

MARCIN GŁUSZAK
(ŁÓDŹ)

Rada Nieustająca – *badawcze osiągnięcia i perspektywy*¹

1. Wprowadzenie; 2. Dotychczasowy stan badań; 3. Perspektywy badawcze; 4. Podsumowanie.

1

Rada Nieustająca nie doczekała się – pomimo wysuwanych wielokrotnie przez środowisko historyków prawa postulatów² – kompleksowej monografii. Potrzebę jej pilnego opracowania uzasadnia fakt, że był to pierwszy w dziejach Rzeczypospolitej Obojga Narodów centralny, kolegialny organ władzy wykonawczej, który odgrywał istotną rolę w trudnym dla państwa polskiego okresie bezpośrednio poprzedzającym reformy 1791 r.

2

W literaturze XVIII- i XIX-wiecznej temat Rady Nieustającej podejmowany był niejako na marginesie, badacze epoki stanisławowskiej, skupieni przede wszystkim na problematyce Sejmu Wielkiego, okazywali jej zainteresowanie co najwyżej umiarkowane. Owszem, powierzchowny opis jej struktury i uprawnień znajdziemy w dziełach historyków tego okresu, niemniej żaden z nich nie uczynił Rady głównym obiektem swoich opracowań. Oceniana przede wszystkim w kategoriach politycznych i postrzegana przez pryzmat sejmów rozbiorowych, na którym powołaną ją do życia, Rada nie stała się przedmiotem bardziej gruntownych badań.

¹ Artykuł powstał na podstawie referatu wygłoszonego na ogólnopolskiej konferencji naukowej „Historia państwa i prawa – w kręgu aktualnego stanu badań” (Łódź, 25 kwietnia 2016 r.). Publikacja nie ma charakteru źródłowego, w sposób syntetyczny podsumowuje natomiast obecny stan wiedzy na temat Rady Nieustającej i wskazuje kierunki ewentualnych przyszłych związanych z nią badań.

² Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, red. J. Bardach, Warszawa 1967, s. 506; A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988, s. 362.

Jednocześnie zwraca uwagę rozbieżność wyrażanych na jej temat opinii, počawszy od najbardziej krytycznych, podkreślających zależność Rady Nieustającej od Rosji, wszechwładzę wojskową, wkraczanie w sferę ustawodawczą i sędowniczą (przez nadanie jej prawa do tłumaczenia ustaw) i w konsekwencji – szkodliwy wpływ na Rzeczpospolitą (Hugo Kołłątaj³, Joachim Lelewel⁴, Stanisław Staszic⁵), a skończywszy na głosach bardziej wyważonych i obiektywnych, w których obok wad dostrzegano także zalety nowej instytucji jako silnej władzy wykonawczej (Józef Szujski⁶), starano się odpiierać stawiane Radzie zarzuty, doceniając jej dorobek w zakresie administracji (Tadeusz Korzon⁷, Walerian Kalinka⁸), brano także w obronę decyzję o nadaniu Radzie uprawnienia do interpretacji prawa (Wincenty Skrzetuski⁹)¹⁰.

Pogłębione studia nad Radą przyniósł dopiero wiek XX¹¹. Szczegółowe badania w tym zakresie rozpoczął 100 lat temu Władysław Konopczyński, a owocem jego pracy było obszerne, oparte na gruntownej analizie źródłowej studium poświęcone powstaniu Rady Nieustającej¹². Krakowski historyk skupił się wyłącznie na okolicznościach i uwarunkowaniach politycznych poprzedzających utworzenie Rady, przedstawił pojawiające się od połowy XVIII w. projekty nowego centralnego organu władzy, przebieg prac sejmowych i zakulisowych działań polityków, wreszcie opisał, choć w sposób pobieżny, dwie sejmowe konstytucje: pierwszą – powołującą Radę do życia, i drugą – doprecyzowującą jej kompetencje. Nie zajmował się natomiast samą praktyką instytucji (skończył swoje badania na roku 1776). Choć wkład Konopczyńskiego w dzisiejszą wiedzę na temat Rady Nieustającej jest nie do przecenienia, jego monografia nie przybliżyła nam jednak jej wszechstronnej działalności i nie dała odpowiedzi na pytanie o jakość rządów i faktyczny wpływ nowego organu władzy na poszczególne dziedziny życia publicznego.

