

Jakub Groszkowski

Szlachta mazowiecka wobec koncepcji władzy wykonawczej w okresie reform ustrojowych 1788-1792

Masovian nobility towards the concept of executive power in the period of systemic reforms 1788-1792

Autor na podstawie instrukcji sejmikowych z czasów Sejmu Czteroletniego analizuje postulaty szlachty mazowieckiej wobec reformy koncepcji władzy wykonawczej w Rzeczypospolitej. Omawia, porównuje i stara się wyjaśnić przyczyny postaw politycznych szlachty z poszczególnych ziem Mazowsza. Przedstawia oryginalne projekty reformy rządu proponowane przez szlachtę mazowiecką. Autor niechęć sejmików mazowieckich do powołania Straży Praw uzasadnia motywacjami zmierzającymi w kierunku zapewnienia stanowi szlacheckiemu dominującej pozycji w systemie ustrojowym, poprzez rozszerzanie kompetencji wykonawczych na Sejm. Szczególnie interesujące wydaje się przedstawienie postawy sejmików mazowieckich na tle wybranych sejmików litewskich czy ziemi dobrzyńskiej co pozwala lepiej poznać kulturę polityczno-prawną tego okresu.

Słowa kluczowe: Reformy Sejmu Wielkiego, Straż Praw, rząd, sejmiki mazowieckie XVIII w., szlachta mazowiecka.

The author analyses, on the basis of the dietines instructions, the postulates of the Masovian nobility towards a reform of the concept of executive power in the Republic of Poland. He discusses, compares and attempts to explain the reasons for the political attitudes of the nobility from the various lands of Masovia. He presents the original government reform projects put forward by the Masovian nobility. The author justifies the reluctance of the Masovian regional assemblies to establish the

Guard of Laws, motivations aimed at ensuring a dominant position for the nobility in the political system, by extending executive competences in the parliament. It seems particularly interesting to present the attitude of the Masovian regional assemblies against the background of selected Lithuanian dietines or the Dobrzyń Land, which allows a better understanding of the political and legal culture of this period.

Key words: Reforms of the Great Sejm, Guard of Laws, government, Masovian regional assemblies of the 18th century, Masovian nobility.

Wprowadzenie

Artykuł jest wynikiem poddanych analizie postulatów szlachty mazowieckiej wobec reformy koncepcji władzy wykonawczej, jakie zostały kierowane na Sejm Wielki (1788-1792). Pod pojęciem szlachta mazowiecka rozumiem obszar trzech mazowieckich województw, które nie pokrywają się z obecnym stanem podziału administracyjnego. Staropolskie Mazowsze było bowiem dużo rozleglejsze i obejmowało województwa mazowieckie, rawskie i płockie. Odwołałem się przy tym do geografii sejmikowej Mazowsza, w ujęciu Jolanty Choińskiej – Miki¹.

Spróbuję ustalić motywacje, jakimi kierowano się w stosunku do proponowanych zmian w instytucjach ustrojowych.

Niewątpliwie, jednym z najważniejszych tematów tego okresu podjętych przez sejmiki jest projekt powołania Straży Praw i ogólne zagadnienie kształtu reformy władzy wykonawczej. W instrukcjach sejmikowych można zauważyć wyraźne przesuwanie przez szlachtę mazowiecką władzy wykonawczej w stronę Izby Poselskiej. Pokazuje to przejaw obrony swego interesu stanowego w tych jakże burzliwych dyskusjach politycznych.

Podstawą pracy są instrukcje sejmikowe, które wobec braku innych źródeł, są podstawowym materiałem do badań nad opiniami szlachty². Wykorzystane w pracy instrukcje znajdują w Tekach Pawińskiego Biblioteki w Dziale Rękopisów PAU i PAN w Krakowie. Dostępne są w postaci mikrofilmów w Bibliotece Narodowej. W celu porównania odnoszę się również do innych sejmików, opublikowanych w wydawnictwach

¹ J. Choińska-Mika, *Sejmiki mazowieckie w dobie Wazów*, Warszawa 1998.

² J. Choińska-Mika, *Między społeczeństwem szlacheckim a władzą. Problemy komunikacji społeczności lokalne- władza w epoce Jana Kazimierza*, Warszawa 2002, s. 11.

źródłowych. Szczególnie ciekawa jest edycja instrukcji litewskich z lat 1788-1792³ czy też lauda ziemi dobrzyńskiej⁴. W bogatej literaturze dotyczącej Sejmu Czteroletniego czy też Wielkiego, niewiele miejsca poświęcono samym sejmikom mazowieckim, dlatego uważam ten temat za interesujący.

