

WOJCIECH ORGANIŚCIAK

## ***Wincenty Skrzetuski o Radzie Nieustającej***

Problematyka reformy ustroju, w tym sprawa usprawnienia funkcjonowania aparatu władzy, była wielokrotnie dyskutowana w Rzeczypospolitej szlacheckiej, a po kryzysie czasów saskich dla światejszych umysłów było niemal oczywiste, że utrzymanie dotychczasowego stanu rzeczy grozi jeszcze większym kryzysem władzy, a nawet stanowi realne niebezpieczeństwo dla dalszego bytu państwowego. Trwający w pierwszej połowie XVIII stulecia paraliż prac parlamentarnych w niektórych przypadkach doprowadzał do zaostrzenia się rywalizacji i konfliktów między poszczególnymi organami władzy, co między innymi skłoniło część pisarzy i polityków do nieraz ostrej krytyki rozwiązań przesądających o kształcie ustrojowym państwa szlacheckiego. Wcześniejsze prace Andrzeja Maksymiliana Fredry czy Stanisława Leszczyńskiego, ale przede wszystkim projekty reform Stanisława Konarskiego, Familii czy stolnika litewskiego Stanisława Poniatowskiego za jeden z ważniejszych elementów wymagających reformy uznawały reorganizację władzy państwowej, w tym takie rozgraniczenie kompetencji poszczególnych jej organów, która miałaby uwzględniać dotychczasową tradycję szlachecką oraz nowe prądy, między innymi elementy oświeconego absolutyzmu czy koncepcje podziału władzy. Zagadnienie organizacji najwyższych władz w państwie szlacheckim najobszerniej dyskutowane było w dobie Sejmu Wielkiego. Jednak jeszcze przed reformami politycznymi na Sejmie Czteroletnim, w pierwszym okresie rządów Stanisława Augusta, doszło do kilku ważnych zmian w organizacji i funkcjonowaniu aparatu państwowego. Naczelne miejsce wśród przeprowadzonych reform odnoszących się do władzy wykonawczej zajmowała Rada Nieustająca — nowy centralny urząd powołany do nadzoru i koordynacji działalności całej państwowej egzekutywy, który wielu history-

ków zagadnienia uznaje za pierwszy stały rząd Rzeczypospolitej szlacheckiej. Rada Nieustająca była nie tylko absolutnym *novum* w strukturze władz administracyjnych, ale także — niezależnie od skrajnych ocen — ważnym krokiem w procesie reformy władz i kształtowania się nowoczesnej administracji centralnej<sup>1</sup>. Jednym z pierwszych, który przedstawił przeobrażenia ustrojowe, jakie nastąpiły w dobie stanisławowskiej do czasów Sejmu Czteroletniego, był Wincenty Skrzetuski, który w ramach wielkiego podręcznikowego zamierzenia pijarskiego opisał ustroj państwa szlacheckiego i obowiązującego w nim prawa, przedstawił dzieło omawiające prawo polityczne ówczesnej Rzeczypospolitej, uwzględniające zmiany, jakie zaszły w latach 1764—1786. Pijar ten prezentował przy tym własne oceny i postulaty reform, które niejednokrotnie były kontynuacją wcześniejszych głosów i myśli poprzedzających go pisarzy politycznych i projektodawców reform<sup>2</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie opisu kompetencji Rady Nieustającej, jaki pozostawił nam Wincenty Skrzetuski, a także jego ocena tego pierwszego stałego rządu I Rzeczypospolitej. Podstawą źródłową prezentowanego szkicu jest pijarski podręcznik pt. *Prawo polityczne narodu polskiego*, w tym przede wszystkim jego rozdziały poświęcone samej Radzie Nieustającej i jej rezolucjom<sup>3</sup>. Należy zauważyć, że liczne uwagi na temat opisywanej magistratury odnaleźć można również w innych kluczowych dla

<sup>1</sup> Najaktualniejszy stan badań i ocenę Rady Nieustającej autorstwa historyków polskich i zagranicznych zaprezentował A. Czaja: *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786—1789*. Warszawa 1988, s. 5—17.

<sup>2</sup> Do najważniejszych prac żyjącego w latach 1745—1791 Wincentego Skrzetuskiego należałoby zaliczyć: *Dzieje królestwa szwedzkiego od panowania Waldemara, to jest od roku 1250, aż do niniejszego roku według lat porządku opisane*. Warszawa 1772; *Mowy o główniejszych materiach politycznych*, które przyniosły autorowi pozycję uznanego pisarza politycznego, ugruntowaną po opublikowaniu w latach 1782—1784 *Prawa politycznego narodu polskiego*, dedykowanego Bazyliemu Walickiemu. Wydanie drugie poprawione *Prawa politycznego...* ukazało się w 1787 r. i ono właśnie stanowi podstawę mych rozważań. W 1783 r. Skrzetuski wydał skrócony przekład dzieła G. De Mably'ego *O prawodawstwie, czyli o pierwszych zasadach praw*. Listę ważniejszych dokonań uczonego pijara zamyka napisana na zamówienie Towarzystwa do Ksiąg Elementarnych *Historia powszechna dla szkół narodowych na klasę IV, dzieje greckie zawierająca* (Kraków 1786). Kolejne wydanie tego dzieła ukazało się w Wilnie w 1797 r., a — jak się zdaje — ostatnie, szóste — w Krzemieńcu w 1819 r. Należy także podkreślić, że najprawdopodobniej w trakcie Sejmu Wielkiego Skrzetuski wspólnie z innymi pijarami (Józefem Konstantym Bogusławskim i Franciszkiem Ksawerym Dmochowskim) pisał dla posłów Stronnictwa Patriotycznego głosy i mowy sejmowe. Najdawniejszy, a zarazem najobszerniejszy szkic biograficzny jego autorstwa odnaleźć można w krótkiej pracy F. Bentkowskiego: *Żywot i prace uczone ks. Wincentego Skrzetuskiego S.P. W: Posiedzenie publiczne Królewskiego Warszawskiego Uniwersytetu na uczczenie pamiętki zmarłych mężów odbyte dnia 14 lipca 1827 roku*. Warszawa 1827, s. 7—17. Najaktualniejszy szkic dokonań Wincentego Skrzetuskiego przynosi praca E. Aleksandrowskiej: *Skrzetuski Bartłomiej imię zakonne Wincenty*. W: *Polski słownik biograficzny*. T. 38. Warszawa—Kraków 1998, s. 435—437.

<sup>3</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 301—334, T. 2, s. 465—470.

omawianego przez tego pijara ustroju politycznego częściach wspomnianego podręcznika, w tym przede wszystkim w rozdziałach traktujących o królu i sejmie<sup>4</sup>. Natomiast w ogłoszonych w 1773 r. *Mowach o główniejszych materiach politycznych* Skrzetuski nie prezentował szerzej zagadnień związanych z propozycjami powołania centralnego rządu, a wśród kwestii dotyczących władz państwowych zajmował się głównie sukcesją tronu w Polsce oraz zagadnieniami prawa sądowego oraz międzynarodowego. Warto podkreślić, że Wincenty Skrzetuski zasłużył sobie na pamięć potomnych nie tylko jako pisarz polityczny, ale także jako pedagog, historyk i prawnik, a jego twórczość bardzo dobrze prezentuje się na tle wielkiej akcji wychowawczej, jaką prowadził w Rzeczypospolitej szlacheckiej zakon pijarów i wielu innych świątłych polityków oraz pisarzy<sup>5</sup>.