³ H. Kołłątaj, F.K. Dmochowski, I. Potocki, S.K. Potocki, *O ustanowieniu i upadku Konstytucji polskiej 3 Maja 1791*, Metz 1793, s. 10–12.

⁴ J. Lelewel, *Panowanie króla polskiego Stanisława Augusta Poniatowskiego*, Warszawa 1831, s. 83–84.

⁵ S. Staszic, *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego*, III redakcja (1816), Kraków 1926, s. 66–68.

⁶ J. Szujski, *Dzieje Polski*, t. IV, Kraków 1894, s. 531.

⁷ T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta*, t. IV, Warszawa 1897, s. 332–335.

⁸ W. Kalinka, *Sejm Czteroletni*, t. I, Kraków 1880, s. 290–292.

⁹ W. Skrzetuski, *Prawo polityczne narodu polskiego*, t. II, Warszawa 1784, s. 427–430.

¹⁰ Zestawienia poglądów wyrażanych na temat Rady Nieustającej dokonał wcześniej A. Czaja, *op. cit.*, s. 6–17.

¹¹ Badania wstępne zainicjował K. Morawski, *Do charakterystyki okresu Rady Nieustającej i genezy przymierza polsko-pruskiego*, „Kwartalnik Historyczny” 1913, R. XXVII, nr 3–4, s. 317–335.

¹² W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917.

Dopiero kilkadziesiąt lat później do problematyki Rady Nieustającej wrócił Aleksander Czaja¹³ w swojej monografii. Przedstawił skład, personalia i organizację Rady, omówił szczegółowo jej uprawnienia ustawowe, a co najważniejsze – rozszerzył badania o praktykę: przeanalizował protokoły posiedzeń plenarnych i zachowane w archiwaliach protokoły departamentowe Rady. Niestety ograniczył się wyłącznie do ostatniej kadencji, bezpośrednio poprzedzającej wydarzenia Sejmu Czteroletniego, a więc do lat 1786–1788. Niewątpliwie praca Czai rzuciła nowe, pozytywne światło na instytucję Rady Nieustającej, która w schyłkowym okresie swoich rządów została przedstawiona jako nowoczesny, sprawnie działający centralny ośrodek władzy, skutecznie kształtujący politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa, oddziałujący na sferę gospodarki i sądownictwa, podporządkowany przede wszystkim królowi, w mniejszym stopniu – rosyjskiemu ambasadorowi (co często podnosili przeciwnicy Rady). Monografia autorstwa Czai jest jak dotąd podstawowym i najważniejszym opracowaniem poświęconym w całości Radzie Nieustającej. Niedosyt pozostawiać może jedynie brak syntezy całego okresu jej rządów – co jednak było wpisane w charakter rozprawy.

Zainteresowanie Radą Nieustającą wzrosło ponownie w ostatnich kilkunastu latach. W roku 2007 pojawiła się monografia pióra Katarzyny Bucholc-Srogosz, poświęcona jednemu z pięciu departamentów Rady – Departamentowi Wojskowemu¹⁴. Autorka powtórzyła pokrótce ustalenia poprzedników odnośnie do genezy, struktury, kompetencji Rady, zaś w zasadniczej części pracy omówiła szeroko reformy wojskowe przeprowadzone przez Departament Wojskowy Rady, a następnie przez Sejm Czteroletni. Jak słusznie jednak zauważył w swojej krytycznej recenzji Marek Krzymkowski, autorka więcej miejsca poświęciła organizacji i funkcjonowaniu wojska niż samemu Departamentowi¹⁵. Nie wykorzystała w swojej pracy wszystkich dostępnych źródeł archiwalnych, pominęła też lub potraktowała dość powierzchownie wiele kwestii np. praktycznie nie dostrzegła roli, jaką Departament Wojskowy odgrywał w procesie przydzielania pomocy wojskowej w przeprowadzaniu sądowych egzekucji. I choć za zaletę należy uznać rozszerzenie badań o tzw. drugą Radę Nieustającą, reaktywowaną w 1793 r., to rozprawa nie zaspokoiła w pełni związanych z nią oczekiwań i zostawiła miejsce dla badań nad Departamentem Wojskowym Rady w przyszłości.