Rozwój władzy wykonawczej do czasu reform podjętych przez Sejm Czteroletni

Ustrój Rzeczypospolitej Obojga Narodów, ukształtowany zasadniczo w dobie Unii Lubelskiej i I bezkrólewia był odmienny od wielu ówczesnych monarchii europejskich. Trwają spory czy było to państwo wyjątkowe pod względem ustrojowym⁵ czy też może da się doszukać licznych analogii do monarchii angielskiej czy niektórych księstw Rzeszy Niemieckiej, jak to wykazywał na przykład Antoni Mączak⁶. Od czasu wydawania pierwszych przywilejów szlacheckich w XIV stuleciu istniały normy prawa stanowionego, regulujące pozycję i zakres władzy króla w różnych obszarach jak na przykład w zakresie podatków od szlachty czy dowodzenie pospolitym ruszeniem. W XVI wieku ich liczba zaczęła się zwiększać. Mam tu na myśli postanowienia trzech Statutów Litewskich, regulujące także kwestie ustrojowe Wielkiego Księstwa, akt Unii Lubelskiej i *Artykuły henrykowskie*, a także konstytucje sejmowe, jak choćby te powołujące Trybunały Koronny i Litewski. Jednakże znaczna część zasad ustrojowych w tym względzie wyrażała się nie tyle w precyzyjnych przepisach aktów prawnych, co w rzeczywistym układzie stosunków⁷. Gdy idzie o zakres władzy królewskiej, to z jednej strony ocierał się on o szeroko i ogólnie jeszcze pojmowany koncept znanego już wówczas prawa natury. Jednak władza królewska, którą uznawano i respektowano była także zwyczajem prawnym. Same zaś zwyczaje i współistniejące z nimi

³ *Lietuvos didžiosis kunigaikštystės seimelių intrukcijos (1788-1790)*, oprac. R. Jurgaitis A. Stankevič A. Verbickienė, Vilnius 2015.

⁴ *Lauda sejmików ziemi dobrzyńskiej*, wyd. F. Kulczycki, Kraków 1887.

⁵ A. Manikowski, *Czy siedemnastowieczna Rzeczpospolita była anomalią wśród innych państw europejskich?*, „Odrodzenie i Reformacja w Polsce” 1993, nr 37, s. 79-87.

⁶ A. Mączak, *Jedyna i nieporównywalna? Kwestia odrębności Rzeczypospolitej w Europie XVI- XVII wieku*, „Kwartalnik Historyczny” 1993, nr 100, z. 4, s. 121-136.

⁷ A. Sucheni-Grabowska, *Wolność i prawo w staropolskiej koncepcji państwa*, Warszawa 2009, s. 129-130.

symbole nadawały wprawdzie władzy monarszej dostojęństwa i splendoru, przydawały znamiona trwałości i dawności⁸. Istotą definiowania zakresu władzy monarszej po 1573 roku było łączenie trzech elementów: prawa stanowionego, prawa natury i prawa zwyczajowego⁹. Drugą cechą trudną do jednoznacznego zdefiniowania jest zakres władzy monarszej. W staropolskich rozwiązaniach ustrojowych z oczywistych względów nie stosowano monteskiuszowskiego trójpodziału władzy¹⁰. Wręcz przeciwnie, mieszano i uzupełniano różne kompetencje organów ustrojowych, co miało służyć ich wzajemnym ograniczeniu, co gwarantować miało większą niż w innych krajach Europy równowagę sił politycznych¹¹.

Generalnie, od czasu wprowadzenia elekcyjności tronu król w Rzeczypospolitej uważany był za dzierżyciela władzy najwyższej. Szlachta zaś mówiła i pisała o nim pater patriae, ale zarazem miała świadomość, że to ona jest w największym stopniu suwerenem państwa. Dobrze ten stan rzeczy ujął Witold Uruszczak: „Król polski i wielki książę litewski sprawował władzę z woli narodu szlacheckiego, którą uzyskiwał w drodze elekcji *viritem*, po zaprzysiężeniu Artykułów henrykowskich i paktów konwentów. Był więc swego rodzaju mandatariuszem, pomimo że w tytulaturze swej używał nadal zwrotu *Dei gratia*. Źródłem władzy królewskiej była wola szlachty”¹².

U progu epoki stanisławowskiej rodzaj stałego rządu, z wszystkimi poczynionymi wyżej zastrzeżeniami, sprawował król z radą senatorów i urzędnikami centralnymi. Kompetencje kanclerzy, marszałków, podskarbich, hetmanów, referendarzy, sekretarzy wielkich nadwornych, a także doraźnie powoływanych regimentarzy były regulowane całym szeregiem aktów prawnych¹³. Tytułem przykładu można tu wskazać ograniczenia związane z łączeniem urzędów w jednym ręku, czyli tak zwane *incopatibilia*. Po raz pierwszy sformułowano je w przywileju czerwieńskim już w 1422. Zakres tych ograniczeń rozszerzono znacznie w przywileju

⁸ U. Augustyniak, *Wazowie i „królowie rodacy”. Studium władzy królewskiej w Rzeczypospolitej XVII wieku*, Warszawa 1999, s. 67-79.

⁹ D. Makiła, *Król w prawie ustrojowym Rzeczypospolitej po 1573 roku. Próba systematyki*, [w:] *Nad społeczeństwem staropolskim*, t.1: *Kultura- instytucje-gospodarka w XVI- XVIII stuleciu*, red. K. Łopatecki W. Walczak, Białystok 2007, s. 24-32.

¹⁰ D. Makiła, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej od połowy XVII wieku do 1763 roku. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003, s. 110.

¹¹ E. Opaliński, *Sejm srebrnego wieku 1587-1652. Między głosowaniem większościowym a liberum veto*, Warszawa 2001, s. 22.