Na wstępie swych rozważań, w rozdziale zatytułowanym *O Radzie Nieustającej*, uczony pijar uzasadniał konieczność powołania tego organu, podkreślając niezbędność zapewnienia ciągłości władzy między dwuletnimi przerwami w obradach kolejnych sejmów. Akcentował przy tym, że z uwagi na różne okoliczności, które wymagają szybkiej reakcji władz, już wcześniej za konieczne uznano powołanie przy boku królewskim rady senatorów. Zaraz potem podkreślał, że ograniczone kompetencje tzw. rady złożonej z senatorów rezydentów, która „nie będąc iednak z trzech stanów złożoną, ani władzy przyzwoitey zwłaszcza względem dozoru exekucyi praw nie mając, nie mogła tyle być pożyteczną Oyczyźnie, ile się spodziewać każe nowe iey ułożenie na Seymie R. 1775 postanowione, od trzech sąsiednich mocarstw zagwarantowane, a Konstytucyą roku 1776 obiaśnione”<sup>6</sup>. Należy wskazać, że bez wątpienia w rozważaniach tych Skrzetuski odnosił się do tego, że na mocy traktatu rozbiorowego z Rosją (pkt 4 artykułu II) Rada Nieustająca, wprowadzona jako instytucja potwierdzona w prawach kardynalnych, stała się częścią zreformowanego ustroju Rzeczypospolitej i, zgodnie z wymienionym „aktem osobnym”, z Katarzyną II „trwać będzie na zawsze”<sup>7</sup>. We wstępnych rozważaniach Skrzetuskiego zdaje się także przebiegać jeden z zasadniczych powodów, jaki akcentowano, tworząc Radę, tj. konieczność zagwarantowania stanowi szlacheckiemu pełniejszego uczestnictwa w sprawowaniu władzy w okresie między kolejnymi sejmami, tym samym realizacji postulatu równości władzy, a zatem jednej z fundamentalnych zasad „rządu polskiego”, tzn. równości stanów rządzących. Oprócz tego już na początku krytykując kompetencje senatorów rezydentów, pijar podkreślał, że jednym z ważniejszych zadań Rady jest zapewnienie ścisłej egzekucji praw. Tradycyjny dla tego pisarza wywód historyczny i odniesienie

<sup>4</sup> Ibidem, T. 1, s. 123—124, 147—148, 261, 284—285, 308, 312, 318—319, 327.

<sup>5</sup> E. Aleksandrowska: *Skrzetuski Bartłomiej imię zakonne Wincenty...*, s. 435—437.

<sup>6</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 301—302. W niniejszym artykule we wszystkich cytatach zachowano oryginalny zapis.

<sup>7</sup> A. Czaja: *Między...*, s. 48.

do instytucji senatorów rezydentów były zapewne próbą wykazania konserwatywnej części narodu szlacheckiego, że Rada nie jest *novum* wśród organów państwa, a dodatkowo uzasadniały, że we wstępie do ustawy kreującej Radę sam ustawodawca odwoływał się do wcześniejszych praw<sup>8</sup>. Warto zauważyć, że w innej części *Prawa politycznego* jego autor, przy okazji omawiania problematyki rezolucji Rady, po wyliczeniu kilku ważniejszych przyczyn słabości i upadku Rzeczypospolitej, wskazywał, że „po tych wszystkich nieszczęśliwościach, które do kraju naszego wprowadziła długa bezradność zgodziły się na koniec Stany Rzeczypospolitej na ustanowienie przy Boku J.K. Mci Rady Nieustającej”<sup>9</sup>.

Omawiając skład Rady Nieustającej, pijar nadmieniał, że zaliczano do niej króla jako głowę narodu, który zawsze przewodniczył Radzie, oraz 36 wybieranych na dwuletnią kadencję przedstawicieli, w równej liczbie z senatu i izby poselskiej. Skrzetuski stosunkowo szczegółowo prezentował sposób kompletowania składu Rady, podając głównie na podstawie zapisów Konstytucji z 1775 r. warunki powoływania do niej senatorów duchownych, świeckich i ministrów oraz konsyliarzy z izby poselskiej, a także wyliczając urzędników Rady, na czele z sekretarzem, referendarzami i pisarzami<sup>10</sup>. Następnie opisywał procedurę kompletowania kandydatów do Rady i warunki, jakie winni spełniać poszczególne osoby aspirujące do niej. W szczególności, odwołując się do praktyki z lat 1780—1784, podawał, że oprócz króla, co dwa lata z mocy prawa w Radzie zasiadał prymas, co nie przeszkadzało, aby w okresie przypadającej nań alternaty był wybierany. Skrzetuski, głównie opierając się na art. 1 Konstytucji *Ustanowienie Rady Nieustającej*, prezentował wymogi, jakie stawiano kandydatom ze stanu szlacheckiego, wskazując, że aplikujący winni wykazać się doświadczeniem w służbie publicznej, w tym między innymi sprawowaniem funkcji parlamentarzysty, deputata trybunalskiego czy posła wysłanego wcześniej za granicę. W dalszej części rozważań nad kandydatami do Rady Nieustającej opisywał procedury parlamentarne związane z powoływaniem konsyliarzy, podkreślając, że każdy spełniający wymogi formalne nie może być pozbawiony możliwości kandydowania. Za pominięcie nazwiska osoby zgłoszonej w rejestrze kandydatów do Rady przedstawianej przed wyborami sejmowi wszystkim winnym tego faktu groziła kara pozbawienia funkcji<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> *Volumina Legum* [dalej: VL]. T. 8. Wyd. J. Ohryzko. Petersburg 1860, s. 66 (f. 84).

<sup>9</sup> W. . Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 465—466.

<sup>10</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 302; Por. VL, T. 8, s. 66—67 (f. 85—87).

<sup>11</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 303—304; Por. VL, T. 8, s. 66—67 (f. 84—86). Pijar nie był tak dokładny, jak konstytucja z 1775 r., która np. w kwestii wymogów formalnych dla przedstawicieli stanu szlacheckiego precyzowała, że „Kondycje potrzebne, ażeby być przypuszczonym do Rady, y mieć tytuł Konsyliarza Rady Nieustającej, dla Sanu rycerskiego są to: że zasiadał w iedney ze czterech iurysdykcji Rzeczypospolitej, to iest: Marszałkowskiej, Wojsko-

Analizując sposób wyborów członków Rady Nieustającej, pijar — przypominając, że pierwszy skład tej magistratury pochodził z nominacji królewskiej — obszernie opisywał zasady powoływania konsyliarzy następnych kadencji, a czynił to nawiązując do postanowień konstytucji z 1775 r. oraz doświadczeń lat poprzedzających napisanie *Prawa politycznego narodu polskiego*. W szczególności podkreślał tajność dokonywanych wyborów, okres pełnienia funkcji przez maksymalnie dwie kadencje i rolę króla, wskazując na ścisłe wymogi formalne w zakresie liczby skreślanych i pozostawianych na listach kandydatów. Ostrzegwał jednocześnie, że jakiegokolwiek niezastosowanie się do ścisłych reguł wyboru spowoduje odrzucenie głosu<sup>12</sup>. Prezentując wymogi formalne niezbędne do objęcia funkcji konsyliarza Rady Nieustającej, akcentował między innymi, że otrzymane i zarzucone przed wyborami i przysięgą kondemnaty stanowią istotną przeszkodę w objęciu członkostwa w opisywanej magistraturze. Podkreślał także gwarancje nieusuwalności konsyliarzy. Informował, że po objęciu tej funkcji żadna kondemnata „oddalić go od Rady nie może”<sup>13</sup>. Wskazywał, że osoba wybrana przez Sejm, a niechcąca przyjąć funkcji konsyliarza, ma sześć tygodni do namysłu, po czym sama Rada na plenarnej sesji, w tajnym głosowaniu, wybiera nowego konsyliarza spośród kandydatów wywodzących się z tego samego stanu i prowincji, z której pochodził nieprzyjmujący funkcji, król zaś mianuje jednego z trzech wybranych przez Radę kandydatów. Stosunkowo podobna procedura obowiązywała w przypadku śmierci któregoś z konsyliarzy. Autor *Prawa politycznego...*, na podstawie zapisów konstytucji z 1776 r., akcentował, że żadna z osób wchodzących w skład Rady Nieustającej z raz przyjętej funkcji nie może zrezygnować pod jakimkolwiek pozorem, czego jednak szerzej nie rozwijał<sup>14</sup>.

