

Anna Tarnowska¹

„Ci nawet sami, którzy stróżami praw są postanowieni, najpierwszymi zachowaczami onych być powinni”². O praworządności w debacie i dziele reformatorskim Sejmu Wielkiego (1788–1792)

Słowa kluczowe: nadrzędność konstytucji, praworządność, odpowiedzialność konstytucyjna, odpowiedzialność polityczna, Konstytucja 3 Maja

Keywords: supremacy of the constitution, rule of law, constitutional responsibility, political accountability, 3rd of May Constitution

Streszczenie

Choć teoretyczne założenia koncepcji państwa prawa rozwijano w tradycji kontynentalnej dopiero w XIX w., jej systemowe elementy mają korzenie sięgające w głąb historii. W niniejszym przyczynku autorka poddaje analizie wybrane przykłady z zakresu legislacji i kultury prawnej epoki Sejmu Wielkiego (1788–1792). Koncentruje się w szczególności na problemach wyartykułowania i funkcjonowania nadrzędności konstytucji w porządku prawnym oraz innowacyjnym ukształtowaniu odpowiedzialności kluczowych organów państwa, w tym członków egzekutywy. Kwestie te bowiem szczególnie zdają się odzwierciedlać zawieszenie między rodzimym dorobkiem a nowoczesnością konstytucjonalizmu. Jednocześnie oba przypadki pokazują, że *ratio legis* tych rozwiązań miało przede wszystkim praktyczny, nie koncepcyjny charakter.

¹ ORCID ID: 0000-0002-9058-0672, doktor habilitowany, Katedra Historii Doktryn Polityczno-Prawnych i Prawa Niemieckiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu. E-mail: atarn@law.umk.pl.

² W. Skrzetuski, *Mowy o główniejszych materyjach politycznych*, Warszawa 1773, s. 352. W istocie to cytat z *Ekonomii politycznej* Rousseau; A. Grześkowiak-Krwawicz, *Regina liberartis, Wolność w polskiej myśli politycznej XVIII w.*, Gdańsk 2006, s. 89, 386.

Abstract**„Even the same Ones, who are Established to be Protectors of Law, they Ought to be Their First Preservers”. On the Rule of Law in the Debate and Reform work of Polish Great Sejm (1788–1792)**

Although the theoretical assumptions of the concept of the rule of law have been developed in the continental tradition only in the 19th century, its systemic elements have their roots deep in history. In this contribution, the author analyses selected examples from the field of legislation and legal culture of the Great Sejm era (1788–1792). She focuses in particular on the problems of articulation and functioning of the supremacy of the constitution in the legal order and the innovative shaping of the responsibilities of key state authorities. These issues notably seem to reflect the suspension between the domestic heritage and the modernity of constitutionalism. At the same time, both cases prove that the *ratio legis* of these solutions was primarily of a practical, not conceptual nature.

✱

I. Wprowadzenie

Ucieczka od paradoksu zakorzenionego w sercu zasady praworządności jest niemożliwa: zasada ta wymaga pewności prawa i odrzucenia jego wieloznaczności, podczas gdy niejasność i wieloznaczność cechują sam ideał *rule of law*³. Nieoczywista jest także historia praworządności na ziemiach polskich. Analizowany problem wyraża się w pytaniu, czy na polskiej ścieżce do nowoczesnej pojmowanej zasady praworządności pojawiły się rozwiązania, którym można przypisać przymiot oryginalności; czy istniały rodzime praformy tych systemowych elementów, które następnie przez dziewiętnastowiecznych teoretyków zostały włączone do koncepcji *Rechtsstaat*, *l'État de droit*, *Estado de derecho*.

³ *There is a paradox at the heart of the rule of law. That ideal demands certainty and condemns ambiguity in the law. But that is great uncertainty and alleged ambiguity in the ideal itself*". R. Dworkin, *Keynote Speech*, [w:] *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Conference on "The Rule of Law as a Practical Concept"*, London, 2 March 2012. *Reports*, s. 5, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)016-e) (20.11.2020).

Dalsze rozważania poświęcono przykładom z zakresu legislacji, kultury prawnej i publicystyki epoki Sejmu Wielkiego, w szczególności koncentrując się na kwestiach nadrzędności konstytucji w porządku prawnym i ukształtowania odpowiedzialności kluczowych organów państwa⁴. Problemy te zdają się szczególnie odzwierciedlać swoiste zawieszenie między rodzimą tradycją a dorobkiem a nadchodzącą nowoczesnością konstytucjonalizmu⁵.

II. Nadrzędność konstytucji

Należy podkreślić istnienie w badanej epoce pogłębionej świadomości co do konieczności prac parlamentarnych, które miały przynieść szczególny, systemowy rezultat. Niejawne redakcje projektu nosiły m.in. tytuły „Reforma konstytucji”⁶, „Prawa konstytucyjne”⁷ i „Konstytucja Polityczna Narodu Polskiego”⁸. Samo określenie „konstytucja”, jak wiadomo, nie widnieje

