

WOJCIECH SZCZYGIELSKI

Uniwersytet Łódzki

Polskie priorytety sejmowe w reformie ustroju państwa w okresie Oświecenia (1764–1792)

Dominująca rola Sejmu w życiu politycznym dawnej Rzeczypospolitej w jednoznaczny sposób określała preferencje przeobrażeń ustrojowych w tak niezbędnym, dla XVIII stulecia, procesie reformy władz ustawodawczych i wykonawczych państwa. Wyznaczały je działania dokonujące się pod auspicjami Sejmu, przemiany, akcentujące wiodącą jego rolę w strukturze władz Rzeczypospolitej. Tak pojmowane preferencje identyfikuję z pojęciem priorytetów sejmowych, określających proces przekształceń ustrojowych państwa w okresie Oświecenia. Rzecz więc w tym, że wszelka reforma, aby była skuteczna, musiała wychodzić z Sejmu, przy czym wyraźnie widoczny u progu czasów Oświecenia kryzys polskiego sejmowania powodował, że reforma ta nie tylko musiała wychodzić z Sejmu, ale i od Sejmu musiała się zaczynać. Natomiast dokonujący się w tych warunkach proces reformowania władz wykonawczych państwa przybierał charakter szczególny, w rezultacie czego formacja wykonawcza uzyskiwała postać wydziałów sejmowych, mających pełnić funkcje zastępcze wobec Sejmu, lub była, w najbardziej skrajnie pojmowanych koncepcjach, wprost utożsamiana z Sejmem. Reformowano Rzeczpospolitą w duchu samorządności i w zgodzie ze standardami państwa obywatelskiego, tak jak rozumiała to oświecona ziemiańska szlachta.

Sejm walny składał się od zarania XVI w. z króla, senatu i przedstawicielstwa szlachty niesenatorskiej, utożsamianej z izbą poselską. Mówimy zwykle o trzech stanach sejmujących. Z uwagi na wiodącą rolę szlachty w życiu społeczno-politycznym Rzeczypospolitej, utrwalony w ciągu XVI stulecia ustrój określany bywa mianem demokracji szlacheckiej czy – w nawiązaniu do trójstanowego układu sił politycznych w państwie – pojęciem mieszanej

formy rządów lub monarchii mieszanej (*monarchia mixta*). Model polskiego parlamentaryzmu, jak się przyjmuje, różnił się: „w znacznym stopniu od przeważających w ówczesnej Europie form zgromadzeń stanowych”, wykazując zbieżności z rozwiązaniami węgierskimi i angielskimi, gdy o wszystkim: „decydował *consensus* króla i obu izb parlamentu”¹. W ten sposób poprzez Sejm walny, który zdominował ustrój Rzeczypospolitej, przewyciężała Polska, przynajmniej teoretycznie, tak typowy dla średniowiecza dualizm władzy pomiędzy czynnikiem monarchicznym a społecznym, powołując do życia instytucję, która stała się platformą, skupiającą we współdziałaniu politycznym, we wzajemnym dialogu i konsensusie trzy podstawowe podmioty polityczne państwa².

Utrwalony w ciągu XVI stulecia ustrój demokracji szlacheckiej uznawany jest za jedną z historycznie ukształtowanych form demokracji europejskiej³. Formując Sejm walny w postaci, jaką uzyskał w okresie Odrodzenia, wpisywała się Polska w ów wielki nurt europejskiej kultury politycznej, w którym wyraźnie zaakcentowane są preferencje dla wartości demokratycznych i wolnościowych, kształtowania społeczeństwa obywatelskiego.

Sejm walny zajmował się nie tylko ustawodawstwem, spełniał zarazem cały szereg innych zadań, kształtując bieżącą politykę państwa, wpływając na funkcjonowanie władz centralnych Rzeczypospolitej. Utożsamiany był z pojęciem Rzeczypospolitej⁴, a „sejmująca w trzech stanach Rzeczpospolita [...] uchodziła za synonim państwa i narodu”⁵. W sposób szczególnie trafny oddawał te kwestie

¹ J. Bardach, *O stawianiu się Sejmu polskiego we współczesnej historiografii*, [w:] *Parlamentaryzm w Polsce we współczesnej historiografii*, red. J. Bardach przy współudziale W. Sudnik, Warszawa 1995, s. 45–46.

² Na problem ten zwrócił już uwagę: O. Balzer, *Z zagadnień ustrojowych Polski*, Lwów 1917, s. 14–15. Jako: „swoisty dramat” określa się fakt, iż owa jedność trzech stanów stała się z czasem przejawem rozdarcia wewnętrznego Rzeczypospolitej (H. Olszewski, *Funkcjonowanie sejmu w dawnej Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1983, t. XXXV, z. 1, s. 151).

³ J. Bardach, *O genezie sejmu polskiego*, [w:] *VIII Powszechny Zjazd Historyków Polskich w 1958. Referaty i Dyskusja*, [cz.] 7, *Historia państwa i prawa*, red. Z. Kaczmarczyk, Warszawa 1959, s. 5. Przyjmuje się, iż tradycje sejmu staropolskiego lokują go: „w rządzie najstarszych i mających największe dokonania w różnych dziedzinach życia parlamentów Europy i świata” (idem, *Sejm dawnej Rzeczypospolitej jako najwyższy organ reprezentacyjny*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1983, t. XXXV, z. 1, s. 147).

⁴ B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788–1792). Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951, s. 111; R. Łaszewski, *Sejm polski w latach 1764–1793. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1973, s. 9.

⁵ H. Olszewski, *Funkcjonowanie...*, s. 150.

u progu Oświecenia Stanisław Konarski, mówiąc: „stać Polska bez sejmów nie może [...] Póty Rzeczypospolitej, póki sejmów”⁶.

Pierwszoplanową rolę w utrwaleniu parlamentarno-wolnościowych form życia politycznego w Rzeczypospolitej przypisać należy niezwyczajnej wprost aktywności politycznej szlachty okresu Odrodzenia i jej współdziałaniu z królem, dzięki czemu Sejm polski w czasach Zygmunta Augusta osiągnął apogeum swojego rozwoju⁷. Szlachta egzekucyjna potrafiła ukształtować, jak to się określa, gmach państwa i społeczeństwa obywatelskiego, z szerokim zakresem uprawnień wolnościowych, rozbudowaną samorządnością sejmikową, realnym współdziałaniem narodu politycznego w rządach⁸. Jednakże szczególne okoliczności polityczne związane z dramatycznym załamaniem się wzajemnej współpracy czynnika społecznego z królem, mniej więcej od przełomu XVI i XVII w., niebывwały w ciągu XVII stulecia wzrost znaczenia magnaterii w życiu kraju i zepchnięcie szlachty na pozycje defensywne, do partykularza sejmikowego, to czynniki, które powodowały, iż Sejm polski nie wykazywał już od schyłku XVI w. tej dynamiki rozwoju, jaka cechowała go w okresie Odrodzenia. Niemniej ukształtowany w XVI w. nowy system sprawowania władzy, z wiodącą w nim rolą Sejmu walnego, przez długie dziesięciolecia, aż po połowę XVII w., spełniał swe zadania w sposób konstruktywny, lepiej lub gorzej, ale raczej lepiej niż gorzej⁹. Przejmujący inicjatywę polityczną w państwie czynnik magnacki, wysuwając się na pozycję moderatora w kształtowaniu wzajemnych relacji między tronem a wolnością, zdeorganizował skutecznie prace i działania Sejmu, zwichrzył równowagę systemu monarchii mieszanej w dotychczasowej jej postaci, umożliwiając w miarę konstruktywne funkcjonowanie całego systemu. Kryzys, o którym mowa, był rozległy i głęboki, trawił nasze życie parlamentarne przez całe stulecie, a w sposób najbardziej wymowny wyobrażało go *liberum veto*, u źródeł którego legła właśnie, jak się przyjmuje: „prepotencja możnowładztwa”¹⁰. Zarazem nie można nie dostrzegać niekorzystnych

⁶ S. Konarski, *O skutecznym rad sposobie albo o utrzymywaniu ordynaryjnych sejmów*, [t.] I, Warszawa 1923, s. 18, 175.

⁷ K. Grzybowski, *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959, s. 314-317 oraz *passim*.

⁸ A. S. Kamiński, *Historia Rzeczypospolitej wielu narodów 1505-1795. Obywatele, ich państwa, społeczeństwo, kultura*, Lublin 2000, s. 32-33. Autor posługuje się też pojęciem szlachty obywatelskiej (*ibidem*, s. 56).

⁹ Por. np. J. Maciszewski, *Polska kultura polityczna Polski „złotego wieku”*, [w:] *Dzieje kultury politycznej w Polsce*, red. J. Gierowski, Warszawa 1977, s. 13.

¹⁰ W. Konopczyński, *Liberum veto. Studium porównawczo-historyczne*, Kraków 1918, s. 430.

zmian zachodzących po stronie samej szlachty. Znalazły one wyraz, najogólniej rzecz ujmując, w załamywaniu się dyscypliny demokratycznej czynnika społecznego¹¹. Próby przewyciężenia tego kryzysu w ciągu drugiej połowy XVII i pierwszej połowy XVIII w. z różnych względów okazały się nieskuteczne. U schyłku XVII w. coraz drastyczniej ujawniała się sytuacja, iż polski system monarchii mieszanej, wspierający się teoretycznie na wzajemnej równowadze trzech podmiotów politycznych, nie wytrzymuje próby życia w dłuższej skali czasowej. Jak się przyjmuje w literaturze przedmiotu, już w początkach czasów saskich znacząca część społeczności szlacheckiej opowiadała się za potrzebą przeprowadzenia reform ustrojowych. Rzecz jednak w tym, pomijając okoliczności zewnętrzne, że jedni upatrywali główny ośrodek władzy w Sejmie, inni w królu i w „rządzie”¹². W rezultacie, pomimo wielu ciekawych pomysłów reformatorskich, kryzys pogłębiał się.

Od zarania XVIII w. stało się jednak rzeczą oczywistą, że zasadnicza reforma Rzeczypospolitej wymaga zmiany układu sił politycznych w państwie. Rzecz szła o wyniesienie posesoryjnej szlachty do roli rzeczywistego suwerena Rzeczypospolitej, zapewnienie obywatelskiej szlachcie realnego współudziału we władzy na szczeblu centralnym. Przełomowe znaczenie w tym względzie odegrały pomysły Stanisława Dunin Karwickiego, związane z zanegowaniem upowszechnionej w świadomości społecznej idei monarchii mieszanej, akcentujące potrzebę rzeczywistego utrwalenia w Rzeczypospolitej przewagi stanu szlacheckiego nad stanem królewskim i senatorskim, a więc eksponujące rolę reprezentowanego przez społeczność szlachecką pierwiastka demokratycznego w ramach owej koncepcji mieszanej formy rządów, kosztem: monarchicznego i arystokratycznego¹³. To właśnie Stanisławowi Dunin Karwickiemu przypisać należy prekursorską rolę w przełożeniu tych założeń na instytucjonalne rozwiązania mające sprostać owym planom. Sformułował on koncepcję Sejmu nieustającego, rządzącego, obradującego ustawicznie,

¹¹ Pojęcie to wprowadził do obiegu naukowego J. Siemieński, *Polska kultura polityczna wieku XVI*, [w:] *Kultura staropolska*, Kraków 1932, s. 137.

¹² J. Gierowski, *Polska, Saksonia i plany absolutystyczne Augusta II*, [w:] *Polska w epoce Oświecenia. Państwo – społeczeństwo – kultura*, red. B. Leśnodorski, Warszawa [1971], s. 74; idem, *U źródeł polskiego Oświecenia*, [w:] *Wiek XVIII. Polska i świat. Księga poświęcona Bogustawowi Leśnodorskiemu*, Warszawa 1974, s. 45–46; J. Staszewski, *Pomysły reformatorskie czasów Augusta II*, „Kwartalnik Historyczny” 1975, R. LXXXII, nr 4, s. 736 i n.

¹³ S. Grodziski, *Stanisława Dunin Karwickiego poglądy na formę rządów w Polsce*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków [1971], s. 93–94.

w tym samym składzie poselskim przez okres całej kadencji, łączącego władzę ustawodawczą z wykonawczą. Tę ostatnią urzeczywistniać miał dzięki podziałowi na odrębne izby wyspecjalizowane właśnie w zakresie kompetencji „rządowo-administracyjnych”¹⁴. Miał to więc być Sejm wielowładny¹⁵, podniesiony do roli pierwszoplanowego organu w strukturze władz państwa. Istotę rzeczy sprowadzano do prostego, na pozór zdroworozsądkowego argumentu, iż ci, co stanowią prawo, powinni je zarazem wcielać w życie, gdyż w ten właśnie tylko sposób zapewnić można zgodne z intencjami ustawodawcy funkcjonowanie szlacheckiego modelu państwa, uwalniając kraj od najrozmaitszych nadużyć złych ministrów, wichrzycielskich działań magnaterii czy ewentualnie nieodpowiedzialnych zakusów króla na wolnościowy system sprawowania władzy. Takie właśnie rozwiązania instytucjonalne, jak proponował to Stanisław Dunin Karwicki, położyć miały kres wyobrażanej dotychczas przez monarchię mieszaną, pozornej w gruncie rzeczy, równowadze sił, doprowadzając do zapewnienia faktycznej w państwie przewagi obywatelskiej szlachcie. Sejm stać się miał głównym w strukturze władz państwa organem dzięki ustawicznemu funkcjonowaniu i organicznemu zespoleniu kompetencji ustawodawczych z wykonawczymi.

Jednakże ani pomysły Stanisława Dunin Karwickiego, ani utrzymane w podobnym duchu propozycje, przypisywane Stanisławowi Leszczyńskiemu¹⁶, nie doczekały się realizacji w czasach saskich. Nawiązano do nich, i to z pełnym powodzeniem, dopiero u schyłku XVIII stulecia. Propozycja powołania Sejmu nieustającego, rządzącego, łączącego prerogatywy ustawodawcze z wykonawczymi, a więc sprawującego w sposób bezpośredni funkcje rządowo-administracyjne,

¹⁴ H. Olszewski, *Doktryny prawno-ustrojowe czasów saskich (1697–1740)*, Warszawa 1961, s. 96 i n. (tu też o koncepcjach przypisywanych Stanisławowi Leszczyńskiemu – s. 262 i n.); J. Michalski, *Kilka uwag o koncepcji sejmu rządzącego w XVIII w.*, „Śląski Kwartalnik Historyczny Sobótka” 1982, R. XXXVII, nr 3–4, s. 244.

¹⁵ Zob. o tym pojęciu: K. Grzybowski, *Historia doktryn politycznych i prawnych. Od państwa niewolniczego do rewolucji burżuazyjnych*, Warszawa 1967, s. 422. Do idei tego Sejmu jako nieustającego, rządzącego nawiązali u schyłku XVIII w.: Stanisław Staszic i Hugo Kołłątaj (W. Szczygielski, *Sejm nieustający. Batalia parlamentarna o jego urzeczywistnienie i rola w życiu politycznym Rzeczypospolitej u schyłku XVIII wieku*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2002, R. 1, nr 1, s. 33 i n., 57–58).

¹⁶ Autorstwo Stanisława Leszczyńskiego w odniesieniu do *Głosu wolnego* zanegował E. Rostworowski, *Czy Stanisław Leszczyński jest autorem Głosu wolnego?*, [w:] idem, *Legendy i fakty XVIII w.*, Warszawa 1963, s. 67 i n. Por. też: *Wielka Historia Polski*, t. III, cz. 1, Warszawa 2003, s. 388 (partia autorstwa J. A. Gierowskiego).

jawić się mogła w początkach XVIII w. jako pomysł nazbyt radykalny w swej jednostronności rozwiązań, a poniekąd i nieco utopijny. Nade wszystko realizację owej propozycji uniemożliwiała zbyt słabe jeszcze w pierwszych dziesiątkach lat XVIII w. zaktywizowanie polityczne posesoryjnej, obywatelskiej szlachty. Zabrakło też społeczności szlacheckiej niezbędnego w tej sytuacji wsparcia ze strony znaczących elit politycznych kraju. Niemniej przesłanie wpływające z owych koncepcji, aby zapewnić średniej szlachcie rzeczywisty współudział w rządach Rzeczypospolitej spotkało się z dużym uznaniem społecznym i zdominowało najbardziej znaczące propozycje reformatorskie¹⁷. Starano się to jednak uczynić w nieco inny sposób, mniej radykalny, uwzględniający dotychczasowy układ sił politycznych w Rzeczypospolitej. Celowi temu służyć miało już od pierwszej połowy XVIII w. odwołanie się do idei Sejmu stałego, a więc pracującego w ramach określonych sesji, zawsze możliwego do zwołania, ale nie obradującego ustawicznie i nie sprawującego bezpośrednio funkcji wykonawczych. Wiodącą rolę odegrały przy tym próby wyzyskania potencjalnych możliwości strukturalnych tkwiących w modelu ustrojowym monarchii mieszanej, z korzyścią dla szlachty w postaci wydziałów sejmowych, określanych też mianem wydziałów stanowych¹⁸. Traktowane są one jako rozwiązania ustrojowe wieńczące w naturalny sposób model demokracji szlacheckiej w sferze wykonawczej¹⁹. Formacja wykonawcza, wyprowadzana z republikańskiego kanonu suwerenności sejmowej, przybierając postać wydziałów sejmowych, jawiła się jako władza zastępcza wobec Sejmu. Tak pojmowana rola władz wykonawczych urastała w zdominowanych przez reformę cza-

¹⁷ J. Staszewski, *Reformowanie Rzeczypospolitej przed Sejmem Wielkim*, [w:] *Konstytucja 3 maja. Prawo – polityka – symbol. Materiały z sesji Polskiego Towarzystwa Historycznego na Zamku Królewskim w Warszawie 6–7 maja 1991*, red. A. Grześkowiak-Krwawicz, Warszawa 1992, s. 9–10.