¹² W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, t.1 (966-1795), Warszawa 2015, s. 204.

¹³ S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polskie w zarysie. Korona*, Warszawa 1949, s. 330-331.

radomskim z 1504 roku. W dobie ruchu egzekucyjnego, konstytucją w 1563 roku urzędnikom centralnym zabroniono także piastowania jakichkolwiek urzędów ziemskich¹⁴. Poza urzędem hetmana do czasów stanisławowskich w kompetencjach omawianych urzędów nie zaszły poważniejsze zmiany. Senatorowie rezydenci powoływani byli na mocy *Artykułów henrykowskich*, ale realnie zaczęli funkcjonować na dworze dopiero od roku 1613. Początkowo na każdym sejmie walnym powoływano 16 senatorów, którzy przy dworze rezydować mieli po pół roku. Sejm 1641 roku zwiększył ich liczbę do 28¹⁵. Nie zwiększyło to jednak ich skuteczności, co wywoływało liczne dyskusje na sejmach.

Z czasem senatorowie rezydenci weszli w skład rad senatorskich. Tworzyli je obecni na dworze senatorowie rezydenci oraz inni senatorowie zaproszeni przez króla, wedle jego upodobania¹⁶. W wieku XVIII senatorów rezydentów zaczęto wprost utożsamiać z radami senatu, co było nadinterpretacją zapisu pierwotnie ich powołującego. Rady takie stanowiły doraźnie zbierane przez króla ciała, pełniąc rolę ośrodka decyzyjno-doradczego, z biegiem czasu coraz ważniejszego, ze względu na rosnący paraliż sejmu walnego. Drugą formą ciał wykonawczych powoływanych przez sejm stawały się komisje¹⁷.

Projekty reformy władzy centralnej pojawiały się w połowie XVIII wieku, ale nie udało się ich przeforsować¹⁸. Dążenia Augusta II, starającego się wzmocnić pozycję króla starali się na przykład krytykować zwolennicy koncepcji republikańskich rządu. Poglądów takich można się doszukać łatwo w koncepcjach Stanisława Dunin Karwickiego, Jana Stanisława Jabłonowskiego i Stanisława Szczuki¹⁹. W roku 1775, pod dyktando ambasadora rosyjskiego Ottona Magnusa von Stackelberga zniesiono rady senatorskie i urząd senatorów rezydentów. Na wzór kontrolowanej przez Rosjan szwedzkiej Rady Państwa powołano wówczas Radę Nieustającą²⁰. Rada była wspólnym organem dla Korony i Litwy. Stanowiła też, przynajmniej formalnie, krok zmierzający do stworzenia

¹⁴ Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1998, s. 33-34.

¹⁵ H. Olszewski, *Sejm w dawnej Rzeczypospolitej. Ustrój i idee*, t. 1: *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii (1652-1763). Prawo – praktyka – teoria – programy*, Poznań 2002, s. 261-266.

¹⁶ I. Lewandowska-Malec, *Sejmy nadzwyczajne w dziejach polskiego parlamentaryzmu*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, nr 10, s. 59-60.

¹⁷ M. Markiewicz, *Rady senatorskie Augusta II (1697-1733)*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1988, s. 9.

¹⁸ W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917 (reprint Warszawa 2014), passim.

¹⁹ W. Bernacki, *Mysł polityczna I Rzeczypospolitej*, Kraków 2011, s. 250-261.

²⁰ VL, t. 8, s. 66-73: *Ustanowienie Rady Nieustającej*.

jednolitej, centralnej administracji państwowej. W jej skład wchodził król, i 36 konsyliarzy, wybieranych przez Sejm: po 18 z Senatu (3 biskupów, 4 ministrów, 11 wojewodów). Kadencja trwała 4 lata, ale aby zapewnić ciągłość prac, co dwa lata wymieniano 2/3 składu konsyliarzy. Natomiast 1/3 składu (z zachowaniem wszystkich parytetów) pozostawała na swoich stanowiskach. Na czele Rady stał wybierany spośród przedstawicieli Izby Poselskiej Marszałek. Sprawował on swoją funkcję przez dwa lata i następny raz mógł być wybrany dopiero po upływie kolejnych czterech. Nie mógł jednocześnie piastować żadnego urzędu ministerialnego, ani senatorskiego. W skład rady wchodziło 5 departamentów: Interesów Cudzoziemskich, Sprawiedliwości, Wojskowy, Skarbu i Policji, czyli Dobrego Porządku²¹. W roku 1776 Rada otrzymała dodatkową kompetencję do tłumaczenia obowiązującego prawa²². Ów „rząd parlamentarny”, jak go określa Rostworowski²³, miał jednak po pierwsze słabe oparcie w Sejmie, co czyniło go mało funkcjonalnym. Po drugie i ważniejsze, Rada Nieustająca faktycznie kierowana była przez Stackelberga i sterowanych przez niego, płatnych agentów. Tak też była odbierana przez wielu ówczesnych. Nazywano ją prześmiewczo: zdradą nieustającą, zwadą nieustającą, raną nieustającą, matką nieładu i córką ruskiej gwarancji²⁴. Poglądy takie wypowiadali Hugo Kołłątaj, Stanisław Staszic, Joachim Lelewel. Dopiero w okresie późniejszym historycy zaczęli dostrzegać także pozytywne aspekty działalności Rady. W gronie tym znajdowali się Józef Szujski, Tadeusz Korzon i Walerian Kalinka²⁵. Bardziej wyważone stanowiska prezentują zaś współcześni badacze na czele z Aleksandrem Czają, doceniając choćby jej dorobek w zakresie administracji²⁶.