¹³ A. Czaja, *op. cit.*, Warszawa 1988.

¹⁴ K. Bucholc-Srogosz, *Departament Wojskowy Rady Nieustającej w latach 1775–1789 i 1793–1794*, Poznań 2007.

¹⁵ M. Krzymkowski, K. Bucholc-Srogosz, *Departament Wojskowy Rady Nieustającej w latach 1775–1789 i 1793–1794* [recenzja], „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2009, t. LXI, z. 1, s. 385–388.

Oprócz wspomnianych monografii Radzie Nieustającej poświęcono także kilkanaście mniejszych prac, w których przeanalizowano wybrane aspekty jej funkcjonowania. Przede wszystkim poddano ocenie przyznane Radzie kompetencje i ich realizację w świetle praktyki, traktując problematykę w sposób przekrojowy¹⁶ lub w odniesieniu do konkretnych uprawnień: z zakresu wojskowości, nadzoru nad organizacją i finansami miast królewskich¹⁷ oraz interpretacji prawa¹⁸. Zbadano także procedurę wyboru konsyliarzy, kładąc nacisk zarówno na kwestie polityczne¹⁹, jak i rozwiązania prawne²⁰, i przesłedzono sposób prowadzenia dokumentacji przez Radę²¹. Kilkukrotnie podjęto tematykę relacji i sporów między sejmem a Radą Nieustającą i związanej z tym kontroli parlamentarnej rządu²². Wreszcie na uwagę zasługują dwie pozycje traktujące o spojrzeniu na Radę Nieustającą oczami współczesnego jej obserwatora – Wincentego Skrzetuskiego²³.

¹⁶ K. Bucholc-Srogosz, *Poszerzenie kompetencji Rady Nieustającej na sejmie 1776*, „Teki Sejmowe” 2011, nr 2, s. 71–85; K. Milik, *Uwagi w sprawie funkcjonowania Rady Nieustającej w latach 1778–1780*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2012, R. XI, nr 1, s. 5–23; T. Srogosz, *Zakres działalności Rady Nieustającej w systemie politycznym Rzeczypospolitej w latach 1775–1788*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie” 1998, z. V, s. 187–196.

¹⁷ K. Milik, *Bezpieczeństwo w dobie rządów Rady Nieustającej – sprawy wojska i policji*, [w:] *Si vis pacem, para bellum: bezpieczeństwo i polityka Polski*, red. R. Majzner, Częstochowa 2013, s. 335–346 (Zeszyty Historyczne, t. XII).

¹⁸ M. Głuszak, *Rezolucje interpretacyjne Rady Nieustającej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2013, t. LXV, z. 2, s. 73–101; idem, *Funkcjonowanie regestrów sądowych w świetle memorialów i rezolucji Rady Nieustającej w II połowie XVIII wieku*, [w:] „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, t. XVI, s. 101–117; idem, *Problematyka sądownictwa polubownego w rezolucjach Rady Nieustającej (1776–1788)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2016, t. LXVIII, z. 2, s. 85–108.

¹⁹ W. Filipczak, *Wybory Rady Nieustającej na sejmie 1778 roku*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1999, nr 64, s. 117–133.

²⁰ M. Krzymkowski, *Wybory członków Rady Nieustającej (aspekty organizacyjno-prawne)*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2013, t. XVI, s. 119–129.