¹⁸ Pojęciem wydziałów sejmowych posługują się: O. Balzer, *Konstytucja Trzeciego Maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej z r. 1791*, Lwów 1907, s. 51; W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 60. Do pojęcia wydziałów stanowych odwołują się: *ibidem*, s. 41; R. Łaszewski, *op. cit.*, s. 20. Mówi się też, iż były to organy wspierające się na zasadzie delegacji stanowej (W. Konopczyński, *Rząd a Sejm w dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pamiętnik V Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Warszawie 28 listopada do 4 grudnia 1930 r.*, t. I, *Referaty*, Lwów 1930, s. 205–206) czy też stanowiące emanację Sejmu (H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, [Warszawa] 1975, s. 48).

¹⁹ W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 60 i n.; J. A. Gierowski, *Rzeczypospolita szlachecka wobec absolutystycznej Europy*, [w:] *Pamiętnik X Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich w Lublinie 17–21 września 1968 r.*, *Referaty*, [t.] III, Warszawa 1971, s. 121; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 44, 48.

sach Oświecenia do rangi wiodącego kanonu kultury szlachecko-republikańskiej²⁰.

Zasadniczy, oświeceniowy przełom reformatorski związać należy z działalnością polityczną Familii i jej orientacją na współdziałanie z ziemiańską, posesoryjną szlachtą. Czartoryscy, w dążeniu do przejęcia inicjatywy politycznej w kraju, zaakcentowali wiodącą rolę Sejmu w strukturze władz Rzeczypospolitej, wprowadzając do praktyki rozwiązań ustrojowych koncepcję zastępczego, w stosunku do Sejmu, charakteru władz wykonawczych w postaci kolegialnych resortów administracyjnych jako wydziałów sejmowych. Nawiązując po części do poglądów bliskich Karwickiemu, starali się jednak w nieco inny sposób wyeksponować rolę posesoryjnej szlachty w życiu politycznym państwa. Miałyby to być szlachecki model państwa, poddanego swoiście pojmanemu dyktatowi oligarchiczno-republikańskiemu²¹. Jednakże wspólny „sejmowy” mianownik owych wspomnianych już nowych trendów republikańskich zapewniał Czartoryskim dość dużą popularność wśród obywatelskiej szlachty. I chociaż trudno by mówić o pełnej identyfikacji poglądów szlachty z inicjatorami przewrotu polityczno-reformatorskiego z 1764 r., to jednak mogli liczyć Czartoryscy na znaczne poparcie czynnika społecznego. Czynili też wszystko, co w ich mocy, aby stać się niekwestionowanymi liderami politycznymi obywatelskiej szlachty. Starannie zabiegali o umocnienie tego wizerunku, a zabiegi ich w tym względzie przybierały wprost postać działań o wymiarze populistycznym²². To właśnie Familia, a nie opozycja, posiadała, jak się

²⁰ Por. J. Michalski, *op. cit.*, s. 246; W. Szczygielski, *Sejm gotowy i władza typu Straży (z badań nad percepcją społeczną reformy ustroju państwa w czasach Sejmu Wielkiego)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2003, R. II, nr 1(3), s. 93. Zob. też: *Dyaryusz Sejmu ordynaryjnego pod Związkiem Konfederacji Generalnej Obojga Narodów w Warszawie rozpoczętego roku Pańskiego 1788*, [wyd. J. P. Łuszczewski], t. I, cz. 1, Warszawa [1789], s. 76 (postulowano się pojęciem: „zastępcze”, wobec Sejmu „magistratury” – głos Aleksandra Romiszowskiego, posła krakowskiego na sesji z 17 X 1788 r.).

²¹ E. Rostworowski, *Ostatni król Rzeczypospolitej. Geneza i upadek Konstytucji 3 maja*, Warszawa [1966], s. 38, 42, 57 („Na miejsce anarchicznej oligarchii chcieli wprowadzić oligarchię rządną”, przy czym, jak dodaje autor, przeprowadzone przez Familię w latach 1764–1766 reformy, w swej obiektywnej wymowie: „powinny dogadzać średniej szlachcie ziemiańskiej”). Stanowili też Czartoryscy najsilniejsze ugrupowanie polityczne (*ibidem*, s. 32; A. Czaja, *Lata wielkich nadziei. Walka o reformę państwa w drugiej połowie XVIII w.*, Warszawa 1992, s. 54). Zob. o szlacheckich zwolennikach Familii: Z. Zielińska, *Walka „Familii” o reformę Rzeczypospolitej 1743–1752*, Warszawa 1983, s. 342 i n.

²² *Historia sejmów polskiego*, t. I, *Do schyłku szlacheckiej Rzeczypospolitej*, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 355–356 (partia autorstwa J. Michalskiego); K. Ziolkowska, *Stanisław August Poniatowski*, Wrocław [1998], s. 135.

przyjmuje, przewagę wśród szlachty już w 1764 r.; na Sejmie w 1766 r. przewaga ta była bardzo duża²³. Jej kres położyła dopiero brutalna interwencja Rosji w sprawy polskie, a następnie wydarzenia polityczne związane z konfederacją barską i pierwszego rozbioru Rzeczypospolitej. Po 1775 r. Nowa Familia rozwinęła utrzymaną w nowoczesnym duchu opozycyjną działalność parlamentarną, przygotowując się do ponownego przejęcia pełni władzy w państwie, opierając się na obywatelskiej szlachcie i w ścisłym z nią współdziałaniu²⁴.

Reforma ustroju państwa okresu Oświecenia, zgodnie z tym co powiedziano wcześniej, rozpocząć się musiała od naprawy polskiego sejmowania. I istotnie tak się stało. Szczególne okoliczności polityczne, w jakich znalazła się Rzeczpospolita, narzucały Familii określone ramy działania. Ograniczające suwerenność Rzeczypospolitej mocarstwa ościenne, a zwłaszcza Rosja, nie wyrażały bowiem zgody na globalną reformę sejmową²⁵. Trzeba się było chwytać rozwiązań tymczasowych, doraźnych, posiadających charakter typowych półśrodków, na które wyrażała przyzwolenie Rosja. I wyzwaniom tym Familia sprostała. Historyczną zasługą Czartoryskich było zwrócenie uwagi na możliwość posłużenia się szlachecką instytucją konfederacji w odniesieniu do funkcjonowania Sejmu i zaprowadzenia w ten sposób zasady większościowej w pracach parlamentu²⁶. Odwołując się do idei konfederacji generalnej, nadając Sejmowi oblicze konfederackie, przejęli pełnię władzy nad Rzeczpospolitą w latach 1764–1766 i przeprowadzili szereg znaczących reform. Kwestionując ducha monarchii mieszanej, związanego z ucieraniem kompromisów

²³ E. Rostworowski, *Ostatni król Rzeczypospolitej...*, s. 44; *Historia sejmu polskiego*, t. I, s. 355 (partia autorstwa J. Michalskiego); Z. Zielińska, *Zabiegi Rosji o zachowanie liberum veto i o gwarancję w okresie bezkrólestwa 1763–1764 r.*, „Kwartalnik Historyczny” 2004, R. CXI, nr 3, s. 78, 87; T. Szwaciński, *Sejmiki poselskie przed konwokacją 1764 r.*, *ibidem*, 2006, R. CXIII, nr 1, s. 55.

²⁴ A. Stroynowski, *Opozycja sejmowa w dobie rządów Rady Nieustającej. Studium z dziejów kultury politycznej*, Łódź 2005, *passim*.

²⁵ W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 232; *Historia sejmu polskiego*, t. I, s. 352–353, 356 (partia autorstwa J. Michalskiego); Z. Zielińska, *Zabiegi Rosji...*, s. 64, 71, 80, 87.

²⁶ Instytucja konfederacji sejmowej uzyskała przyzwolenie Rosji, choć nadzieje w niej lokowane przez Petersburg i Familię różniły się (Z. Zielińska, *Studia z dziejów stosunków polsko-rosyjskich w XVIII wieku*, [Warszawa 2001], s. 64 i n.). Zob. też niżej o próbach ograniczenia zasady liberum veto poprzez reformę władz wykonawczych. Należy też mieć na uwadze fakt, iż dzięki reformatorskiej inicjatywie Czartoryskich z 1764 r. zasada większościowa w coraz szerszym wymiarze przenikała do życia sejmikowego (A. Lityński, *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988, s. 57 i n.).

i pacyfikacja, dążyli do ugruntowania swej władzy poprzez bezwzględne złamanie opozycji i całkowite podporządkowanie jej sobie, posługując się rozbudowanym „aparatem wykonawczo-represyjnym” generalnego związku. Zarzucając koncepcję Sejmu pacyfikacyjnego, wprowadzając nową „formułę konfederacji”, doprowadzili, jak się przyjmuje, do swoistego zamachu stanu. Założenia wypływające z ducha konfederacji generalnej Czarotoryskich przekładały się w naturalny sposób na funkcjonowanie sejmów skonfederowanych. Dążenie do bezwzględnego narzucenia woli związku konfederackiego parlamentarnej mniejszości, odejście od idei uciekania konsensusu, kształtowania kompromisów w pracach ustawodawczych, stanowiły prawdziwe *novum* w staropolskiej kulturze politycznej²⁷. Zasady te, począwszy od 1764 r., dzięki konfederowaniu sejmów wprowadzone zostały do działalności parlamentarnej. Praktyka podejmowania decyzji większością głosów, posiadająca odąd umocowanie formalno-prawne, przewyższająca możliwość zrywania obrad i unicestwiania uchwalonych już konstytucji, prezentowała się jako korzystne rozwiązanie ustrojowe, zwłaszcza na tle kryzysowej sytuacji czasów saskich.

Inicjatywa Czarotoryskich spotkała się z pozytywnym odzewem społecznym. Koncepcja sejmów skonfederowanych uzyskała akceptację znaczącej części szlachty. Praktyka konfederowania sejmów mogła liczyć na aprobatę społeczności szlacheckiej, pod warunkiem jednak, że zadziała mechanizm wiązania Sejmu z koncepcją autentycznej konfederacji szlacheckiej. Wydarzenia roku 1788 wskazują, że Sejm skonfederowany mógł nawet uzyskiwać spontaniczne poparcie szlachty. Dają temu wyraz relacje uczestników ówczesnych wydarzeń. A więc król, prezentując sytuację poprzedzającą otwarcie obrad sejmowych, stwierdzał: „Już prawie wszyscy zgadzają się [...] że trzeba [...] Sejm obrócić w konfederacja”²⁸. Natomiast Michał Czacki, poseł czernihowski, pisał: „I zaledwo nie we wszystkich prywatnych zebraniach zgodzono się, aby sejm zebrać się mający rozpoczął się pod zwiazkiem konfederacji ogólnej obojga narodów [...] Głównym celem niniejszego związku naszego była poprawa istnacej dotąd formy rządu [...] Takim to porządkiem

²⁷ W. StANEK, *Konfederacje generalne koronne w XVIII wieku*, Toruń 1991, s. 185 i n.; idem, *Konfederacje a ewolucja mechanizmów walki politycznej w Rzeczypospolitej XVIII wieku*, [w:] *Między barokiem a oświeceniem. Nowe spojrzenie na czasy saskie*, red. K. Stasiewicz i S. Achremczyk, Olsztyn 1966, s. 137 i n. Por. też: K. Zienkowska, *op. cit.*, s. 108–109.

²⁸ Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie [dalej: AGAD], Zbiór Popielów [dalej: ZP], 417, Stanisław August do Augustyna Debolego, 4 X 1788.

skonfederowane Rzeczypospolitej Stany torowały sobie drogę do zabezpieczenia trwałej pomyślności ojczyzny”²⁹. Uważano, iż zawiązanie konfederacji sejmowej pozwoli przeciwstawić się „intrygom stronnictw i zerwaniu sejmu”³⁰. Jak pisał pamiętnikarz: „sejm zawiązany w konfederacją mógł stanowczo działać”, natomiast jako Sejm wolny „nie potrafiłby zaradzić gwałtownie potrzebnym zmianom i reformom”³¹. Ci natomiast, którzy mieli wątpliwości co do konfederowania Sejmu, ulegali owej atmosferze spontaniczności. Do takich należał np. Marcin Ślaski, poseł krakowski. Jednakże widząc: „prawie powszechne chęci narodu” ku naprawie Rzeczypospolitej właśnie poprzez konfederację sejmową, przystąpił do niej. I jak stwierdził to w wystąpieniu sejmowym: „przekonać się na koniec o potrzebie onejże i ja musiałem”³². Akt konfederacji sejmowej – decyzję o ogromnej przecież wadze politycznej – podejmowali posłowie pomimo braku wyraźnego umocowania sejmikowego. August Kicki, poseł chełmski, mówił: „Użycie w tak gwałtownym razie, tego to jedynego Konfederacyi lekarstwa, znać że zgodziło się z przekonaniem moim, kiedy **nie mając nawet wyraźnego od ziemi w tym punkcie zlecenia**, [podkr. W. S.] do podanego i ułożonego przystępuję aktu”³³. To właśnie konfederacja sejmowa, stając się instrumentem polityczno-ustrojowym, uniemożliwiającym zerwanie obrad sejmowych i pozwalającym na przeprowadzenie oczekiwanych przez społeczność szlachecką reform, zgodnych z założeniami łagodnej rewolucji, uzyskiwała wsparcie szerokich kręgów oświeconej ziemiańskiej szlachty.

Konfederowanie sejmów wzbudzało też i sprzeciwy szlachty. Przyczyny tego zjawiska doskonale oddaje głos Kazimierza Nestora Sapiehy, marszałka konfederacji litewskiej, z początku obrad Sejmu Wielkiego. Mówił więc on: „Prawda, że Sejm wolny jest najprzystoitszym dla wolnego narodu, ale któż zupełną jednomyślność zaręczyć może? [...] I dla tej pewnie przyczyny podałeś Miłościwy Panie od tronu swego projekt Konfederacyi, do którego raz jeszcze Stany przystąpić odważyły się. Trudno jednak tego zataić, Miłościwy Królu,

²⁹ [M. Czacki], *Wspomnienia z roku 1788 po 1792*, Poznań 1862, s. 24–26.

³⁰ *Pamiętnik Feliksa Hr. Łubieńskiego ministra sprawiedliwości*, oprac. Wł. Choętowski, Warszawa 1890, s. 92.

³¹ *Stanisława Hr. Wodzickiego Wspomnienia z przeszłości od roku 1768 do roku 1840*, Kraków 1873, s. 235.

³² *Mowa Jaśnie Wielmożnego Jmci Pana Ślaskiego podkomorzego nadwornego J.K.Mci, posta z województwa krakowskiego na sesyi przed Stanami Skonfederowanemi Rzeczypospolitej, dnia 16 października miana*, [w:] *Zbiór mów i pism niektórych w czasie Sejmu Stanów Skonfederowanych roku 1788*, t. I, Wilno b.r.w., s. 65–66.

³³ *Dyaryusz Sejmu...*, t. I, cz. 1, s. 25 (sesja z 7 X 1788).

że pamięć owych sejmów konfederackich, na których część kraju znakomitą oddano, formę rządu dawnego przeistoczono, tron z prerogatyw, a obywatele z części wolności odarto i więcej o partykularne niż o publiczne dbając zyski, kraj w zamieszaniu zostawiono, trwożyła naród, trwożyła nas samych smutnym takowej formy obrad podobieństwem. Wahaliśmy się długo nad tym, co czynić przynależy i dlatego teraz śmielszym postępujemy krokiem, że go rozmyślna poprzedziła uwaga”³⁴. Musimy zdawać sobie sprawę z tego, że w wyobrażeniach szlacheckich zupełnie czymś innym była konfederacja sejmowa zawiązana w Radzie Nieustającej jak w 1776 r.³⁵, czy tym bardziej w „domu prywatnym” kanclerza Andrzeja Młodziejowskiego jak w roku 1773³⁶, czymś innym zaś była autentyczna konfederacja szlachecka, zespalająca stan rycerski poczuciem jedności celów reformatorskich jak w 1788 r., gdy Sejm wolny przekształcał się spontanicznie w Sejm skonfederowany. Konfederacje sejmowe, stając się po 1766 r. narzędziem kształtowania jednostronnie pojmowanej przewagi stronnictwa dworskiego, w ogólniejszych warunkach zniewolenia politycznego Rzeczypospolitej wzbudzały resentymenty społeczne ku sejmom wolnym. Natomiast konfederowanie Sejmu w celu zatwierdzenia rozbioru Rzeczypospolitej tym bardziej nie mogło liczyć, co zrozumiałe, na społeczną akceptację. Należy mieć na uwadze fakt, że od samego sposobu zawiązania konfederacji sejmowej zależało bardzo wiele. Na przykład król, nawiązując do trybu powołania konfederacji sejmowej w 1788 r.: „po zaczętych Sejmie,” a więc wbrew swoim pierwotnym sugestiom, mówił z pewną dozą goryczy: „My teraz słuchać musimy tej konfederacyi, zamiast cośmy mieli nią rządzić”. I wyjaśniał: „Gdybyśmy zrobili byli konfederacją przed Sejmem, bylibyśmy ją utworzyli według słów i myśli naszych”³⁷.

³⁴ Mowa J.O.Książęcia Jmci Kazimierza Sapiehy generała artylerji, marszałka Konfederacyi W.X.Lit., starosty i posta województwa brzeskiego litewskiego na dniu 8 8bra 1788 roku miana, [w:] *Zbiór mów...*, t. I, s. 13-14.

³⁵ U progu obrad Sejmu Wielkiego utrzymywała się np. opinia, iż: „Konfederacyja w Radzie już nie ma być zrobiona, znajdują w tym jakaś (?) nieprzyzwoitość” (Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu [dalej: BO], rkps 6353/I, s. 272, Gurski do Leonarda Marcina Świejkowskiego, kasztelana kamienieckiego, z Warszawy, [prawdopodobnie 30 IX] 1788).

³⁶ *O ustanowieniu i upadku Konstytucyi Polskiej 3^o Maja 1791*, cz. 1, Metz [właściwie: Kraków] 1793, s. 32. Zob. też: H. Schmitt, *Dzieje Polski XVIII i XIX wieku osnowane przeważnie na niewydanych dotąd źródłach*, t. II, Kraków 1866, s. 384-385; W. Stanek, *Konfederacje generalne koronne...*, s. 192.

