nabierały one jednak mocy prawnej po uzyskaniu kontrasygnaty jednego z ministrów¹⁹⁵. Decyzje króla w Straży miały wiązać komisje i inne magistratury wykonawcze. Równocześnie ministrowie powołani do Straży nie mogli zasiadać w komisjach. Król nominował ministrów do Straży na 2 lata z wolnym jednak potwierdzeniem na następne dwulecie. W przypadku zaś gdyby większość 2/3 części wotów sekretnych, obydwóch izb połączonych na sejmie, ministra w Straży bądź w urzędzie odmiany żądała, król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien (art. VII). Ponadto ministrowie w razie naruszenia prawa mogli być po wyegzaminowaniu czynności Straży przez deputację sejmową, uchwałą sejmu przyjętą zwykłą większością głosów, odesłani do sądu sejmowego po ukaranie. Szczegółowa procedura realizowania odpowiedzialności ministrów przed sejmem została określona przez prawo o sejmie. Ustawa ta zmodyfikowała nieco w duchu republikańskim ustrój wprowadzony przez ustawę rządową.

Jeszcze bardziej uwydatniono suwerenny charakter sejmu. Możliwość doprowadzenia do odmiany przez króla ministra w Straży bądź w urzędzie na żądanie większości 2/3 głosów sekretnych izb połączonych, sformułowana przez art. VII Konstytucji, została przez ustawę o sejmie przekształcona w obowiązkowy balotaż, któremu co dwa lata mieli być poddawani wszyscy ministrowie zasiadający w Straży i komisjach. Art. XIV pkt 18 prawa o sejmach¹⁹⁶ wprowadził obowiązkowe, przeprowadzane na każdym sejmie ordynaryjnym przed rozłączeniem izb, głosowanie przez podkreślenie w rozdany sejmującym uprzednio rejestrze, zawierającym nazwiska wszystkich ministrów zasiadających w Straży i komisjach, na-

¹⁹⁴ APP 98, k. 749.

¹⁹⁵ Przyznanie królowi w Straży głosu decydującego nastąpiło w ostatniej chwili. Było konsekwencją czysto ministerialnego składu Straży, a do składu personalnego ministerium patrioci mieli mniej zaufania niż do króla (E. Rostworowski, o. c., s. 445).

¹⁹⁶ V. L. IX, 257.

zwisk tych, których *odmiany z przyczyn nieufności* życzyliby sobie posłowie i senatorowie. Minister, którego nazwisko podkreśliłoby 2/3 sejmujących musiałby być przez króla *oddalony od urzędu*. Procedura taka miałaby wyglądać w sposób następujący: po rozdaniu regestrów i ich podkreśleniu przez senatorów i posłów, rejestry te zwinięte w rulon miały być wrzucone do wazonu, skąd wyznaczeni do rewizji wotów posłowie i senatorowie mieli je wyciągać i podliczyć liczbę kresek za oddaleniem i przeciw oddaleniu ministra¹⁹⁷. Król miał nominować na ministeria tak wakujące, jak i do Straży, przed rozłączeniem się izb. Procedura jest zwykle kwestią uboczną, ale jak trafnie zauważył Jan Dihm, podstawowe założenia pkt 18 w art. XIV prawa o sejmie ustalili przywódcy klubu przyjaciół ustawy rządowej w tym celu, aby ograniczyć pozycję króla i ministrów¹⁹⁸.