Podczas Sejmu Wielkiego o Radzie Nieustającej mówiono niemal od początku i to głównie negatywnie. Początkowo bardziej aktywna w tym względzie była nawet opozycja. Wiązało się to z ważkim dla stronnictw politycznych problemem kontroli nad armią, po uchwaleniu aukcji wojska.

²¹ T. Srogosz, *Zakres działalności Rady Nieustającej w systemie politycznym Rzeczypospolitej w latach 1775–1788*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie” 1998 nr 5, s. 187–196.

²² M. Głuszak, *Rezolucje interpretacyjne rady Nieustającej*, „Czasopismo Prawno- Historyczne” 2013, nr, 65, z. 2, s. 73–101.

²³ E. Rostworowski, *Historia powszechna. Wiek XVIII*, Warszawa 1977, s. 692.

²⁴ J. I. Kraszewski, *Polska w czasie trzech rozbiorów*, t. 2, Warszawa 1902, s. 137.

²⁵ M. Głuszak, *Rada Nieustająca – badawcze osiągnięcia i perspektywy*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2016, nr 19, s. 127–128.

²⁶ A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988.

W dniu 3 listopada zlikwidowano Departament Wojskowy²⁷, a nieco później Departament Spaw Zagranicznych. Ostatecznie zaatakowano Radę, jako taką, argumentując, że jest to obce ciało w systemie władzy Rzeczypospolitej, a właściwa władza powinna należeć do Sejmu, który miałby być stały lub zawsze gotowy do zebrania się. To z kolei doprowadziło do rozdziewięku między zwolennikami koncepcji republikańskich, a stronnikiem króla głoszącymi potrzebę podziału władzy na ustawodawczą oraz silną wykonawczą. Ostatecznie doszło do kompromisu i w dniu 16 stycznia 1789 roku udało się przegłosować likwidację Rady Nieustającej. Funkcję rządu parlamentarnego przejął teraz skonfederowany Sejm, także przez powoływane komisje skarbowe i wojskowe²⁸.

Postępowi myśliciele polskiego oświecenia zdążyli już do tego czasu opracować projekty reformatorskie także w zakresie kształtu władzy wykonawczej. Jej przemyślaną i rozbudowaną koncepcję przedstawił Stanisław Konarski w, monumentalnym dziele *O Skutecznym rad sposobie*. Podkreślał on konieczność funkcjonowania w zreformowanym ustroju Rzeczypospolitej władzy, która by: „prawa i rzeczy na sejmach ustanowione przez powinność swoją utrzymywała, przypilnowała, doglądała i do egzekucji skutecznie przyprowadzała między sejmem a sejmem”²⁹. Organem takim według Konarskiego miała być Rada Rezydentów. Oprócz zdefiniowanych powyżej kompetencji władzy wykonawczej Rada miałaby się zajmować także reprezentowaniem Rzeczypospolitej w relacjach dyplomatycznych z obcymi państwami. Za okres swej działalności między sejmami Rada, według koncepcji Konarskiego, byłaby zobligowana do składania sprawozdań na forum sejmowym. Skład takiego gremium przewidywał Konarski następująco: król jako przewodniczący, prymas, 12 senatorów (po 4 z każdej prowincji), 24 posłów (po 8 z każdej prowincji) oraz ministrowie w liczbie 8. Dodatkowo dwóch senatorów powoływałoby, zgodnie z ich merytorycznymi kompetencjami, jako odpowiadających za sprawy wojskowe, wykluczając w ten sposób z Rady hetmanów. Członków Rady ze swego składu powoływać miał Sejm. Jej kadencja miała trwać aż do momentu powołania członków nowej Rady przez nowy Sejm, jednak co roku skład Rady miał być odnawiany. Organ miał być wewnętrznie

²⁷ K. Bucholc-Srogosz, *Departament Wojskowy Rady Nieustającej w latach 1775–1789 i 1793–1794*, Poznań 2007.

²⁸ A. Czaja, op. cit.

²⁹ S. Konarski, *O skutecznym rad sposobie albo O utrzymaniu ordynaryjnych sejmów*, oprac. zb., Warszawa 1923, s. 165.

podzielony na cztery sekcje (departamenty), zgodnie z kompetencjami zasiadającego w każdej z nich ministra: sprawiedliwości, Politem, albo porządku publicznego, skarbu i wojny. W stworzonym przez Konarskiego modelu król miał odgrywać rolę drugoplanową, a jego kompetencje zostały niejako wkomponowane w główny system, zakładający ewolucję w kierunku systemu rządów parlamentarnych³⁰.