⁴ Zaprezentowane ustalenia są w części rezultatem badań autorki przeprowadzonych w ramach zakończonego już projektu „Reconsidering Constitutional Formation” (Advanced Grant ERC, kierowany przez prof. Ulrike Müssig z Uniwersytetu Passau). Wyniki opublikowano m.in. w studiach: A. Tarnowska, „*To Which Constitution the Further Laws of the Present Sejm Have to Adhere to in All...*” *Constitutional Precedence of the 3 May System*, [w:] *Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity. From Old Liberties to New Precedence*, red. U. Müßig, Law Studies in the History of Law and Justice, vol. 12, Springer 2018, s. 113–172 oraz A. Tarnowska, „*Willing that the Guard of Law should be responsible to the Nation for their action...*” *Justiciability of power in the Era of Polish May Constitution of 1791*, „*Giornale di Storia costituzionale*” 2019, nr 37, iss. 1, s. 103–130. Obecnie autorka kontynuuje te badania, analizując m.in. republikańskie inspiracje polskiego protoliberalizmu w ramach projektu „Spór o wykładnię konstytucji Królestwa Polskiego jako formatyw polskiego liberalizmu politycznego” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki na podstawie umowy nr UMO–2018/29/B/HSS/01165, kierowanego przez prof. Michała Gałędkę z Uniwersytetu Gdańskiego.

⁵ H. Dippel, *Modern constitutionalism. An introduction to a history in need of writing*, „The legal history review/Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis/Revue d’histoire du droit” 2005, LXXIII, s. 153–169.

⁶ Projekt spisany przez A. Linowskiego z dyktatu królewskiego, Archiwum Główne Akt Dawnych (dalej: AGAD), Archiwum Publiczne Potockich (dalej: APP), sygn. 98, k. 733–755.

⁷ Tekst Kołłątaja na podstawie *Reformy konstytucyjnej*.

⁸ Tekst Kołłątaja *Prawa ostatecznie podane, które mają składać I Rozdział Konstytucji Politycznej Narodu Polskiego*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, rkp. 1778, Zbiór pism rozmaitych z czasów sejmu konstytucyjnego (Czteroletniego) od 1788 r. do 1792 r., k. 201–233.

w tytule aktu z 3 maja 1791 r.⁹ Jeden z posłów przyjął szerokie ujęcie, pisząc o przyjęciu „Rządowej Ustawy, i samego Rządu, bo to co polityczną każdego Narodu ustanawia bytność, co szanowniejsze onego czyni znaczenie, co go w rządzie poważanych umieszcza Mocarstw, iest to nie czasowa, lecz trwała, pewna i nieodmienna Konstytucyi rządowej exystencya, iest Rząd w całym słowa tego wzięty znaczeniu”¹⁰. Odnotować należy istniejącą niekonsekwencję: intencją ustrojodawcy jest „ugruntowanie i wydoskonalenie Konstytucji Narodowej”, rozumianej jako synonim kompleksu ustrojowych stosunków polityczno-prawnych, w dalszym tekście mowa jednak o konstytucji bezpośrednio w odniesieniu do aktu trzeciomajowego. W praktyce nazwa „Ustawa rządowa” nie przyjęła się szerzej, mówiono raczej o konstytucji. Debata po 3 maja dowiodła zarazem, że zdaniem współczesnych ustawa rządowa nakładała się, niezbyt klarownie zresztą, na istniejącą strukturę szczególnych źródeł prawa, nie unieważniając jej; akty fundamentalne nie podważały siebie wzajemnie, a ich treści częściowo zązębiały się, tworząc nieprzerwane continuum.

Za okoliczność wizualizującą badaną nadrzędność należy uznać obowiązek zaprzysiężenia na Ustawę Rządową posłów, senatorów, urzędników i wojsko. Proces ten symbolicznie rozpoczęła chwila złożenia przysięgi przez monarchę. Nastąpiło to zresztą przypadkowo, po podniesieniu ręki w trakcie debaty przez chcącego zabrać głos monarchę, co zostało odczytane jako chęć złożenia przysięgi: „Rzucili się hurmem do tronu. A ja widząc, że rzecz się daie zrobić, zrobiłem”¹¹. Konstytucja nakładała na każdego wstępującego na tron króla obowiązek złożenia „przysięgi Bogu i narodowi, na zachowanie konstytucji niniejszej, na pacta conventa”. Dalsze regulacje dotyczące zaprzysiężenia zawierała Deklaracja Stanów Zgromadzonych z 5 maja 1791 r.¹²

⁹ Zwykle ustawy sejmu zwane były konstytucjami, *constitutio*, z tradycji rzymskiej. Kwestie katalogu źródeł prawa w Polsce szlacheckiej podejmował m.in. T. Kucharski, *Konstytucje „egzorbitancyjne” w Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2002, T. LXIV, z. 2, s. 127–159.

¹⁰ Głos Michała Odrowąża Strasza posła województwa sandomierskiego na sesji 20 Marca 1792, AGAD, Archiwum Sejmu Czteroletniego (dalej: ASCz), sygn. 24, k. 231.

¹¹ List do Debolego z 4 maja 1791, Zbiór Popielów, sygn. 413, k. 83.

¹² Deklaracja stanów zgromadzonych, Volumina Legum, Wydawnictwo Komisji Prawniczej Akademii Umiejętności w Krakowie (dalej: VL), vol. IX, Kraków 1889, s. 225–226.