²¹ M. Głuszak, *Protokoły Rady Nieustającej z lat 1775–1788 w zasobach AGAD. Rodzaje i charakterystyka*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2015, t. XVIII, s. 45–54.

²² K. Bucholc-Srogosz, *Polityczne aspekty sejmowej kontroli Rady Nieustającej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2012, R. XI, nr 2, s. 81–100; W. Filipczak, *Opozycja antykrólewska wobec systemu rządów Rady Nieustającej na sejmie 1786 roku*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1990, nr 38, s. 3–22; K. Milik, *Kwestia absolutorium dla Rady Nieustającej na sejmach w latach 1778–1780*, [w:] *Częstochowskie teki historyczne, t. II: Dyskurs humanistyczny początku XXI wieku w Częstochowie*, red. N. Morawiec, R.W. Szwed, M. Trąbski, Częstochowa 2011, s. 69–86; 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. 67–109.

²³ W. Organiściak, *Wincenty Skrzetuski o rezolucjach Rady Nieustającej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2010, t. IX, s. 41–51; idem, *Wincenty Skrzetuski o Radzie Nieustającej*, „Z Dziejów Prawa” 2011, t. 4 (12), s. 69–87.

W ostatnich kilku latach pojawiły się również dwie edycje tekstów źródłowych oparte na zachowanych rękopiśmiennych dokumentach Rady. Pierwszą z nich jest przyjęta w 1776 r. Ordynacja (wewnętrzny regulamin Rady Nieustającej²⁴), która stanowi cenny materiał do badań nad jej codziennym funkcjonowaniem. Akt ten zawiera szczegółowy opis systemu prac, wykaz zadań poszczególnych departamentów oraz uprawnień i obowiązków kadry pomocniczej: sekretarzy, kancelistów i kopistów. Drugą edycją jest zbiór zawierający 155 rezolucji interpretacyjnych uchwalonych przez Radę w okresie jej ostatniej kadencji – w latach 1786–1788²⁵. Wydanie to uzupełniło pięć tomów rezolucji z lat 1776–1786, które ukazały się drukiem jeszcze w okresie rządów Rady²⁶.

Tematyka Rady Nieustającej pojawiła się również przy okazji prac poświęconych dziejom parlamentaryzmu lat 70. i 80. XVIII w. Warto zwrócić tu przede wszystkim uwagę na dwa artykuły Zbigniewa Szczęśli²⁷, w których omówił m.in. zasady kontroli sejmowej, jakiej podlegała Rada, na monografie Witolda Filipczaka i Adama Danilczyka, opisujące przebieg i osiągnięcia sejmów 1778 i 1786 r.²⁸, oraz na poświęconą opozycji parlamentarnej rozprawę Andrzeja Stroynowskiego, w której przedstawił przebieg politycznej rywalizacji między obozem konserwatywnym a stronnictwem królewskim i Radą Nieustającą²⁹.

3

Pomimo strat, jakie Archiwum Główne Akt Dawnych odnotowało w czasie II wojny światowej, zgromadzona tam dokumentacja wciąż pozwala na pogłębienie badań nad Radą Nieustającą³⁰. Obok drukowanych zbiorów rezolucji Rady

²⁴ *Ordynacja w Radzie Nieustającej*, opr. M. Głuszak, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2009, t. XII, s. 135–150.

²⁵ *Zbiór rezolucji interpretacyjnych Rady Nieustającej z lat 1786–1788*, oprac. M. Głuszak, Łódź 2014.

²⁶ *Zbiór rezolucji Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości jurysdykcji sądowych i obywatelów obojga narodów*, Warszawa 1780, 1784, 1785, 1786, 1788; zob. więcej: M. Głuszak, *Zbiory rezolucji Rady Nieustającej jako źródło prawa w Polsce w II poł. XVIII w.* „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2008, t. XI, s. 131–138.

