

Piotr Wiesław Skowroński, *Reforma Rady Nieustającej na sejmie 1776 r.*

Praca doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr hab. Wojciecha Kriegseisena oraz dr Doroty Dukwicz (promotor pomocniczy)

Sejmowi rozbirowemu nie udało się przeprowadzić w pełni reformy polskiego ustroju. Zmiany, których najważniejszym elementem było ustanowienie Rady Nieustającej, miały w sobie wiele cech tymczasowości. Sprawy te ponownie podjął kolejny sejm ordynaryjny, który odbył się jesienią 1776 r.

Przyglądając się sytuacji międzynarodowej, w której obradował sejm Mokronowski (nazwany tak od koronnego marszałka sejmu), należy zwrócić szczególną uwagę na reorientację rosyjskiej polityki zagranicznej. Zniechęcenie rosyjskich elit do paninowskiego „systemu północnego” i wzrost wpływów Grigorija Potiomkina, nowego faworyta Katarzyny II, były czynnikami, które zadecydowały o większym skupieniu rosyjskiej dyplomacji na południowym kierunku ekspansji Imperium. Dwór rosyjski oczekiwał, że po latach silnego wewnętrznego konfliktu politycznego sytuacja w Rzeczypospolitej ulegnie stabilizacji. Dwory niemieckie (Austria i Prusy) uznawały rosyjską dominację w Rzeczypospolitej i nie zamierzały znacząco ingerować w polskie sprawy wewnętrzne. Jednocześnie lata 1775–1776 naznaczone były kryzysem dyplomatycznym związanym z terenami zajętymi przez Austrię i Prusy ponad brzmienie Traktatu Petersburskiego z 5 sierpnia 1772 r. Sytuacja ta wpływała negatywnie na postawę Rosji względem Prus, czego Fryderyk II nie był w stanie dostrzec. Pewne działania dyplomatyczne dążące do zbliżenia francusko-rosyjskiego i mające szansę wydobyć Rzeczpospolitą z kleszczy trzech mocarstw rozbirowych, nie odniosły żadnego rezultatu.

Sejm rozbirowy 1773–1775 zakończył swoje prace w atmosferze dezaprobaty społecznej. Krytykowano zarówno sprzedajnych polityków, liczne ustanowione przez sejm nagrody, jak i ogół ustawodawstwa. Niemniej, Stanisław August dopatrywał w nowopowstałej Radzie Nieustającej nadziei na stworzenie sprawnego organu administracji państwowej. Skłoniło to króla do podjęcia taktycznego sojuszu z twórcami Rady (przede wszystkim Augustem Sułkowskim, który w latach 1775–1776 był jej marszałkiem) w celu obrony nowego rządu. Utrzymanie i wzmocnienie Rady było także priorytetem rosyjskiego dyplomaty Ottona Stackelberga, co było kolejnym impulsem do ściślejszej współpracy ze Stanisławem Augustem. Odzwierciedleniem tworzącego się systemu „królewsko-ambadorskiego” był skład osobowy pierwszej kadencji Rady Nieustającej. Sejm rozbirowy oddał wybór pierwszych konsyliarzy królowi (następni mieli być wybierani na kolejnych sejmach ordynaryjnych). Monarcha, podczas negocjacji ze Stackelbergiem, doprowadził do wyboru jej członków w taki sposób, aby liczba stronników królewskich równoważyła współpracowników ambasady rosyjskiej.

Najzacieklejszymi wrogami Rady byli dożywotni ministrowie (przede wszystkim marszałek wielki koronny Stanisław Lubomirski i hetman wielki koronny Franciszek Ksawery Branicki), którzy dążyli do usankcjonowania swojej niezależności od decyzji Rady i obrony kompetencji przynależnych dawniej ich urzędów. Oprócz wymierzonej przeciwko Radzie akcji propagandowej, znajdującej uznanie wśród szlachty o republikańskich poglądach, ministrowie próbowali swych sił na gruncie konfliktów wywoływanych w latach 1775–1776. Zaliczyć do nich należy wywołany przez Banickiego spór o przysięgę wojskową i inspirowany przez niego konflikt o precedencję marszałka Rady Nieustającej. Lubomirski z kolei starał się nie dopuścić do zawiązania zreformowanych sądów sejmowych i do powstrzymania osadnictwa żydowskiego w miasteczku Nowa Jerozolima. Choć przedmiot ostatniego sporu wygląda niepozornie, dał on powód do dyskusji nad kluczowymi dla polskiego ustroju kwestiami: udzielenia Radzie Nieustającej prerogatywy interpretacyjnej oraz zakresu kompetencji marszałka wielkiego. Co więcej, stanowił on próbę sił między Lubomirskim a Sułkowskim.