W Archiwum Sejmu Czteroletniego w zachowanym brulionie ustawy o sejmie, uchwalonej przez stany, są trzy wersje tego przepisu¹⁹⁹. Pierwsza z nich przewiduje, iż *Przed rozłączeniem się izb, gdyby bez wymienienia nawet przestępstwa ministra* (w drugiej wersji — *przyczyny*), *żądał który z sejmujących odmienienia jakiego ministra, bądź w Straży zasiadającego bądź w urzędzie zostającego z obowiązku urzędowania* (w drugiej wersji skreślono z obowiązku urzędowania), *żądanie takie na tę prostą propozycję, czyli minister NN ma być odmieniony lub nie? Per turnum zaraz sekretne decydowanie być powinno. Jeśli dwie części wotów, przeciwko trzeciej będzie za odmianą ministra, urząd jego natychmiast ustaje* (w drugiej wersji skreślono: *urząd — — ustaje*), *król innego na miejsce jego nominować będzie. Odmieniony minister, nie może być powtórnie nominowany na ministra, chyba po upłynionych latach 4. Takowa zaś odmiana ministra nie ma szkodzić jego sławie i prawom obywatela. W obu wersjach podobnie, z tym że w pierwszej był to osobny punkt 19, zawarto przepis, iż jeśli by się królowi podobało odmienić którego ministra w Straży po 2 latach, tedy przed rozłączeniem się izb wezwie innego lub doniesie stanom, których ministrów na następne 2 lata potwierdza*²⁰⁰.

Trzecia wersja pokrywa się z punktem 18 art. XIV prawa o sejmie. Wszystkie te warianty podają, iż „odmiana” ministra dokonana w trybie art. XIV pkt 18 prawa o sejmie, nie miała mieć charakteru karnego (głosuje się *bez wymienienia nawet przestępstwa ministra* — pierwsza wersja, *bez wymienienia przyczyny* — druga wersja i *z przyczyny nieufności* — prawo o sejmie), ale czysto polityczny. Poza samym trybem głoso-

¹⁹⁷ Oddalenie tym sposobem ministra od urzędu nie może szkodzić jego sławie i prawom obywatelskim. Nominowanym jednak powtórnie na ministra być nie może, chyba po upłynionych 6-ciu latach (punkt 18 art. XIV Prawa o sejmie).

¹⁹⁸ J. Dihm, o. c., s. 223.

¹⁹⁹ ASW 20, k. 159.

²⁰⁰ Ibidem.

wania — obowiązkowego na każdym sejmie ordynaryjnym (ustawa), czy na wniosek posła lub senatora (projekty zawarte w archiwum Sejmu Czteroletniego) właściwie nie ma wielkich różnic: może jeszcze okres w jakim *odmieniony minister* (projekt), czy *oddalony tym sposobem* (prawo o sejmie), nie może być ponownie nominowany na ministra — 4 lata i 6 lat. Ponadto projekt, a zwłaszcza pierwsza wersja, jest nieco ściślejszy, jeśli idzie o skutki głosowania nad wotum nieufności dla ministra.

Bogusław Leśnodorski w *Dziele Sejmu Czteroletniego*, zajął stanowisko, iż „Zachodzi tu poważna wątpliwość prawna. Urzędy nasze były dożywotnie, zasady tej nie naruszono w ustawodawstwie Sejmu Wielkiego [...] Ministrowie w Straży i ministrowie prezydujący w komisjach mogą jednak otrzymać wotum nieufności na sejmie i wówczas król musi dokonać zmian”. Co by się stało, gdyby np. obaj hetmani otrzymali wotum nieufności, a było ich tylko dwóch, albo gdyby sejm nie zgodził się na powołanie do Straży żadnego z 4 ministrów danego resortu? Konstytucja powiada wyraźnie, że sejm może żądać „odmiany ministra bądź w Straży, bądź w urzędzie” (art. VII), prawo o sejmach stanowi to samo, wspominając „o wszystkich ministrach w Straży i komisjach rządowych zasiadających”²⁰¹. Za Bogusławem Leśnodorskim podniósł tę wątpliwość Ryszard Łaszewski²⁰².