Bardziej teoretyczny model zaproponował Józef Wybicki. Nie wierzył on w możliwość dokonania reformy przez Sejm w jego ówczesnym stanie. Proponował powołanie Rady Dziewięciu, złożonej z sześciu posłów, 2 senatorów i jednego ministra. Rada taka miałaby opracować i czuwać nad wdrażaniem projektu reformy ustrojowej Rzeczypospolitej. Nie postulował przy tym autor *Listów patriotycznych* jakiegś radykalnej zmiany organów władzy wykonawczej, ale postulował nieco inne rozwiązanie. Wybicki zakładał, że w takim projekcie winno się znaleźć miejsce dla czterech, powoływanych przez sejmy cenzorów nadzorujących przestrzeganie prawa i ściganie łamiących je. Szczególnie w obszarze magistratury centralnej i lokalnej cenzorzy mieli ściągać nie tylko występki, ale też lenistwo i zaniedbania urzędników³¹.

Spośród publicystów doby Sejmu Wielkiego wspomnieć trzeba o koncepcji H. Kołłątaja. W wydanych w 1788 roku *Listach anonima* pojawia się koncepcja władzy wykonawczej w postaci rządu, złożonego z sześciu departamentów lub Komisji: Skarbu, Wojskowej, Interesów Cudzoziemskich, Policji, Edukacji oraz Duchownej. Na czele każdej z nich miał stać minister, powoływany przez Sejm. Zwierzchnikiem ministrów i podległych im urzędników miał być król³². Był to projekt republikański. Podobnie radykalną formę władzy wykonawczej postulował Stanisław Staszic w *Uwagach nad życiem Jana Zamoyskiego*. Według niego to Sejm miałby realizować uprawnienia wykonawcze, przybierając formę Komisji bądź Rady. Obradowałby wówczas pod przewodnictwem króla, wyposażonego w prawo podwójnego głosu. W przerwach pomiędzy obradami Sejmu taka Rada czy Komisja, w okrojonym już składzie, miałaby stale przebywać u boku króla. Myśl tę, w nieco tylko zmienionym kształcie, powtórzył potem Staszic w *Przestrobach dla Polski*, w rozdziale zatytułowanym *Ustawa rządu w Polsce*³³. Jego ogólne odzwierciedlenie znalazło

³⁰ W. Bernacki, *Myśl polityczna I Rzeczypospolitej*, op. cit., s. 314-316.

³¹ Ibidem, s. 326-327.

³² Ibidem, s. 339.

³³ J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 2008, s. 99-100.

się potem w opracowywanych pod kierownictwem Ignacego Potockiego *Zasadach do formy rządu* z 1789 roku i *Projekcie do formy rządu*, uchwalonym 5 sierpnia 1790 roku. W tym drugim organom wykonawczym poświęcono aż 5 z 11 rozdziałów. Rozdział 5. Straż przewidywała powstanie organu złożonego z króla i 12 panów radnych wybieranych przez Sejm na dwuletnią kadencję, w liczbie po 4 z każdej z prowincji. Straż miała nadzorować prace komisji policji, wojska, skarbu oraz edukacji narodowej. Założono, że co dwa lata na sejmie składać będzie sprawozdanie ze swej działalności. Jak wiemy, koncepcje republikańskie legły w gruzach jesienią 1790 roku. Za autora zasadniczej koncepcji organu władzy wykonawczej, to jest Straży Praw, w jej kształcie znanym z Konstytucji 3 Maja uznać trzeba za Rostworowskim Stanisława Augusta Poniatowskiego³⁴. Koncepcja powołania organu, który nie tyle był rządem w ścisłym tego słowa dzisiejszym rozumieniu, co działającym pod kierownictwem króla centralnym organem zarządu państwem. Jej zadaniem miało być ustalanie głównych kierunków polityki państwa. Za administrowanie i techniczne zarządzanie poprzez podejmowanie szczegółowych decyzji wykonawczych odpowiadać miały komisje z kompetencjami wedle resortów: spraw wewnętrznych, zagranicznych, policji, wojny i skarbu. Wchodzący w skład Straży prymas był zaś zwierzchnikiem KEN³⁵.

W legacji na sejmiki 1790 roku wspomniano ogólnie o reformie rządu, wymieniając z nazwy, jako projektowany w tym zakresie organ Straż Praw. Generalnie szlachta w instrukcjach odniosła się do tej propozycji niezbyt entuzjastycznie, dając wyraz swemu konserwatywnemu nastawieniu. W ocenie Józefa Wojakowskiego w obszarze problematyki ustrojowej instrukcje poselskie wykazały niczym jeszcze nieporuszony konserwyzm społeczny. Taka postawa dotyczyła także propozycji królewskiej odnośnie reformy władzy wykonawczej. Czasami wynikało to wprost ze złych skojarzeń z Radą Nieustającą, której nawrotu w nowej formie nie chciano³⁶. Dobrze to stanowisko ilustruje instrukcja sejmiku wileńskiego „Na ożywienie Rady Nieustającej pod nazwiskiem Straży posłowie nie pozwolą, lecz w miejscu jej Senatus Consilium niech zostanie, w liczbie pewnej przez sejm wybranej, przy boku królewskim, z mocą tylko zwoływania

³⁴ Z. Szczęska, *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t.1, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 40.

³⁵ J. Wojakowski, *Straż Praw*, Warszawa 1982, s. 51-62.