Skrzetuski dużo uwagi poświęcił sprawie przysięgi osób wchodzących w skład Rady Nieustającej oraz jej urzędników. Głównie wzorując się na konstytucji z 1775 r., cytował treść przysięg, jakie musieli składać członkowie tej magistratury przed objęciem swych funkcji, w tym przysięgę marszałka Rady Nieustającej, jej konsyliarzy, sekretarza, instygatorów i urzędników. W przypadku tych ostatnich zwracał tylko uwagę, że szczegóły dotyczące ich obowiązków mają zostać uregulowane przez samą Radę. Podkreślał jednak, że urzędnicy mieli się wywodzić z rodowitej szlachty (archiwista, sekretarze poszczególnych departamentów, kancelarzy — kanceliści, kopiści i tłumacze) i winni być powoły-

---

wey, Assesorsskiej lub Skarbowey, albo że był Deputatem na Trybunał, lub Posłem na Sejm, albo też posłem za granicę”. Por. też VL, T. 8, s. 534—534 (f. 854, 855).

<sup>12</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 304—306, VL, T. 8, s. 66—67 (f. 85, 86). W konstytucji sejmowej użyto nawet określenia, że każdy regestr, w którym nie będą zachowane wymogi formalne dotyczące liczby skreślonych i pozostawionych kandydatów, „za nieważny mian będzie y odrzucony natychmiast przez Deputowanych”.

<sup>13</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 306; VL, T. 8, s. 534—535 (f. 855).

<sup>14</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 307; VL, T. 8, s. 534—535 (f. 855).

wani przez samą Radę. Warto nadmienić, że już przy okazji przysięgi marszałka Rady Nieustającej pijar wskazywał, a następnie podkreślał, że nie można tej funkcji łączyć z godnością senatorską i ministerialną<sup>15</sup>. Bardzo ogólnie nawiązując do postanowień Konstytucji sejmowych z lat 1775 i 1776, omówił kwestie związane z finansowaniem działalności Rady, w tym pensji jej konsyliarzy i urzędników. Akcentował, że prymas, biskupi i ministrowie wchodzący w skład Rady nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu. Podawał też, że pensje pozostałych członków centralnej magistratury z 14 tys. zł zostały w 1776 r. obniżone do 10 tys., a w przypadku marszałka — do 20 tys. zł. Zastrzegł także, że na działalność naczelnego organu władzy i pensje jej urzędników (oficjalistów, subalternów, kancelarię i inne potrzeby) Rzeczypospolita płaci rocznie 80 tys. zł ze skarbu koronnego i 30 tys. zł ze skarbu litewskiego<sup>16</sup>.

Rozpoczynając opis praw i obowiązków osób wchodzących w skład Rady Nieustającej, Skrzetuski w pierwszym rzędzie odsyłał do swych rozważań zawartych w innych rozdziałach *Prawa politycznego...* w zakresie prerogatyw króla i prymasa, podkreślając — w ślad za konstytucją z 1775 r. — że ten ostatni w czasie swej alternaty winien przynajmniej przez 6 miesięcy znajdować się przy Radzie i podpisywać wszystkie jej „expedycje” i rezolucje zaraz pod podpisem monarchy. W przypadku nieobecności prymasa miał go zawsze zastępować pierwszy w porządku senator<sup>17</sup>.

Najszerzej pijar odnosił się do uprawnień i pozycji marszałka Rady Nieustającej, wzorując się przy tym głównie na postanowieniach Konstytucji z 1775 r. i wskazując, że jest to urzędnik mający najważniejsze miejsce w hierarchii Rzeczypospolitej. Podkreślając rozdział władz, akcentował, że marszałek Rady nie może być ani posłem na sejm, ani przez cztery kolejne lata po upływie swej kadencji starać się o ponowne marszałkostwo. Podkreślał, że przekraczający swe uprawnienia marszałek, podobnie jak konsyliarze Rady Nieustającej, ponosił odpowiedzialność przed sądem sejmowym<sup>18</sup>.

Omawiając uprawnienia i obowiązki konsyliarzy Rady Nieustającej, Skrzetuski w pierwszej kolejności kładł nacisk na zakaz obejmowania jakichkolwiek funkcji z powołania czy wyboru oraz zakaz przebywania pełniących tę funkcję, czy to posłów, czy senatorów, czy ministrów na sejmikach deputackich i poselskich, reasumpejach trybunałów. Podkreślał również, że „Suspensy w Sądach dla Koncyliarzów nie idą, ale w sprawach wszelakich odpowiadać i kary Sądowe dopełniać powinni, nie mogą się funkcją swoją zastaniać”<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 307—310; Por. VL, T. 8, s. 67 (f. 86). Mimo że Skrzetuski rotę przysięgi ujął w cudzysłów, to nie pokrywały się one w pełni z tekstem, jaki znajdujemy w konstytucji sejmowej z 1775 r.

<sup>16</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 310; VL, T. 8, s. 67, 550 (f. 890, 891).

<sup>17</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 310; VL, T. 8, s. 68, 534 (f. 89, 854, 855).

<sup>18</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 310; VL, T. 8, s. 68—69 (f. 89, 90).

<sup>19</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 310; Por. VL, T. 8, s. 69, 535 (f. 92, 855).

Na podstawie postanowień Konstytucji z 1776 r. wnosił, że konsyliarze mają obowiązek brać udział przez okres 6 miesięcy w roku w pracach Rady i regularnie uczestniczyć w jej sesjach, z wyjątkiem okresu choroby lub uzyskanego większością głosów całej magistratury zwolnienia. Wskazywał także, że tych konsyliarzy, którzy nie wypełniają swych obowiązków, za pierwszym razem ostrzega marszałek (pochodzących ze stanu rycerskiego), pierwszy w porządku senator (innych senatorów), za drugim razem — cała Rada *in pleno* na piśmie, a za trzecim razem zostają oni pozbawieni funkcji, na ich miejsce zaś Rada wybiera w normalnym trybie nowych konsyliarzy. Skrzetuski akcentował, że „w interesie własnym Konsyliarz ma tylko moc czynienia remonstracji, czyli *vocem representativam*. Podpisaniu rezolucyi Rady większością kresek ułożonych żaden z składających Radę opierać się nie może [...], a podpisów tych większość na expedycji wyrażona uczyni ją tym samym ważną”<sup>20</sup>. Spośród osób wchodzących w skład Rady Nieustającej bliżej zajął się jeszcze tylko jej sekretarzem. Opisał jego obowiązki, częściowo wzorując się na postanowieniach konstytucji z lat 1775 i 1776, podkreślając znaczenie tego urzędu dla organizacji prac omawianej magistratury i jej kontaktów z innymi organami szlacheckiego państwa<sup>21</sup>.

Z kolei nawiązując w pierwszej kolejności do postanowień konstytucji z 1775 r., uczony pijar przedstawił podział Rady Nieustającej na pięć departamentów, tj.: Departament Interesów Cudzoziemskich, Policji, czyli Dobrego Porządku, Wojskowy, Sprawiedliwości i Skarbu, wskazując, że na pierwszej plenarnej sesji dochodzi do wyboru (powszechna zgoda lub wybór większością głosów) i przydzielenia po 8 konsyliarzy do poszczególnych departamentów, z tym że do pierwszego z nich jedynie 4. Następnie wzorując się na art. IV Konstytucji z 1775 r., podawał, że w Departamencie Interesów Cudzoziemskich powinien zasiadać jeden z ministrów pieczęci, jeden przedstawiciel Wielkiego Księstwa Litewskiego i dwóch ze stanu rycerskiego, skupiając się na zadaniach, instrukcjach i przysiędze sekretarza tego Departamentu, bez rozwijania jednak tych zagadnień, nawet opierając się na treści wymienionej ustawy sejmowej<sup>22</sup>. Odnosząc się zaś do tej samej Konstytucji, Skrzetuski krótko nawiązał do kwestii przewodniczenia poszczególnym departamentom, podkreślając, że na czele Departamentu Policji stoi marszałek, Wojskowego — hetman, Skarbu — podskarbi, a Sprawiedliwości — jeden z biskupów. Nadmieniał także, że w przypadku ich absencji zastępuje ich

<sup>20</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 313—314; Por. VL, T. 8, s. 72, 534 (f. 97, 98, 855).