³⁷ AGAD, ZP, 417, Stanisław August do Augustyna Debolego, 22 X 1788. Już wcześniej król pisał: „Jeszcze jest [...] różność zdań nawet między naszymi, czyli zrobić konfederacją przed, czyli podczas Sejmu... Mnie się zda daleko bezpieczniej zrobić ją przed Sejmem” (*ibidem*, Stanisław August do Augustyna Debolego,

Oczywiście, nie należy przeceniać roli skonfederowanych sejmów w bardziej generalnie pojmowanym procesie reformy ustroju państwa. I chociaż instytucja Sejmu skonfederowanego mieściła się w kanonie szlacheckiej kultury republikańskiej³⁸, choć przewidywano możliwość, ba konieczność, zwołania w razie potrzeby Sejmu skonfederowanego, przeprowadzającego zasadniczą reformę Rzeczypospolitej, to jednak stałego miejsca dla jego działań w systemie ustrojowym państwa nie widziano. Z istoty konfederacji wynikał fakt doraźnego jej charakteru, nadzwyczajności poczynań, związanych z potrzebą bieżących rozwiązań, ograniczonego horyzontu czasowego funkcjonowania. Rzecz więc w tym, że traktowano owe sejmy jako swego rodzaju ewenement, rozwiązanie doraźne, a nie trwały element życia politycznego, typowy dla szlacheckiego, oświeceniowego modelu państwa. Natomiast przeprowadzona pod auspicjami Rosji reforma Sejmu w 1768 r., choć umożliwiała sprawne jego funkcjonowanie, to jednak nie była rozwiązaniem na miarę oczekiwań i aspiracji narodowych; z uwagi na istnienie tzw. materii stanu uniemożliwiała w praktyce podejmowanie jakichkolwiek poważniejszych postanowień reformatorskich bez odwoływania się do sejmów skonfederowanych³⁹.

Reasumując, można stwierdzić, iż koncepcja konfederowania Sejmu, pomimo wielu gorzkich doświadczeń, jakie stały się udziałem społeczności szlacheckiej, pojmowana tak jak w 1788 r. mogła liczyć na jej akceptację. W rezultacie obrady sejmowe z 1788 r. jawią się jako finalne zwieńczenie inicjatywy Czartoryskich, podjętej w 1764 r. I chociaż stanowią one, w tym właśnie rozumieniu rzeczy, miarę ich sukcesu reformatorskiego, to jednak pamiętać należy o tym, iż skonfederowane sejmy były, zgodnie z tym co już powiedziano, rozwiązaniem jedynie doraźnym. Z uwagi na sprzeciw Rosji, z globalną reformą sejmową odpowiadającą polskiemu potencjałowi parlamentarnemu i rozległej tradycji sejmowej trzeba było czekać do lepszych czasów, tj. właśnie do 1788 r.

1 X 1788). Wyjaśniał też: „Marszałek Potocki i dwaj bracia jego, postłowie, namówili Xięcia Adama na żądanie, aby konfederacja zrobiła się dopiero po złączeniu Izb” (*ibidem*, Stanisław August do Augustyna Debolego, 4 X 1788).

³⁸ Jak się przyjmuje, już rokosz z początku XVII w. mógł: „torować drogę do zawiązywania się sejmów w konfederacje” (J. Maciszewski, *Wojna domowa w Polsce (1606–1609). Studium z dziejów walki przeciw kontrreformacji*, cz. 1, *Od Stężycy do Janowca*, Wrocław 1960, s. 317). Zob. też: H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652–1763. Prawo – praktyka – teoria – programy*, Poznań 1966, s. 388 i n.; J. Gierowski, *Konfederacje a postawa polityczna szlachty*, [w:] *Dzieje kultury politycznej w Polsce*, s. 97.

³⁹ *Historia sejmów polskiego*, t. I, s. 364–365 (partia autorstwa J. Michalskiego).

Tymczasem, zgodnie z tym co zasygnalizowałem wcześniej, zreformowany częściowo Sejm, a więc Sejm skonfederowany, mógł podjąć proces zasadniczego przeobrażenia władz wykonawczych państwa, na co istniała zgoda mocarstw ościennych, w tym Rosji. Czasy Oświecenia przyniosły ugruntowanie przeświadczeń społecznych, iż najwłaściwszą formą władz wykonawczych dla szlacheckiego modelu państwa są wydziały sejmowe, przybierające postać czy to kolegialnych organów administracyjnych, czy też Rady Nieustającej. Złożone z senatorów i przedstawicieli szlachty niesenatorskiej oraz z króla lub jego pełnomocnika (ministra) pojmowane były jako organa władzy wykonawczej, które w sposób najbardziej skuteczny realizują funkcje zastępcze wobec Sejmu. W tym rozumieniu rzeczy reformatorskie priorytety sejmowe, jak to określam, wpływały w znaczący sposób na przemiany w odniesieniu do sfery władz wykonawczych państwa. Inna to już sprawa, iż sama postać owych organów kolegialnych, zasadzających się na koncepcji delegacji stanowej, budziła ówczesnie poważne kontrowersje, o czym traktuję jeszcze niżej.

Największym bodaj osiągnięciem Czartoryskich na gruncie zainicjowanych w 1764 r. przemian reformatorskich było odwołanie się do instytucji kolegialnych resortów administracyjnych. Nowe organa wykonawcze państwa, jako wydziały sejmowe o składzie senatorsko-szlacheckim, uzyskiwały w przeświadczeniach społecznych status władzy zastępczej wobec Sejmu. Skład Komisji, odzwierciedlający strukturę Sejmu, ich wyłanianie przez Sejm, udzielność kolegialnych resortów lub przynajmniej wysoki stopień samodzielności działania w ścisłym powiązaniu z Sejmem, decydować miały, zgodnie z ówczesnym pojmowaniem rzeczy, o funkcjach zastępczych Komisji wobec Sejmu w sferze władz wykonawczych. Familia, lansując koncepcję kolegialnych resortów, wychodziła naprzeciw wyobrażeniom szlachty o realnym współdziałaniu czynnika obywatelskiego we władzy administracyjnej na szczeblu centralnym, czego dotychczas wyraźnie brakowało w funkcjonującym modelu ustrojowym monarchii mieszanej. Kolegialne resorty urzeczywistniały szlachecką wizję państwa obywatelskiego i jego sprawnych organów władzy administracyjnej. Oczywiście, kolegialne resorty miały do spełnienia przede wszystkim ważne zadania w bieżącej działalności administracyjnej. Ale zarazem, co bardzo istotne, jako podstawowe organa administracji państwowej wpisywały się w sposób najbardziej naturalny w szlacheckie wyobrażenia o wiodącej w państwie roli Sejmu. Dzięki temu, spełniając w bieżącej działalności administracyjnej funkcje zastępcze wobec Sejmu, mogły zarazem odegrać i odegrały rolę wiodącą w procesie globalnej reformy ustroju w dniach Sejmu Wielkiego, o czym dalej.

Utworzone w 1764 r. Komisje Skarbowe i Wojskowe: koronne i litewskie, łamiąc wyolbrzymioną przewagę jednoosobowego urzędu ministerialnego, posiadały wyraźny charakter antyelitarny, postrzegane były jako organa uwalniające państwo od dominacji magnatów. Idea kolegialności doceniana była przez społeczność szlachecką. Dawał np. wyraz tym właśnie spostrzeżeniom Tadeusz Matuszewicz, gdy w dniach Sejmu Wielkiego mówił: „myśl powszechną postrzegam, aby powinności, które dawniej do jednego ministra osoby przywiązane były, między niego i przydanych mu zostały podzielone”⁴⁰. Według utrzymujących się w początkach obrad Sejmu Wielkiego opinii dzięki właśnie kolegialnym resortom: „odejmowano władzę” ministrom⁴¹. Ale zarazem potrafili Czartoryscy przekonać społeczność szlachecką, iż kolegialne resorty jako organa władzy wykonawczej stanowią optymalną formę wydziału sejmowego o funkcjach zastępczych wobec Sejmu. Szczególna popularność tej racji daje się zauważyć w początkach obrad Sejmu Wielkiego, w trakcie dyskusji parlamentarnej nad obaleniem Departamentu Wojskowego Rady Nieustającej, znajdując wyraz w stawianych wówczas pytaniach typu: „co jest lepszego dla narodu? Czyli Komisya narodowi podległa? Czyli Departament podległy Radzie?”⁴² W wyniku stawiania tego typu pytań i udzielania nań oczywistych odpowiedzi opinia publiczna, w tym parlamentarzyści, przekonywana była, iż kolegialne resorty administracyjne to organa władzy wykonawczej, które jako wydziały sejmowe najlepiej spełniają funkcje zastępcze wobec Sejmu i w sposób optymalny przylegają do szlacheckiego modelu państwa.

Ale dla Czartoryskich fundamentalne znaczenie kolegialnych resortów wiązało się przede wszystkim z możliwością kształtowania oligarchiczno-republikańskiego modelu państwa, a więc państwa z wiodącą rolą Sejmu i z wyeksponowaną pozycją obywatelskiej szlachty z jednej strony, z drugiej natomiast – z wyraźnie zaznaczoną przywódczą rolą czynnika oligarchicznego w Rzeczypospolitej. To właśnie Nowa Familia, opierając się na kolegialnych resortach administracyjnych, dążyła do maksymalnego osłabienia pozycji króla w państwie i minimalizowania roli organu typu Rady czy Straży

⁴⁰ Przymówienie się Jaśnie Wielmożnego Matuszewicza pośła wdztwa brzeskiego lit. na sesji sejmowej dnia 7 września r. 1789, druk.

⁴¹ Projekt pewnego obywatela. Jaki rząd w Polsce między Seymem a Seymem mógłby być najprzyzwoitszy?, druk, [w:] *Zbiór mów i pism niektórych w czasie Sejmu Stanów Skonfederowanych roku 1788*, t. III, Wilno b.r.w., s. 210.

⁴² Biblioteka Narodowa, rkps 6687, k. 21, *Diariusz Sejmu Wielkiego* (głos Stanisława Kostki Potockiego z 24 X 1788 r.).

jako władzy rządowej. Tendencjom tym służyło drastyczne ograniczenie pojęcia władz wykonawczych państwa do kolegialnych resortów administracyjnych i przewidywany dla organu typu Rady czy Straży status władzy dozorczej⁴³. Skłonnościom oligarchicznym służyć miały ponadto pomysły rozdzielenia władz administracyjnych. Koncepcja skrajnie pojmowanej odrębności działań kolegialnych resortów i ich „udzielność”⁴⁴ stanowić miały najbardziej optymalną rękomię ograniczenia wpływów królewskich w państwie. To właśnie przedstawiciele ośrodka puławskiego sformułowali w dniach Sejmu Wielkiego teoretyczną zasadę, iż „bezpieczniejsza jest, władzę egzekucyi podzielać, jak łączyć”⁴⁵. Rozdzielnie działające, niezależne od siebie, o dużym stopniu samodzielności funkcjonowania, stanowiące odwzorowanie struktury Sejmu resortowe Komisje pełniły rolę gwaranta zabezpieczającego kraj przed silną władzą centrum rządowego z królem na czele. I chociaż nie można nie dostrzegać faktu, iż przedstawiciele Familii czy później Nowej Familii wykazywali zainteresowanie funkcjonowaniem

⁴³ Na ciągłość koncepcji w operowaniu pojęciem władzy: ustawodawczej (Sejm), wykonawczej (kolegialne resorty) i dozorczej (Straż) przez omawianą formację polityczną zwrócił uwagę: Z. Szczańska, *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. I, Warszawa 1990, s. 36–37. Zob. też: idem, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1, s. 83. Czartoryscy liczyli, mając przewagę wśród szlachty, na: „Opanowanie kolegialnych władz wykonawczych” (J. Michalski, *Plan Czartoryskich naprawy Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Historyczny” 1956, R. LXIII, nr 4–5, s. 42). O wadze, jaką przywiązywali Czartoryscy do kolegialnych resortów: J. K. Hoensch, *Znaczenie stronnictw politycznych dla reformy Rzeczypospolitej szlacheckiej przed pierwszym rozbiorem Polski*, cz. III, „Studia Historica Slavo-Germanica” 1980, t. IX, s. 65, 67.

⁴⁴ Uchwalone w 1789 r. *Zasady...* podkreślały wprost konieczność funkcjonowania: „**udzielnych** komisji Rzeczypospolitej [podkr. W. S.]” (*Zasady do poprawy formy rządu*, [w:] *Volumina legum*, t. IX, Kraków 1889, s. 158, obl. 24 XII 1789 r.). Król mówił o utrzymujących się w końcu października 1788 r. projektach powołania: „**udzielnej** nowej Komisji Wojskowej [podkr. W. S.]” (AGAD, ZP, 417, Stanisław August do Augustyna Debolego, 29 X 1788). Zob. też: *Projekt pewnego obywatela...*, druk, [w:] *Zbiór mów...*, t. III, s. 196 (anonimowy autor, z początku obrad Sejmu Wielkiego, proponował utworzenie 6: „**udzielnych** Komisyjów [podkr. W. S.]”. Natomiast w Konstytucji 3 maja mówi się, iż mają funkcjonować: „oddzielne komisje” (*Ustawa rządowa*, [w:] *Volumina legum*, t. IX, s. 224).

⁴⁵ *Dyaryusz Sejmu ordynaryjnego pod Związkiem Konfederacji Generalnej Obojga Narodów w Warszawie rozpoczętego roku Pańskiego 1788* [wyd. J. P. Łuszczewski], t. II, cz. 1, Warszawa b.r.w., s. 233 (głos Ignacego Potockiego na sesji z 19 I 1789 r.). Utrzymywała się opinia, że: „przydane [...] ministrom Komisje sądzą się być równemi Radzie” (*Projekt pewnego obywatela...*, druk, [w:] *Zbiór mów...*, t. III, s. 194).

pozakonstytucyjnego organu typu tajnej rady⁴⁶, to przecież nigdy tak naprawdę nie przystąpili do jej organizowania. Jest oczywiście sprawą otwartą, w jakim stopniu intencje przyświecające Czartoryskim czy Puławianom, a dotyczące obezwładniania władzy królewskiej i kształtowania dozorczych zaledwie uprawnień organu typu Rady lub Straży, bliskie były społeczności szlacheckiej. Na pewno w jakimś stopniu tak. Ale czasy Sejmu Wielkiego wykazały istnienie w tym względzie poważnych rozbieżności między obu podmiotami politycznymi, o czym traktuję jeszcze dalej.

Powołując kolegialne resorty, Czartoryscy podważali wczesnoosiemnastowieczną ideę Sejmu nieustającego jako rządzącego, opowiadając się w gruncie rzeczy po stronie zasady podziału władzy. Sejm nieustający, rządzący, według pomysłu Stanisława Dunin Karwickiego czy późniejszych koncepcji Stanisława Staszica i Hugona Kołłątaja, łącząc władzę ustawodawczą z wykonawczą, był bowiem oczywistym zaprzeczeniem zasady podzielności władzy. Przy wszystkich związkach kolegialnych resortów typu Komisji z Sejmem stawały się one, na tle właśnie wczesnoosiemnastowiecznych propozycji reformatorskich Sejmu nieustającego, rządzącego, przejawem swoiście pojmowanej zasady podzielności władzy. Sprawa była o tyle istotna i ważna, iż w ten właśnie sposób Czartoryscy torowali drogę dla funkcjonowania władzy typu Rady czy Straży, bez którego to organu Sejm nieustający, rządzący swobodnie mógł się obywać. I chociaż Familia, a później przywódcy ośrodka puławskiego, skłonna była przyznać owemu centralnemu organowi „rządowemu” funkcje zaledwie „dozorcze”, to jednak istotne jest tu to, iż w ogóle doceniono potrzebę jego funkcjonowania w strukturze ustrojowej nowoczesnego państwa. Należy też mieć na uwadze fakt, iż reforma powyższa przekładać się miała w intencjach Familii na kształtowanie zasady większościowej w pracach Sejmu. Otóż, wnoszone przez Komisje Skarbowe propozycje decydowane być miały większością głosów. W rezultacie dzięki kolegialnym resortom osiągnięto pewien postęp w funkcjonowaniu Sejmu.

Wylansowane przez Czartoryskich w 1764 r. kolegialne resorty spotkały się z życzliwym przyjęciem szlachty. W miarę upływu czasu społeczne zainteresowanie dla nowych organów władzy administracyjnej rosło. Jędrzej Kitowicz, prezentując reformy z 1764 r., tak o nich pisał: „Ustanowienie komisjów wojskowej i skarbowej – sta-

⁴⁶ J. Michalski, *Plan Czartoryskich...*, s. 41; E. Rostworowski, *Sprawa aukcji wojska na tle sytuacji politycznej przed Sejmem Czteroletnim*, Warszawa 1957, s. 203 i n.

nęły dzieła arcydobre, ponieważ pierwsza i druga, pod bokiem króla w Warszawie osadzone i ustawiczne, dawały prędszą sprawiedliwość [...] Skarb także publiczny pod dozorem tejsze komisji lepiej i wierniej był administrowany niż przedtem od jednego podskarbiego"⁴⁷. Patrząc na sprawy z pewnej perspektywy czasowej, desygnowany na marszałka Sejmu Wielkiego Stanisław Małachowski wymieniał w jednym ze swych listów nieistniejącą już od lat ponad dziesięciu „Komisję Wojskową, którą słodko wspomina naród"⁴⁸. Z prawdziwą eksplozją popularności kolegialnych resortów spotykamy się w dniach Sejmu Wielkiego. Szczególna atmosfera polityczna towarzysząca obalaniu Departamentu Wojskowego Rady Nieustającej i powoływaniu na jego miejsce Komisji Wojskowej w początkach listopada 1788 r., nadała im dodatkowo charakter niepodległościowych organów ustrojowych⁴⁹. Kolegialne resorty stawały się w wyobrazeniach szlacheckich synonimem sprawności działania administracyjnego państwa na szczeblu centralnym. Stanisław Kostka Potocki na forum obrad Sejmu Wielkiego mówił: „Mamy Komisją Skarbową, Komisją Wojskową, Komisją Edukacji, chwalebnie dopełniające swoich zamiarów, czemuż mieć nie mamy: Komisji Policji, Komisji Sprawiedliwości, Komisji Interesów Cudzoziemskich”⁵⁰. Fenomen popularności kolegialnych resortów osiągał swoiste apogeum. Stawały się one niezbędną

⁴⁷ J. Kitowicz, *Pamiętniki czyli Historia polska*, oprac. P. Matuszewska, [Warszawa 1971], s. 139.