³⁶ Ibidem, s. 62.

gotowego sejmu w przypadkach opisanych³⁷. Sejmik lidzki, wobec ogólności projektu, wykazał z kolei nieufność zalecając: „przeto takowa forma rządu w projekcie dotąd będąca nie pierwiej w prawo zmieniona być powinna, aż województwom i powiatom komunikowana zostanie”³⁸. Szlachta kowieńska wysunęła ciekawy projekt polegający na redukcji dotychczasowych ministerstw. Kanclerzy i podkanclerzych chciano zachować, ale ze zmienionymi poborami. Marszałków miało zostać tylko dwóch, po jednym dla Korony i dla Litwy. Wszystkie urzędy hetmańskie i podskarbiowskie szlachta kowieńska chciała zaś znieść, jako zbyt liczne po ustanowieniu komisji skarbowo-wojskowych³⁹. Niemal identyczne stanowisko zajął sejmik trocki⁴⁰. Natomiast sejmikująca w Słonimiu szlachta w całym projekcie reformy rządu dopatrywała się próby wzmocnienia Senatu i króla kosztem Izby Poselskiej i kategorycznie zaleciła swoim posłom: „ażeby prerogatywa stanu rycerskiego, wolność narodowa et iura haereditaria dominiorum circa antiqua tenor były zachowane”⁴¹.

Debata i postulaty szlachty mazowieckiej

Nie wszystkie sejmy mazowieckie wypowiedziały się wprost w kwestii Straży Praw. Te zaś, które zabrały głos, ogólnie mówiąc, wkomponowały się w przedstawiony powyżej nurt wypowiedzi. Postulowali Mazurzy albo konserwatywnie powrót do dawnych rozwiązań, ale w skuteczniejszej formie, albo też odnosiły się do projektu Straży Praw nieufnie.

Sejmik ciechanowski w ogóle nie podjął wątku Straży praw. Opowiedział się za zachowaniem obowiązującej wówczas liczby urzędników ministerialnych koronnych i litewskich. Poruszono też kwestię pensji ministerialnych. Ministrowie wielcy mieli otrzymywać uposażenie nadwornych, nadworni zaś pozostawać bez wynagrodzenia. Urzędnicy nadworni mogli, wedle propozycji ciechanowskiej szlachty, pełnić rolę zastępców i tylko z takiego tytułu mogli być nagradzani⁴².

Całkowicie odrzucała wszelkie reformy urzędów tak szczebla centralnego, jak i lokalnego szlachta ziemi gostynińskiej. Z jej instrukcji przebija

³⁷ *Lietuvos didžiosis kunigaikštystės seimelių intrukcijos (1788-1790)*, op. cit., s. 51.

³⁸ *Ibidem*, s. 69.

³⁹ *Ibidem*, s. 149.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 98.

⁴¹ *Ibidem*, s. 246-247.

⁴² Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps 8318, TP nr 1: *Akta Sejmikowe Ziemi Ciechanowskiej 1608- 1795*, k. 367.

wyraźnie ton ochrony interesu stanowego szlachty i to raczej tej drobnej, obawiającej się konkurencji ze strony lepiej wykształconych mieszczan. Czytamy bowiem w instrukcji gostyńńskiej z 1790 roku: „Projekt do formy rządu przez deputację ułożony, ponieważ w wielu punktach jako to względnie tworzenia nowej magistratury pod imieniem straży, przypuszczenia stanu miejskiego do prerogatyw stanowi tylko szlacheckiemu przyzwoitych, względnie sukcesji tronu i nareszcie względnie egzaminów czynić mianych przed rektorami i prorektorami przez obywateli do urzędów krajowych ubiegających się mających i w wielu innych punktach jako przeciwnych wolności krajowej dawnym prawom i przeświadczeniom naszym być upatrujemy, tak aby zupełnie przez stany sejmowe został odrzucony”⁴³.

Szlachta nurska odebrała propozycję wyłącznie, jako projekt redukcji dotychczasowych urzędów ministerialnych i analogicznie do instrukcji kowieńskiej, proponowała dalsze ograniczenia w tym względzie: „prawo zapadłe na egzystującym sejmie o umniejszenie ministrów, Panowie Posłowie nasi nie tylko popierać będą, lecz nadto aby hetmani i podskarbiowie, jako w swych urzędach przez komisję objęci skasowani zostali”⁴⁴. O Straży Praw zebrani w Nurze panowie bracia nie chcieli nawet słyszeć. Według nich dla dobrego sprawowania rządu wystarczały powołane już komisje. Domagano się tylko powołania dodatkowej komisji, która przejęłaby kompetencje marszałka wielkiego⁴⁵.

Sejmikujący w Różanie dostrzegali potrzebę reformy rządu, ale ograniczyli się jedynie do wydania swym posłom nakazu w tonie ponaglącym, stwierdzając, że od omówienia tej kwestii należy rozpocząć obrady sejmu⁴⁶.