Założenie nadrzędności zostało ujęte w tekście preambuły Ustawy Rządowej: „(...) niniejszą konstytucję uchwalamy i tę całkowicie za świętą, za niewzruszoną deklarujemy, dopóki by naród w czasie prawem przepisany, wyraźną wolą swoją nie uznał potrzeby odmienienia w niej jakiego artykułu. Do której to konstytucji dalsze ustawy sejmu terazniejszego we wszystkim stosować się mają”. Szczególne uzupełnienie tej regulacji stanowi istotny dla analizy przepis o charakterze klauzuli nullifikacyjnej, który znalazł się we wspomnianej Deklaracji Stanów Zgromadzonych: „Wszystkie prawa dawne i terazniejsze przeciwne niniejszej Konstytucji lub któremukolwiek jej artykułowi znosimy”¹³.

Nie sposób dziś precyzyjnie ocenić, jak ówczesnie rozumiano prekursorские rozstrzygnięcia o wymogu zgodności ustaw z konstytucją. Sformułowania te mogło być przede wszystkim wyrazem obaw przed naruszeniem jej postanowień czy też zmiękczeniem w drodze ustawodawstwa zwykłego; sami posłowie dostrzegali te zagrożenia, postulując m.in. szybkie podjęcie prac nad prawem o sądach sejmowych. Przykładowo, podczas prac legislacyjnych po uchwaleniu Ustawy Rządowej wskazywano, że postanowienia konstytucji są sprzeczne z niektórymi przepisami przyjętej wcześniej ustawy o Straży¹⁴ (nieco odmiennie regulowały relacje króla i Straży). Na wzmiankę zasługuje przebieg obrad 12 i 16 maja, gdy próbowano ograniczyć wybór senatorów przez następnym monarchów do dwóch kandydatów wskazanych przez Sejmiki w każdej senatorii. Stanowiło to twórcze rozwinięcie, sprzeczne z sensem regulacji konstytucji. Ograniczono także konstytucyjne prawo łaski, wyłączając z niego „zabójstwa wszelkie a mianowicie Zasadzkowe y zradne”. Argumentowano, że szerokie ujęcie umożliwiałoby królowi zlecenie mordu i ulaskawienie sprawcy.

Ustawa o Sejmach zawierała interesującą regulację w art. XV o obowiązkach Deputacji Sejmowej. Na członków tej komisji nałożono obowiązek badania zgodności składanych projektów z prawem fundamentalnym (dosłownie: „aby żaden projekt nie dążył do naruszenia i odmiany prawa fundamentalnego pod nazwą Ustawa Rządowa i praw niewzruszonych”). Powstał w ten sposób obowiązek kontroli prewencyjnej o wewnętrznym charakterze. Nie

¹³ Ibidem, s. 225.

¹⁴ VL, vol. IX, s. 266–270; Głos poselski, autor nieustalony z uwagi na brak pierwszej strony, w Drukarni Uprzywilejowanej Michała Grolla, AGAD, ASCz, sygn. 24, k. 177.

ma jasności co do tego, jak wyglądała praktyka stosowania tego przepisu, i czy w ogóle takowa się wykształciła. Podczas sesji 81 z 26 maja odnotowano, że „powstał liczny odgłos niedozwalających, aby takowy Projekt [dotyczący Senatu] mógł iść w deliberację, iako przeciwnie Ustawy Rządowej”. Król oświadczył, że on sam i sejmujący zaprzysięgli konstytucję, by strzec jej całości, zaś cokolwiek byłoby jej naruszeniem, „dozwolonym być nie może”. Izba potwierdziła jego słowa i wezwała do powstrzymywania się od takich projektów, „które czas darmo zabierają”, „y sprawują złą opinią o Prawodawcach, iż dla najwyższych swych Ustaw winnego uszanowania nie mają”¹⁵. Sytuacja ta daje pewien ograniczony ogląd zjawiska – posłowie jasno wyrażali konieczność zachowania konstytucyjnego charakteru projektu. Prace nad późniejszymi ustawami systemu majowego powiązane były bez wątpienia z analizą treści konstytucyjnych.

III. Odpowiedzialność władzy w prawodawstwie i publicyście czasów Sejmu Wielkiego

W badanym okresie regulacje w zakresie odpowiedzialności władzy pojawiły się w aktach poprzedzających Ustawę Rządową. Warto odnotować obecność postanowień w zakresie nadzoru nad strażą i magistraturami publicznymi w „Zasadach do Poprawy Formy Rządów”; „roztrząsanie” ich czynów i obowiązek „sprawowania się” z urzędowania przed Rzeczpospolitą wpisano do kluczowych praw ustrojowych (*Imo*). Ten obowiązek przynosił skutek w postaci „rozeznania” parlamentu i ukarania ewentualnego przestępstwa przez oddzielną od władzy prawodawczej władzę sądowniczą, sąd sejmowy dysponujący własną kognicją i ordynacją¹⁶.

W obszernym” Projekcie do formy rządu” Ignacego Potockiego, w pierwszej części pt. „Prawa konstytucyjne, a w nich kardynalne”¹⁷, zaproponowano potwierdzenie zasady praworządności w słowach: „niemasz i nie będzie w Rzeplitey żadnego Prawa, żadney władzy, któraby nie wpływała z wyraźney woli Rządu, z wyraźney Ustawy, w celu i granicach określonych”

¹⁵ Sessya 81 z 26 maja 1791, AGAD, ASCz, sygn. 19, k. 352.

¹⁶ Zasady do poprawy formy rządu, VL, vol. IX, CXVIII, s. 157.

¹⁷ AGAD, ASCz, sygn. 16, k. 381.