⁴⁸ Stanisław Małachowski do Michała Poniatowskiego, prymasa, 18 VII 1788, [w:] E. Machalski, *Stanisław Małachowski. Marszałek Sejmu Czteroletniego*, Poznań 1936, s. 169.

⁴⁹ W. Szczygielski, *O nową formację władz wykonawczych państwa w dobie Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, „Przegląd Humanistyczny” 2002, R. XLVI, nr 5, s. 37.

⁵⁰ *Dyaryusz...*, t. II, cz. 1, s. 47 (sesja z 9 I 1789 r.). K. N. Sapieha utrzymywał, iż rzecz w tym, aby: „Departament Policji [...] w osobne zamienić [...] dykasteryjum” (*Głos J.O. Xcia Jmci Kazimierza Sapiehy, marszałka konfederacji i generała artylerji W.X.Lit., przed uchycieniem opisów Rady Nieustającej, 1789 roku 19 januarji miany*, [w:] *Zbiór mów i pism niektórych w czasie Sejmu Stanów Skonfederowanych roku 1789*, t. VI, Wilno b.r.w., s. 7). Zob. też o tych kwestiach: A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959, s. 64. U schyłku stycznia 1789 r. utrzymywały się pogłoski o rychłym utworzeniu Komisji Policji (Biblioteka Raczyńskich w Poznaniu [dalej: BR], rkps 1441/16, k. 379v, *Gazeta pisana*, z Warszawy, 28 I 1789, „słysząc, że i marszałkowi w. kor. ma nieco ująć powagi przez zamianę Jurysdykcji Marszałkowskiej na Komisją Policyjną”). Powołano ją jednak dopiero w czerwcu 1791 r. (A. Zahorski, *op. cit.*, s. 73, 77, 94). Można tu zauważyć, że Komisji Spraw Zagranicznych nie utworzono ze względów zasadniczych, a powołaniu Komisji Sprawiedliwości sprzeciwiał się Ignacy Potocki (E. Rostworowski, *„Marzenie dobrego obywatela” czyli królewski projekt konstytucji*, [w:] *idem, Legendy i fakty XVIII w.*, s. 446–447).

rękojmią zastępczego w stosunku do Sejmu charakteru centralnej formacji władz wykonawczych, wprost wyznacznikami nowych, oświeceniowych standardów szlacheckiego modelu państwa, urzeczywistnianego w toku wydarzeń łagodnej rewolucji.

Ale lansowana przez Czartoryskich koncepcja kolegialnych resortów nie wyczerpywała bynajmniej oświeceniowego pojęcia wydziałów sejmowych. Od 1775 r. rolę wydziału sejmowego innego typu niżli kolegialne resorty administracyjne zaczęła spełniać Rada Nieustająca, działająca pod auspicjami króla⁵¹. Czartoryscy, odsunięci po 1766 r. od władzy, musieli ustąpić pola Stanisławowi Augustowi. Rada Nieustająca, jako wydział sejmowy, reprezentowała odmienną i konkurencyjną w stosunku do pomysłów Czartoryskich koncepcję organizacji formacji wykonawczej państwa, posiadając charakter władzy scentralizowanej. Rada Nieustająca, stanowiąc odwzorowanie struktury Sejmu, a więc wspierając się na zasadzie delegacji stanowej, wpisywała się w szlachecką tradycję niezrealizowanych w ciągu XVI i XVII w. postulatów republikańskiego „rządu”⁵². Złożona po połowie z senatorów i z przedstawicieli stanu rycerskiego, a więc szlachty niesenatorskiej, kierowana faktycznie przez króla, choć posiadająca odrębnego marszałka, stała się organem kierowniczym i zwierzchnim całej administracji oraz rządowym w ściślejszym tego słowa znaczeniu⁵³. Dzielili się na pięć departamentów podporządkowanych plenarnej władzy Rady. Funkcje centralizacyjne Rady Nieustającej decydowały o jej podstawowych walorach ustrojowych i przydatności dla nowoczesnego państwa. Stanowiła prawdziwe novum w życiu politycznym Rzeczypospolitej, a król opierając się na niej rozwijał wielostronną, utrzymaną w duchu oświeceniowym działalność modernizacyjną. Dzięki Radzie Nieustającej urzeczywistniał Stanisław August, w pewnym przynajmniej sensie, wyobrażenia swoich poprzedników o wzmacnianiu Rzeczypospolitej przede wszystkim poprzez centralny organ władzy wykonawczej, nie zaś poprzez

⁵¹ O. Balzer (*Konstytucja Trzeciego Maja...*, s. 51) uważa, że: „Była [...] Rada Nieustająca [...] wydziałem sejmowym [...] nawet w wyższym stopniu, aniżeli komisye”. Mówi się, że był to organ wykonawczy stanowiący: „emanację władzy prawodawczej” (A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988, s. 75).

⁵² Por. z przywołaniem literatury przedmiotu w tym względzie: W. Szczygielski, *Krytyka parlamentarna Rady Nieustającej w początkach obrad Sejmu Wielkiego a problem konstytucyjnej reformy władz wykonawczych państwa*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2003, R. II, nr 2(4), s. 94–95.

⁵³ S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*. Korona, [wyd. A. Vetulani], Warszawa 1949, s. 335; B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 144; J. A. Gierowski, *Rzeczpospolita szlachecka...*, s. 122; A. Czaja, *Między tronem...*, s. 75, 367.

odwoływanie się do wiodącej roli Sejmu. I chociaż Radę Nieustającą sytuuje się na pozycjach wydziału sejmowego, to jednak w reformatorskich poczynaniach Stanisława Augusta odczytać można, zwłaszcza na tle działań Nowej Familii, wyraźne preferencje dla pierwszoplanowej roli, w strukturze władz państwa, organu rządowego. Szczególną okolicznością było jednak to, iż Stanisław August przywiązywał jednocześnie ogromne znaczenie do działalności sprawnego, a nawet silnego Sejmu jako najbardziej naturalnej płaszczyzny instytucjonalnej zapewniającej tak niezbędną, w jego wyobrażeniach, współpracę monarchy z czynnikiem społecznym, zabiegając usilnie: „o trwałą większość w sejmie”⁵⁴. Stanisław August, jako autentyczny przedstawiciel Familii, w pełni doceniał rolę i wagę wsparcia, jakiego wyglądać musi rządząca elita ze strony szerokich kręgów oświeconej ziemiańskiej szlachty. I fakt ten w sposób korzystny wyróżnia panowanie Stanisława Augusta na tle rządów innych monarchów inicjujących procesy wzmacniania centralnej władzy wykonawczej państwa⁵⁵. „Orientacja” sejmowa Stanisława Augusta, istotna z pragmatycznego punktu widzenia, w czasach rządów Rady Nieustającej, stała się ważnym środkiem w pozyskiwaniu opinii szlacheckiej w okresie Sejmu Wielkiego, zwłaszcza w jego drugiej fazie obrad po przystąpieniu króla do sojuszu polsko-pruskiego.

Rada Nieustająca, zapewniając po raz pierwszy w dziejach Rzeczypospolitej współudział we władzy rządowej przedstawicielom stanu rycerskiego, zyskała sobie dość dużą popularność na prowincji szlacheckiej⁵⁶. Przemyślana polityka nominacyjna monarchy i szeroko rozumiana protekcja pozwoliły królowi zbudować dość rozległe i silne średnioszlacheckie stronnictwo dworskie, wspierające Stanisława Augusta w bieżącej działalności politycznej na poszczególnych sejmach okresu rządów Rady Nieustającej. Co jednak najistotniejsze, jak miała to wykazać najbliższa przyszłość, znacząca część społeczności szlacheckiej zżyła się, na dobre i złe,

⁵⁴ E. Rostworowski, *Republikanizm polski i anglosaski w XVIII wieku*, „Miesięcznik Literacki” 1976, R. XI, nr 8, s. 99. Król potrafił zorganizować rozległe i sprawnie działające średnioszlacheckie stronnictwo dworskie (A. Zahorski, *Stanisław August polityk*, [Warszawa] 1959, s. 130–131; J. Michalski, *Sejmiki poselskie 1788 roku*, „Przegląd Historyczny” 1960, t. LI, z. 1, s. 60–61; idem, *Konstytucja 3 Maja*, Warszawa 1985, s. 18; E. Rostworowski, *Ostatni król Rzeczypospolitej...*, s. 80).

⁵⁵ Por. R. Butterwick, *Stanisław August a kultura angielska*, Warszawa 2000, s. 242.

⁵⁶ Np. zwraca uwagę gorąca obrona trójstanowego charakteru Rady Nieustającej w początkach obrad Sejmu Wielkiego przez określony krąg posłów i senatorów (W. Szczygielski, *Krytyka parlamentarna...*, s. 101 i n.).

z rządowo-administracyjnymi prerogatywami władzy typu Rady, doceniając ich potrzebę dla funkcjonowania nowoczesnego państwa. I był to fakt wielce znamienity. W decydującym momencie, gdy ważyły się losy projektu Konstytucji, w drugiej połowie 1790 r. poparcie, jakie uzyskał król ze strony swoich dawnych szlacheckich zwolenników, w znaczący sposób przesądzało o możliwości sformowania Straży jako organu o kompetencjach decyzyjnych, a nie tylko dozorczych, jak chcieli tego Puławianie.

Rada Nieustająca spotkała się jednak z wyraźnymi objawami dezaprobaty społecznej. Tylko po części fakt ten można tłumaczyć szczególnymi okolicznościami politycznymi, które towarzyszyły zarówno jej powołaniu, jak i funkcjonowaniu. Rada Nieustająca, jak wiadomo, powstała na Sejmie rozbiorowym i rozwijała swoją działalność w ramach protektoratu, jaki rozciągała Rosja nad Rzeczpospolitą, co oczywiście przekładało się na negatywny jej obraz w oczach szerokich kręgów społeczności szlacheckiej. O krytyce Rady Nieustającej decydowały jednak przede wszystkim kwestie natury systemowo-ustrojowej. Wyposażona w szerokie kompetencje (prawo tłumaczenia ustaw, suspendowanie urzędników, podległość departamentów wobec plenum Rady) zaczęła być pojmowana przez znaczną część społeczeństwa szlacheckiego jako załazek władzy autorytarnej nowego, oświeceniowego typu⁵⁷. Zupełnie niespodziewanie przeciwko Radzie Nieustającej obrócił się jej trójstanowy charakter. To, co miało stanowić o jej sile i autorytecie, stało się źródłem jej słabości. I chociaż związki Rady Nieustającej z Sejmem były oczywiste, to jednak zaczęto ją postrzegać nie tyle jako władzę zastępczą w stosunku do Sejmu, ale jako organ ustrojowy, który stara się wejść w kompetencje Sejmu, posiada ambicje, aby stać się „małym” Sejmem i wprost zagraża suwerenności właściwego Sejmu. W wyobrażeniach szlacheckich mamy więc do czynienia jakby z zawłaszczeniem suwerennych uprawnień sejmowych przez nowy typ władzy wykonawczej, przybierającej postać owego zminiaturyzowanego Sejmu. Oskarżenia Rady Nieustającej, iż pragnie peł-

⁵⁷ Np. *Mowa Jaśnie Wielmożnego Michała Brzostowskiego starosty sądowego mińskiego, posta województwa trockiego, na sesji sejmowej dnia 27 października roku 1788, miana*, [w:] *Zbiór mów i pism niektórych w czasie Sejmu Stanów Skonfederowanych roku 1788*, t. II, Wilno b.r.w., s. 109 (o Radzie Nieustającej: „A tak jak postać jej ogromna, bo jest najwyższa w kraju, tak próżna, a razem w przestęptwach straszna, **bo nieograniczona** [podkr. W. S.]”); *Głos J.W. Jmci Pana Tadeusza Matuszewica posta z województwa brzeskiego lit. in turno na sesji dnia 3 listopada miany*, [w:] *Zbiór mów...*, t. II, s. 143 („Rada Nieust[ająca] nie tał się, że **jedynowładztwa** pragnie [podkr. W. S.]”).

nić rolę *vice* Sejmu, były dość powszechne⁵⁸. W skrajnych, wyraźnie jednostronnych sformułowaniach pochodzących z nieco późniejszego okresu, już po upadku Konstytucji 3 maja, sprowadzono jej rządy, które, jak to ujmowano, obezwładniały działalność ustawodawczą Sejmu, do roli, jaką odegrało w naszych dziejach *liberum veto*. Mówiono więc o całkowitym sparaliżowaniu prac Sejmu Rzeczypospolitej poprzez zaprowadzenie swego rodzaju anarchii. „Była to anarchia legalna, przez którą sejmy poddano Radzie Nieustającej, a Radę posłowi moskiewskiemu” – twierdzili emigracyjni przywódcy narodu spod znaku dawniejszej opozycji sejmowej⁵⁹. Opinia ta, o wyraźnym zabarwieniu propagandowym, daleko odbiegająca od obiektywnego spojrzenia na czasy Stanisławowskie, jest jednak wielce znamienna. W swej wyostrzonej jednostronności spojrzenia na problem daje świadectwo, przynajmniej po części, ówczesnym wyobrażeniom społecznym w kwestii, o której mowa.

Swoistym paradoksem dziejów stał się jednak fakt, iż powołanie do życia organu ustrojowego, stanowiącego odwzorowanie struktury Sejmu na podobieństwo pomysłów kanclerza Jana Zamoyskiego z drugiej połowy XVI w.⁶⁰ czy wczesnoświeceniowych propozycji Stanisława Konarskiego – jednego z głównych ideologów szlachecko-republikańskich – w postaci Rady Nieustającej⁶¹ nie spotkało się bynajmniej ze spontanicznym przyjęciem narodu szlacheckiego. W praktyce życia politycznego okazało się, że kolegialne resorty administracyjne Czartoryskich silniej wpisywały się w szlacheckie wyobrażenia o koncepcji wydziału sejmowego jako władzy wykonawczej, spełniającej funkcje zastępcze wobec Sejmu, niżli organ typu Rady Rezydentów Stanisława Konarskiego czy Rady Nieustającej. Na tle dotychczasowych, w wymiarze historycznym, usiłowań republikańskich fakt ten rysuje się jako wydarzenie wielce znamienne. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, iż powołanie Rady Nieustającej „bez równoległej reformy parlamentarnej” zaciążyło ujemnie nad jej społecznym i historycznym wizerunkiem⁶². W rezultacie w początkach obrad Sejmu Wielkiego na placu boju

⁵⁸ W. Szczygielski, *O nową formację władz wykonawczych...*, s. 44; idem, *Krytyka parlamentarna...*, s. 94 i n.

⁵⁹ *O ustanowieniu i upadku Konstytucji Polskiej...*, cz. 1, s. 22.

⁶⁰ S. Płaza, *Próby reform ustrojowych w czasie pierwszego bezkrólewia (1572–1574)*, Kraków 1969, s. 166–167.

⁶¹ Rada Rezydentów Stanisława Konarskiego uznawana jest w znaczącym stopniu za pierwowzór Rady Nieustającej (W. Konopczyński, *Geneza...*, s. 87, 351, 357; A. Czaja, *Między tronem...*, s. 41; Z. Szczańska, *Ustawa Rządowa...*, s. 29 i n.).

⁶² W. Konopczyński, *Stanisław Konarski*, Warszawa 1926, s. 321.

o ustrój Rzeczypospolitej ostała się koncepcja wydziału sejmowego w postaci kolegialnych resortów, nie zaś Rady Nieustającej. Kolegialne Komisje uznane zostały za najbardziej typowe dla szlacheckiego modelu państwa rozwiązania w sferze wykonawczej o funkcjach zastępczych wobec Sejmu. I wbrew pozorom nie była to sytuacja niekorzystna dla króla. Choć Stanisław August przegrał w początkach obrad Sejmu Wielkiego walkę o zachowanie Rady Nieustającej, to jednak, jak się miało okazać, uzyskał w wyniku tej sytuacji realne szanse na kształtowanie rządu o charakterze ministerialnym, a więc centralnej władzy wykonawczej nie będącej już emanacją Sejmu, na czym królowi w gruncie rzeczy zależało najbardziej.

A więc w poczynaniach reformatorskich, dotyczących sfery wykonawczej, do czasów Sejmu Wielkiego mamy do czynienia z alternatywnym rozumieniem koncepcji wydziału sejmowego i kolegialności. Kwestie te odmiennie pojmowane były z jednej strony przez Czartoryskich, z drugiej natomiast przez króla. W intencjach Stanisława Augusta koncepcja ta przybierała bardziej scentralizowane oblicze, w wydaniu Czartoryskich czy Nowej Familii podporządkowana była przede wszystkim kształtowaniu wiodącej, w strukturze władz państwa, roli Sejmu. Patrząc jednak na problem z nieco szerszej perspektywy, związanej z kształtowaniem się nowych, oświeceniowych wyznaczników kultury politycznej szlachty, można by mówić o swego rodzaju komplementarności obu koncepcji. Otóż, inicjatywy Stanisława Augusta odegrały istotną rolę w kształtowaniu kultury państwowej szlachty, działając na rzecz zrozumienia społeczności szlacheckiej dla rozwiązań niezbędnych z punktu widzenia potrzeb nowoczesnego państwa. Natomiast Nowej Familii przypisać można zasługi w kształtowaniu zrębów bardziej nowoczesnie niż dotychczas rozumianej kultury obywatelskiej szlachty, wspartej na pierwiastkach: wolności i samorządności, a również dominującej pozycji Sejmu. Sprawy te z całą oczywistością ujawniły się w okresie Sejmu Wielkiego w trakcie ostatecznego ucierania kompromisu konstytucyjnego.