Autorski pomysł kwestii Straży Praw przedstawiła natomiast szlachta sejmikująca w Wiźnie. Nie przeciwstawiła się ona powołaniu Straży, czy podobnego jej organu, ale ciężar jej funkcjonowania przeniosła na grunt Izby Poselskiej. Wywodząc z prerogatywy do zwoływania obrad sejmu pozostającego w gotowości szlachta wiska domagała się, by w skład Straży wchodził wybrani przez Sejm deputaci, oraz, także z prawem głosu, wszyscy posłowie, który zechcą w obradach uczestniczyć. Za to: „Ministrowie,

⁴³ Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps nr 8346, TP nr 29, *Akta sejmikowe województwa rawskiego 1593, 1657-1790. Akta sejmikowe ziemi gostyńńskiej 1668-1790. Akta sejmikowe ziemi sochaczewskiej I: 1658-1699*, k. 39v-40.

⁴⁴ Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps nr 8335, TP nr 18, *Akta sejmikowe ziemi nurskiej 1624 – 1794*, k. 408.

⁴⁵ Ibidem, s. 406v.

⁴⁶ Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps nr 8337, TP nr 20, *Akta sejmikowe ziemi różańskiej 1574-1790*, k. 637.

jako po większej części wiadomi interesów zagranicznych do tej magistratury wybierani być nie mogą i nie powinni, tylko cum voce informativa na sesjach tej magistratury znajdować się być obligowani”⁴⁷. Pierwotny projekt został, więc zastąpiony koncepcją powołania organu będącego de facto instytucją złożoną z posłów i będącą formą miniaturowej czy może raczej kadłubowej Izby Poselskiej.

Reformie rządu przeciwna nie była szlachta zakroczymska. Nie przedstawiła w tym względzie własnych projektów, niczego też z góry nie odrzuciła. Najważniejsze dla niej było uzyskanie pewności, że nic z wolności szlacheckich przy okazji powoływania rządu nie zostanie uszczknięte. Dlatego zalecano: „posłowie, gdy przystąpią do układania formy rządu najmocniej wglądać będą w projekta do tejże reformy przygotowane, które gdy będą wyrazy słów obojętnych lub z istoty wolności szkodliwe i oneż nadwątłające odrzuca, zdrożne poprawią, zgadzające się z wolnością obywateli przyjmą”⁴⁸.

Zakończenie

Tak, więc tylko 6, spośród 14 mazowieckich sejmików bardziej szczegółowo i bezpośrednio odniosło się do propozycji powołania Straży Praw. Były to sejmiiki: ciechanowski, gostyniński, nurski, różański, wiski i zakroczymski. Tylko szlachta zebrana w Różanie i w Zakroczymiu nie wyraziła sprzeciwów i opowiadała się za dalszymi pracami sejmowymi nad reformą rządu.

W opinii szlachty różańskiej była to sprawa nagląca i potrzebna, ale już zakroczymianie za ważniejsze uważali pilne baczenie, by przy tej okazji w żaden sposób nie naruszyć praw i wolności szlacheckich. Sejmikujący w Ciechanowie i Nurze zredukowali projekt do propozycji ograniczenia liczby ministerstw, podobnie jak to postulowała szlachta kowieńska. Zebrani na sejmiku w Wiźnie wysunęli natomiast autorski projekt, wedle którego Straż Praw stać się miała złożonym z posłów organem Izby Poselskiej, działającym w okresie gdy Sejm nie obradował. Nie ufając ministrom, mogącym reprezentować zagraniczne interesy, w takim modelu przyznano im tylko głos o charakterze informacyjnym, obligując wszelako

⁴⁷ Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps 8351, TP nr 34, *Akta sejmikowe ziemi wiskiej II: 1703-1794*, k. 417 v.

⁴⁸ Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps nr 8354, TP nr 37, *Akta sejmikowe ziemi zakroczymskiej II: 1707-1793*, k. 334v.

do udziału w posiedzeniach. Sejmik ziemi gostyńskijskiej całkowicie projekt odrzucił.

Generalnie na Mazowszu szlachta nie wsparła powołania Straży Praw. Znów skupiła się na motywacjach i uzasadnieniach zmierzających raczej w kierunku zapewnienia stanowi szlacheckiemu dominującej pozycji w systemie ustrojowym, poprzez rozszerzanie kompetencji wykonawczych na Sejm (Senatus Consilia lub „projekt wiski”). W kontekście osłabienia magnaterii względem szlachty należy też, moim zdaniem, odczytywać proponowaną redukcję stanowisk ministerialnych i przysługujących ministrom wynagrodzeń. Najdalej idący w negacji reformy zapis instrukcji gostyńskijskiej wprost wyraża obawę stanową, że do urzędów dopuszczeni zostaną mieszczanie, a o nominacjach będą decydować weryfikowane na egzaminach wykształcenie i kwalifikacje, a nie pochodzenie ze stanu szlacheckiego. Warto jeszcze zauważyć, że żaden z sejmików nie wspomniał nic o pozycji króla w kontekście jego władzy wykonawczej, co być może da się wytłumaczyć chęcią zachowania dawnych uprawnień monarchy w duchu trwałej na Mazowszu regalistycznej postawy tutejszej szlachty. Nigdzie też nie podniesiono choćby cienia nowoczesnej, oświeceniowej argumentacji o potrzebie trójpodziału władzy. Stosowny artykuł Konstytucji 3 Maja o władzy wykonawczej: *VII. Król, władza wykonawcza*⁴⁹ chyba tylko w niewielkim stopniu wychodził naprzeciw oczekiwaniom szlachty mazowieckiej.