Finalnego rozwiązania tych sporów szukano w Rosji. Zaprzyjaźniony z Potiomkinem hetman Branicki liczył na poparcie antykrólewskiej opozycji przez faworyta imperatorowej, w której to intencji dwukrotnie podróżował do Rosji. Także Stackelberg udał się do Petersburga na początku 1776 r., aby zdać relację z obecnej sytuacji w Rzeczypospolitej i otrzymać instrukcję na sejm jesienny. Wizyta ta zadecydowała o dalszych losach reformy Rady. Choć instrukcja jako najważniejszy cel sejmu 1776 wskazywała podpisanie traktatów granicznych z trzema mocarstwami (tj. formalne zakończenie I rozbioru), to zawierała również zgodę na użycie instrumentów mogących przyczynić się

do sukcesu Rady Nieustającej, na czym Stackelbergowi zależało. Katarzyna II i Panin, dążący do utrzymania wewnętrznego spokoju w Rzeczypospolitej, udzielili jedynie warunkowej zgody na użycie wojska rosyjskiego i zawiązania konfederacji. Imperatorowa była szczególnie niechętna konfederacji jako środkowi gwałtownemu. Stackelberg w porozumieniu z królem (współpraca ta była jednak ukrywana przed dworem petersburskim) był z kolei zdania, że reforma Rady może odbyć się jedynie na sejmie, na którym nie będzie obowiązywało veto. Coraz bardziej niezależny ambasador postanowił więc działać na granicy swojej instrukcji i dopiero post factum usprawiedliwiać konieczność swoich działań. W powierzonym ambasadorowi liście skierowanym do króla, a później szeroko dystrybuowanym, Katarzyna II zapewniła, że jedynie Stackelberg jest wyrazicielem jej woli, co miało powstrzymać plotki o poparciu polityki Branickiego przez Rosję.

Pierwsza połowa 1776 r. upłynęła na przygotowaniu sejmików poselskich. Były one pierwszym sprawdzianem tworzącego się stronnictwa królewskiego. Stanisław August zmuszony został do stworzenia własnego zaplecza politycznego po odsunięciu od polityki Augusta i Michała Czartoryskiego, którzy w pierwszych latach panowania zapewniali mu wpływy na prowincji. Tworzenie partii królewskiej popierał także Stackelberg, który nie posiadał możliwości stworzenia partii ukierunkowanej na współpracę z Rosją o strukturach obejmujących całą Rzeczpospolitą. W Koronie król oddziaływał przez swoich współpracowników, którym powierzał kluczową rolę w danym województwie, a nierzadko sam także angażował się w rozwiązywanie lokalnych konfliktów. W Wielkim Księstwie Litewskim za przebieg sejmików odpowiadał podskarbi nadworny litewski Antoni Tyzenhauz.

Sejmiki poselskie 1776 r. przyniosły sukces stronnictwa królewskiego, choć nie zawsze grało ono fair. W miejscach, gdzie dwór mógł ponieść klęskę, rozdawano sejmiki. W innych – obecność oficerów rosyjskich gwarantowała wybór posłów upatrzonych przez Warszawę. Na bieżąco król komentował, że wybrano 78 ludzi oddanych dworowi, 20 przeciwnych, 27 niechętnych i 40 niepewnych. Należy dodać, że nawet tam, gdzie wygrywali politycy związani z dworem, instrukcje sejmikowe były raczej konserwatywne i przeciwne lub obojętne wobec Rady Nieustającej. Król i Stackelberg zdecydowali więc o zawiązaniu konfederacji przed sejmem (tak jak w 1773 r.), co pozwolić miało na wykluczenie z obrad posłów opozycyjnych z rozdwojonych sejmików oraz wpisanie do aktu konfederacji postulat wzmocnienia Rady Nieustającej.

Zawiązana 23 sierpnia konfederacja sprawnie przejęła kontrolę nad skarbem, wojskiem i sądami. Nawet Branicki, przymuszony groźbą utraty urzędu, przysiągł jej wierność. Podobnie przystąpili do niej opozycyjni senatorzy, którzy chcieli zachować możliwość udziału w pracach sejmu. Jej marszałkami zostali Andrzej Mokronowski (w Koronie) i Andrzej Ogiński (z Litwy), którzy następnie prowadzili obrady sejmowe. Posłowie z rozdwojonych sejmików, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami dworu, nie zostali dopuszczeni do obrad.