(art. XI). Obok króla jako organ egzekutywy powołać miano 12-osobową Straż, odpowiedzialną przed Sejmem, który władny był wstrzymać działania Straży wykraczające poza ustawowe granice i „do właściwych ią obrębów zwrócić”.

Ostatecznie propozycje projektu miały być debatowane w częściach; w skróconej wersji praw kardynalnych¹⁸ znalazła się zasada w redakcji: „Nic przeto w państwach Rzeczypospolitej za prawo i władzę poczytane być nie ma, co by nie wypływało z wyraźnej woli Rzeczypospolitej na sejmach. Żadna urzędowa władza nikomu rozkazywać i do wykonania rozkazów zniewalać nie będzie mocna, czego nie rozkazują prawa. Nie będzie mogła pozwalać sobie i nikomu tego, czego zakazują prawa. Nie będzie zaniedbywać i zaniedbania dopuszczać w tym, co prawa wykonywać nakazują”.

IV. Reforma sądów sejmowych. Proces Adama Ponińskiego

W orbicie szczególnych zainteresowań posłów Sejmu Wielkiego pozostawała kwestia reformy sądów sejmowych¹⁹, które miały się stać skutecznym narzędziem obrony konstytucji przed spiskiem i zdradą. Po incydentalnych decyzjach (art. 11 ustawy o komisji wojskowej z 15 grudnia 1788 r.²⁰), nowa ustawa została jednomyślnie uchwalona 17 maja 1791 r.²¹, zaś Scipione Piattoli w liście do króla uznał ją za jedną „z najważniejszych i najbardziej właściwych, aby przyspieszyć wielkie dzieło konstytucji”²².

Sądy sejmowe obejmowały swą kognicją dwa gatunki występków publicznych: przeciwko narodowi i „przeciwko naywyższemu Rzeczypospolitey rządowi” (art. VII). Do pierwszej kategorii należeć miały przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu i spokojowi publicznemu, tj. buntowanie „pospólstwa we wsiach lub miastach” czy buntowanie wojska. Występki przeciwko Rzeczypospoli-

¹⁸ Przyjęte w styczniu 1791 r. Prawa kardynalne niewzruszone, VL, vol. IX, CCXXXVI, s. 204.

¹⁹ O historycznej ewolucji por. Z. Szcząska, *Sąd Sejmowy w Polsce od końca XVI do końca XVIII w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1968, t. XX, z. 1, s. 93–124.

²⁰ VL, vol. IX, XV, s. 58.

²¹ VL, vol. IX, CCXCVII, s. 243–249.

²² List cytuje J. Dihm, *Sprawa konstytucji ekonomicznej z 1791 r. (na tle wewnętrznej i zagranicznej sytuacji Polski)*, Wrocław 1959, s. 227.

tej obejmowały gwałt i zdradę przeciwko majestatowi i innym organom państwa. Za targnięcie się na życie i osobę króla, zbrojne najechanie siedziby królewskiej groziła kara śmierci. Występki przeciw sejmowi, sejmikom lub sądom opisano w przedmiotowych ustawach i tak prawo o sejmach²³ klasyfikowało jako występki m.in. otaczanie „miejsca sejmowego wojskiem, milicją, bądź kupą zbrojną”, tamowanie deputowanym wejścia do izb, udział w sesji z bronią palną. Zagrożone śmiercią było zawiązywanie i uczestnictwo w „związках sejmowych konfederackich” i powiązanych z nimi „arbitralnych sejmach”.

Ustanowiono 36-osobowy skład sądu: 12 senatorów i 24 posłów; komplet sędzący miał się składać z minimum 15 osób. Po wyborze i złożeniu przysięgi sędziowie mieli się ukonstytuować i uchwalić ordynację, wskazującą dni posiedzeń i precyzującą szczegóły nieuregulowane w prawie. Postępowanie miało charakter jawny dla „arbitrów” z zewnątrz (poza fazami inkwizycji i namowy, tj. narady sędziowskiej), zagwarantowano wolność publikowania materiałów ze sprawy. Sąd przeprowadzał najpierw fazę inkwizycji; zebrane materiały odczytywano *in pleno*. Następnie komunikował całość ustaleń oskarżonemu i udzielał głosu jemu lub obrońcy. Przed ostateczną naradą wysłuchiwał podsumowania i finalnej konkluzji, które przygotowywali referendarze.

W wyroku sąd musiał uznać jedną z trzech możliwości, że obwiniony nie jest winny, że obwinionemu nie dowiedziono występkę, że obwinionemu „zupełnie dowiedziono występkę”. W pierwszym przypadku oskarżony odchodził wolny, ogłaszano jego „niewinność i nieskażony honor”, zaś odpowiedzialność groziła delatorowi, o ile działał w danej sprawie. W drugim przypadku sąd uznawał „wolnym od sądu i kary” zarówno oskarżonego, jak i delatora, w trzecim – uznawał oskarżonego za winnego i nakładał kary. Za winnego mógł zostać uznany tylko ten, czyj uczynek był zakwalifikowany jako przestępstwo, wymierzyć można było tylko karę znaną ustawie; precyzowano także, jakie dowody należy uznać za „zupełne, o uczynek przekonywające”. Wątpliwości względem prawa, dowodów i rodzaju kary winny być rozstrzygane na rzecz obwinionego²⁴.