Zasadnicza zmiana sytuacji reformatorskiej nastąpiła dopiero wraz z rozpoczęciem obrad Sejmu Wielkiego. U jej źródeł legły silne tendencje niepodległościowe i emancypacyjne, ogarniające szerokie kręgi oświeconej, ziemiańskiej szlachty⁶³. Rok 1788 ujawnił poważne zaktywizowanie prowincjuszy szlacheckich. W jednej w ówczesnych

⁶³ E. Rostworowski, *Sprawa aukcji wojska...*, s. 129, 238–239; A. Stroynowski, *Zmiany sytuacji politycznej w Rzeczypospolitej przed ostatnim „wolnym” sejmem w 1786 r.*, „Acta Universitatis Lodzianis” 1996, Folia historica 58, s. 101–102.

gazet pisanych z początku sierpnia 1788 r. czytamy: „Lubo przed każdym sejmem wzniecała się zawsze ciekawość powszechna, czyniąca nadzieję uchwalenia wiele pożytecznych projektów, atoli nie pamiętamy tej tak wzmagającej się, jak teraz. Wszyscy albowiem z wielką niecierpliwością Sejmu czekają i wiele w terażniejszych okolicznościach dla dobra kraju postanowić zamyślają”⁶⁴. W końcu września 1788 r. utrzymywały się opinie, iż król pruski: „nie dopuści odtąd, aby którykolwiek gwarant do interesów krajowych mieszać się mógł, gdyż żąda, aby Rzeczpospolita, jak się nazywa tak i była wolną zupełnie w kierowaniu interesami i obradami swemi i sama skutecznie radziła o sobie”⁶⁵. Atmosfera ta przekładała się na formowanie szczególnej sytuacji społecznej sprzyjającej ambicjom niepodległościowym i przemianom reformatorskim, prowadząc w konsekwencji do narastania wydarzeń polskiej łagodnej rewolucji. Łagodna rewolucja to wielki ruch społeczny, zdominowany przez niebywały wzrost aktywności politycznej oświeconej, ziemiańskiej szlachty, jej dążenia do uwolnienia kraju od dominacji magnatów i protekcji rosyjskiej⁶⁶. Wyobrażenia prowincjuszy szlacheckich na temat nowego, szlacheckiego modelu państwa na miarę czasów Oświecenia prezentowały się wprawdzie w sposób dość zróżnicowany, ale wola polityczna zasadniczej naprawy Rzeczypospolitej była powszechna.

Głównym instrumentem realizacji podstawowych celów łagodnej rewolucji stał się Sejm skonfederowany, nawiązujący do tradycji przewrotu politycznego Czartoryskich z lat sześćdziesiątych. Ale rozpoczynający obrady 6 października 1788 r. Sejm nie tylko zawiązał się w konfederację, ale wprost eksplodował wszechwładzą, przekształcając się w Sejm nieustający, zwany też rządzącym; postanowił obradować ustawicznie i powiązał kompetencje ustawodawcze z wykonawczymi,

⁶⁴ Biblioteka Kórnicka Polskiej Akademii Nauk [dalej: BK], rkps 1325, k. 58, Gazeta pisana, z Warszawy, 2 VIII 1788.

⁶⁵ Biblioteka Naukowa Polskiej Akademii Umiejętności i Polskiej Akademii Nauk w Krakowie [dalej: BPAU Kr.], rkps 247, k. 347v, Gazeta pisana, z Warszawy, 24 IX 1788.

⁶⁶ W. Szczygielski, *Początki łagodnej rewolucji*, [w:] *Pamiętnik XIV Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich, Łódź, 7 września 1789 roku. Referaty, komunikaty – sekcje*, [Toruń 1993], s. 143 i n. Szerzej o pojęciu łagodnej rewolucji: B. Leśnodorski, „Łagodna rewolucja” w starciu z despotyzmem, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, s. 187 i n. Zob. też: H. Izdebski, *Konstytucja Trzeciego Maja wśród konstytucji wieku Oświecenia*, [w:] *Konstytucja 3 maja...*, s. 20–21 (istotny walor łagodnej rewolucji sprowadza autor do tego, iż pozwalała: „kształtować [...] ustrój poprzez bardziej zrjonalizowanie niż odrzucenie tradycji narodowych – przy docenianiu jednak standardów międzynarodowych w tej dziedzinie” – *ibidem*, s. 22).

a znane od 1764 r. kolegialne organa resortowe stać się miały synonimem sprawności jego działania w sferze administracyjnej⁶⁷. Silnie podkreślić należy fakt, iż podstawowy mechanizm społeczny, zapewniający sukcesy polityczne i reformatorskie łagodnej rewolucji stanowiły procesy daleko idącej identyfikacji oświeconej, prowincjonalnej szlachty z obradującym w Warszawie Sejmem. Problem sam w sobie zasługuje na odrębne potraktowanie. Tu można zwrócić uwagę, iż wysoki w najszerszych kręgach opinii publicznej prestiż polityczny Sejmu ukształtowany został przede wszystkim dzięki jego decyzjom, na mocy których obalono Departament Wojskowy w początkach listopada 1788 r., a następnie całą Radę Nieustającą 19 stycznia 1789 r.⁶⁸ W wyniku tych postanowień przywracano Rzeczypospolitej pełną suwerenność⁶⁹. Jednocześnie rósł w oczach prowincjonalnej szlachty autorytet legislacyjny Sejmu, czego najbardziej wymownym przejawem w samych początkach obrad stała się debata podatkowa⁷⁰. Musimy jednak zdawać sobie sprawę, że do czasu reformy sejmikowej z marca 1791 r. niewielkie były szanse, aby owe procesy identyfikacyjne przekładały się ze strony prowincji szlacheckiej na język instrukcji sejmikowych. Niemniej odnajdujemy je w poglądach i postawach politycznych oświeconej, ziemiańskiej szlachty, co znalazło najbardziej spektakularny wyraz w akcie wyborczym z listopada 1790 r. i w wyłonieniu przez sejmiki proreformatorsko zorientowanego składu poselskiego drugiej kadencji obrad sejmowych⁷¹. Generalnie

⁶⁷ W. Szczygielski, *Sejm nieustający...*, s. 33 i n. Zob. o pojęciu Sejmu rządzącego i jego roli: W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, t. I, Warszawa 1991, s. 301 (tytuł książki trzeciej), 505; J. Michalski, *Kilka uwag...*, s. 244-245.

⁶⁸ Zob. o zniesieniu Departamentu Wojskowego: *Żywot J. U. Niemcewicza przez X. Adama Czartoryskiego*, Berlin, Poznań 1860, s. 57-60 („Nie można sobie wystawić, jaka radość się objawiła po tej wygranej. [...] We wszystkich domach [...] nie spano, oczekiwano rozstrzygnięcia sesji; wszędzie też sama radość rozeszła się, ściskano się, kobiety płakały z radości, dzieci skakały, klaskały w ręce [...] Takim jedynym wrażeniem i czuciem ogarnione były wówczas wszystkich umysły” – w relacji podano mylną datę zniesienia Departamentu Wojskowego; mówi się o 14 XI, zamiast 3 XI). Zob. o obaleniu Rady Nieustającej: BO, rkps 4189/I, k. 14v, Ludwika Turno do matki, stolnikowej kaliskiej, z Warszawy, 25 II 1789 („luboć nie mówię [...] że się nicht nie sprzeciwiał uchyleniu gwarancji i zniesieniu Rady, ale przypominajmy sobie tylko że trafili tu właśnie na pogrzeb Rady, która po ciężkim konaniu przecie ducha wyzłonięła z powszechną wszystkich radością”).

⁶⁹ E. Rostworowski, *Ostatni król Rzeczypospolitej...*, s. 150; W. Szczygielski, *O nową formację władz wykonawczych...*, s. 37.

⁷⁰ W. Szczygielski, *Debata podatkowa w początkach obrad Sejmu Wielkiego (1789 r.)*, [w:] *Historia. Społeczeństwo. Gospodarka. Profesorowi Wiesławowi Pustowi w czterdziestolecie pracy naukowej*, red. S. Pytlas i J. Kita, Łódź 2006, s. 66 oraz *passim*.

⁷¹ W. Szczygielski, *Z badań nad świadomością polityczną prowincjonalnej szlachty w dobie Sejmu Wielkiego (1790 r.)*, [w:] *W kręgu historii, historiografii i poli-*

rzecz ujmując, można powiedzieć, że jedność celów programowych prowincji szlacheckiej z obradującymi posłami pozwalała na urzeczywistnianie szeroko zakrojonych przemian reformatorskich, w tym realizację, w drugiej fazie obrad Sejmu Wielkiego, królewskiego programu konstytucyjnego.

Sejm nieustający, rządzący wynosił ziemiańską szlachtę do roli rzeczywistego suwerena Rzeczypospolitej, umożliwiając powstanie szlacheckiej formacji parlamentarnej o dominującym wpływie na tok obrad sejmowych. Ale specyfika sytuacji przejawiała się w tym, iż szlachta nie potrafiła wykształcić własnego ośrodka kierownictwa politycznego i w inspiracjach reformatorsko-politycznych skazana była na inicjatywy czy to ośrodka puławskiego, w początkach obrad sejmowych⁷², czy też króla, w drugiej fazie prac Sejmu Wielkiego⁷³. Zarazem oba podmioty polityczne, tj. Puławy i król, zmuszone były orientować się na szlachecką formację parlamentarną, nie mogąc przekroczyć pewnej bariery rozwiązań reformatorskich, uchodzących w wyobrażeniach społecznych za nieprzekraczalną. Barię tą, w najogólniejszym rozumieniu rzeczy, była zasada suwerenności sejmowej, różnie pojmowana, ale wyraźnie zaakcentowana. Uformowanie się Sejmu nieustającego, rządzącego miało dla kraju ogromne znaczenie, prowadząc do wykształcania się nowych standardów szlacheckiej kultury politycznej. Wszechwładza Sejmu nieustającego utrwaliła poczucie bezpieczeństwa reformatorskiego szlachty, co właśnie przekładało się na nowe postawy społeczności szlacheckiej. Kultura polityczna szlachty stawała się w większym niż dotychczas stopniu kulturą obywatelską. Obok przekonań o własnej podmiotowości coraz większą rolę odgrywało wśród szlachty poczucie odpowiedzialności za państwo. Upowszechniają się tendencje do samoograniczania się szlachty w pojmowaniu własnego interesu grupowego, rodzą się skłonności do zawierania różnorodnych kompromisów⁷⁴.

tyki. Andrzejowi Feliksowi Grabskiemu w uznaniu zasług dla humanistyki polskiej przyjaciele, koledzy, uczniowie, Łódź 1997, s. 263 i n. (por. też s. 248). Natomiast po reformie sejmikowej tendencje identyfikacyjne prowincji szlacheckiej z obradującym Sejmem, postrzegane przez pryzmat postanowień sejmikowych, w tym instrukcji, są oczywiste (W. Szczygielski, *Referendum trzciemajowe. Sejmiki lutowe 1792 roku*, Łódź 1994, s. 367 oraz *passim*).

⁷² W. Szczygielski, *Sejm gotowy...*, s. 74–75; idem, *Wkład Puławian w obrady Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2005, R. IV, nr 1(7), s. 52 i n.

⁷³ Zob. o programie konstytucyjnym króla: E. Rostworowski, „*Marzenie dobrego obywatela...*”, s. 283 i n.

⁷⁴ W. Szczygielski, *Sejm nieustający...*, s. 66–69.

W rezultacie, łagodna rewolucja kształtowała klimat społecznej zgody i aprobaty nie tylko dla podstawowych przemian dotyczących Sejmu czy sfery władz wykonawczych, ale i dla szeregu niezwykle kontrowersyjnych, na pierwszy rzut oka, rozwiązań reformatorskich. Powstawała więc atmosfera społecznej akceptacji dla: nowego oblicza Sejmu jako Sejmu gotowego, decyzyjnych uprawnień centrum rządowego, nowych relacji sejmowo-sejmikowych, sprzyjających zasadzie większościowej w pracach parlamentu i pojmowaniu posła jako reprezentanta narodu, a więc dezawuujących wiążący charakter instrukcji czy idei sukcesji tronu. Reasumując, można powiedzieć, że wysoki autorytet polityczny i legislacyjny obradującego Sejmu, jego wszechogarniająca moc jako Sejmu nieustającego, rządzącego stworzyły sprzyjające globalnym przemianom warunki społeczne. Wiodąca rola Sejmu w procesie zasadniczej reformy Rzeczypospolitej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XVIII stulecia okazała się szczególnie widoczna. Priorytety sejmowe, jak to określam, osiągnęły w procesie przeobrażeń reformatorskich państwa swoiste apogeum, choć określone rozwiązania ustrojowe nie posiadały bynajmniej skrajnie republikańskiej postaci.

Węzłową rolę, przesadzającą o powodzeniu reformatorstwa Sejmu Wielkiego, odegrała, zgodnie z tym co już powiedziano, otwartość szlacheckiej formacji parlamentarnej na kształtowanie kompromisów polityczno-reformatorskich zarówno z Puławianami, w początkach obrad sejmowych, jak i z królem, w drugiej fazie prac Sejmu, przyzwolenie szlachty na różnorakie inicjatywy przemian zgłaszane przez oba wzmiankowane podmioty polityczne. A więc, do rangi podstawowego problemu reformatorskiego urastała przede wszystkim kwestia ukształtowania nowego oblicza Sejmu Rzeczypospolitej. Globalna reforma sejmowa, na miarę potrzeb oświeconej Rzeczypospolitej⁷⁵, mogła dokonać się dopiero po zniesieniu systemu protekcji rosyjskiej nad Polską, co właśnie stało się faktem w początkach obrad sejmowych. Zasadnicza reforma Sejmu dokonywała się pod auspicjami przejmujących inicjatywę polityczną w kraju Puławian, a ściślej rzecz ujmując, w atmosferze wzajemnych uzgodnień pomiędzy stronnictwem puławskim a szlachecką formacją parlamentarną. Społeczne zrozumienie potrzeby reformy sejmowej było powszechne. Dawał temu wyraz np. Tadeusz Matuszewicz, który polemizując ze stronnikami dworu, broniącymi Rady Nieustającej, mówił: „nie Radę w Sejm zamieniać, ale Sejmom postać rządną i czyn-

⁷⁵ Pojęcie: „oświeconej rzeczypospolitej szlacheckiej” wprowadził do obłegu naukowego: J. A. Gierowski, *Rzeczypospolita szlachecka...*, s. 101.

na dać powinniśmy. Niech Sejmy [...] trwają póty, póki publicznym wszystkim potrzebom zadosyć się stanie, niech zniknie źródło nieczynności, niech ustanie bezprawie”⁷⁶.

W początkach obrad sejmowych społeczność szlachecka dość powszechnie dążyła do zastąpienia Rady Nieustającej ustawodawczą kreacją Sejmu nieustającego. Zwieńczona sukcesem debata polityczna nad zniesieniem Departamentu Wojskowego z 3 listopada 1788 r. dała asumpt do działań na rzecz swego rodzaju transformacji ustrojowej w podanym wyżej rozumieniu rzeczy. Mówiono więc o potrzebie natychmiastowego obalenia Rady Nieustającej, zgłaszano propozycje powołania Sejmu nieustającego, zastanawiano się, w jakiej mierze spełniają one formalne wymogi projektów do prawa⁷⁷. Jak podaje jedna z ówczesnych relacji, atmosfera obrad sejmowych zaraz po zniesieniu Departamentu Wojskowego charakteryzowała się tym, iż: „wielu sejmujących mają na pogotowiu projektu zmierzające do zniesienia Rady Nieustającej”⁷⁸. Mocno podkreślić należy fakt, iż w praktyce miało to oznaczać jednoczesne powołanie do działalności Sejmu nieustającego, na mocy decyzji ustawodawczej. Opinia publiczna oczekiwała w ciągu listopada 1788 r. szczególnego rozwoju sytuacji polityczno-ustrojowej, sprowadzającej się ku temu, jak mówiono, aby: „Rada Nieustająca była zniesiona a **Sejm nieustanny był postanowiony** [podkr. W. S.]”⁷⁹. Jednakże ani rychłego, w ciągu listopada, zniesienia Rady Nieustającej, ani tym bardziej ustawodawczej kreacji Sejmu nieustającego społeczność szlachecka nie doczekała się. Działo się tak dlatego, iż te rozwiązania nie posiadały jeszcze wówczas niezbędnego wsparcia ze strony ugrupowania puławskiego.

Rzecz w tym, iż Puławianie z Ignacym Potockim na czele, przejmujący inicjatywę polityczną w państwie, nie byli bynajmniej zwolennikami Sejmu nieustającego, opowiadając się za Sejmem gotowym, a więc Sejmem stałym, pracującym w ramach określonych sesji, możliwym do zwołania w każdej chwili, w tym samym składzie

⁷⁶ Głos [...] Tadeusza Matuszewica [...] dnia 3 listopada miany, [w:] *Zbiór mów...*, t. II, s. 144–145.

⁷⁷ W. Szczygielski, *Sejm nieustający...*, s. 40 i n.

⁷⁸ BR, rkps 1441/16, k. 354v, *Gazeta pisana*, z Warszawy, 12 XI 1788.

⁷⁹ BK, rkps 1325, k. 90v, *Gazeta pisana*, z Warszawy, 22 XI 1788. Por. też: BPAU Kr., rkps 247, k. 401, *Gazeta pisana*, z Warszawy, 26 XI 1788. Podobnie odczytywana była ta kwestia przez dwór petersburski, co znajdowało wyraz w przewidywaniu alternatywnego rozwoju sytuacji krajowej: „czyli tu będzie Rada Nieustająca lub Sejm Nieustający” (AGAD, ZP, 417, s. 110, Stanisław August do Augustyna Debolego, 20 XII 1788). Zob. też: J. Michalski, *Zmierzch prokonsulatu Stackelberga*, [w:] *Sejm Czteroletni i jego tradycje*, red. J. Kowecki, Warszawa 1991, s. 38.

poselskim, ale nie obradującym ustawicznie i nie łączącym na co dzień władzy ustawodawczej z wykonawczą. I chociaż nie negowano uprawnień Sejmu do „pełni władzy”, to jednak sam fakt, iż Sejm gotowy zbierać się miał stosunkowo rzadko, osłabiał w naturalny sposób jego wielowładność. Diametralna zmiana sytuacji w odniesieniu do kształtowania oblicza Sejmu nastąpiła w okresie od końca listopada 1788 r. po zniesienie Rady Nieustającej 19 stycznia 1789 r. W tym to właśnie czasie, w drodze stopniowo ucieieranego kompromisu pomiędzy szlachecką formacją parlamentarną a Puławianami, dochodzi do wzajemnych uzgodnień, na mocy których obradujący Sejm miał być Sejmem nieustającym, rządzącym w rozumieniu staszycowsko-kolłątajowskim i w zgodzie z postulatami szlachty, natomiast w przyszłych rozwiązaniach konstytucyjnych miał to już być Sejm gotowy, tak jak życzyli sobie tego Puławianie. W rezultacie Sejm nieustający, rządzący funkcjonować miał nie na zasadzie kreacji ustawodawczej, jak to sobie początkowo wyobrażała szlachta, ale powstawał, po prostu, na mocy kontraktu politycznego⁸⁰.