Na początku sejmu doszło do objaśnienia gwarancji rosyjskiej. Pretekstem był spór dworu i opozycji o odłożenie na później wyborów sędziów sejmowych, które zgodnie z prawem 1775 r. powinny odbyć się na początku sejmu. Ministrowie utrzymywali bowiem, że nie można arbitralnie zmieniać postanowień, które zostały zagwarantowane przez imperatorową rosyjską. Stackelberg oficjalnie zapytanie o granice swobody sejmowania uznał za „najbardziej uroczysty, najbardziej autentyczny i zupełnie niewymuszone oddanie się Polski pod gwarancję Jej Imperatorskiej Mości”. Sejm otrzymał ogólną zgodę Stackelberga na dokonywanie zmian w prawodawstwie z zastrzeżeniem, że każda konstytucja zmieniająca wcześniejsze prawa powinna być z nim konsultowana. Jednocześnie Stackelberg podkreślił konieczność wzmocnienia Rady Nieustającej i zalecił wybór jej nowych członków już po przeprowadzeniu reformy.

Pierwsze głosowanie, dotyczące odroczenia wyboru sędziów sejmowych, pokazało siłę stronnictwa królewskiego. W senacie ustawa przeszła stosunkiem głosów 51 do 9, w izbie poselskiej 125 do 8. Szybkie przegłosowanie przez sejm polsko-rosyjskiej konwencji granicznej, było gestem dobrej woli w stosunku do Rosji. Stackelberg już na początku sejmu mógł pochwalić się przed imperatorową wypełnieniem głównego punktu swojej instrukcji i zająć się sprawami reformy Rady Nieustającej, które o wiele bardziej go wówczas zajmowały.

Reforma Rady odbyła się na mocy dwóch ustaw: „Objaśnienie mocy Rady Nieustającej przy boku naszym” i „Powinności i władza departamentów w Radzie przy boku naszym”. „Objaśnienie” zawierało w sobie dwa kluczowe postanowienia: Rada miała otrzymać prawo do interpretacji ustaw oraz zawieszania urzędników i ministrów, którzy nie byłiby posłuszni listom rekwizycyjnym Rady.

Debata parlamentarna wykazała, że opozycja, posługując się hasłami utartymi w republikańskim dyskursie, potrafi celnie krytykować Radę. Stronnikom króla brakowało zaś argumentów na poparcie rządu. Mimo wszystko decydowała liczba głosów, która doprowadziła do przyjęcia projektu „Objaśnienia”. Możliwość interpretowania prawa ograniczona została jednak do sytuacji, w której następował spór o rozumienie przepisu i jego stosowanie przez urząd lub obywatela. Z przepisu dotyczącego zawieszenia w obowiązkach wykluczeni zostali sędziowie. Od wskazanych tu decyzji Rady przysługiwało odwołanie do sejmku.

Projekt drugiej ustawy („Powinności”) powstał w trudno uchwytne źródłowo okolicznościach, podczas kilkudniowego zawieszenia prac sejmku, gdy wąskie grono osób wyznaczonych przez króla i ambasadora miało przygotować projekty budżetowe. Ustawa szczegółowo opisywała nowe prerogatywy Departamentów Rady. W dużym zakresie powiększono kompetencje Departamentu Wojskowego i ograniczano władzę hetmanów. I chociaż już wcześniej Familia postanowiła ograniczyć walkę o prerogatywy hetmana, to właśnie Lubomirski najgorzej atakował cały projekt. Wystąpienia marszałka wielkiego miały wpłynąć także na stronników królewskich. Dwór będąc niepewny wyników głosowania postanowił, tak jak zrobił to później 3 maja 1791, przyjąć ustawę pod nieobecność opozycji. Plan ten jednak się nie udał. Po burzliwej dyskusji, w której najwytrwalej projektu bronił Stanisław August, udało się przyjąć projekt, a stronnictwo królewskie zagłosowało zgodnie z dyscypliną partyjną. Trzeba przyznać opozycji, że choć nie miała siły politycznej, aby doprowadzić do wykreślenia najbardziej doniosłych postanowień tej konstytucji, była w stanie poprawić ją w kwestiach szczegółowych.