²³ Seymy, VL, vol. IX, CCXCIX, s. 250.

²⁴ Zgodzić się należy, że konstrukcja procesu dowodzi nowoczesnych inspiracji w duchu „legalizmu, racjonalizmu i humanitaryzmu”; tak Z. Szcząska, *Sąd sejmowy...*, s. 121, za B. Leśnodorskim i jego pracą pt. *Beccaria w Polsce w XVIII w.*, „Nauka Polska” 1965, nr 3, s. 58.

Z kolei w „Deklaracji względem stanu teraźniejszego Rzeczypospolitej”, oblatowanej 26 maja 1792 r. Sejm ustanowił sąd sejmowy ekstraordinaryny²⁵. Za przestępstwo uznano autorstwo spisku przeciw sejmowi i legalnej władzy Rzeczypospolitej i nieodstąpienie od niego; to ostatnie rozwiązanie skierowane było bezpośrednio do „nieprzyjaciół ojczyzny”, zdrajców targowickich. Uczestnicy spisku, którzy namawialiby wojska Rzeczypospolitej do zdrady lub prosili obce wojska o pomoc, mieli być „od wszelkich prerogatyw obywatelskich oddaleni, od czci i sławy odsądzeni, i na karę śmierci skazani”.

Najsłynniejsza sprawa epoki toczyła się jeszcze przed reformą sądu, od sierpnia 1789 r. do września 1790 r., przeciwko Adamowi Ponińskiemu, podskarbiemu wielkiemu koronnemu, który w czasie sejmu rozbiorowego 1773–1775 przyjął funkcję marszałka sejmu oddając swoje usługi Rosji. Choć zaangażowanie członków parlamentu mogło wpłynąć na opóźnienie reform, procesowi przypisać należy szczególne wychowawcze i legalistyczne aspekty: „zdemonstrowanie i potępienie dygnitarza uważanego za głównego winowajcę zdrady kraju i narzędzie w ręku obcych mocarstw”, oraz przyspieszenie wykształcenia się „całkowicie już rozwiniętej odpowiedzialności konstytucyjnej”²⁶.

Uchwałę sejmową kierującą sprawę do sądu sejmowego przyjęto 19 czerwca 1789 r.²⁷ Oskarżenie objęło m.in. zarzuty „pokątnego i gwałtownego ogłoszenia siebie za marszałka sejmowego i konfederacyi koronnej, tudzież nieprawne tej godności sprawowania”, „brania pensyi zagranicznych i interesom zagranicznym, na szkodę Rzeczypospolitej służenia”, sprzedaży ustaw w czasie delegacji 1773–1775. Do listy zarzutów dodano później ofiarowanie usług sąsiedzkim mocarstwom przeciwko własnej ojczyźnie czy doprowadzenie w 1773 r. do skazania posła Tadeusza Rejtana, protestującego przeciw rozbirowi.

Wśród wylosowanych sędziów²⁸ znalazł się hetman Franciszek Ksawery Branicki, paradoksalnie także głęboko zaangażowany w wydarzenia sej-

²⁵ VL, vol. IX, CDLXIV, s. 449; szczegółowe przepisy znalazły się w ustawie o sędzie sejmowym ekstraordinarynym, VL, vol. IX, CDLXX, s. 452.

²⁶ Z. Szcząska, *Z dziejów polskiego procesu karnego. Proces Adama Ponińskiego przed sądem sejmowym*, [w:] *Lex est Rex in Polonia et in Lithuania. Tradycje prawno-ustrojowe Rzeczypospolitej – doświadczenie i dziedzictwo*, red. A. Jankiewicz, Warszawa 2008, s. 219–220.

²⁷ VL, vol. IX, LVIII, s. 98.

²⁸ VL, vol. IX, LIX, s. 98–99.

mu rozbiorowego. Poniński powołał się na okoliczność „społeczności zarzutów”, domagając się wyłączenia Branickiego²⁹, sąd odrzucił jednak wnioski³⁰. Oskarżony zabrał głos 29 sierpnia³¹, zarzucając sądowi m.in. niemożność przygotowania dostatecznej obrony. Dopiero w grudniu 1789 r. delator, Wojciech Turski, wygłosił ustne oskarżenie, w marcu 1790 r. wybrano sędziów do wysłuchania inkwizycji, które przeprowadzano od 12 lipca. Wobec przewlekających się czynności, uchwała sejmowa z 10 sierpnia³² zobligowała do pominięcia świadków oskarżenia, jeśli się nie stawią w ciągu dwóch tygodni, po kolejnych dwóch proces miał zostać zakończony.

W wyroku ogłoszonym 1 września 1790 r. sąd uznał Adama Ponińskiego winnym. Uznano za dowiedzione, że oskarżony „marszałkostwo sejmowe przywłaszczył”, doprowadził do skazania Rejtana, brał wynagrodzenie z zagranicy, brał pieniądze za uchwalanie ustaw, po skończonym sejmie fałszował publikację ustaw, haniebnie łamał prawo. Choć nie skazano go na śmierć, odsądzono go od czci, szlachectwa, tytułów i nazwiska Ponińskich, odebrano mu ordery i majątek, skazano na wieczne wygnanie³³. Poniński lekceważąco potraktował wyrok, odczytywany jako zadośćuczynienie zdrady narodowej³⁴. Co istotne, w toku procesu doszło do zbliżenia między królem a Ignacym Potockim, co otworzyło możliwość współpracy ich frakcji na niwie ustrojodawczej³⁵.