Zgoda szlachty na odejście od koncepcji Sejmu nieustającego, rządzącego warunkowana była różnym przesłankami. Musimy zdawać sobie sprawę z faktu, iż koncepcja Sejmu nieustającego, rządzącego, pomimo ogromu jej popularności, wywoływała też zdecydowane sprzeciwy, a zarazem wzbudzała nieufność w pewnych kręgach szlachty, w związku z możliwością, jak to utrzymywano, ustawicznej zmiany praw przez ów Sejm, czego obawiano się szczególnie. Coraz częściej też, w miarę upływu czasu, przeciętny parlamentarzysta odczuwał niedogodności wynikające z ustawicznego obradowania Sejmu⁸¹. Poza tym utrzymywało się przekonanie, że realizacja wizji państwa zdominowanego przez Sejm nieustający, rządzący jest przedsięwzięciem napotyającym na poważne rafa, z nazbyt wieloma znakami zapytania, na które brak jednoznacznych, w pełni satysfakcjonujących opinie społeczną odpowiedzi. Dawał temu wyraz anonimowy autor broszury politycznej, gdy pisał: „Sejm nieustanny czyli gotowy, żeby sam jeden był prawodawcą i władzy wykonywającej dozorcą, są to słowa pięknie brzmiące, ale z nich istotę złożyć trudno”⁸². Natomiast znany skrócony dziariusz Sejmu Wielkiego, odnosząc się do wypowiedzi parlamentarnej Kazimierza Raczyńs-

⁸⁰ W. Szczygielski, *Sejm nieustający...*, s. 64–65.

⁸¹ *Ibidem*, s. 55, 67; *idem*, *Sejm gotowy...*, s. 77–78.

⁸² *Projekt pewnego obywatela...*, druk, [w:] *Zbiór mów...*, t. III, s. 194. Por. też: *Dyaryusz...*, t. I, cz. 2, s. 137 (głos Józefa Wołłowicza, posła ciechanowskiego, na sesji z 21 XI 1788 r.).

kiego, w teŝe kwestii zwracał uwagę na fakt, iż według marszałka nadwornego koronnego: „myśl niektórych względem Sejmu nieustającego [...] jest niebezpieczną i **do wykonania trudną** [podkr. W. S.]”⁸³. Rzecz znamienna, że koncepcję Sejmu nieustającego, rządzącego zwalczano m. in. poprzez odwoływanie się do argumentu, iż burzy ona tak bliski szlachcie ideał wolności. Mówiono.: „dwie władze: stanowiąca i egzekwująca, stać razem, bez wzruszenia sprężyn wolności, nie mogą”⁸⁴. Jest sprawą otwartą, czy i w jakim stopniu argumenty tego typu mogły trafić do przekonania szlachty i zjednywać ją, tym samym, dla idei Sejmu gotowego. Nie zawsze tak być musiało. Poświadcza to wypowiedź Cypriana Nakwaskiego, posła łączycykiego, który wprawdzie stwierdził, iż: „dwie [...] władze razem spojone, pogubiły wolne Rzeczypospolite”, to jednak optował na rzecz oddalenia zarówno koncepcji Sejmu nieustającego, jak i gotowego, opowiadając się za utrzymaniem tradycyjnego, sześćniedzielnego toku obrad parlamentarnych⁸⁵. Przyjęciu propozycji Sejmu gotowego mogły jednak sprzyjać upowszechniające się już od czasów Rady Nieustającej przekonania szlacheckie o potrzebie pracy Sejmu w wydłużonym czasie, przekraczającym ów sześćniedzielny okres debatowania⁸⁶. W najbardziej bowiem nośnym społecznie projekcie Sejmu gotowego z początku 1789 r. mówiło się o podstawowej dziesięciodniowej sesji parlamentarnej w ciągu roku⁸⁷. Koncepcja tak pojmowanej pracy Sejmu wychodziła, jak się wydaje, naprzeciw wzmiankowanym poglądom szlacheckim. Generalnie rzecz biorąc, zawarcie kompromisu ułatwiało

⁸³ Biblioteka Czartoryskich [dalej: BCz], rkps 2348, s. 231, *Szczególniejsze rzeczy Sejmu blisko czteroletniego...* (sesja z 21 XI 1788 r.).

⁸⁴ *Głos Jaśnie Wielmożnego JMci Xiędza Kossakowskiego biskupa inflanckiego, kawalera orderów polskich. Na sesyi sejmowej d. 24* [prawdopodobnie: 23 – W. S.] *mca marca, miany*, [1789], druk, niłb.

⁸⁵ *Dyaryusz...*, t. II, cz. 1, s. 79 (sesja z 12 I 1789 r.).

⁸⁶ W. Filipczak, *Sejmy Rzeczypospolitej w dobie stanisławowskiej*, [w:] *Między konstytucją Nihil Novi a ustawodawstwem nowoczesnej demokracji. Parlamentaryzm polski w XVI-XX wieku. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej odbytej w Radomiu w dniach 12–13 października 2005 roku*, red. H. Gmiterek, S. Piątkowski i J. Wrona, Radom 2005, s. 77. Zob. teŝ postulat, posiadający umocowanie sejmkowe, z okresu Sejmu Wielkiego: „ażeby Sejmu prawem przepisana sześćniedzielną pora, przeciagniona być mogła” (*Mowa Jaśnie Wielmożnego Szymanowskiego po sta ziemi czerskiej, na Sejmie roku 1789 dnia 21 stycznia miana*, [w:] *Zbiór mów...*, t. VI, s. 241).

⁸⁷ [S. K. Potocki], *Myśli o ogólnej poprawie rządu krajowego*, [w:] *Koŝtają i inni. Z publicystyki doby Sejmu Czteroletniego*, oprac. Ł. Kądziela, Warszawa 1991, s. 50 (w uzasadnieniu powołania Sejmu gotowego mówiono: „Mamy doświadczenia, iż czas sejmowania jest za krótki”).

fakt, iż koncepcja ustanowienia Sejmu gotowego zespolona została przez Puławian z ideą niepodległości i Sejm gotowy, mający powstawać na gruzach obalanej Rady Nieustającej, kojarzony był z niepodległościową opcją reformatorską⁸⁸. Ostateczne zaakceptowanie przez szlachecką formację parlamentarną kompromisu stało się możliwe dzięki przekonaniu społecznemu, iż rzeczywista władza administracyjna znajdzie się w gestii komisji resortowych jako organów wynoszących szlachtę do władzy i nadających sferze władz wykonawczych państwa zastępczy, w stosunku do Sejmu, charakter⁸⁹. W rezultacie kompromisów i uformowana w jego wyniku koncepcja Sejmu gotowego spotkała się z życzliwym przyjęciem szerokich kręgów szlachty, nie wzbudzając poważniejszych problemów w reformatorskich przygotowaniach konstytucyjnych⁹⁰. Pomimo oporu hetmańczyków uzyskała poparcie sejmujących w końcu grudnia 1789 r., w trakcie uchwalania *Zasad do poprawy formy rządu*, a sprzeciw stronników hetmańskich wobec *Zasad...* stał się jednym ze źródeł gwałtowanego spadku ich popularności i w Sejmie i w kraju⁹¹. Sukces Puławian w społecznym wylansowaniu idei Sejmu gotowego stał się ich niepodważalnym osiągnięciem pierwszej fazy obrad Sejmu Wielkiego⁹².

Ukształtowanie kompromisu ułatwiał fakt, iż ideę Sejmu gotowego już od początku obrad sejmowych wspierał król, przeciwstawiając się wizji Sejmu nieustającego jako rządzącego⁹³. Można przypuszczać, że bardziej bliski byłby królowi: „Sejm trwały [...] jak angielski”⁹⁴, ale rozwój sytuacji politycznej w początkach obrad sejmowych

⁸⁸ W. Szczygielski, *Sejm gotowy...*, s. 70.

⁸⁹ Zob. np. wypowiedź Józefa Weyssenhoffa, posła inflanckiego, który popierał propozycję powołania: „Sejmu do zwołania gotowego” w znamienym kontekście wypowiedzi, a mianowicie: „przy ustanowieniu Komisji rządowych” (*Głos Jaśnie Wielmożnego Jmci Pana Weyssenhoffa posła inflanckiego na sesji sejmowej dnia 13 stycznia roku 1789*, [w:] *Zbiór mów i pism niektórych w czasie Sejmu Stanów Skonfederowanych roku 1789*, t. V, Wilno b.r.w., s. 215).

⁹⁰ W. Szczygielski, *Sejm gotowy...*, s. 84.

⁹¹ E. Rostworowski, *Ostatni król...*, s. 176–177; Z. Zielińska, „O sukcesji tronu w Polsce” 1787–1790, Warszawa 1991, s. 110, 119.

⁹² W. Szczygielski, *Sejm gotowy...*, s. 68 i n., 74 i n.; idem, *Wkład Puławian w obrady Sejmu Wielkiego...*, s. 55–57.

⁹³ E. Rostworowski, „Marzenie dobrego obywatela”..., s. 292, 424; A. Czaja, *Między tronem...*, s. 348; W. Szczygielski, *Sejm nieustający...*, s. 40. Zob. też: AGAD, ZP, 417, Stanisław August do Augustyna Debolego, 5 XI 1788 („Przed ostatnią sesją skłoniłem był ambasadora, że już zezwolił na Sejm gotowy”).

⁹⁴ AGAD, ZP, 417, Stanisław August do Augustyna Debolego, 5 XI 1788. W 1763 r.: „chciał widzieć” sejm polski: „zawsze trwałym jak parlament angielski”, a w 1791 r. chciał mu nadać „jak największe podobieństwo do tego parlamentu”

wymuszał opowiadanie się po stronie Sejmu gotowego. Podkreślano ówczas, że w zestawieniu z dotychczas funkcjonującym Sejmem ekstraordynaryjnym Sejm gotowy, gwarantując trwałość mandatu poselskiego na okres dwóch lat, do następnych wyborów, przyczyni się do zwiększenia operatywności działania Sejmu Rzeczypospolitej poprzez wydadne skrócenie czasu przewidzianego na jego zwołanie. Król uważał np., że Sejm gotowy może: „być zebrany we trzech tygodniach, zamiast 10, które dotychczas potrzebne były”⁹⁵. Natomiast Stanisław Kostka Potocki przewidywał, iż zwołanie Sejmu gotowego: „ledwie by miesiąc czasu zabrało”, gdy Sejm ekstraordynaryjny: „zwykłym zwołany trybem, w trójnasób więcej czasu by wycięczył”⁹⁶. Oczywiście, Sejm gotowy miał tę przewagę nad Sejmem ekstraordynaryjnym, iż przybywaliby nań posłowie bez nowych instrukcji sejmikowych. Według króla: „ci raz obrani posłowie *activitatem* do lat dwóch mający, tylko podług Boga i sumnienia ułatwiać potrzeby Rzpltey będą”⁹⁷. Z uwagi jednak na pewną kontrowersyjność, z jaką spotkać się mogła ta ostatnia kwestia w opinii społecznej, nie była ona w samych początkach obrad sejmowych szerzej eksponowana. I chociaż król akceptował w samych początkach obrad parlamentarnych wizję Sejmu gotowego, to jednak nie doceniał aspektów niepodległościowych, warunkujących jego powstanie. Stąd propozycje Stanisława Augusta w tej mierze, uwikłane w obronę Rady Nieustającej, nie miały w początkach obrad sejmowych żadnych poważniejszych szans na urzeczywistnienie, a rola inicjatywna w społecznym wylansowaniu koncepcji Sejmu gotowego przypadła, w gruncie rzeczy, Puławianom. Niemniej poważny potencjał polityczny obozu dworskiego sprzyjał w znaczący sposób atmosferze zawieranego kompromisu między szlachecką formacją parlamentarną a Puławianami.

Sejm nieustający, rządzący, posiadając akceptację polityczną Puławian, rozwinał szeroką, wielokierunkową działalność. Zapewniał szlachcie poczucie bezpieczeństwa reformatorskiego w zakresie działań na rzecz kształtowania szlacheckiego modelu państwa. Puła-

(E. Rostworowski, *Republikanizm polski i anglosaski...*, s. 98). Zob. też: R. Butterwick, *op. cit.*, s. 240). Król wykazywał się jednak elastycznością podejścia do sprawy; m. in. w początkach obrad sejmowych, nie chcąc uchodzić za przeciwnika Sejmu nieustającego, sugerował, iż jego poglądy na temat Sejmu trwałego nie odbiegają w gruncie rzeczy od tych, jakie lansowała szlachecka opozycja (AGAD, ZP, 417, Stanisław August do Augustyna Debolego, 5 XI 1788).

⁹⁵ AGAD, ZP, 417, Stanisław August do Augustyna Debolego, 5 XI 1788.

⁹⁶ [S. K. Potocki], *Mysli...*, s. 57–58.

⁹⁷ *Dziennik czynności Sejmu głównego ordynaryjnego warszawskiego pod Związkiem Konfederacji Obojga Narodów agitującego się 1789, sesja 23 XII 1789 r.*

wianie natomiast przesadzali dzięki owemu kompromisowi o rzeczy najistotniejszej z punktu widzenia przyszłościowej reformy konstytucyjnej, tj. o powstaniu Sejmu gotowego i zasadzie podzielności władzy, której zaprzeczeniem był przecież z natury rzeczy Sejm nieustający, rządzący. Zarazem, zgodnie z tym co już powiedziano, umacniano w świadomości społecznej potrzebę działania władzy typu Straży, bez której Sejm nieustający, rządzący, po zniesieniu Rady Nieustającej funkcjonował przecież bez przeszkód. Uzyskiwała ona w wyobrażeniach szlacheckich, podobnie jak Sejm gotowy, status władzy o obliczu niepodległościowym.

I chociaż horyzont czasowy funkcjonowania Sejmu nieustającego, rządzącego posiadał, zgodnie z zawartym kompromisem, wytyczone granice, to jednak dziedzictwo świadomościowe tegoż Sejmu, choć nie tylko ono, odcisnęło się w poważny sposób na instytucjonalnych rozwiązaniach trzeciomajowych. Nie było prostego odwrotu od idei Sejmu nieustającego, rządzącego. I chociaż Konstytucja 3 maja powoływała Sejm gotowy i zaprowadzała monteskiuszowską koncepcję podziału władzy, to jednak pokonstytucyjne ustawodawstwo sejmowe z 12 i 16 maja załamywało wyraźnie ideę równowagi władz⁹⁸, akcentując silnie zasadę suwerenności Sejmu⁹⁹. Rzecz w tym, iż wyraźnie dążono do powiązania koncepcji podziału władzy z, niezwykle bliską szlachcie, zasadą jedności władzy w Sejmie¹⁰⁰. W rezultacie kreowano, jak to się określa, Sejm udziałny¹⁰¹. I była to tendencja w całej pełni odpowiadająca społeczności szlacheckiej. Opinia publiczna witała z oznakami wyraźnej aprobaty owo usta-

⁹⁸ W ustawodawstwie tym wyraźnie nawładzano do wcześniejszych, konstytucyjnych poglądów Ignacego Potockiego, akcentujących priorytetową rolę Sejmu w strukturze władz państwa (W. Smoleński, *Ostatni rok Sejmu Wielkiego*, Kraków 1897, s. 418–420; *Historia sejmu polskiego*, t. I, s. 409–410 – partia autorstwa J. Michalskiego); Z. Szczańska, *Między konstytucjonalizmem stanowym a nowożytnym. Ustawa Rządowa na tle współczesnych ustaw zasadniczych*, [w:] *Ku reformie państwa i odrodzeniu moralnemu człowieka. Zbiór rozpraw i artykułów poświęconych dwusetnej rocznicy ustanowienia Konstytucji 3 Maja 1791 roku*, red. P. Żbikowski, Rzeszów 1992, s. 164, 169.

⁹⁹ B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego...*, s. 245 i n., 295 i n. (zob. też s. 123: „Istota dążeń leżała w tym, by skupić władzę państwową w sejmie demokracji szlacheckiej”); Z. Szczańska, *Ustawa Rządowa...*, s. 58–59 i n., 67; H. Izdebski, *Konstytucja Trzeciego Maja...*, s. 24.

¹⁰⁰ Por. B. Leśnodorski, *Parlamentaryzm w Polsce*, Kraków 1947, s. 68. Zob. też: W. Sobociński, *Nowe syntezy i monografie z zakresu historii ustrojowo-politycznej*, „Państwo i Prawo” 1947, R. II, z. 3, s. 95.