²⁷ Z. Szczęśli, *Sąd sejmowy w okresie rządów Rady Nieustającej. Proces barona Juliusa*, „Przegląd Historyczny” 1971, t. LXII, z. 3, s. 421–435; idem, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1, s. 55–107.

²⁸ W. Filipczak, *Sejm 1778 roku*, Warszawa 2000; A. Danilczyk, *W kręgu afery Dogrumowej. Sejm 1786 roku*, Warszawa 2010.

²⁹ A. Stroynowski, *Opozycja sejmowa w dobie rządów Rady Nieustającej. Studium z dziejów kultury politycznej*, Łódź 2005.

³⁰ Dokumenty te zgromadzone są głównie w tzw. Metryce Litewskiej, dział VII i IX. Pojedyncze dokumenty znajdują się również w Archiwum Królestwa Polskiego oraz Zbiorze Dokumentów Papierowych AGAD.

w całości zachowane zostały rękopisy protokołów potocznych z posiedzeń plenarnych i protokołów ekspedycji publicznych, łącznie ponad 30 kilkusetstronicowych tomów, zawierających wszystkie akty prawne, jakie Rada wydała w ciągu 13 lat swojego funkcjonowania. Akty te w liczbie ponad 3500 nie zostały jak dotąd w całości zbadane i opisane. Największą grupę – 2776 pozycji – stanowią tu wspomniane wyżej rezolucje opracowywane w poszczególnych departamentach i uchwalane na posiedzeniach plenarnych Rady, przede wszystkim rozstrzygające wątpliwości prawne, zawierające pozwolenia na przydzielenia asysty wojskowej przy tradycji nieruchomości lub dotyczące organizacji i finansów miast królewskich. Ponadto w protokołach znajdziemy uniwersały, mające charakter aktów wykonawczych do sejmowych konstytucji³¹, asygnacje, które adresowano do komisji skarbowych koronnej lub litewskiej w celu wypłaty pensji określonym osobom w związku z wykonywaniem przez nie funkcji lub realizacją konkretnego zlecenia. Ponadto – listy rekwizycyjne stanowiące odpowiedzi na zażalenia lub skargi i mające charakter dyscyplinujący, wydawane najczęściej w celu realizacji obowiązków ciężących na urzędach, oraz listy zalecające (polecające), upominalne (napominalne) oraz ostrzegające³². Materiał do analizy jest jak widać obszerny. Jeżeli chodzi zatem o perspektywę jakie zgromadzone źródła otwierają na przyszłość, można wskazać kilka kierunków badań.

Warto przyrzeć się bliżej życiorysom poszczególnych konsyliarzy, zwłaszcza że wynik tych badań może pomóc ocenić Radę pod kątem doświadczenia i fachowości jej członków, a co za tym idzie – trafności podejmowanych przez nią decyzji. Dotychczas, oprócz A. Czai, który naszkicował sylwetki konsyliarzy ostatniej kadencji, jedynie A. Stroynowski, na marginesie swoich rozważań, zwrócił uwagę na skład osobowy Rady.

³¹ Rada Nieustająca wydała w okresie swoich rządów 62 uniwersały (często nazywane w literaturze uniwersałami królewskimi). Poruszana w nich problematyka była stosunkowo rozległa: obejmowała szeroko rozumiane prawo sądowe i ustrój sądownictwa (m.in. egzekucję dekretów, rejestrów sądowych, sądów polubownych, raportów sądowych), administrację (podział miast na wydziały, inżynieryjne prace graniczne), problematykę gospodarczo-ekonomiczną (przeprowadzanie licytacji propinacyjnych, wydobywanie soli, eksport zboża, ochronę lasów, ostrzeżenia i sposoby postępowania w walce z szarańczę), jak również politykę społeczną (regulacje dotyczące ludzi luźnych, włóczęgów, dezertów i koczowania chłopów, wysyłanie uczniów do Akademii Lekarskiej). Zagadnienie to stanowi obecnie przedmiot badań autora niniejszego artykułu.