V. Zarys ukształtowania władzy wykonawczej w Konstytucji 3 Maja

Regulacje Konstytucji 3 Maja konstytuują rząd ograniczony i odpowiedzialny, art. VII zawierał regulacje w zakresie ustrojowej pozycji egzekutywy i jej odpowiedzialności. Ustrojodawca wskazał, że wolny naród powierza wła-

²⁹ Powszechnie kpiono zresztą z tej okoliczności. Z. Szcząska cytuje satyrę Franciszka Zabłockiego: „Cud boski! Ksawer z lotra dziś mściciel ojczyzny (...) dziś nie tak, Adam więźniem, Ksawer jego sędzią”. Z. Szcząska. *Z dziejów...*, s. 223, przyp. 15.

³⁰ Z. Szcząska, *Z dziejów...*, s. 223.

³¹ A. Poniński, *Głos Jaśnie Oświeconego Xcia Imci Adama Ponińskiego, Podskarbiego W. Koronnego, na Sessyi Sądów Seymowych Dnia 29. Sierpnia Roku 1789 miany*.

³² Zalecenie sądowi sejmowemu, VI, vol. IX, CLXXVI, s. 182.

³³ Z. Szcząska, *Z dziejów...*, s. 226–227.

³⁴ Ostatecznie konfederacja targowicka przywróciła Ponińskiemu szlachectwo i tytuł.

³⁵ Z. Janeczek, *Ignacy Potocki. Marszałek Wielki Litewski (1750–1809)*, Katowice 1992, s. 102.

dżę wykonawczą królowi „w radzie jego” (Straży Praw). Straż miała działać „gdzie prawa pozwalają, gdzie prawa potrzebują dozoru egzekucji, a nawet silnej pomocy”. W skład Straży wchodził prymas, minister policji, minister pieczęci, minister wojny, minister skarbu, minister pieczęci do spraw zagranicznych, dwóch sekretarzy oraz następca tronu i Marszałek sejmu, obaj bez prawa głosu. Nominacja ministrów była prerogatywą królewską. Każda z rezolucji, wydana w imieniu króla, oprócz jego podpisu powinna być zaopatrzona w kontrasygnatę ministra. Gdyby ministrowie odmówili złożenia podpisu, król powinien odstąpić od decyzji, a gdyby się przy niej upierał, marszałek powinien zwrócić się o zwołanie sejmu gotowego.

Procedura ta budziła wątpliwości w piśmiennictwie; obawiano się wywierania przez króla wpływu na ministrów, podczas gdy to oni odpowiadać mieli przed sądem osobą i majątkiem. Tadeusz Czacki pytał: „Czyliż w liczbie szesnastu ministrów król nie jednego nie znajdzie, co jego wolę ślepo dopełni i podpisem swoim skutkowanie rozkazu króla przeznaczy?”³⁶ Odpowiadał Ignacy Potocki: „Jak minister oprze się królowi? Naprzód oprze się o minister polski o prawo odpowiedzialności swojej, zasłoni życiem i majątkiem, które wyższe są nad wszelkie obietnice i dary królewskie. Po wtóre, zaufa polski minister sejmowi (...). Po trzecie, oprze się naród o własną a ogólną siłę, jak się każdy opiera naród w przypadku ostatecznym gwałtu praw i wolności swoich”³⁷.

Przepisy dotyczące monarchy przyjęły one klasyczną postać uwalniającą głowę państwa od odpowiedzialności: „osoba króla jest święta i bezpieczna od wszystkiego; nic sam przez się nie czyniący, za nic w odpowiedzi narodowi być nie może; nie samowładcą, ale ojcem i głową narodu być powinien”.

W piśmiennictwie zdawano sobie sprawę, że aby powstał umiarkowany system władzy, należy „dodać niejako jednej szali ładunku, aby uczynić zdatną dać opór drugiej”³⁸. Precyzyjne sformułowania konstytucji dotyczące egze-

³⁶ Czacki pozostawał w błędzie, tylko 5 ministrów (członków Straży) miało prawo kontrasygnaty. T. Czacki, *O konstytucji 3 Maja 1791 do JWW Zaleskiego trockiego i Matuszewicza brzeskiego litewskich posłów*, 1791, s. 67–68.

³⁷ [I. Potocki], *Na usprawiedliwienie się Jaśnie Wielmożnego Jmci Pana Dłuskiego Podkomorzego i Posła Województwa Lubelskiego, z Manifestu przeciwko Ustawie 3. Maja Roku 1791 Odpowiedź*, b.m.w. [1791], b. pag.

³⁸ *Mysł obywatela o nowej konstytucji*, b.m.w., b.r., reprint: *Za czy przeciw Ustawie Rządowej. Walka publicystyczna o Konstytucję 3 Maja*. Antologia, red. A. Grześkowiak-Krwawicz, Warszawa 1992, s. 46.

kutywy uznawano za zaletę; w opinii anonimowego autora: „nic lepiej zabezpieczać nie może wolność jak to tak ostre opisanie ministrów, które nie tylko w samym prawie trzeciego znajduje się, ale szesnastego maja jeszcze ostrzejszym jest zrobione, tak dalece, że król choćby i najgorzej chciał, nie będzie nigdy mógł uszkodzić wolności”³⁹.