Moim zdaniem, mimo pewnej niejasności przepisów, wątpliwości te nie są zasadne. Król mianował 16, a od stycznia 1970 r. 14 ministrów dożywotnio. Spośród nich powoływał 5 do Straży. Jeśli sejm zażądał „odmiany” ministra w Straży, król nie przedłużał mu na następne 2 lata mandatu i na jego miejsce powoływał innego ministra z tego samego „wydziału”. Król oddalonego ministra nie może *mianować powtórnie na ministra, chyba po upłynionych latach 6* (pkt 18 art. XIV prawa o sejmie). Nie przyjęta wersja tego punktu, omówiona wyżej, była sformułowana jaśniej: *można żądać odmienienia jakiego ministra bądź w Straży zasiadającego, bądź w urzędzie zostającego z obowiązku urzędowania*. Po uchwaleniu wotum nieufności *urząd ministra natychmiast ustaje*²⁰³. Tak więc, gdy sejm zażądał usunięcia ministra z komisji, to urząd jego „ustawał” i monarcha musiał na jego miejsce powołać nowego, dożywotniego dygnitarza. Ministrowie byli na swe dygnitarstwa powoływani dożywotnio — w stosunku do króla, a usuwalni przez wotum nieufności ze względu na suwerenną pozycję sejmu. Istnieje dowód na to, że i współcześni ustawie rządowej rozumieli to w podobny sposób.

W Archiwum Sejmu Czteroletniego wśród *wnioseków postów do projektu o sejmie czynionych na deputacji konstytucyjnej* jest wniosek, aby w art. XIV pkt 18 o ministrach po słowach: *odmienienia jakiego ministra*

²⁰¹ R. Leśnodorski, o. c., s. 317 - 318.

²⁰² R. Łaszewski, *Sejm polski w latach 1764- 1793*, Warszawa—Poznań 1973, s. 145.

²⁰³ ASW 20, k. 159.

bądź w Straży zasiadającego, bądź w urzędzie z obowiązku urzędowania — dodać — *salvis modernis Ministris*. Wymaga tego dodatku sprawiedliwość i wiara publiczna w dotrzymaniu przywilejów dożywotnich ministrów dzisiejszym służących²⁰⁴. Wprowadzenie tej dość swoście uformowanej odpowiedzialności parlamentarnej, sprowadzało się do tego, że nominacje do Straży uzależniono od woli sejmu²⁰⁵. Sejm mógł uchwalić wotum nieufności wobec dopiero co mianowanych ministrów, których król musiał mianować przed rozłączeniem się izb, a więc przed balotażem. Utrzymanie się ministra w Straży na następne 2 lata zależało od sejmu. Komisje wielkie były też uzależnione w dużym stopniu od sejmu, ponieważ wszyscy komisarze pochodzili z wyboru.

Należy tu również wspomnieć o możliwości wydawania poleceń przez sejm Straży bądź też bezpośrednio komisjom (art. 18 pkt 2 prawa o sejmie). Poza odpowiedzialnością polityczną prawo o sejmie drobiazgowo reguluje sposób sprawowania kontroli przez sejm nad Strażą i komisjami oraz pociąganie ministrów i komisarzy do odpowiedzialności konstytucyjnej (za złamanie prawa). Po wyborze marszałka sejmowego, następnego dnia na sesjach prowincjonalnych, miały być wybrane deputacje do egzaminu czynności wszystkich udzielonych magistratur (Straży, komisji edukacyjnej, policji, wojska i skarbu). W skład deputacji wchodzić miało po 3 posłów i po 1 senatorze z każdej prowincji (art. X prawa o sejmie). Po 14 sesjach sejmu w izbach połączonych, podczas których to dwóch tygodni deputacje miały badać działalność władz wykonawczych, dochodzić miało do składania stanom relacji. Relacje te miały trwać 18 dni. Najpierw miała składać sprawozdanie deputacja do egzaminowania Straży, potem dopiero deputacje do badania wszystkich komisji wielkich. Odpowiadać na zarzuty deputacji mieli dwaj delegowani komisarze ze składu każdej komisji (ze stanu szlacheckiego), którzy zasiadać mieli po posłach. Ponadto w sejmie mieli się znajdować plenipotenci miast z tytułu udziału w pracach komisji policji, skarbu i asesorii koronej i litewskiej. Każda relacja deputacji powinna przedstawiać stanom nie tylko naganne czyny magistratur zauważone przez nią samą, ale i doniesione przez jakiegokolwiek obywatela „w przypadkach naruszenia praw, utraty skarbu RP, i publicznych funduszków przez Straż albo jakąkolwiek z komisjów rządowych ze szkodą kraju i nadwężeniem spokojności publicznej dopełnionych, poda deputacja przy relacji opinię odesłania do sądów sejmowych tych wszystkich, którzy by zdania swego rozpisem nie usprawiedliwili” (art. XIV pkt 6 prawa o sejmie).