<sup>21</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 314; VL, T. 8, s. 69, f. 91. O niektórych szczegółowych obowiązkach sekretarza Rady Skrzetuski pisze przy okazji omawiania powinności poszczególnych departamentów Rady Nieustającej.

<sup>22</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 315—316; VL, T. 8, s. 73, 533 (f. 100, 101, 851, 852—854).

konsyliarz — pierwszy w kolejności senator lub przedstawiciel stanu rycerskiego<sup>23</sup>.

Odnosząc się do art. III ustawy sejmowej z 1775 r. zatytułowanego *Władza, powaga, powinności Rady Nieustającej*, Skrzetuski podkreślał, że *Consilium Permanens* jest pierwszą po sejmie najwyższą magistraturą krajową, ustanowioną do utrzymywania porządku w całej Rzeczypospolitej w okresach między obradami kolejnych sejmów. Dokonując swoistego wyciągu z postanowień konstytucji z lat 1775 i 1776, w szczególności wyliczał, że do zadań Rady Nieustającej należy między innymi: utrzymanie pokoju wewnętrznego i zewnętrznego, utrzymanie bezpieczeństwa powszechnego, spójności rządu i pełnej egzekucji praw, odbieranie skarg i memoriałów od skrzywdzonych i zagrożonych czyjąś przemocą obywateli i ich obrona, nadzorowanie prawidłowego funkcjonowania wszystkich jurysdykcji, kontrola zachowania sojuszy i traktatów międzynarodowych wiążących Rzeczypospolitą oraz przygotowywanie projektów dla sejmu, mających służyć usprawnieniu systemu prawnego. Podkreślał również, że do zakresu władzy Rady Nieustającej należy także: wybieranie kandydatów na „zawakowane Biskupstwa, Krzesła i Ministerstwa [...]”, wydawanie assygnacji do funduszu na expensa nieprzewidziane, wysyłanie Posłów i wszelkiego charakteru Ministrów od Rzeczypospolitej do Dworów Cudzoziemskich, [...] negocjowanie z Mocarstwami zagranicznymi Traktaty handlowe nayużyteczniejsze dla Kraiu, mocy i powadze Rady Nieustającej są oddane<sup>24</sup>. Kontynuując rozważania na temat praw i obowiązków Rady, akcentował, że na sejmie w 1776 r. dokonano zmian w zakresie jej kompetencji, które miały na celu ich poszerzenie, by usprawnić działanie tej magistratury. Przede wszystkim pijał kładł nacisk na nadaną Radzie Nieustającej kompetencję, tj. dokonywanie wykładni prawa, nawiązując dość ściśle do postanowień konstytucji *Objaśnienie ustanowienia Rady Nieustającej przy boku naszym*, oraz podkreślał, nadmieniając o rozdziale władz, że wszystkie instytucje państwowe i obywatele winni stosować się do rezolucji Rady, wydawanych przez nią „listów upominalnych i rekwizycyjalnych [...] pod karą *suspensionis ab officio*. [...] Karze tey nie podlegają Sędziowie *ex judicato*; ani listy upominalne wychodzić nie powinny względem sentencji w sprawach i dekretach sądowych; nawet w innych dozwolonych przypadkach wydawane być nie mogą bez dołożenia się Króla Jmci<sup>25</sup>.

Formułując doprecyzowany zakres władzy Rady Nieustającej po 1776 r., Skrzetuski, opierając się na konstytucji *Objaśnienie ustanowienia Rady Nieustającej przy boku naszym*, podkreślał, że nie może ona nic stanowić i czynić w materiach należących do kompetencji trzech stanów sejmujących, nic prze-

<sup>23</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 316; VL, T. 8, s. 68—69, 533—534 (f. 89, 90, 851, 852—854).

<sup>24</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 317—318; VL, T. 8, s. 72—73, s. 532 (f. 99, 100, 101, 849, 850).

<sup>25</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 318—319; VL, T. 8, s. 532 (f. 849, 850).



ciwko swobodom i przywilejom, nie może wdawać się w żadnym wypadku w moc prawodawczą ani sądową, lecz tylko zachowanie praw. Akcentował, że gwarancją takich praw jest możliwość zgłoszenia na sejmie pisemnego zażalenia na czynności Rady Nieustającej, których rozstrzygnięcia podejmowane są przez sejm większością głosów. Eksponował konieczność nowej przysięgi i wskazywał, że przekraczający zakres swej władzy konsyliarze podlegają sążeniu przez sąd sejmowy *pro crime Status*<sup>26</sup>.

W dalszych rozważaniach nad Radą Nieustającą pijar, wzorując się na zapisach Konstytucji sejmowych z 1775 r., głównie zaś z 1776 r., opisał zakres władzy i obowiązki poszczególnych departamentów omawianej centralnej magistratury. Odnosząc się do Departamentu Interesów Cudzoziemskich, wskazywał między innymi, że na jego sesjach układane są wszystkie ekspedycje zagraniczne, instrukcje dla posłów, a przygotowywane projekty not dyplomatycznych, memoriałów, deklaracji przekazywane są po dyskusji całej Radzie. Ponadto opierając się na stosunkowo wiernym przytoczeniu zapisów punktu pierwszego Konstytucji z 1776 r. pt. *Powinności i władza Departamentów w Radzie przy boku naszym Nieustającej oraz tłumaczenie obojętności prawa 1775 ustawy tejże Rady* (dalej: *Powinności z 1776 r.*), wskazywał, że Departament może też negocjować i przygotowywać traktaty handlowe, zatwierdzane przez Radę między sejmami w obecności króla, który — jak podkreślał Skrzetuski — sam mianował wszystkich urzędników ministerium spraw zagranicznych<sup>27</sup>. Opisując uprawnienia i zadania Departamentu Policji, niemal zupełnie wzorując się na zapisach punktu drugiego Konstytucji *Powinności z 1776 r.*, pijar pominął na wstępie jeden ważny jej zapis, tj. brak zmian w kompetencjach tego ministerstwa w odniesieniu do 1775 r., a wyliczone przez niego uprawnienia kontroli wydatkowania dochodów miast królewskich i nadana możliwość zawierania kontraktów były czymś nowym, obwarowanym zresztą zgodą całej Rady i udziału marszałka. Skrzetuski akcentował jednocześnie, że w przypadku rozpatrywania przez Radę Nieustającą skargi na marszałka urzędnik ten nie może uczestniczyć w jej obradach, co świadczy o tym, że dbano o podstawowe standardy prawne, w tym realizację zasady, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie<sup>28</sup>. Prezentując uprawnienia Departamentu Wojskowego, w istocie w całości przytoczył postanowienia punktu trzeciego konstytucji *Powinności z 1776 r.*, streszczając dość wiernie jej zapisy i podkreślając, że ministerstwo to, według pierwotnej ustawy z 1775 r., nie miało „tej władzy i powagi, którą go nadał Seym Roku 1776 stanowiąc, ażeby reprezentował Kommissyie Wojskowe tak, iak były na Seymach Konwokacyinym i Koronacyinym roku

<sup>26</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 319—320; VL, T. 8, s. 532 (f. 849, 850).

<sup>27</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 320—321; VL, T. 8, s. 532 (f. 850, 851); Por. A. Czaja: *Między...*, s. 131 i nast.

<sup>28</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 321—322; VL, T. 8, s. 532 (f. 851); Por. A. Czaja: *Między...*, s. 171 i nast.