¹⁰¹ Do pojęcia tego odwołuje się: B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego...*, s. 307. Zob. też: W. Szczygielski, *Konstytucja 3 maja*, [w:] *Konstytucja 3 maja w tradycji i kulturze polskiej*, red. A. Barszczewska-Krupa, [Łódź 1991], s. 14.

wodawstwo. Mówiono wprost: „Po uchwaleniu sposobów sejmowania już Konstytucja nowego rządu stanęła na dobrym fundamencie”¹⁰². Obserwatorzy ówczesnej sceny politycznej uważali nawet, że emanujące z ustawodawstwa trzeciomajowego: „wszechwładztwo narodu zgromadzonego na sejmie” wydatnie ułatwiało pozyskiwanie dla Ustawy Rządowej malkontentów¹⁰³. Znany ceremoniał towarzyszący inauguracji obrad parlamentarnych, związany z przekazywaniem woli egzekucyjnej Sejmowi władzom wykonawczym¹⁰⁴, choć stanowił tylko fikcję, to jednak podkreślał w znamienny sposób wiodącą rolę Sejmowi w trzeciomajowym systemie ustrojowym. W rezultacie kształtowano: „ustrój konstytucyjno-parlamentarny”, o którym mówi się nawet, iż był po prostu: „szlachecką monarchią parlamentarną”¹⁰⁵. Rozwiązania, które zaprezentowano wcześniej, pozostając w zgodzie z pierwotnymi propozycjami konstytucyjnymi Ignacego Potockiego, akcentując pierwszoplanową rolę Sejmowi w strukturze władz państwa, odpowiadały niewątpliwie i Puławianom. Pokonstytucyjnemu ustawodawstwu sejmowemu nie przeciwstawił się król, rozumiejąc, iż jest to cena, jaką płacić musi za ukształtowanie w miarę nowoczesnego centrum rządowo-administracyjnego w postaci Straży Praw. A przecież sama istota reformy sejmowej, związana z kształtowaniem Sejmowi gotowego, pozostawała w sferze zainteresowań Stanisława Augusta. I chociaż owe postanowienia sejmowe budzić mogą uzasadnione uwagi krytyczne¹⁰⁶, to jednak pamiętać należy o tym, że owa udzielnosc Sejmowi stała się rękojmią społecznej akceptacji dla innych ważnych rozwiązań reformatorskich, w znacznym stopniu wpływających na nowoczesne oblicze państwa.

Prezentowanie nowego oblicza Sejmowi byłoby jednak niepełne bez ukazania wzajemnych relacji sejmowo-sejmikowych. Wprawdzie już przed Sejmem Wielkim zrozumienie dla zasady większościowej w pracach parlamentarnych zataczało coraz to szersze kręgi¹⁰⁷,

¹⁰² BR, 1441/18, k. 634v, Gazeta pisana, z Warszawy, 31 V 1791 r.

¹⁰³ *Pamiętniki Michała Ogińskiego o Polsce i Polakach od r. 1788 aż do końca r. 1815*, t. I, Poznań 1870, s. 91.

¹⁰⁴ W. Smoleński, *op. cit.*, s. 31; B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego...*, s. 265–266; J. Michalski, *Kilka uwag...*, s. 241–242; J. Wojakowski, *Straż Praw*, [Warszawa] 1982, s. 71–72.

¹⁰⁵ E. Rostworowski, *Republikanizm polski i anglosaski...*, s. 99, 103. Zob. też: *Zarys historii Polski*, red. J. Tazbir, [Warszawa] 1979, s. 370 (partia autorstwa E. Rostworowskiego). Por. też: R. Butterwick, *op. cit.*, s. 326.

¹⁰⁶ W. Smoleński, *op. cit.*, s. 31 i n., 418 i n.

¹⁰⁷ Zob. ostatnio: W. Filipczak, *Uwagi o funkcjonowaniu „wolnych” sejmów okresu Rady Nieustającej (1778–1786)*, [w:] *Parlamentaryzm w Polsce...*, s. 120; idem, *Sejm 1778 roku*, [Warszawa 2000], s. 344.

a u progu obrad Sejmu Wielkiego tych, co orientowali się na *liberum veto*, w zasadzie już nie było¹⁰⁸, to jednak sytuacja ta nie oznaczała bynajmniej prostego odejścia od wiążącego charakteru instrukcji sejmikowej i powszechnej akceptacji dla zasady nowocześnie pojmowanej reprezentacji. Decydowały o tym, z jednej strony: utrwalaona społecznie od lat popularność mandatu imperatywnego, z drugiej natomiast – nowatorskie, ale utrzymane w duchu skrajnie pojmowanego republikanizmu koncepcje decydowania większością instrukcji poselskich, lansowane przez takich polityków jak Ignacy Potocki czy Hugo Kołłątaj¹⁰⁹. Najbardziej konsekwentnym propagatorem nowocześnie rozumianej zasady reprezentacji, a jednocześnie najzagrzałszym przeciwnikiem wiążącego charakteru instrukcji był król¹¹⁰. Próby skrajnie republikańskiego rozwiązania problemu, lansowane przez przywódców ośrodka puławskiego, godzące potrzebę stosowania zasady większościowej z poszanowaniem wiążącego charakteru instrukcji w postaci podejmowania decyzji sejmowych większością instrukcji sejmikowych¹¹¹, były półśrodkiem, a co najistotniejsze, nie znalazły szerszego poparcia społeczności szlacheckiej. W tym przypadku oświecona, posesoryjna szlachta identyfikowała się z postulatem Stanisława Konarskiego, który pisał: „niech będzie *pluralitas*, jak w Anglii posłów, nie *pluralitas* wymyślna województw”¹¹². W rezultacie propozycje przywódców ośrodka puławskiego, pozbawione poparcia społecznego, nie mogły liczyć na urzeczywistnienie. O ostatecznym, nowatorskim zapisie Ustawy Rządowej w kwestii nowocześnie pojmowanej zasady reprezentacji i oddaleniu tym samym wiążącego charakteru instrukcji¹¹³ zadecydowały: determinacja reformatorska Stanisława Augusta i ogólna atmosfera wydarzeń łagodnej rewolucji. Z punktu widzenia przyzwolenia społecznego podstawową rolę odegrał wysoki autorytet polityczny i legislacyjny obradującego Sejmu, a zarazem rozczarowanie zarówno prowincji, jak i republikańsko zorientowanych elit politycznych kraju do tradycyjnych mechanizmów demokracji sejmikowej, uniemożliwiających poprzez wiążące instrukcje sejmikowe, zwłaszcza te z 1790 r., pro-

¹⁰⁸ Por. [M. Czacki], *Wspomnienia...*, s. 24.

¹⁰⁹ A. Lityński, *op. cit.*, s. 153 i n., 169.

¹¹⁰ E. Rostworowski, „*Marzenie dobrego obywatela*”..., s. 426.

¹¹¹ W okresie Odrodzenia praktyki tego typu, jak się przyjmuje, spełniały funkcje konstruktywne (K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 87–88).

¹¹² S. Konarski, *O skutecznym rad sposobie albo o utrzymywaniu ordynaryjnych sejmów*, [t.] IV, Warszawa 1923, s. 232.

¹¹³ A. Lityński, *op. cit.*, s. 163–164. Zob. też: Z. Szczaska, *Mędzy konstytucjonalizmem stanowym a nowożytnym...*, s. 170.

gramowo-polityczną identyfikację oświeconych kręgów szlachty z tak bliskim jej obradującym w Warszawie Sejmem¹¹⁴.

Co się tyczy sfery władz wykonawczych państwa, to w okresie obrad sejmowych oddalono zarówno koncepcję władzy typu Rady czy Straży jako wydziału sejmowego o prerogatywach kierowniczych i zwierzchnich wobec całej administracji, lansowaną początkowo przez króla, jak i promowaną przez Puławian wizję Straży o funkcjach dozorczych, formując, w trakcie wzajemnych uzgodnień kompromisowych, decyzyjny ośrodek władzy rządowej w postaci Straży Praw o strukturze ministerialnej, w myśl konstytucyjnego programu Stanisława Augusta z drugiej fazy obrad Sejmu Wielkiego. Zasadnicze przemiany w sferze władz wykonawczych warunkowane były rozwiązaniami zapewniającymi zastępczy wobec Sejmu, w wyobrażeniach szlachty, charakter owych władz, o czym dalej.

Omawiając te kwestie, zwrócić jednak należy uwagę przede wszystkim na szersze przemiany polityczne, dokonujące się w trakcie obrad sejmowych, zwłaszcza te z 1790 r. i ich ogólniejszy wpływ na przekształcenia dotyczące sfery władz wykonawczych. Gdy minęły pierwsze emocje polityczne związane z obaleniem Rady Nieustającej, zaprawione niepodległościowo-republikańską euforią, nadszedł czas na pogłębioną refleksję dotyczącą oblicza szlacheckiego modelu państwa. Oświecona ziemiańska szlachta, wyniesiona dzięki Sejmowi nieustającemu, rządzącemu do roli faktycznego suwerena Rzeczypospolitej, zainteresowana była oczywiście sprawnym funkcjonowaniem organizmu państwowego. Stopniowo, w ciągu roku 1790 w wyniku różnorodnych doświadczeń związanych z działalnością Sejmu pierwszej kadencji narastało wśród społeczności szlacheckiej zrozumienie dla decyzyjnych funkcji rządowych¹¹⁵. A więc, z jednej strony, zepchnięte w początkach obrad Sejmu na pozycje defensywne w wyniku totalnej krytyki Rady Nieustającej te kręgi szlachty, które związane były ze stronnictwem dworskim i wyniosły z okresu przedsejmowego przeświadczenia o niezbędności centralizacyjnych funkcji rządowych, teraz podniosły głowę i mogły udzielić królowi, zwolennikowi decyzyjnych uprawnień Straży, tak potrzebnego wsparcia konstytucyjnego. Zaisntniały, po prostu, możliwości odbudowy dawnych, zerwanych czy nadwątlonych w początkach obrad sejmowych więzi szlachecko-

¹¹⁴ W. Szczygielski, *Sejm a sejmiki. Studium z dziejów łagodnej rewolucji*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2005, R. IV, nr 2(8), s. 64–65.

¹¹⁵ *Historia sejmów polskiego...*, t. I, s. 390–391 (partia autorstwa J. Michalskiego); *Dzieje Sejmu polskiego*, koord. J. Bardach, Warszawa 1993, s. 81 (partia autorstwa J. Bardacha).

-królewskich¹¹⁶. Żywa pamięć o skuteczności działania dawnej Rady Nieustającej, obecna w świadomości ludzi związanych z nią w przeszłości, wydatnie ułatwiała teraz działania na rzecz formowania prerogatyw decyzyjnych Straży. Suma doświadczeń pozytywnych, związanych z funkcjonowaniem dawnej Rady Nieustającej, kierującej bezpośrednio poszczególnymi Departamentami, stawiała na porządku dziennym sprawę uprawnień kierowniczych i zwierzchnich Straży wobec kolegialnych resortów. Zbyt wiele osób, w nazbyt znaczącym stopniu, zaangażowanych było w okresie przedsejmowym, z oczywistym pożytkiem dla kraju, w urzeczywistnianie prerogatyw decyzyjnych Rady Nieustającej, aby można było teraz, ot tak po prostu, zrezygnować z prerogatyw rządowych Straży, nadając jej charakter władzy zaledwie dozorczej. Z drugiej strony, zwolennicy bardziej republikańskich rozwiązań ustrojowych, którzy bez wątpienia znacznie liczniej zasiadali ławy poselskie, zaczęli zdawać sobie sprawę w świetle dwuletnich doświadczeń sprawowania władzy i funkcjonowania Sejmu nieustającego, rządzącego, iż kierowanie nowoczesnym państwem w oparciu o metody skrajnie republikańskie jest w dłuższej skali czasowej po prostu niemożliwe¹¹⁷. Świadomość tego faktu, rzecz oczywista, docierała i do republikańskich elit politycznych, wpływając na kształt rozwiązań ustrojowych. W rezultacie szlachta wraz z czołowymi przedstawicielami elit republikańskich stawiała się otwarta na propozycje królewskie, wyrażając gotowość na kształtowanie kompromisu politycznego, który sytuował władze wykonawcze Rzeczypospolitej na płaszczyźnie zgodnej z obiektywnymi wymogami unowocześniającego się państwa, ale i w sposób zadowalający obie strony zainteresowane rozwiązaniem problemu. Narastające w ciągu roku 1790 symptomy pogłębiającej się współpracy króla i szlacheckiej formacji parlamentarnej, u podstaw której legło przystąpienie Stanisława Augusta do sojuszu polsko-

¹¹⁶ W. Szczygielski, *Sejm gotowy...*, s. 94–95, 99–100. Zob. też: *Pamiętniki Stanisława Kosmowskiego z końca XVIII wieku*, Poznań 1867, s. 14–15 („przy królu rada nieustająca decydująca większością głosów [...] i tu król powołał wprowadził niektórych członków szlachty sobie przychylniej, a tym sposobem miał wszędzie duchy, które za jego pójść mogły przekonaniem”). Do owej szlachty idącej za „przekonaniem” królewskim, a doceniającej wyniesione z przeszłości zrozumienie dla decyzyjnych walorów władzy rządowej można się było odwołać w sprzyjających okolicznościach, właśnie w drugiej fazie obrad sejmowych. Zob. również: J. Michalski, „Warszawa” czyli o antystołecznych nastrojach w czasach Stanisława Augusta, [w:] *Warszawa XVIII wieku*, Warszawa 1972, z. 1 („Studia Warszawskie”, t. XII), s. 39–40; A. Czaja, *Między tronem...*, s. 363 i n.

¹¹⁷ W. Szczygielski, *Sejm gotowy...*, s. 77–78, 93, 99, 100 i n.; idem, *Wkład Puławian w obrady Sejmu Wielkiego...*, s. 65.

-pruskiego w marcu 1790 r., sprzyjały wzrostowi autorytetu politycznego króla i w konsekwencji królewskim planom konstytucyjnym. Powstawała więc zupełnie nowa sytuacja społeczno-polityczna, sprzyjająca zasadniczej reformie ustrojowej państwa.

Zarazem nie można patrzeć jednak na początki obrad sejmowych jako na swoisty czas utracony z punktu widzenia konstytucyjnej reformy Rzeczypospolitej. To właśnie dzięki temu, iż w początkach obrad sejmowych kraj wprowadzony został na niepodległościową ścieżkę reformatorską, pewne zasadnicze dla przyszłej reformy konstytucyjnej rozwiązania zaczęły właśnie już wówczas wchodzić do obiegu społecznego, uzyskując aprobatę szlachecką. Ukształtowana w początkach obrad sejmowych akceptacja szlachecka dla idei Sejmu gotowego i Straży (choć sprawa jej kompetencji nadal pozostawała otwarta), kolegialnych resortów oraz monteskiuszowskiej koncepcji podziału władzy¹¹⁸, a również komisji porządkowych cywilno-wojskowych¹¹⁹, przy narastającym zrozumieniu dla nowych relacji sejmowo-sejmikowych¹²⁰, stanowiła niezbędny fundament społeczny dla powstania ustawy zasadniczej i jej społecznej akceptacji.

Przedmiotem głównych kontrowersji ustrojowych różniących króla i Puławian pozostawała kwestia pojmowania roli władzy typu Straży. I sprawie rozwiązania tego zagadnienia poświęcić tu należy kilka uwag.

Drastyczne, w wyobrażeniach Puławian, ograniczenie pojęcia władzy wykonawczej do kolegialnych resortów administracyjnych sytuowało instytucję Straży w sferze władz dozorczych, nie wykonawczych, w konsekwencji czego organ ten pozbawiony miał być wszelkich uprawnień decyzyjnych. Puławianie, w dążeniu do

¹¹⁸ W. Szczygielski, *Sejm gotowy...*, s. 69–70, 72 i n., 76, 100; idem, *Wkład Puławian w obrady Sejmu Wielkiego...*, s. 57, 59–63.

¹¹⁹ Ich ustanowienie decyzją Sejmu u schyłku 1789 r., odwołującą się do ducha tradycyjnej samorządności, a nawiązującą do nowych, oświeceniowych zadań stawianych przed lokalną administracją, spotkało się ze spontanicznym przyjęciem prowincjonalnej szlachty. Np. BCz, rkps 928, s. 265, Adam Naruszewicz do Stanisława Augusta, 26 I 1790, z powołaniem się na relację Józefa Świętorzeckiego, przebywającego na kontraktach w Dubnie (wynika z niej, że przebywający w Dubnie ziemianie byli: „kontenci bardzo z komisji cywilnych”). A pamiętać należy, że ukształtowana przez Sejm Wielki konsekwentna: „hierarchiczna struktura władz wykonawczych” sprowadzała właśnie komisje porządkowe cywilno-wojskowe do spełniania: „funkcji zarządu lokalnego” (J. Małec, *Narodziny polskiego prawa administracyjnego*, [w:] idem, *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2003, s. 104). Zob. też: B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego...*, s. 333 i n.; Ł. Kądziela, *Reformy administracji lokalnej podczas Sejmu Czteroletniego*, [w:] *Ku reformie państwa...*, s. 189 i n.

¹²⁰ W. Szczygielski, *Sejm a sejmiki...*, s. 62 i n., 66–67.

zmajoryzowania króla, zmierzali wprost do unicestwienia prerogatyw rządowych Straży. Inaczej do owego problemu podchodziła szlachecka formacja parlamentarna. I chociaż również szlachcie bliskie były koncepcje dozorczej jedynie władzy Straży, to jednak, jak się okazało, w warunkach politycznej współpracy z królem kwestia, o której mowa, poddawała się po prostu wzajemnym uzgodnieniom kompromisowym. Ukształtowanie owego kompromisu warunkowane było przede wszystkim wzrostem autorytetu politycznego Stanisława Augusta w ciągu 1790 r. Szczególnym wyrazem wzrostu autorytetu politycznego króla, a zarazem narastającej współpracy szlachecko-królewskiej stała się sesja sejmowa z 13 września 1790 r. Zakończyła się ona przyznaniem Stanisławowi Augustowi prerogatyw nominacyjnych, wbrew konstytucyjnym sugestiom Ignacego Potockiego¹²¹. Ale na sesję ową spojrzeć by należało w nieco szerszym aspekcie, jako na jedno z istotnych ogniw w procesie kształtującego się w Sejmie w owym czasie kompromisu pomiędzy szlachecką formacją parlamentarną a królem w kwestii dotyczącej pojmowania formacji władz wykonawczych państwa¹²². Kompromis ów sprowadzał się do tego, iż szlachta skłonna była przyznać Straży, wbrew poglądom Puławian, status władzy wykonawczej w ściślejszym tego słowa znaczeniu, uzyskując w zamian królewską akceptację dla pogłębionej autonomiczności działania kolegialnych resortów administracyjnych. W tym rozumieniu rzeczy można by powiedzieć, że szlachta otwarta była na operowanie znacznie szerzej rozumianym, niż to czynili Puławianie, pojęciem władzy wykonawczej, obejmującej obok kolegialnych resortów również i organ typu Straży, choć oczywiście zakres kompetencji tej ostatniej instytucji ustrojowej wymagał wzajemnych uzgodnień. Sedno sprawy określał fakt, że szlachta, zadawalając się kolegiальnymi resortami, skłonna była ograniczyć w praktyce pojęcie zastępczości władz wykonawczych wobec Sejmu do sfery administracyjnej, umożliwiając w ten właśnie sposób, w nowych warunkach politycznych drugiej połowy 1790 r., urzeczywistnienie królewskiej koncepcji Straży jako władzy rządowej w ściślejszym tego słowa znaczeniu, a również kierowniczej i zwierzchniej wobec całej administracji.