Po zakończonej relacji stany miały uchwalić zakwitowanie dla kontro-

²⁰⁴ ASW 14, k. 429. Usunięcie dożywotniego ministra na skutek wotum nieufności uchwalonego przez sejm, przypomina szwedzką procedurę *licentiering*. W Szwecji „epoki wolności” uchwała sejmu pozbawić mogła urzędu dożywotniego członka Rady Stanu (por. przypis 1).

²⁰⁵ B. Leśnodorski, o. c., s. 293.

lowanych magistratur lub w razie wniosków przedłożonych przez deputacje, zwykłą większością głosów, mogły podjąć uchwałę o ewentualnym oddaniu pod sąd sejmowy, podejrzanego o złamanie prawa ministra lub komisarza. Dopiero po tym głosowaniu nastąpiłby opisany powyżej balotaż w sprawie pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności politycznej. Komisarze mieli być wybierani na sesjach prowincjonalnych, po odbytych egzaminie komisji (art. XXII pkt 6 ust. 5 prawa o sejmie). Prawo o Straży określało bliżej warunki odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów i sekretarzy zasiadających w Straży²⁰⁶. Decyzje w Straży podejmował król po wysłuchaniu wszystkich jej członków. Decyzja królewska miała moc prawną dopiero po uzyskaniu podpisu jednego z ministrów (z wyjątkiem prymasa), obojętnie z jakiego „resortu”. W praktyce jednak rezolucje królewskie podpisywali ci ministrowie, których resortów one dotyczyły²⁰⁷. Rezolucje króla w Straży kontrasygnowane przez ministrów miały być przesyłane do komisji rządowych pośredniczących i wykonywane przez te komisje. Posłuszeństwo komisji wobec decyzji Straży, przewidziane przez art. VII konstytucji, zostało jednak osłabione przez ustawy związkowe²⁰⁸. W razie nieposłuszeństwa komisji lub innych magistratur wykonawczych decyzjom króla w Straży mogły one odpowiadać przed sądem sejmowym za nieposłuszeństwo (art. II pkt 6 prawa o Straży).

Za wykonanie rezolucji króla w Straży, przekazanej komisji, komisja nie miała ponosić odpowiedzialności przed sejmem, odpowiedzialność ponosić miał minister podpisujący decyzję królewską (art. II pkt 6 prawa o Straży). Ministrowie obecni na posiedzeniu Straży a przeciwni decyzji królewskiej podpisanej przez jednego z nich powinni wpisać swe zdanie do protokołu. Gdyby tego nie uczynili, byłiby uznani za zgadzających się z decyzją królewską (art. III pkt 3 prawa o Straży). W razie udowodnienia przed sądem sejmowym winy, minister miał podlegać karze na osobie i majątku. Również sekretarze Straży do interesów wewnętrznych i gabinetu do ekspedycji spraw zagranicznych mieli odpowiadać przed sądem sejmowym za wykroczenie przeciwko przysiędze (art. VII prawa o Straży).

Nie wprowadziła jednak Konstytucja 3 maja systemu rządów gabinetowych. Nie było „prezesa rady ministrów”, co jest całkowicie zrozumiałe wobec znacznie późniejszego wytworzenia się tego stanowiska w różnych krajach. Nie było również solidarności ministrów²⁰⁹. Straż Praw była

²⁰⁶ V. L. IX, 266 - 270.