1764 ułożone i opisane<sup>29</sup>. Przedstawiając kompetencje Departamentu Sprawiedliwości, Skrzetuski oparł się z kolei na punkcie czwartym konstytucji *Powinności z 1776 r.*, podkreślając na wstępie zasadę podziału władz i wskazując, że ministerstwo to nie może sobie w żadnym wypadku uzurpować prawa do kompetencji sądów, a jedynie winno rozpatrywać wszystkie memoriały i skargi obywateli wnoszone do Rady Nieustającej, i to z wyłączeniem spraw i procesów dotyczących dóbr ziemskich i królewskich, w odniesieniu do których Rada mogła wydawać jedynie rezolucje. Wskazywał także, że Departament Sprawiedliwości miał kontrolować skład jurysdykcji marszałkowskiej i asesorskiej według konstytucji z 1766 r., również w zakresie działalności tych asesorów i ustanowionego porządku rozpatrywania spraw miejskich<sup>30</sup>. Opisując uprawnienia Departamentu Skarbowego, uczony pijar oparł się w dużej części na zapisach punktu piątego konstytucji *Powinności z 1776 r.*, podkreślając zachowanie prawa z 1775 r. i wskazując, że uprawnienia tego ministerstwa nie wkraczają w dotychczasowe kompetencje Komisji Skarbowych. Autor *Prawa politycznego...* wśród zadań Departamentu Skarbowego wymieniał przede wszystkim analizę i przedkładanie całej Radzie propozycji kontraktów (bez monopolii) oraz innych przedsięwzięć gospodarczych<sup>31</sup>.

Ostatnim omawianym przez Skrzetuskiego zagadnieniem dotyczącym Rady Nieustającej, w rozdziale jego podręcznika o prawie politycznym o takim samym tytule, był porządek obrad *Consilium Permanens*. Pijar, głównie na podstawie zapisów art. II Konstytucji z 1775 r. pt. *Ułożenie, podział, porządek odprawowania się Rady Nieustającej* i częściowo konstytucji z 1776 r. oraz zapewne znanej mu praktyki, a być może także na podstawie *Ordynacji w Radzie Nieustającej* z 1776 r., prezentował takie zagadnienia, jak: czas, miejsce i przede wszystkim sposób obrad Rady, w tym głównie problemy przewodnictwa obradom, udziału w nich króla, wnoszenia do Rady memoriałów w sprawach publicznych i rezolucji oraz sposobów głosowania<sup>32</sup>.

Wśród rozważań na temat Rady Nieustającej w *Prawie politycznym narodu polskiego* odnajdujemy też odrębny i oryginalny rozdział poświęcony rezolucjom omawianej magistratury, w którym autor zajął się problemem przyznanej *Consilium Permanens* kompetencji w zakresie interpretacji prawa. Na wstę-

<sup>29</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 322—326; VL, T. 8, s. 533—534 (f. 851—853); Por. A. Czaja: *Między...*, s. 192 i nast.

<sup>30</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 326—327; VL, T. 8, s. 534 (f. 853, 854); Por. A. Czaja: *Między...*, s. 212 i nast.

<sup>31</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 327—328; VL, T. 8, s. 534 (f. 854); Por. A. Czaja: *Między...*, s. 253 i nast.

<sup>32</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 328—333; VL, T. 8, s. 70—72, 534 (f. 93—97, 854, 855); Por. też *Ordynacja w Radzie Nieustającej*. Wyd. M. Głuszak. W: „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”. T. 12. Red. J. Malec, J. Matuszewski, W. Witkowski. Kraków—Lublin—Łódź 2009, s. 135—150 (szczególnie por. s. 142—143); Por. A. Czaja: *Między...*, s. 96 i nast.

pie swych rozważań pijar, stosując obszerną argumentację, wyjaśniał potrzebę funkcjonowania w Rzeczypospolitej podmiotu, który miałby „władzę tłumaczenia praw”<sup>33</sup>. W dalszej części wywodów podkreślał, że upoważnienie takiego organu, jak Rada Nieustająca do „tłumaczenia i objaśnienia prawa” zapobiegnie dotychczasowym niejasnościom i błędom, jakie w tym zakresie miały miejsce. Autor *Prawa politycznego...*, uzasadniając swe stanowisko, akcentował, że „pozwoili każdemu tłumaczyć dowolnie prawo, byłoby wnet nie mieć żadnego prawa [...], tamować częstokroć sprawiedliwość i zamiast objaśnienia nową czasem obojętność wprowadzać w prawo”<sup>34</sup>. Co ciekawe, prowadząc rozważania na temat zasadności upoważnienia Rady Nieustającej do dokonywania wykładni prawa, Skrzetuski odnosił się nawet do prób kodyfikacyjnych, w tym prawdopodobnie do *Postępuku prawnego* Jana Swoszowskiego i *Zbioru Praw Sądowych* Andrzeja Zamoyskiego, na który zresztą w swym podręczniku wcześniej się powoływał, a na co jak dotychczas nie zwrócono wystarczającej uwagi w literaturze przedmiotu, oraz akcentował, że „gdy żadna z tych prac nie była od Narodu przyjęta, zaradzono ile możności tym trudnością, upoważniając Radę Nieustającą do tłumaczenia i objaśnienia prawa”<sup>35</sup>. Należy sądzić, że uczony pijar doskonale zdawał sobie sprawę z niebezpieczeństw, jakie niesło z sobą przekazanie Radzie Nieustającej omawianego uprawnienia. Wiadomo, że zastrzeżenia w tym zakresie były ówczesnie wielokrotnie podnoszone przez opozycję, która biła na alarm, że grozi to w praktyce rozwijaniem lub nawet nadinterpretacją treści prawa czy wręcz jego tworzeniem. Skrzetuski miał także świadomość niebezpieczeństwa naruszenia zasady podziału władz i zacierania się, koniecznego w jego mniemaniu, rozgraniczenia ich kompetencji. Przecież rezolucje Rady Nieustającej miały wiązać wszystkie organy państwowe, a dokonywanie wykładni prawa było uznawane ówczesnie przez wielu za część

<sup>33</sup> Pijar pisał m.in.: „Życzyć by wprawdzie należało, ażeby prawa wszystkie tak były iaśnie i tak dokładnie pisane, iżby w nich żadna ciemność, żadna nie znaydowała się obojętność. Ale gdy określony jest granicami rozum ludzki, spodziewać się nie można, ażeby choć naydokładniejszy Prawodawca miał obiać w ustawie swoiey wszystkie trafić się mogące przypadki; ażeby się mógł tak wyraźnie i tak dokładnie tłómaczyć, żeby w wyrazach ustanowionego prawa nie zostawił nigdy żadnego do iakiey wątpliwości pozoru. Mnostwo praw naszych, iednych drugie znoszących, iednych drugiemu poprawianych lub objaśnianych, nie podobna, ażeby nie zawracało czasem naymocniejszy głowy. Te zwłaszcza prawa, które się Sądów i sprawiedliwości dotyczą, przez wielość swoię, przez ustawiczne poprawy i odmiany, musiały koniecznie zostawić nieiakie pozory do wątpienia. Przydaymy na koniec subtelne dowcipy, które znaydują niekiedy obojętność tam nawet, gdzie Prawodawca dość iaśnie i dokładnie wyrzekł; a uznamy potrzebę w Kraiu takiey Magistratury, która by wszystkim Jurisdykcyom rozwiązywała zdarzone wątpliwości prawne, iak naystosowniej i iak nayzgodniej do myśli Prawodawcy”. W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 467. Por. VL, T. 8, s. 532—533.

<sup>34</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 468. Por. VL, T. 8, s. 532.