¹²¹ E. Rostworowski, „Marzenie dobrego obywatela”..., s. 336–337.

¹²² Na intensywnie, w ciągu drugiej połowy 1790 r., zabiegi króla zmierzające do pozyskiwania wsparcia możliwie szerokich kręgów parlamentarnych zwróciła uwagę: K. Zienkowska, *op. cit.*, s. 322–324, choć generalniejsza interpretacja owych zabiegów wzbudzać może zastrzeżenia. W kształtowaniu owego kompromisu istotną rolę odegrał Hugo Kołłątaj, a szczególnym wyrazem jego zabiegów w tym względzie jest broszura propagandowa pt. *Co się też to dzieje z nieszczęśliwą ojczyzną naszą?*

A wreszcie należy mieć na uwadze fakt, iż kompromis ów kształtował się w warunkach królewskiego zrozumienia dla szczególnie bliskiej szlachcie kwestii, tj. udziałności Sejmu.

Pamiętać jednak należy o tym, że od początku obrad sejmowych doskonalenie władz wykonawczych dokonywało się bezpośrednio poprzez Sejm jako Sejm nieustający, rządzący, łączący władzę ustawodawczą z wykonawczą, choć w praktyce podstawowe funkcje administracyjne przynależały do kolegialnych resortów. Te ostatnie zaadoptowane dla potrzeb Sejmu nieustającego, rządzącego stały się niezbywalnymi ogniwami szlacheckiego modelu państwa. Zapewniając realny współudział szlachty w administrowaniu państwem, urzeczywistniały jej wyobrażenia o zastępczym wobec Sejmu charakterze władz wykonawczych. W miarę upływu czasu rola i znaczenie kolegialnych resortów rosły. Stawały się, po prostu, w ramach Sejmu nieustającego, rządzącego organami kształtującymi poczucie bezpieczeństwa reformatorskiego szlachty. Na przykład wydatnie ułatwiły, jak wspomniano wyżej, zawarcie kompromisu pomiędzy szlachecką formacją parlamentarną a stronnictwem puławskim na rzecz ukształtowania Sejmu gotowego. W zmienionej sytuacji politycznej, w drugiej fazie obrad Sejmu Wielkiego, w ramach sygnalizowanego wyżej współdziałania monarchy z szlachecką formacją parlamentarną, podniesione do rangi rozwiązania utożsamianego z ogólniej pojmowaną zastępczością władzy wykonawczej wobec Sejmu, odegrały rolę wiodącą w procesie unowocześniania całej formacji władz wykonawczych państwa.

W rezultacie Puławianie pozbawieni aktywnego wsparcia szlacheckiego, zmuszeni zostali do rezygnacji z dozorczych uprawnień Straży, włączając się w konstruktywny sposób do kształtowania wielkiego kompromisu konstytucyjnego. Rzecz znamienita, że to właśnie w wyniku sesji z 13 września 1790 r. opowiedzieli się Puławianie za przyznaniem Straży: „władzy przymusu”¹²³. Sprawa decyzyjnych uprawnień Straży Praw, w rozwiązaniach konstytucyjnych, została przesądzona¹²⁴. Akceptując decyzyjne kompetencje Straży, osłabiali jednak Puławianie, niewątpliwie zgodnie z intencjami szerszych kół szlachty, pozycję owego organu rządowego w strukturze

¹²³ E. Rostworowski, „Marzenie dobrego obywatela”..., s. 337–338.

¹²⁴ Zob. o decyzyjnych uprawnieniach Straży Praw: E. Rostworowski, „Marzenie dobrego obywatela...”, s. 447; Z. Szczańska, *Między konstytucjonalizmem stanowym a nowożytnym...*, s. 170. O decyzyjnych prerogatywach Straży Praw wobec Komisji Policji: A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne...*, s. 93. Zarazem Komisje kontrolowane przez Sejm podlegały również Sejmowi (B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego...*, s. 323–324; Z. Szczańska, *Ustawa Rządowa...*, s. 61, 69).

władz państwa poprzez wprowadzenie personalnej rozdzielności funkcji rządowych od resortowych¹²⁵, a satysfakcji dostarczać też im mogła silnie zaakcentowana, w praktyce, odrębność funkcjonowania organów administracyjnych. Niemniej, silnie już zakorzeniona w kulturze politycznej szlachty okresu Oświecenia koncepcja kolegialnych resortów administracyjnych jako wydziałów sejmowych, skojarzona została z formułą rządu ministerialnego. Król, akceptując szlacheckie preferencje dla udziałności Sejmu i autonomiczności działania kolegialnych resortów administracyjnych, uzyskał możliwość sformowania w miarę nowoczesnie pojmowanego ośrodka władzy rządowo-administracyjnej, szlachta zaś miała satysfakcję z realnego udziału w administrowaniu państwem przez organa, które w jej wyobrażeniach decydowały w wystarczającym stopniu o zastępczym wobec Sejmu charakterze władz wykonawczych.

Staranna dbałość o zapewnienie Komisjom resortowym znacznego stopnia samodzielności działania stanowi jedną z cech wiodących ustawodawstwa trzeciomajowego. Organizowane były Komisje, jak się przyjmuje: „w duchu poprzednio już wyrobionej tradycji”¹²⁶. O dużej swobodzie ich funkcjonowania decydowały zarówno wspomniana wyżej zasada personalnej rozdzielności funkcji rządowych od resortowych, jak i wyraźnie zaakcentowane: „zastąpienie posłuszeństwa bezwarunkowego” wobec Straży „prowizorycznym”, jak ujmuje się to w literaturze przedmiotu¹²⁷. Wprawdzie Komisje poddane zostały zwierzchniej władzy Straży, a w oficjalnej nomenklaturze mówi się coraz częściej o Komisjach „narodowych”¹²⁸ czy wprost „rządowych”¹²⁹, a nie „udzielnych”, jak w *Zasadach do poprawy formy rządu*, to przecież stały się one, w gruncie rzeczy, samodzielnymi resortami, nie wchodzącymi bezpośrednio w skład struktury „rządowej”. Ich liczne powiązania z Sejmem, fakt, iż pozostały wydziałami sejmowymi odwzorowującymi strukturę Sejmu, organami

¹²⁵ J. Wojakowski, *op. cit.*, s. 244; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 51; idem, *Historia administracji*, Warszawa 1984, s. 32–33, 39–40, 88; Z. Anusik, *Kontrowersje wokół składu personalnego Straży Praw (Wpływ uwarunkowań międzynarodowych na sytuację wewnętrzną w Rzeczypospolitej w ostatniej fazie obrad Sejmu Czteroletniego)*, [w:] *200 lat Konstytucji 3 maja. Materiały z konferencji naukowej pod redakcją Mariana Pawlaka*, Bydgoszcz 1992, s. 94, 101; W. Szczygielski, *O nową formację władz wykonawczych...*, s. 45–46.

¹²⁶ B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego...*, s. 322.

¹²⁷ W. Smoleński, *op. cit.*, s. 33. Zob. też: J. Wojakowski, *op. cit.*, s. 71, 76–77.

¹²⁸ *Seymy*, [w:] *Volumina legum*, t. IX, s. 264 (obl. 28 V 1791).

¹²⁹ *Straż* [w:] *Volumina legum*, t. IX, s. 267 (obl. 6 VI 1791). O komisjach „rządowych” mówił już S. K. Potocki, *Myśli...*, s. 53–54.

wyłanianymi przez Sejm, poddanymi arbitrażowi sejmowemu w sytuacjach konfliktowych ze Strażą, magistraturami kontrolowanymi przez Sejm, działały na rzecz osłabiania związków kolegialnych resortów ze Strażą, umacniając w praktyce wysoki stopień autonomiczności ich funkcjonowania. W rezultacie można by mówić, iż kształtowano swoiście pojmowaną udziałowość owych Komisji, choć zarazem sprawa ich podległości zwierzchniej władzy Straży nie może budzić wątpliwości¹³⁰. W okresie pokonstytucyjnym utrzymywało się, ogólniej pojmowane, społeczne przekonanie, że są: „Straż i rządowe komisje w stosowność, harmonię i wzajemny dozór najistotniej wzięte”¹³¹. Tego rodzaju opinie są świadectwem, że rozwiązania, o których mowa, bliskie były zapatrywaniom szlacheckim na pojmowanie organizacji władz wykonawczych państwa. Funkcje zastępcze Komisji wobec Sejmu, jako organów wykonawczych państwa, w sferze administracyjnej były oczywiste. W ostateczności stały się kolegialne komisje resortowe pomostem umożliwiającym łagodne przejście od skrajnie pojmowanej wielowładności sejmowej ku nowoczesnemu rządowi. Głęboko osadzone w sejmowych priorytetach reformatorskich, stały się najbardziej przylegającym do pryncypiów staropolskiej kultury republikańskiej rozwiązaniem w sferze organizacji władz wykonawczych Rzeczypospolitej, będąc jednocześnie rękojmnią tak bardzo hołubionej przez społeczność szlachecką zasady jedności władzy w Sejmie. Były gwarantem, iż władza centralna o obliczu Straży Praw nie zdominuje administracji, chroniąc obywatelską społeczność przed groźbą nazbyt arbitralnych jej poczynań. W ostateczności można powiedzieć, że o powodzeniu zasadniczej reformy władz wykonawczych państwa zadecydował wielki kompromis polityczny między szlachecką formacją parlamentarną a królem, w takim rozumieniu rzeczy, jak powiedziano to wyżej, zaakceptowany też przez Puławian.

¹³⁰ Dualizm władzy wykonawczej stał się jednak faktem. Sytuacja ta oceniana jest negatywnie (np.: E. Rostworowski, „*Marzenie dobrego obywatela*”..., s. 447 – „zasada jednolitości rządu bardzo na tym podziale ucierpiała”). Niemniej można tu odwołać się do sformułowanego w literaturze przedmiotu poglądu, iż twórcy Konstytucji wprowadzili: „błądzili [...] nadmiernie rozpraszając władzę wykonawczą poprzez przyznanie znacznej samodzielności komisjom rządzącym”, ale „czynili to pięknie. Pięknie pod względem formy, ale też [...] pod względem treści” (H. Izdebski, *Konstytucja Trzeciego Maja*..., s. 24). Zwraca się uwagę na ogromny potencjał nowoczesności, jaki przypisano Komisjom w realizacji: „zadań administracji państwa” (B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*..., s. 324).

¹³¹ AGAD, ZP, 412, rkps, nlb, Wyciąg z uchwały sejmiku w Pontewieżu, 14 II 1792 r.

Jest natomiast rzeczą otwartą, czy i w jakim stopniu sama Straż, „osłabiona” ową zasadą personalnej rozdzielności funkcji rządowych od resortowych, z marszałkiem sejmowym w składzie, z ministrami podlegającymi balotażowi sejmowemu, mogła jawić się w wyobrażeniach szlacheckich jako organ „zastępczy” w stosunku do Sejmu. Uwikłana w mniej czy bardziej znaczące zależności od Sejmu, poddana wspomnianemu wyżej ceremoniałowi inauguracji obrad parlamentarnych, mogła się wpisywać w szlacheckie wyobrażenia dotyczące jedności władzy w Sejmie. Faktycznie jednak była już Straż organem zbliżonym do właściwego rządu.

Dopełnieniem przemian w sferze wykonawczej było wprowadzenie zasady sukcesji tronu. Problem ten znalazł wszechstronne omówienie w dotychczasowej literaturze przedmiotu¹³² i nie wymaga szerszej prezentacji. Wprawdzie tylko kilka instrukcji sejmikowych z listopada 1790 r. poparło zasadę sukcesji¹³³, to jednak cieszyła się ona w rzeczywistości dość dużym wzięciem społecznym, choć nie znajdowało to bezpośredniego przełożenia na język instrukcji sejmikowych. Zniesienie wolnej elekcji pojmowano, w swej ostateczności, jako rozwiązanie chroniące kraj przed wicherzycielskimi działaniami, towarzyszącymi zwykle zjazdom elekcyjnym, a inspirowanymi nie tylko przez obcych, ale i przez własnych wielmożów. W konsekwencji oddalenie wolnych elekcji jawiło się jako jedno z węzłowych rozwiązań polityczno-ustrojowych, mających uwalniać szlachecki model państwa od dominacji magnatów. Atmosfera społecznego przyzwolenia dla zasady sukcesyjnej nie tylko umożliwiła jej wprowadzenie do Ustawy Rządowej, ale pozwoliła również uzyskać powszechną dla niej aprobatę zreformowanych sejmików w dniach pokonstytucyjnych¹³⁴. Zasada sukcesji tronu, dzięki zaakcentowanej w rozwiązaniach trzeciomajowych udziałności Sejmu, mogła być adoptowana na potrzeby szlacheckiego modelu państwa.

Reasumując można powiedzieć, że globalne przekształcenia ustrojowe Rzeczypospolitej doby Oświecenia, zarówno przed rokiem 1788, jak i w okresie Sejmu Wielkiego, inspirowane były priorytetami sejmowymi, dokonywały się z inicjatywy Sejmu, umacniając jego wiodącą rolę w strukturze władz państwa. Zwraca jednak uwagę

¹³² Z. Zielińska, *Republikanizm spod znaku buławy. Publicystyka Seweryna Rzewuskiego z lat 1788-1790*, Warszawa 1988; eadem, „O sukcesji tronu w Polsce”...

¹³³ Z. Zielińska, „O sukcesji tronu w Polsce”..., s. 218-219.

¹³⁴ W. Szczygielski, *Z badań nad świadomością polityczną prowincjonalnej szlachty...*, s. 253 i n., 258 i n.; idem, *Referendum trzeciomajowe...*, s. 17, 367-368 oraz *passim*.

fakt, iż dokonujące się pod auspicjami Sejmu reformy prowadziły do przewycięzania szeregu, wydawać by się mogło, nieprzewycięzalnych na gruncie szlacheckiej kultury politycznej skrajności republikańskich. I chociaż zakreślona ramami poczucia bezpieczeństwa reformatorskiego szlachty udziałność Sejmu zdominowała reformatorstwo trzeciomajowe, to jednak, jak się przyjmuje, podjęte rozwiązania ustrojowe umożliwiały już rozstrzygnięcie podstawowych spraw Rzeczypospolitej na gruncie „stosunków rządowo-sejmowych”¹³⁵, a więc w zgodzie ze standardami określającymi funkcjonowanie nowoczesnego państwa.

WOJCIECH SZCZYGIELSKI

Polish Sejm Priorities in the Reform of the State's Political System during the Enlightenment (1764–1792)

The fact that since the beginning of the 16th century the Sejm had been playing a dominant role in the political life of the Commonwealth caused that the reform of the State's political system had to be initiated by the Sejm thus making its leading position in the State even stronger. About the middle of the 18th century due to the limited sovereignty of the Commonwealth and the opposition of Russia it was not possible to carry out a global reform of the Sejm. In order to overcome *liberum veto* in 1764 the Family resorted to a substitute solution and applied the principle of general gentry confederation to the Sejm (confederated Sejm taking decisions by majority vote). On the other hand, due to Russia's consent it was possible to introduce fundamental reforms of the executive power in the form of „Sejm sections”, which reflected the structure of the Sejm. These „Sejm sections” were of two types: either they had the form of collegiate administration governing bodies or the Permanent Council. They consisted of senators, gentry who were not senators and representatives of the King (ministers) or even the King himself. These „Sejm sections” were, as the gentry saw it, executive organs replacing the Sejm. Collegiate administration governing bodies, promoted by Czartoryscy since 1764, functioned independently from each other and were subordinated only to the Sejm. These collegiate bodies broke the almost unlimited prerogatives of ministers (one-man offices), they enabled the enlightened landed gentry to really participate in the State's administration, they embodied the principles of democratic State in the awareness of the gentry. The Permanent Council (from 1775), whose supporter was the King, had a centralized character and realized the vision of a state with a strong governmental-administrative centre. The gentry decided that the collegiate administration

¹³⁵ W. Konopczyński, *Rząd a Sejm...*, s. 215.

governing bodies are better suited to the model of the gentry's Commonwealth than the Permanent Council.

Fundamental reforms of the State's political system were carried out by the Great Sejm (1788–1792), which made Poland independent of Russia's domination. It was a confederated Sejm, which elevated the enlightened middle gentry to the position of the real sovereign of the Commonwealth thus making them more inclined to reach reformist political compromise with the Puławy party (at the beginning of the Sejm) and with the King (in the second stage of the debates). At the beginning of the debates a compromise between the gentry parliamentary formation and the Puławy party was made. The essence of this compromise was that the Sejm which was currently in session was to become the permanent governing Sejm (combining legislative and executive powers and permanently in session) just as the gentry wanted and according to the future constitution it was supposed to be the ready Sejm (always ready to be convened in definite circumstances and consisting of the same members elected every two years) as the Puławy party wanted. This compromise paved the way for Montesquieu's separation of powers in the future constitution. In the second stage of the debates the gentry parliamentary formation reached a reformist compromise with the King. The essence of this compromise was that the gentry accepted the decision making prerogatives of the Guardians of Law and their controlling function in reference to the whole administration (contrary to the Puławy party according to whom the Guardians were supposed to have only a supervisory role). The King, on the other hand, accepted the sovereignty of the Sejm and the autonomy of the collegiate administration governing bodies functioning independently from each other and not directly included in the structure of the government as the gentry and Puławy party wanted.