²⁰⁷ ML VII 164, k. 124, 239 i inne. Po wyjeździe hetmana Branickiego do Petersburga wszystkie decyzje króla w Straży przesyłane do komisji wojskowej podpisywał minister policji Ignacy Potocki. Nieobecnego przez kilka tygodni ministra pieczęci Jacka Małachowskiego zastępował minister skarbu Tomasz Ostrowski.

²⁰⁸ W razie uznania przez komisję większością głosów, że decyzja królewska jest sprzeczna z prawem, komisja *provisorię postuszną być powinna*. Konflikt między komisją a Strażą rozstrzygnąć winien sejm gotowy, którego zwołania domagać się może komisja (art. II p. 6 Prawa o Straży, art. III, p. 6 ust. 5 Prawa o sejmie).

²⁰⁹ A jako żadna przyczyna uwolnić nie może ministra od odpowiedzi za podpi-

„radą królewską”, w której król pracował z ministrami. Oparcie jednak tego systemu na kontrasygnacie i obowiązkowy balotaż na każdym sejmie ordynaryjnym, mogły doprowadzić do powstania rządów parlamentarnych. Rządy króla w Straży przypominały nieco system rządów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych według konstytucji z 1787 r. (ale tam nie było odpowiedzialności politycznej ministrów) ²¹⁰.

Ustawy związkowe o komisjach rządowych określały ściśle formę odpowiedzialności konstytucyjnej komisarzy. Przepisy wszystkich ustaw normujących działanie komisji były w zakresie odpowiedzialności komisarzy przed sejmem identyczne. Były one również analogiczne do odpowiednich przepisów rozdziałów *Projektu do formy rządu* ²¹¹. Przepisy te powtarzały postanowienia ustawy o sejmie, dotyczące działalności deputacji do egzaminowania władz wykonawczych. Przewidywały, iż w razie uznania czynności komisji za naganne, sejm *oskarżone osoby komisję składające po rozsądzeniu i ukaranie instygatorom narodowym zapoznać każe*. Wszystkie decyzje komisji (z wyjątkiem sądowych) miały zapadać w głosowaniu jawnym. Komisarze mający odmienne zdanie od zdania większości winni zapisać je w protokół rozpisowy. Komisarze oskarżeni o łamanie prawa do sądu sejmowego *mogą zdanie swoje rozpisem usprawiedliwić*.

Tak więc utrzymano w komisjach koncyliarny system podejmowania decyzji w przeciwieństwie do przyjętego w Straży systemu kontrasygnaty. Wiązało to się z tym, iż w Straży decyzje podejmował król, a odpowiadał za nią tylko podpisujący ją minister. W komisjach decydowano większością głosów, a od odpowiedzialności za decyzję mógł się uchylić tylko głosujący przeciwko niej, co można było udowodnić rozpisem. Konstruując odpowiedzialność konstytucyjną ministrów w Straży i ministrów oraz komisarzy w komisjach, ustrzeżono się błędów, które nawet od strony technicznej utrudniały odpowiedzialność konsyliarzy Rady Nieustającej. O wszystkim w komisjach (z wyjątkiem spraw sądowych) decydowano w głosowaniu jawnym (w Radzie Nieustającej w każdej sprawie można by-

sanie decyzji królewskiej przeciwnej prawu, tak żaden minister decyzji takiej nie podpisujący, pociągany do odpowiedzi nie będzie za zdanie swoje i radę w Straży (art. IV p. 6 Prawa o Straży, V. L. IX, 269). Por. B. Leśnodorski, o. c., s. 318 - 319.

²¹⁰ B. Leśnodorski, o. c., s. 319.