<sup>35</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 468. Szerzej na temat źródeł prawa Skrzetuski pisał w rozdziale pierwszym podręcznika zatytułowanym *O prawie politycznym narodowym ogólnie*. T. 1, s. 6—10. Por. też VL, T. 8, s. 532—533.

uprawnień należnych władzy ustawodawczej, co między innymi wywodzono z praw kardynalnych. Warto przypomnieć, że problem ten był dyskutowany podczas obrad sejmu w 1776 r., kiedy to na jednej z sesji ówczesny marszałek wielki koronny Stanisław Lubomirski przestrzegał, że „bliski [jest] krok od tłumaczenia prawa do stanowienia onego”<sup>36</sup>. Pijar nie należał jednak do grona tych, którzy bili na alarm, twierdząc, że interpretacja przeistoczy się w poprawianie i zmienianie, oraz że stworzy z Rady Nieustającej super sejm, lub da organowi władzy wykonawczej możliwość ingerowania zarówno w sferę ustawodawczą, jak i orzeczniczą. Należy podkreślić, że Skrzetuski przedstawiał także swe wątpliwości, a nawet krytykował niektóre mechanizmy wprowadzonego rozwiązania, opierając się na doświadczeniach minionej pierwszej dekady funkcjonowania prezentowanej regulacji. Wskazywał, że zarówno sądy, jak i sami obywatele w przypadku jakichś wątpliwości co do treści prawa mogą zwrócić się do Rady Nieustającej, która „po rozważnym zastanowieniu się, po roztrząśnieniu praw do przypadku i zapytania stosownych, wydaje swoją rezolucją na prawie ugruntowaną i prawami zatwierdzoną. Nie masz niebezpieczeństwa, ażeby Rada albo prawo kiedy stanowiła, albo ucisnęła swoim wyrokiem którego obywatela”<sup>37</sup>. Odnosząc się do zastrzeżeń tych, którzy w tym uprawnieniu Rady dostrzegali niebezpieczeństwo wkraczania w sferę ustawodawczą, Skrzetuski podawał, że jedną z gwarancji niewkraczania w sferę ustawodawczą jest to, że w sprawach wątpliwych niezajdujących odniesienia w obowiązującym prawie Rada nie mogła wydawać rezolucji, lecz miała obowiązek przygotowania projektu stosownej konstytucji dla sejmu, wskazując na konieczność wypełnienia istniejącej w prawie luki. Argumentacja pijara dowodzi nie tylko, że rozumiał on mechanizm podziału władz, ale także że był jego zwolennikiem. Rolę dodatkowego gwaranta niewkraczania Rady Nieustającej w sferę ustawodawstwa pijar dostrzegał w możliwości składania zażaleń przedkładanych sejmowi przez każdego obywatela, a także w procedurze zatwierdzania przez sejm rezolucji Rady, które jak wiadomo niejednokrotnie były uchylane przez parlament. Skrzetuski podkreślał przy tym między innymi: „Wszakże nic ściślej rozstrząsane nie bywa, iak czyny Rady, która usprawiedliwiać się przed Sejmującą Rzeczypospolitą powinna; wszakże wyroki iey podpadaią utwierdzeniu lub uchyleniu Stanów Seymujących”<sup>38</sup>. Należy także zauważyć, że autor *Prawa*

<sup>36</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 468—469; *Dyaryusz sejmu ordynaryjnego pod zwiazkiem konfederacji generalney obojga narodów agitującego się. Dyaryusz początkowych czynności konfederacji generalney obojga narodów*. Warszawa 1776, s. 65; *Zbiór mów różnych w czasie dwóch sejmów ostatnich roku 1775 y 1776 mianych*. Poznań 1777, T. 2, s. 261—262, 285.

<sup>37</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 468—469. Por. VL, T. 8, s. 532—533.

<sup>38</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 285, T. 2, s. 469. Należy przypomnieć, że sejm z 1778 r. uchylił dziesięć rezolucji Rady Nieustającej, sejm z 1780 r. — dwie rezolucje, sejm z 1784 r. — cztery rezolucje, a sejm z 1786 r. — sześć rezolucji. Por. VL, T. 8, s. 576, 584; VL, T. 9, s. 10—11, 33—34.

*politycznego...* niejednokrotnie podkreślał, że Rada Nieustająca nie miała „nic czynić i stanowić w materiach należących do mocy stanów zgromadzonych na sejmach [...], a kończąca się Rada powinna będzie pokazać na sejmie opisanie i da sprawę z całej administracji”. Przy tej okazji akcentował też obowiązek składania przez Radę sprawozdań oraz ponownie podkreślał, że każdy obywatel, który uznał, że decyzja Rady jest dla niego krzywdząca lub sprzeczna z obowiązującym prawem, mógł złożyć pisemną skargę, o zasadności której rozstrzygał sejm<sup>39</sup>.

W toku analiz nad problematyką interpretacji prawa przez Radę Nieustającą Skrzetuski poszedł jeszcze dalej — na kanwie dyskusji, jaka rozgorzała w sejmie w 1778 r., rozważał wątpliwość dotyczącą tego, jak należy traktować te rezolucje Rady Nieustającej, których sejm nie uchylił. Zadawał między innymi pytanie, czy rezolucje mają być uważane za prawidłowo właściwe wszystkim podobnym przypadkom i stosowane przez wszystkie jurysdykcje krajowe, a więc czy mają być swego rodzaju precedensem i czymś na kształt niemal nam współczesnych wytycznych wymiaru sprawiedliwości, czy też jedynie należy je traktować jako jednostkowe rozstrzygnięcia konkretnego przypadku, a więc uznać, że rezolucje są czymś w rodzaju współczesnych wyroków Sądu Najwyższego, niemających przecież formalnie mocy wiążącej w sprawach analogicznych. Pijar przypominał, że w trakcie obrad sejmku w 1778 r. doszło do sporów zwolenników obu stanowisk i sprawa nie została ostatecznie rozstrzygnięta. Prezentując własne stanowisko, wskazywał, że wydana w związku z jakąś wątpliwością rezolucja Rady Nieustającej winna dotyczyć wszystkich podobnych przypadków, choć zaraz zastrzegał, że jedynie do czasu wydania rozstrzygnięcia w tym zakresie przez sejm, tj. w przedmiocie ewentualnego uchylecia rezolucji Rady Nieustającej<sup>40</sup>. Należy sądzić, że Skrzetuski nawiązywał do dyskutowanego na sejmie w 1778 r. projektu, którego głównym celem było uszczegółowienie kompetencji Rady Nieustającej w zakresie wykładni obowiązującego prawa. Propozycja ta z uwagi na sprzeciw Ottona M. Stackelberga nie została jednak w ogóle poddana pod głosowanie<sup>41</sup>.

Skrzetuski skrytykował także poglądy tych, którzy w mechanizmie wydawania przez Radę Nieustającą rezolucji widzieli zagrożenie dla jeszcze większej niepewności prawa, wskazując, że „Zbiór Rezolucji Rady Nieustającej powoli tak urośnie, że się zrówna za czasem z mnogością samychże praw i nową do nauki prawodawstwa Kraiowego wniesie zawilóść”<sup>42</sup>.

Autor *Prawa politycznego...*, polemizując z poglądami przeciwników Rady Nieustającej, zadawał mnóstwo pytań, które w sposób jednoznaczny

<sup>39</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 285; T. 2, s. 469. Por. VL, T. 8, s. 532.

<sup>40</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 469—470. Por. VL, T. 8, s. 832.

<sup>41</sup> R. Łaszewski: *Sejm polski w latach 1764—1793. Studium historyczno-prawne*. Warszawa—Poznań 1973, s. 16.

<sup>42</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 470.

obnażały przywary rodzimego wymiaru sprawiedliwości. Między innymi pisał: „Ale czemuż do Rady nie przychodzą takowe tylko zapytania, które prawdziwie objaśnienia lub tłumaczenia potrzebują? Czemu tam chce kto poszukiwać wątpliwości, gdzie iey nie masz? Czyli nie widzimy, że Rada w swoich Rezolucyach nayeczęściejey przymuszona iest, odpowiadając na zapytanie, wskazywać i wymieniać iasne i wyraźne prawa, których czyli nie spamiętano, czyli też wiedzieć o nich nie chciano?”<sup>43</sup> Zdając sobie doskonale sprawę z niedoskonałości rodzimego wymiaru sprawiedliwości, Skrzetuski podkreślał, że jego zdaniem zbiór rezolucji Rady Nieustającej winien być znacznie szczuplejszy niż jest w rzeczywistości; akcentował też, że część pytań dotyczyła kwestii zupełnie oczywistych<sup>44</sup>. Godne uwagi jest to, że wyżej wyrażona opinia uczonego pijara w sposób wręcz zadziwiający zgadza się z wynikami badań, jakie w zakresie analizy działalności Rady Nieustającej w dziedzinie wykładni obowiązującego prawa przeprowadził A. Czaja. Co prawda, jego badania obejmują przede wszystkim lata 1786—1789, nie zmienia to jednak faktu, że zaprezentowana ocena Skrzetuskiego, jeśli chodzi o działalność Rady Nieustającej, była celna i świadczy o doskonałym rozeznanii pijara w omawianej przez niego kwestii rezolucji. A. Czaja podkreślał między innymi, że liczne pytania urzędników sądowych dotyczące różnych kwestii prawnych, w tym głównie procedury, świadczą o elementarnym nieraz braku znajomości obowiązującego prawa<sup>45</sup>. Wśród analiz tego autora, który badał przyczyny tak licznie zadawanych pytań (Rada w okresie 1786—1789 wydała ok. 320 rezolucji, z czego 165 zostało przygotowanych przez Departament Sprawiedliwości), brak jest w zasadzie tylko jednej z przyczyn, jaką sugeruje Skrzetuski, mianowicie chęci celowego przeciągania sporów sądowych. Dla pijara było najwidoczniej rzeczą oczywistą, że część pytań kierowanych do Rady Nieustającej, z uwagi na jednoznaczne brzmienie przepisów prawa, mogła wynikać z chęci obstrukcji prowadzonych postępowań sądowych<sup>46</sup>. Badania, jakie przeprowadził A. Czaja, zdają się także potwierdzać oceny Skrzetuskiego w zakresie konieczności nadania Radzie Nieustającej kompetencji w postaci dokonywania wykładni prawa, w tym również jeśli chodzi o luki w prawie dawnej Rzeczypospolitej<sup>47</sup>. Należy przy okazji zwrócić także uwagę na akcentowany przez A. Czaję humanitarny wymiar rezo-