VI. Odpowiedzialność członków Straży Praw

Rozwiązania systemowe Konstytucji 3 Maja przewidywały dwojaką odpowiedzialność członków Straży – o charakterze politycznym, powiązaną z utratą zaufania przez Sejm, oraz zmodernizowaną odpowiedzialność karną⁴⁰.

Sejm w izbach połączonych mógł żądać zmiany ministra w urzędzie lub w Straży większością dwóch trzecich głosów, w tajnym głosowaniu. Król był zobowiązany natychmiast na miejsce takiego ministra nominować innego. Procedurę uregulowano w art. XIV, *18vo* prawa o sejmach. Sekretarze mieli rozdawać posłom i senatorom rejestr wszystkich ministrów, w Straży i zasiadających w komisjach rządowych, celem przeprowadzenia głosowania. Na stole miał stać pusty wazon; po okazaniu miał on zostać zamknięty kluczami, z których jeden powierzano marszałkowi, drugi marszałkowi sejmu, trzeci królowi. Każdy wywołany poseł i senator miał zakreślić nazwisko ministra, którego wymiany „z przyczyny nieufności” sobie życzył, i złożony rejestr wrzucić do wazonu. Po publicznym otwarciu wazonu, rejestry powinny być wyjęte, a głosy przeliczone na tej samej sesji. Jeśli na któregoś z ministrów oddano dwie trzecie głosów, musiał być „oddalony od urzędu”. „Oddalenie” nie mogło formalnie szkodzić jego „sławie i prawom obywatelskim”, skutko-

³⁹ Punkta, które najwięcej zdają się zastanawiać umysły obywatelów nad prawem trzeciego maja zapadłym, a piątego maja jednomyślnością uwieńczonym, b.m.w., b.r.w., reprint: *Za czy przeciw...*, s. 30.

⁴⁰ Proces ewolucji odpowiedzialności egzekutywy w ostatnich dekadach I Rzeczypospolitej omówił w obszernym studium Z. Szcząska, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XXVII, z. 1, 1975, s. 55–107. Por. też idem, *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII-XIX w.*, [w:] *Wiek XVIII. Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, red. A. Zahorski, Warszawa 1974, s. 339–354; M. Rakowski, *System parlamentarno-gabinetowy do I Wojny Światowej*, Warszawa 2016, s. 101–110.

wało jednak niemożnością uzyskania powtórnej nominacji przez najbliższe sześć lat. Marszałkowie powinni przeprowadzać procedurę w określonym czasie, bez dopominania się posłów.

Jeden z krytyków pisał: „Można ministra przestępnego na początku sejmku dwoma trzecimi wotów sekretnych przeciwko trzeciej podkreślić i zrzucić. Lecz pytam się, co za nadgroda dla skrzywdzonych przez niego albo co to za bezpieczeństwo dla narodu, że zły człowiek dwa lata grzeszący, depczący prawa, gwałcący swobody, wolności będzie zrzucenym, kiedy na miejscu jego król gorszego nominować może⁴¹. Inni, jak Tomasz Dłuski, uważali tę instytucję za osłabienie ministrów wobec króla: „przy tak wielkiej nadanej królom mocy przez tę rewolucyjną Ustawę wart uwagi wazon, na każdym sejmie wystawiać się miany, który i dla najcnotliwszego ministra grobem być może, gdy dekretem, bez skargi, ekskuzy i sądu⁴². Z tymi obawami polemizował Potocki, wskazując, że „wazon” wziął się przeciw z nieufności, że „odpowiedzialność ministrów jest tylko omamieniem narodu, że nikt na sejmie ministra donosić, skarżyć, sądzić nie ośmieli się i nie zdoła. Zrażona gorliwość posłów wzięła się do środka, który bez doniesienia, skargi i sądu grozi wszelako ministrom⁴³.

Drugi typ odpowiedzialności wyrażał się w zasadzie „ściślej odpowiedzi [Straży] Narodowi za wszelkie onych przestępstwa”. Gdyby deputacja sejmowa wyznaczona do kontroli czynności Straży dostrzegła naruszenia, połączone izby powinny skierować sprawę do sądu sejmowego „po sprawiedliwe i wyrównujące przestępstwu ich ukaranie, lub przy dowiedzionej niewinności od sprawy i kary uwolnienie”. Procedurę sprecyzowano w art. XIV prawa o sejmach. Połączone izby parlamentu wysłuchiwały sprawozdań deputacji kontrolujących Straż i komisje rządowe. Sprawozdania powinny wskazywać, czy deputacja dostrzegła „czyny naganne” lub też czy obywatele wnieśli oskarżenia względem kontrolowanego organu. W przypadkach „naruszenia praw,

⁴¹ *Mysł obywatela...*, s. 41.

⁴² T. Dłuski, *JW. JP Tomasz Dłuskiego Podkomorzego Generalnego Województwa Lubelskiego i z tegoż Województwa Posła Seymu Walnego Warszawskiego usprawiedliwienie się przed publicznością z Manifestu przeciwko Ustawie Dnia 3. Maia Ru terażniejszego 1791 nastąpioney, w Grodzie Warszawskim zaniesionego, swym, i JW. Józefa Suffczyńskiego Starosty Dypułyckiego Kolegi swego Imieniem wyrażone*, b.m.w., b.r. [1791].