²¹¹ Art. X ustawy o komisji policji (V. L. IX, 284), Art. VIII ustawy o komisji skarbu (V. L. IX, 325) i Art. VIII ustawy o komisji wojskowej (V. L. IX, 462). Również nie uchwalony przez Sejm Czteroletni (z braku czasu) projekt ustawy o komisji Edukacji Narodowej (odpowiedni rozdział *Projektu do formy rządu*) przewidywał identyczne jak w uchwalonych ustawach o komisjach wielkich formy odpowiedzialności komisarzy przed sejmem i sądem sejmowym. Mówi o tym również APP 99, k. 275. Jedynie ustawa o komisji wojskowej z maja 1792 r. zawierała dodatkowe wyliczenie przestępstw (powtórzone za prawem o sądach sejmowych), za których popełnienie komisarze wojskowi odpowiadać mieli przed sądem sejmowym (art. VIII p. 6 ustawy o komisji wojskowej — V. L. IX, 462).

ło żądać kresek sekretnych). Ponadto wybory do komisji następować miały po wyegzeminowaniu ustępujących, tak że nie mógłby się zdarzyć ponowny wybór komisarza, który nie zasłużył na zaufanie sejmu. Odmienne jak wiadomo wyglądały wybory do Rady Nieustającej, które następowały przed złożeniem relacji o czynnościach ustępującej Rady.

Sprawa odpowiedzialności ministrów wielokrotnie wracała w toku obrad sejmowych aż do maja 1792 r. I tak, 1 VI 1791 r. podczas dyskusji nad prawem o Straży, na wątpliwości Kublickiego, czy *Straż nie będzie wydawać asygnat do skarbu ponad przeznaczoną do swego szacunku sumę*, odpowiedział Weyssenhoff poseł inflancki, że ponieważ byłoby to sprzeczne z prawem, *minister takową decyzję podpisujący na osobie i majątku w sądach sejmowych ukaranym zostanie* ²¹². Dnia 20 IX rozgorzała dyskusja nad projektem wniesionym przez posła ciechanowskiego Nasarzewskiego, pt. *Objaśnienie konstytucji dnia 3 maja w punkcie i względem nieodpowiedzialności króla* ²¹³. W projekcie tym domagał się, aby król odpowiadał za te osobiste czyny i decyzje, które nie były objęte kontrasygnatą ministrów ²¹⁴. Propozycja Nasarzewskiego została gorąco poparta przez nie kryjących się z wrogim stosunkiem do ustawy 3 maja posłów, sandomierskiego Skórkowskiego i poznańskiego Mielżyńskiego ²¹⁵. Przeciwno pomysłowi wprowadzenia odpowiedzialności króla wystąpili Ignacy Potocki, Kazimierz Nestor Sapieha oraz kilku innych posłów. Potocki oświadczył, że *prawo nie dozwala królowi działać bez sejmu i Straży, żadnej jego rezolucji nie uznaje za ważną, która by nie miała podpisu jednego z ministrów. Minister zatem, gdy podpisem odważy się utwierdzić rezolucję przeciwną prawu, winien jest odpowiedzieć narodowi, nie za króla, lecz za siebie, to jest za danie podpisu* ²¹⁶.

W dyskusji nad ustawą o komisji wojskowej, na początku maja 1792 r., poseł trocki Siwicki ²¹⁷ wyraził obawę, iż oddanie władzy nad wojskiem królowi doprowadzi do asbolutyzmu. Zobowiązanie komisji do posłuszeństwa królowi w Straży, choćby *provisorié* w razie bezprawnej decyzji Straży, doprowadzić może do upadku wolności i nic tu nie pomoże odpowiedzialność ministrów, bo zawsze jeden podpisze, a król mając siłę w ręku kpić będzie z sejmu. W odpowiedzi na to król oświadczył: *Czyż roz-*

²¹² ASW 14, k. 30 v.

²¹³ ASW 22, k. 48 - 52.

²¹⁴ Jak z tego wynika, także członkowie Towarzystwa Przyjaciół Ustawy Rządowej nie byli jednomyślni w swych poglądach na samą zasadę rządu odpowiedzialnego: nieodpowiedzialność króla i odpowiedzialność ministrów. Nasarzewski był członkiem klubu (A. Skalkowski, o. c., s. 15 - 16).