<sup>43</sup> Ibidem, T. 2, s. 469—470.

<sup>44</sup> Ibidem, T. 2, s. 470; Por. R. Łaszewski: *Sejm...*, s. 16.

<sup>45</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 470; A. Czaja: *Między...*, s. 220—245.

<sup>46</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 469—470; A. Czaja: *Między...*, s. 220—245; A. Głuszak: *Zbiór Rezolucji Rady Nieustającej jako źródło prawa w Polsce w II połowie XVIII w.* W: *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*. T. 11. Red. J. Malec, J. Matuszewski, W. Witkowski. Kraków—Lublin—Łódź 2008, s. 131—138.

<sup>47</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 468—469; A. Czaja: *Między...*, s. 223—224.

lucji Rady Nieustającej, która niejednokrotnie podkreślała zawarty w nich bezwzględny zakaz tortur z 1776 r. czy akcentowała możliwość zamiany i zastępowania kary śmierci karą pozbawienia wolności połączoną z pracą przymusową, co dobrze koresponduje z wcześniejszymi poglądami Skrzetuskiego ujętymi w *Mowach*<sup>48</sup>. Z kolei M. Głuszak podaje, że główna przyczyna przesyłanych Radzie wniosków o interpretację wskazywała na konieczność dokonania wykładni prawa z uwagi na wątpliwości co do jego treści. Autor ten nadmienia także, że nie były jednak odosobnione przypadki, w których podejmowano próbę zmiany obowiązującego prawa lub uchylecia wydanych wyroków sądowych. W takich jednak przypadkach Rada uznawała w wydawanych rezolucjach brak swej właściwości do rozstrzygnięcia tego typu sporów czy merytorycznego odpowiadania na tego rodzaju wnioski<sup>49</sup>.

Należy także zauważyć, że za ważniejszą gwarancję niewkraczania wydawanych przez Radę Nieustającą rezolucji w kompetencję władzy ustawodawczej pijar uznawał możliwość występowania z inicjatywą ustawodawczą i podkreślał, że gdy Rada dojrzy lukę w prawie, „gotuje projekt na Sejm i Stanom Rzeczypospolitej wskazuje potrzebę ustanowienia prawa na przypadek, którego dawniejsi Prawodawcy nie przezyrzieli”<sup>50</sup>. Nie można jednocześnie nie wskazać, że Skrzetuski nie wyjaśniał szerzej, że w przypadku braku jednoznacznych regulacji prawnych Rada Nieustająca, po stwierdzeniu powyższego, miała przygotowane projekty wypełniające zaobserwowane luki przekazywać w uniwersałach sejmikowych, by poddać je ogólnej dyskusji na lokalnych zgromadzeniach szlacheckich<sup>51</sup>. Autor *Prawa politycznego...* nie wspominał także nic na temat sporów, jakie zrodziły się na kanwie zbyt słabej aktywności Rady Nieustającej w przedmiocie nadanego jej uprawnienia inicjatywy ustawodawczej<sup>52</sup>.

Należy także zauważyć, że Skrzetuski podkreślał konieczność stosowania się wszystkich jurysdykcji oraz ogółu obywateli do rezolucji Rady oraz „listów upominalnych i rekwizycyjalnych”. Akcentował przy tym, że listy nie powinny być wydawane przez Radę za akceptacją monarszą, z uwzględnieniem zakazu ich wydawania w konkretnych sprawach sądowych, co zdaje się między

<sup>48</sup> Pijar szczególnie w dwóch mowach zajmował się szerzej prawem sądowym. Były to mowy: *O torturach* i *O zachowaniu praw*. W. Skrzetuski: *Mowy o główniejszych materjach politycznych*. Warszawa 1773, s. 15—24, 347—365; A. Czaja: *Między...*, s. 242—246.

<sup>49</sup> M. Głuszak: *Zbiór...*, s. 136—137.

<sup>50</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 469; O prawie inicjatywy ustawodawczej stanowiła wyraźnie konstytucja z 1775 r. VL, T. 8, s. 73. Por. B. Leśnodorski: *Rzeczpospolita w drugiej połowie XVIII wieku. Typ państwa i zmiany formy rządu*. „Przegląd Historyczny” 1951, T. 42, s. 143.

<sup>51</sup> Por. *Dzieje Ziemi Kujawskiej oraz akta historyczne do nich służące. Lauda i instrukcje 1733—1795*. T. 5. Wyd. A. Pawiński. Warszawa 1888, s. 346.

<sup>52</sup> *Zbiór mów w czasie seymu sześciogodniowego roku 1784 mianych w Grodnie*. Wilno 1784, s. 193, 414—416.

innymi dowodzić, że Skrzetuski był zwolennikiem odrębności i niezależności władzy sądowniczej od wykonawczej, przynajmniej jeżeli chodzi o sprawowanie bezpośredniego wymiaru sprawiedliwości<sup>53</sup>.

Sumując, należy wskazać, że dla Skrzetuskiego powołanie Rady Nieustającej było jedną z ważniejszych zmian ustrojowych dokonanych w dobie stanisławowskiej. Kilkakrotnie w toku swych rozważań dawał wyraz pozytywnej ocenie powołania tej magistratury<sup>54</sup>. Odnosząc się do genezy i celu utworzenia Rady, podkreślał, że stanom Rzeczypospolitej przy tworzeniu tego organu przyświecał cel, by powołać do życia najwyższą w kraju magistraturę, na której czele miał stać król wraz z wybieranymi przez parlament senatorami i posłami szlacheckimi, a która miała „zawsze istotę rządu zachowując [...], zarządzać zdarrzającym się potrzebom narodowym w czasie między Seymem a Seymem”<sup>55</sup>. Tym samym wydaje się, że pijar nawiązywał częściowo do retoryki przywoływanej przez zwolenników powołania Rady, którzy jako podstawowy powód jej wykreowania wskazywali konieczność dopuszczenia stanu rycerskiego do sprawowania władzy także między obradami kolejnych sejmów. We właściwy sobie, nieco zawołowany, sposób podkreślał, że powołanie Rady *de facto* było poszerzeniem praw narodu szlacheckiego przez dopuszczenie stanu rycerskiego do pełni władzy w okresach, gdy nie obradował parlament. Wydaje się, że w ocenie Skrzetuskiego przewijał się częściowo dawny postulat „trybunów ludu szlacheckiego”, nawołujących do przywrócenia równowagi władzy w myśl starej zasady równości trzech stanów sejmujących oraz realizacji pochodzącego jeszcze z czasów jagiellońskich hasła ścisłej egzekucji praw. Nie wiadomo, czy takie ujęcie prezentowanej tematyki miało uspokoić obawy przeciętnego szla-

<sup>53</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 318—319; T. 2, s. 466—468, VL, T. 8, s. 532—533.