⁴³ [I. Potocki], *Na usprawiedliwienie się...*, b. pag.

utruty skarbu Rzplitey i publicznych funduszów (...) ze szkodą kraiu, i nadwyrężeniem spokoynoŝci publiczney” deputacja powinna wnioskować do izb o odesłanie sprawy do sądu sejmowego. Izby podejmowały decyzję o skierowaniu zaskarżenia przed sąd zwykłą większością głosów.

Tę odpowiedzialność, nazywając ją bezpośrednio „konstytucyjną”, chwalił Potocki, podkreślając, że nie jest to odpowiedzialność za „zdrożność króla”, lecz za własny podpis ministra⁴⁴. Choć Dłuski krytykował sam fakt transferu odpowiedzialności na ministra kontrasygnującego, powszechniejsza była obawa, że wobec osłabienia parlamentu karna odpowiedzialność ministrów w ogóle nie będzie efektywna. Krótki okres obowiązywania przepisów nie pozwalała na stwierdzenie, czy obawy krytyków były uzasadnione.

VII. Podsumowanie

Opisane instytucje prawne należały ówczesnie do kluczowych zagadnień ustrojowych. Schemat odpowiedzialności, swoistego polskiego modelu hamowania władz zbudowano kunsztownie, łącząc tradycyjne elementy z założeniami transferowanymi z zagranicy. Był to eksperyment na rzecz stworzenia wydajniejszej egzekutywy. Nie pojawił się jeszcze rzecz jasna system gabinetowy, nie istniał organ premiera, a co za tym idzie, odpowiedzialność solidarna, jednak przyjęte rozwiązania należy umiejscowić na drodze do rządów parlamentarnych. Śmiałe koncepcje, jak odpowiedzialność polityczna, mogły stanowić istotny element „umiarkowanego” ukształtowania władz. Stabilność nowego porządku miała być zapewniona za pomocą ustanowienia nadrzędności konstytucji i rozwiniętych form penalizacji jej naruszeń. Nie sposób udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie omówionych elementów reformy wynikało z podejścia systemowego realizowanego w takim wymiarze, na ile pozwalał na to układ polityczny czy też pozostawało głównie próbą zabezpieczenia przed próbami obalenia nowego porządku. Bezsprzecznie jednak ustrojodawca stworzył ciekawe, hybrydowe instytucje, a rodzima publicystyka opatrzyła je uniwersalnymi komentarzami, zasługującymi na wprowadzenie do światowych badań nad historią zasady praworządności.

⁴⁴ Ibidem.

Literatura

- Za czy przeciw Ustawie Rządowej. Walka publicystyczna o Konstytucję 3 Maja. Antologia, red. A. Grześkowiak-Krwawicz, Warszawa 1992.
- Skrzetuski W., *Mowy o główniejszych materyjach politycznych*, Warszawa 1773.
- Dihm J., *Sprawa konstytucji ekonomicznej z 1791 r. (na tle wewnętrznej i zagranicznej sytuacji Polski)*, Wrocław 1959.
- Dippel H., *Modern constitutionalism. An introduction to a history in need of writing*, „The legal history review/Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis/Revue d'histoire du droit” 2005, T. LXXIII.
- Dworkin R., *Keynote Speech*, [w:] *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in co-operation with the Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom and the Bingham Centre for the Rule of Law under the auspices of the United Kingdom Chairmanship, of the Committee of Ministers of the Council of Europe Conference on “The Rule of Law as a Practical Concept”, London, 2 March 2012. Reports*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2013\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2013)016-e).
- Grześkowiak-Krwawicz A., *Regina liberartis, Wolność w polskiej myśli politycznej XVIII w.*, Gdańsk 2006.
- Janeczek Z., *Ignacy Potocki. Marszałek Wielki Litewski (1750–1809)*, Katowice 1992.
- Kucharski T., *Konstytucje „egzorbitancyjne” w Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2002, t. LXIV, z. 2.
- Leśnodorski B., *Beccaria w Polsce w XVIII w.*, „Nauka Polska” 1965, nr 3.
- Rakowski M., *System parlamentarno-gabinetowy do I Wojny Światowej*, Warszawa 2016.
- Szcząska Z., *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII–XIX w.*, [w:] *Wiek XVIII. Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, red. A. Zahorski, Warszawa 1974.
- Szcząska Z., *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1.
- Szcząska Z., *Sąd Sejmowy w Polsce od końca XVI do końca XVIII w.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1968, t. XX, z. 1.
- Szcząska Z., *Z dziejów polskiego procesu karnego. Proces Adama Ponińskiego przed sądem sejmowym*, [w:] *Lex est Rex in Polonia et in Lithuania. Tradycje prawno-ustrojowe Rzeczypospolitej – doświadczenie i dziedzictwo*, red. A. Jankiewicz, Warszawa 2008.
- Tarnowska A., *“To Which Constitution the Further Laws of the Present Sejm Have to Adhere to in All...” Constitutional Precedence of the 3 May System*, [w:] *Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity. From Old Liberties to New Precedence*, red. U. Müßig, *Law Studies in the History of Law and Justice*, vol. 12, Springer 2018.

Tarnowska A., *“Willing that the Guard of Law should be responsible to the Nation for their action...” Justiciability of power in the Era of Polish May Constitution of 1791*, „Giornale di Storia costituzionale/Journal of the Constitutional History” 2019, n. 37 iss. 1.