²¹⁵ ASW 22, k. 49.

²¹⁶ Ibidem, k. 50.

²¹⁷ *Głos JWm Pana Siwickiego posła trockiego na sesji sejmowej dnia 1 maja 1792 r. miany*, Warszawa, b. d., w drukarni Michała Grölla, s. 6. Poseł trocki był w tym czasie jednym z nielicznych jawnych wrogów Konstytucji 3 maja, który nie wyjechał z Warszawy.

kazanie moje bez podpisu ministra co znaczyć może, a z podpisem jako pod odpowiedzialnością zostającego może sprawić jaką obawę? Z chwilą likwidacji starostw upadła obawa, że król nadzieją majątku skusi ministra do złamania prawa²¹⁸. Mimo tego uchwalając ustawę o komisji wojskowej jeszcze silniej osłabiono jej podległość rezolucjom króla w Straży, wprowadzając wyjątki od obowiązku posłuszeństwa, nawet *provisorie*²¹⁹. A zatem nawet w ostatniej chwili na kilka dni przed grożącą wojną nie mógł sejm pozbyć się obawy przed władzą wykonawczą, nawet najbardziej od siebie uzależnioną. Nie ufano, że odpowiedzialność ministrów zawaruje bezpieczeństwo wolności²²⁰.

Kończąc przedstawiony tu przebieg wydarzeń i spór o reformę państwa, jak i różne jej rozumienie, należy stwierdzić, że w drugiej połowie XVIII w., w drodze powolnej ewolucji kształtowały się podstawy monarchii konstytucyjnej.

Obok wprowadzenia klasycznej odpowiedzialności konstytucyjnej, Ustawa Rządowa otworzyła drogę do ukształtowania się politycznej odpowiedzialności ministrów. Odpowiedzialność ta miała charakter rodzimy, choć nie można nie docenić pobudzających wpływów ustroju innych „państw wolnych”, a zatem Anglii i Szwecji, a potem Stanów Zjednoczonych Ameryki czy rewolucyjnej Francji.

Przemiany ideowo-polityczne i ustawodawstwo Sejmu Czteroletniego stwarzały perspektywy stopniowego tworzenia jednej z tych instytucji, które w XIX w., w nowych już warunkach i przy znacznym wzroście zadań i agend państwa, w zachodniej i centralnej Europie reprezentowały model i gwarancje państwa prawnego.

Zbigniew Szcząska (Warszawa)

LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE EN POLOGNE DANS LES ANNÉES 1775 - 1792

Résumé

On a vu en Pologne dans la 2-me moitié du XVIII-e s. des nombreuses tentatives visant la réforme des institutions de la „république nobiliaire”. Ces réformes, concernant aussi bien le régime social que les institutions politiques, ont eu pour but de restreindre l'anarchie et d'établir en Pologne un régime constitutionnel. Elles

²¹⁸ ASW 24, k. 181 v.

²¹⁹ Komisja miała być wolna od dopełnienia posłuszeństwa takiej decyzji króla w Straży, gdyby ta decyzja dotyczyła: *Bronienia zjazdów na sejmiki i sejmy, jako też zgwałcenia bezpieczeństwa sejmików i sejmów, tudzież rozpoczęcia zaczepnej wojny*. (Art. IX, p. 3 ustawy o komisji wojskowej — V. L. IX, 462). Poprawka ograniczająca posłuszeństwo komisji Straży została wniesiona przez posła czarniechowskiego Czackiego (ASW 24, k. 163).

²²⁰ Por. głos Tyszkiewiczza posła żmudzkiego z dnia 8 V 1792 r. (ASW 24, k. 164).

ont aussi créé des conditions pour l'introduction de la responsabilité des organes d'État devant la Diète.