<sup>54</sup> Zdaje się o tym świadczyć m.in. to, że po wyliczeniu kilku ważniejszych przyczyn słabości i upadku Rzeczypospolitej pijar wskazywał, że „po tych wszystkich nieszczęśliwościach, które do kraju naszego wprowadziła długa bezradność; zgodziły się nakoniec Stany Rzeczypospolitej na ustanowienie przy Boku J.K. Mci Rady Nieustającej”. W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 465—466.

<sup>55</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 466. Por. VL, T. 8, s. 532. Przy okazji omawiania problematyki dotyczącej senatu Rzeczypospolitej szlacheckiej Skrzetuski przypominał także, że oprócz rad senatu zwoływanych permanentnie przy boku królewskich, zwoływano czasami inne rady senatu, zwane wielkimi albo walnymi, oraz podawał, że miało to miejsce zazwyczaj po obradach sejmów i to zarówno tych zakończonych uchwałami, jak i zerwanych, w przypadku konieczności zawiązania konfederacji, zwołania sejmu nadzwyczajnego lub w jakichś innych sytuacjach wymagających szybkiego działania i rady. Pijar wskazywał, że do wzięcia udziału w takich radach wzywani byli nie tylko obecni przy dworze senatorowie i ministrowie, ale także pozostali senatorzy danej prowincji, a nawet niektórzy przedstawiciele stanu rycerskiego. Skrzetuski zastrzegał, że rady walne nie mogły swymi kompetencjami wykraczać poza uprawnienia należne zwyczajnym radom senatu. Nadmieniał jednocześnie, że „po ustanowieniu i ułożeniu na podziałowym Seymie Rady Nieustającej przy boku J.K. Mci ustały zupełnie wszystkie dawniejsze Rady Senatu”. W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 1, s. 146—147.



checkiego czytelnika podręcznika prawa politycznego, który nie zawsze był wyrobionym politycznie zwolennikiem reformy władz publicznych, czy raczej winno służyć ukryciu rzeczywistego sensu zmian lub przynajmniej nie tworzyć nawet cienia wątpliwości, że nowo wykreowany organ zagraża wolnościom szlacheckim.

Wyliczając szczegółowe kompetencje Rady Nieustającej, pijar na podstawie konstytucji sejmowych z lat 1775 i 1776 bardzo syntetycznie podawał zadania opisywanej magistratury, akcentując konieczność czuwania nad zachowaniem pokoju wewnętrznego i zewnętrznego oraz nad egzekucją praw i funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Należy zauważyć, że nie wdawał się w szczegóły analizy różnic ustawodawstwa odnoszącego się do Rady Nieustającej podjętego w latach 1775 i 1776. Podkreślał jednak konieczność zmian ogólnie sformułowanych w 1775 r. obowiązków Rady, wskazując, że należało ustalić i rozwinąć odpowiednią „moc i powagę” w zakresie kompetencji tej magistratury, a co jak podkreślał miało miejsce „dokładniej nieco w Roku 1776 lubo nie bez wielkich trudności, gdy iedni, że nazbyt wiele, drudzy że ieszcze nie dosyć, pozwala się Radzie mówili”<sup>56</sup>.

Kończąc, należy podkreślić, że Skrzetuski w niemal wszystkich uwagach na temat Rady Nieustającej jawi się jako zwolennik tej reformy. Jeśli ma już jakieś uwagi krytyczne, to dotyczą one głównie niejasności regulacji z 1775 r., która chociażby przez zbytnią ogólnikowość już na samym początku powoływania i funkcjonowania Rady stwarzała poważne problemy z określeniem jej wszystkich zadań i instrumentów służących ich wykonywaniu. Posługując się wyrażeniami przez ustawodawcę argumentami, starał się też przekonać szlacheckiego, w przeważającej części, czytelnika o konieczności i korzyściach płynących z powołania tego pierwszego kolegialnego centralnego organu władzy wykonawczej, którego podstawową funkcją było kierowanie aparatem administracyjnym za pomocą wydawanych nakazów i zakazów. Pijar starał się przedstawiać Radę jako organ służący zachowaniu ładu wewnętrznego, a nawet zewnętrznego, stojący na straży przestrzegania prawa zarówno przez instytucje państwowe, jak i samych obywateli. Skrzetuski akcentował przy tym, że „Rada ani Prawodawczej mocy, samym Seymom należącej, ani władzy Sądowej, Jurisdycyom Kraiowym na to ustanowionym oddanej, przywłaszczać sobie nie może”<sup>57</sup>.

Należy także zaakcentować, że Wincenty Skrzetuski zamieścił w swym podręczniku prawa politycznego nie tylko opis, ale także cenną ocenę jednej z ważniejszych prerogatyw nowego centralnego organu państwowego powstałego w latach 1775—1776, jaką była wykładnia obowiązującego prawa, dokonywana za pomocą wydawanych rezolucji.

<sup>56</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 466. Por. VL, T. 8, s. 532—533. Por. R. Łaszewski: *Sejm...*, s. 15—16.

<sup>57</sup> W. Skrzetuski: *Prawo polityczne...*, T. 2, s. 466—467. Por. VL, T. 8, s. 532.

Warto też nadmienić, że przyznane Radzie Nieustającej uprawnienie dokonywania wykładni prawa było jedną z typowych kompetencji dla współczesnych tej magistraturze, a funkcjonujących w niektórych krajach instytucji nazywanych najczęściej radami państwa. Wśród atrybutów Rady Nieustającej zabrakło jednak innego uprawnienia właściwego jej ówczesnym odpowiednikom — prawa łaski, które jednak nie z uwagi na generalną krytykę wychodzącą z kręgów szkoły humanitarnej w prawie karnym co do zasadności istnienia tej instytucji, ale z uwagi na czysto polityczne przesłanki nie zostało zaliczone do atrybutów Rady Nieustającej<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Więcej na temat prawa łaski i kary śmierci zob. A. Lityński: *Problem kary śmierci w Polsce (1764—1794). Z badań nad historią polskiej myśli prawniczej*. „Czasopismo Prawno-Historyczne” [dalej: CPH] 1988, T. 40, z. 2; J. Michalski: *Problem „ius agratiandi” i kary śmierci w Polsce w latach siedemdziesiątych XVIII wieku*. CPH 1958, T. 10, z. 2.

Wojciech Organiściak

## Wincenty Skrzetuski vom Feststehenden Rat

Zusammenfassung

In seinem Lehrbuch *Politisches Recht des polnischen Volkes* erklärt sich Wincenty Skrzetuski dafür, einen Feststehenden Rat ins Leben zu rufen. Es muss betont werden, dass der polnische Piarist nicht nur die Kompetenzen des Feststehenden Rates (darunter die Bewahrung der inneren und äußeren Ordnung und die Vollstreckung der Rechte) beschrieben, sondern auch eine der wichtigsten Prärogativen des in den Jahren 1775—1776 entstandenen neuen staatlichen Zentralorgans, nämlich die Auslegung des Rechtes mittels Resolutionen, beurteilt hat. Skrzetuski betonte große Bedeutung des Rates, der eine gewisse Art der ersten Zentralregierung und deren Berufung der Ausdruck von einem Kompromiss zwischen den Anhängern der stärkeren Königsmacht und der republikanisch-adeligen Partei waren.

Wojciech Organiściak

## Wincenty Skrzetuski on Continuous Council

Summary

Wincenty Skrzetuski, an author of the book *The Political Law of the Polish Nation* presents himself as an advocate of the formation of Continuous Council. It needs to be indicated that a Polish piar left not only a description of the competences of Continuous Council, among which he enlists keeping an internal and external order and execution of laws, but also a valuable evaluation of one of the most important prerogatives of a new central state authority formed between

1775 and 1776 which was an interpretation of a bidding law made by means of released resolutions. Skrzetuski happens to emphasise the importance of the formation of Continuous Council which was a kind of the first central government and its final shape was the expression of a compromise between the advocates supporting a monarch power and a republican-gentry camp.