⁴⁹ VL, t.9, Petersburg 1860, s. 222-224.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte:

- Augustyniak U., *Wazowie i „królowie rodacy”. Studium władzy królewskiej w Rzeczypospolitej XVII wieku*, Warszawa 1999.
- Bernacki W., *Myśl polityczna I Rzeczypospolitej*, Kraków 2011.
- Bucholc-Srogosz K., *Departament Wojskowy Rady Nieustającej w latach 1775–1789 i 1793–1794*, Poznań 2007.
- Choińska-Mika J., *Między społeczeństwem szlacheckim a władzą. Problemy komunikacji społeczności lokalne- władza w epoce Jana Kazimierza*, Warszawa 2002.
- Choińska-Mika J., *Sejmiki mazowieckie w dobie Wazów*, Warszawa 1998.
- Czaja A., *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988.
- Góralski Z., *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1998.
- Konarski S., *O skutecznym rad sposobie albo O utrzymaniu ordynaryjnych sejmów.*, oprac. zb., Warszawa 1923.
- Konopczyński W., *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917 (reprint Warszawa 2014).
- Kraszewski J.I., *Polska w czasie trzech rozbiorów*, t. 2, Warszawa 1902.
- Kutrzeba S., *Historia ustroju Polskie w zarysie. Korona*, Warszawa 1949.
- Lauda sejmików ziemi dobrzyńskiej*, wyd. F. Kulczycki, Kraków 1887.
- Lietuvos didžiosis kunigaikštystės seimelių intrukcijos (1788-1790)*, oprac. R. Jurgaitis A. Stankevič A. Verbickienė, Vilnius 2015.
- Makiła D., *Król w prawie ustrojowym Rzeczypospolitej po 1573 roku. Próba systematyki, [w:] Nad społeczeństwem staropolskim*, t.1: Kultura- instytucje-gospodarka w XVI-XVIII stuleciu, red. K. Łopatecki W. Walczak, Białystok 2007.
- Makiła D., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej od połowy XVII wieku do 1763 roku. Studium historyczno-prawne*, Toruń 2003.
- Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 2008.
- Markiewicz M., *Rady senatorskie Augusta II (1697-1733)*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1988.
- Olszewski H., *Sejm w dawnej Rzeczypospolitej. Ustrój i idee*, t. 1: *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii (1652-1763). Prawo – praktyka – teoria – programy*, Poznań 2002.
- Opaliński E., *Sejm srebrnego wieku 1587-1652. Między głosowaniem większościowym a liberum veto*, Warszawa 2001.
- Rostworowski E., *Historia powszechna. Wiek XVIII*, Warszawa 1977.

Sucheni-Grabowska A., *Wolność i prawo w staropolskiej koncepcji państwa*, Warszawa 2009.

Szczęska Z., *Ustawa Rządowa z 1791 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t.1, red. M. Kallas, Warszawa 1990.

Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, t.1 (966-1795), Warszawa 2015.

Wojakowski J., *Straż Praw*, Warszawa 1982.

Wydawnictwa ciągłe:

Głuszak M., *Rada Nieustająca – badawcze osiągnięcia i perspektywy*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2016, nr 19.

Głuszak M., *Rezolucje interpretacyjne rady Nieustającej*, „Czasopismo Prawno- Historyczne” 2013, nr, 65, z. 2.

Lewandowska-Malec I., *Sejmy nadzwyczajne w dziejach polskiego parlamentaryzmu*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, nr 10.

Manikowski A., *Czy siedemnastowieczna Rzeczpospolita była anomalią wśród innych państw europejskich?*, „Odrodzenie i Reformacja w Polsce” 1993, nr 37.

Mączak A., *Jedyna i nieporównywalna? Kwestia odrębności Rzeczypospolitej w Europie XVI- XVII wieku*, „Kwartalnik Historyczny” 1993, nr 100, z. 4.

Srogosz T., *Zakres działalności Rady Nieustającej w systemie politycznym Rzeczypospolitej w latach 1775–1788*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie” 1998 nr 5.

Akty prawne:

Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps 8318, TP nr 1: *Akta Sejmikowe Ziemi Ciechanowskiej 1608- 1795*, k. 367.

Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps 8351, TP nr 34, *Akta sejmikowe ziemi wiskiej II: 1703-1794* , k. 417v.

Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps nr 8335, TP nr 18, *Akta sejmikowe ziemi nurskiej 1624 – 1794*, k. 408.

Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps nr 8337, TP nr 20, *Akta sejmikowe ziemi różańskiej 1574-1790*, k. 637.

Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps nr 8346, TP nr 29, *Akta sejmikowe województwa rawskiego 1593, 1657-1790. Akta sejmikowe ziemi gostyńskiej 1668-1790. Akta sejmikowe ziemi sochaczewskiej I: 1658-1699*, k. 39v-40.

Bibl. PAN/PAU Kraków, Rkps nr 8354, TP nr 37, *Akta sejmikowe ziemi zakroczymskiej II: 1707-1793*, k. 334v.

VL, t. 8, s. 66-73: *Ustanowienie Rady Nieustającej*.

VL, t.9, Petersburg 1860.