Ainsi en 1764 on a établi des organes de l'administration centrale, collégiaux et éligibles par la Diète: la Commission du Trésor et la Commission de l'Armée. On a imposé aux membres de ces Commissions le devoir de rendre, tous les ans, des compte-rendus de leur activité afin d'obtenir le quitus (l'absolutorium) de la part de la Diète. On a prévu que dans le cas où une des Commissions s'arroge la législation, les commissaires, inculpés du crime d'État, seront convoqués devant le Tribunal de la Diète, cour composé des députés de la Diète et des sénateurs.

Onze ans plus tard, la loi de 1775 a introduit un nouveau organe, aussi éligible par la Diète, le Conseil Permanent, qui devait jouer le Rôle du gouvernement. D'après cette loi dans le cas, où le Conseil dépasse les limites de son pouvoir, ses membres pourront être convoqués „pro crimine status” devant le Tribunal de la Diète. En réalité cependant une telle convocation s'est démontrée presque irréalisable et cela pour de nombreuses raisons: d'abord la coopération étroite du roi avec le protecteur russe et le Conseil Permanent, d'une part, et la suprématie du camp royal dans les Diètes (de 1776 à 1786), de l'autre, paraissaient exclure la convocation par la Diète d'un membre du Conseil; ensuite, on procéda aux élections du nouveau Conseil, auquel devait entrer un tiers du Conseil sortant, avant de voter le quitus au Conseil sortant; ce qui plus est, le Tribunal de la Diète était étroitement lié avec le Conseil et la procédure contre un conseiller n'a pas été admise sans autorisation préalable du Conseil même. Un tel système — malgré une vive opposition, soulevée penadant les diètes 1778 - 1780 — s'est maintenu jusqu'en 1788.

La „Diète de quatre ans” (1788 - 1792), après le renversement du protectorat russe et après la suppression du Conseil Permanent, a d'abord instauré, en 1788, une nouvelle Commission de l'Armée. Dans le cas de la violation de la loi par la Commission, ses membres ont pu être demandés en justice par la Diète — devant le Tribunal de la Diète. Cette cour, dépendant maintenant seulement de la Diète, se composait de 24 députés et de 12 sénateurs — tous, tirés au sort.

La même Diète vota en 1791 la fameuse „constitution du 3 Mai”, basée sur la théorie de la séparation des pouvoirs: le pouvoir législatif appartenant à la Diète, le pouvoir exécutif au Roi et aux Ministres, siégeant dans un organe collégial, la Garde des Lois (Straż Praw), le pouvoir judiciaire aux tribunaux indépendants. La constitution et les lois qui l'ont suivi, ont bien précisé que les Ministres (siégeant dans la Garde ou bien dans les Commissions), peuvent être accusés de violation de la loi et convoqués devant le Tribunal de la Diète — par une résolution de la Diète, votée à majorité des voix. Le roi fut irresponsable; alors le ministre de la Garde assumait pour lui la responsabilité par son contreseing. Mais, autrement que dans la Garde, où existait le système de contresignature, dans les Commissions on prenait les décisions à majorité des voix — et la responsabilité était collégiale. Or, des actes d'une Commission tous ses membres étaient reponsables — à l'exception de ceux qui avaient déclaré le „votum separatum”.

A la suite de cette évolution l'on est arrivé en Pologne à une forme particulière de la responsabilité constitutionnelle devant le Tribunal de la Diète. Elle constituait une institution polonaise par ses origines. Toutefois il ne faut pas sousestimer les influences sur les institutions polonaises de la doctrine et des institutions, qui, au même XVIII-e s. se développaient à l'étranger, comme en Angleterre et en Suède, aux Etats Unis et en France révolutionnaire.

Pour terminer, faut-il ajouter, que la même Constitution du 3 Mai 1791 a connu aussi la responsabilité parlementaire des ministres. Chaque „Diète ordinaire” a eu le devoir de soumettre au scrutin — genre du vote de confiance — tous les ministres, siégeant dans la Garde ou bien dans les Commissions.