³² Łącznie Rada wydała 367 asygnacji, 153 listy rekwizycyjne i blisko 140 listów innego typu (listy cyrkularne, naganiające, pozwolenia, obwieszczenia, instrukcje). Terminologia używana w protokołach nierzadko jest jednak niespójna, co budzi wątpliwości odnośnie do charakteru prawnego wydawanych aktów.

Kompletne protokoły potoczne dostarczają badaczom cennych informacji przede wszystkim na temat bieżących problemów poruszanych na plenum Rady Nieustającej, przebiegu jej posiedzeń i czynności przez nią podejmowanych, sposobu i kolejności procedowania, dyskusji wokół spornych kwestii, wreszcie – wyników niektórych uchwał. Obowiązek zachowania wymaganego przez prawo kworum i utrwalone w protokołach listy obecności osobiście podpisywane przez poszczególnych konsyliarzy pozwalają na weryfikację ich uczestnictwa w posiedzeniach, co wraz z odnotowywaną aktywnością przy składaniu przez nich wniosków stanowić może jedną z podstaw oceny pracy członków Rady.

W odniesieniu do poszczególnych resortów, szerokie pole do badań tworzą zachowane (jako nieliczne spośród protokołów departamentowych) protokoły Departamentu Skarbowego. W protokołach ekspedycji publicznych znajduje się ponadto kilkaset rezolucji i asygnacji, których projekty przygotowywano w tym departamencie. Materiały te są cennym źródłem informacji z zakresu skarbowości ostatnich lat Rzeczypospolitej.

Warto pochylić się również nad działalnością Rady Nieustającej w dziedzinie funkcjonowania miast królewskich. Resortem odpowiedzialnym za tę sferę był Departament Policji. Przygotowano w nim kilkaset rezolucji, które także stanowić mogą wartościowy materiał źródłowy do badań nad kondycją miast w okresie poprzedzającym reformy Sejmu Wielkiego.

Być może ciekawe rezultaty, choć bez wątpienia poprzedzone wielkim nakładem pracy, mogłyby przynieść badania XVIII-wiecznych akt sądowych. Na podstawie zgromadzonych tam wyroków można by było pokusić się bowiem o ocenę wpływu, jaki na decyzje sądów miały rezolucje Rady Nieustającej wydawane w związku z kierowanymi do niej przez sądy ziemskie i grodzkie licznymi memoriałami w zakresie wątpliwości dotyczących tłumaczenia ustaw. Odtworzenie ścieżki sądowej – począwszy od złożenia pozwu, przez rozpoczęcie procesu i jego zawieszenie na czas udzielenia przez Radę wykładni prawa, aż po analizę skutków, jakie rezolucja wywołała – pozwoliłoby ocenić realną wartość działalności Rady w tym zakresie.

Interesującym zagadnieniem związanym z rezolucjami jest także problem ich uchylania. Nabierające mocy prawnej z chwilą uchwalenia, rezolucje były na sejmach wielokrotnie zaskarżane przez opozycję z powodu przekroczenia przez Radę jej kompetencji i wchodzenia przez nią w sferę władzy sądowniczej lub ustawodawczej. Prześledzenie na podstawie sejmowych diariuszy całego procesu prac sejmowych deputacji kontrolujących Radę może przynieść odpowiedź na pytanie, na ile można było mówić w tych przypadkach o trosce opozycji o przestrzeganie prawa, na ile zaś był to jedynie element walki politycznej, której celem było wyłącznie podważenie autorytetu rządu.

4

Podsumowując, należy mieć nadzieję, że najbliższe lata przyniosą dalsze badania nad Radą Nieustającą i że zaowocują one obszerną, syntetyczną monografią na jej temat. Być może z uwagi na ogrom materiału i różnorodność materii ciekawym pomysłem byłoby przygotowanie jej we współautorstwie przez znawców historii ustroju i prawa XVIII-wiecznej Rzeczypospolitej.