Przeprowadzenie reformy Rady Nieustającej nie wyczerpało zadań sejmku. Parlamentarzyści mieli przed sobą jeszcze m.in. kwestie ratyfikacji demarkacji pruskiej, rozpoczęty już projekt reformy budżetowej państwa, likwidację uciążliwych konstytucji sejmku Ponińskiego, a wreszcie wysłuchanie raportów komisji egzaminacyjnych Rady i komisji rozdawniczych oraz wybór nowych konsyliarzy Rady. Na tych zagadnieniach koncentrował się drugi miesiąc obrad. Był to też miesiąc intensywniejszego włączenia się Stackelberga w kierowanie prac sejmowych (we wrześniu zmogła go dłuższa choroba). Kiedy sejm rozpoczął debatę na temat komisji i sanktów uchwalonych podczas ostatniego sejmku, Stackelberg ostrą notą przypominał o konieczności konsultowania z ambasadą ustaw zmieniających prawa 1775 r. Działanie to było pokierowane troską o utrzymanie profitów, które zapewnili sobie jego wierni współpracownicy. Sam Poniński miał poprosić ambasadora o tę interwencję.

Dyskusja nad preliminarzem budżetowym pokazała umiejętność części opozycji dostosowania się do nowej sytuacji. Senatorowie i posłowie skupieni wokół Familii domagali się, aby konsyliarze Rady mieli płacone uposażenie za wykonywaną pracę, chociaż dworski projekt (przedstawiony przez Ignacego Massalskiego) uznawał, że budżetu nie stać na ich wynagrodzenie. Parlamentarzyści skupieni wokół hetmanów negując całą dotychczasową pracę sejmku, twierdzili, że niepłacenie podatków podtrzymujących ustrój despotyczny jest aktem patriotycznym. Ostatecznie pensja konsyliarzy została uwarunkowana od zadowalających wpływów do skarbu państwa.

Sprawozdanie z kontroli pierwszej kadencji Rady, dało ponowną możliwość krytykowania dotychczasowych dokonań rządu. Z tego też powodu dwór specjalnie wprowadził ten punkt obrad dopiero po zakończeniu reformy Rady. Odczytany regestr posiedzeń plenarnych Rady ożywił pamięć o dawnych sporach, ale także dał parlamentarzystom nowe argumenty na rzecz przekraczania kompetencji wynikających z prawa 1775 r. Za przykład posłużyć może decyzja o możliwości obradowania przy obecności niespełna 15 konsyliarzy. Posiedzenie plenarne dopuszczając taką możliwość obrad uznawało, że wyznaczone ustawą kworum odnosi się tylko do sytuacji, w których problemy rozwiązywanoby poprzez głosowanie. W efekcie sejm przyjął projekt nakazujący konsyliarzom spędzanie przynajmniej połowy każdego roku w Warszawie.

Pod koniec obrad dokonano elekcji konsyliarzy drugiej kadencji Rady. Do rządu weszło stosunkowo dużo reprezentantów stronnictwa królewskiego, którzy udowodnili swoją skuteczność podczas akcji sejmikowej poprzedzającej obrady parlamentu. Ponieważ wybór odbył się w tajnym głosowaniu, Stackelberg miał mniejszą możliwość wpływania na jego wyniki. Jednak i teraz do Rady weszli współpracownicy ambasady, jak wybrany jej marszałkiem Ignacy Twardowski, Adam Poniński czy Aleksander Gurowski. Opozycja również wprowadziła swoich kandydatów, niebiorących udziału w pracach sejmku Adama Kazimierza Czartoryskiego, Jerzego Mniszcha i Wacława Rzewuskiego.

Sejm 1776 r. pobudził reformatorskie plany Stanisława Augusta. Natychmiast po jego zakończeniu podjął akcję mającą poinformować Petersburg, że reforma Rady Nieustającej nie wyczerpała katalogu spraw, które należy zrealizować w Rzeczypospolitej. Od razu pragnął także uzyskać zgodę na skonfederowanie następnego sejmiku, był bowiem świadomy, że sejm wolny będzie raczej jałowy. Praktyka lat 1778–1786 pokazała, że król się nie mylił. Stackelberg, dokończywszy misję, z którą przyjechał do Warszawy, mógł zająć się administracją państwa oddanego pod jego zarząd. Sukces sejmiku 1776 r., mimo nagięcia otrzymanej od Panina instrukcji, umocnił jego pozycję. Opozycja nie składała jednak broni i zaraz po zakończeniu sejmiku rozpoczęła planowanie dalszej strategii na odzyskanie władzy w państwie.