

WACŁAW URUSZCZAK
(Uniwersytet Jagielloński w Krakowie)

Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1791 i 1792 roku

Abstract

Laws created by the Great Sejm in 1791 and 1792 alongside the constitution

Apart from the Constitution of May 3, the achievement of the Four-Year Sejm, or the Great Sejm of 1788–1792 included a group of laws which, together with the Constitution, were to form the principal framework of the legal system of the reformed Republic. These laws concerned the legal situation of the townspeople, the range of the direct democracy (the law on *sejmiki*, or local parliaments), the functioning of the Sejm, the relation between the Crown of the Kingdom of Poland and the Grand Duchy of Lithuania (uniform state), the administration of justice, the army, the police, and the tax system. The outbreak of the Polish-Russian war caused the suspension of the Sejm proceedings, and the King's joining the Targowica Confederation, as well as the subsequent defeat, squandered the legislative efforts of the Great Sejm and its attempt at a general reform of the political system and law of Poland.

Key words: Great Sejm, Constitution of May 3, state reform, organization of judicature, supreme court, burgher rights, government, sejm

Słowa kluczowe: Sejm Wielki, Konstytucja 3 maja, reforma państwa, organizacja sądownictwa, sąd najwyższy, prawa mieszczan, rząd, sejm

1. Termin „ustawa okołokonstytucyjna” czy „ustawy okołokonstytucyjne” jest przykładem nowomowy, jaka od dłuższego czasu towarzyszy dyskusji publicznej. Oznacza on ustawę wydaną w związku z ustawą zasadniczą, a więc z konstytucją, w celu jej uściślenia lub wykonania¹. Ustawy tego rodzaju w znacznej liczbie były uchwalone już na Sejmie Czteroletnim (6 października 1788 – 31 maja 1792), którego głównym dziełem

¹ Termin „ustawa okołokonstytucyjna” jest używany przez współczesnych parlamentarzystów i konstytucjonalistów, a także dziennikarzy. W szczególności znalazłem wypowiedź znanego dziennikarza – Stanisława Michalkiewicza, który pisał o „ustawie okołokonstytucyjnej Sejmu Czteroletniego ograniczającej demokrację przez pozbawienie szlachty gołoty praw politycznych”. Zob. S. Michalkiewicz, *Vivat maj, Trzeci Maj*, www.asme.pl/105154155262263.shtml (dostęp: 6.01.2012).

była Ustawa rządowa z 3 maja 1791 r., znana jako Konstytucja 3 maja². W tamtym czasie nikt jednak tego rodzaju nazwy nie używał. Sama Konstytucja 3 maja była jednak ze swej istoty ustawą ramową, wyznaczającą tylko ogólne zasady ustroju i funkcjonowania państwa³. Jej twórcy sami zakładali uściślenie jej przepisów w ustawach dodatkowych, które można określić jako „okołokonstytucyjne”. Ustaw okołokonstytucyjnych Sejmu Wielkiego było w sumie dwadzieścia cztery i stanowiły one w całości wyjątkowy dorobek ustawodawczy zasługujący na analizę, a zarazem na podziw i szacunek. Dopełniają wielkiego dzieła ustawodawczego, na jakie zdobyła się upadająca I Rzeczpospolita⁴.

2. Trzy takie ustawy zostały wprost wymienione w konstytucji majowej. Chodzi tu o następujące akty:

2.1. Po pierwsze – prawo o miastach królewskich z 18 kwietnia 1791 r. oblatowane pt. *Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej*⁵. Prawo to zostało potwierdzone i uznane za część konstytucji w art. III Ustawy rządowej, który stanowił:

Prawo na teraźniejszym sejmie zapadłe pod tytułem „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej” w zupełności utrzymane mieć chcemy i za część niniejszej konstytucji deklarujemy⁶.

2.2. Drugą tego rodzaju ustawą było *Prawo o sejmikach* z 24 marca 1791 r., oblatowane 28 maja 1791 r.⁷ Jego bezpośredni związek z konstytucją majową wynika z art. VI „Sejm czyli władza prawodawcza”. W artykule tym zamieszczono odesłanie do „prawa”, które opisze „komplet sejmu” oraz „uroczyście zabezpieczono [...] prawo o sejmikach na teraźniejszym sejmie ustanowione, jako najistotniejszą zasadę wolności obywatelskiej”⁸.

2.3. Trzecią ustawą wyraźnie wspominaną w konstytucji było prawo pt. *Sejm konstytucyjny extraordinaryjny* z 28 maja 1791 r.⁹ Zaliczenie tej ustawy do kategorii ustaw okołokonstytucyjnych znajduje podstawę w art. VI Konstytucji 3 maja, gdzie napisano: „Chcąc mieć takowy sejm konstytucyjny extraordinaryjny podług osobnego w nim prawa opisu”.

² W. Uruszczak, *Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, R. 19, nr 2 (103), s. 9–40. W niniejszym opracowaniu wykorzystano fragmenty tego opracowania.

³ B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 363 i n.; W. Uruszczak, *Konstytucja...*, s. 34.

⁴ S. Salmonowicz, *Ludzie i dzieło Sejmu Czteroletniego*, „Sprawozdania Towarzystwa Naukowego Toruńskiego” 1987, nr 41, s. 11–18; *idem*, *Prawa człowieka w Konstytucji 3 Maja a tradycje wolnościowe demokracji szlacheckiej* [w:] *Konstytucja 3 maja. Prawo–polityka–symbol. Materiały z sesji Polskiego Towarzystwa Historycznego na Zamku Królewskim w Warszawie 6–7 maja 1991*, Warszawa 1992, s. 25–34; zob. też: A. Dziadzio, *Konstytucja 3 maja 1791 roku na tle koncepcji ustrojowych Oświecenia*, „Państwo i Społeczeństwo. Zeszyty Naukowe Krakowskiej Szkoły Wyższej” 2006, nr 4, s. 163–177.

⁵ VL, t. IX, s. 215–219.

⁶ VL, t. IX, s. 215.

⁷ VL, t. IX, s. 233–241.

⁸ „Prawo o sejmikach na teraźniejszym sejmie ustanowione, jako najistotniejszą zasadę wolności obywatelskiej, uroczyście zabezpieczamy”. VL, t. IX, s. 222a.

⁹ VL, t. IX s. 241–243.

2.4. Wymienione wyżej trzy ustawy przynosiły bardzo doniosłe reformy ustroju wewnętrznego państwa. Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 r. zmieniło położenie prawne mieszczan oraz status samych miast. U podstawy przyjętych rozwiązań spoczywała idea wolności, co deklarował art. I tej ustawy¹⁰. Wolność miast oznaczała ich pełną podmiotowość prawną i samorządność. Wolność mieszczan polegała na zniesieniu poddaństwa. Deklarując mieszczan jako ludzi wolnych, zagwarantowano im zarazem prawo nieograniczonej własności domów i innych posiadłości miejskich. Ustawa o miastach przyznawała mieszczanom wiele praw, jak w szczególności prawo nietykalności osobistej, znane jako prawo kardynalne *neminem captivabimus nisi iure victum*, prawo do nabywania dóbr ziemskich na własność, prawo do obejmowania wyższych godności kościelnych, do wykonywania zawodów notariuszy i adwokatów. Gwarancją wolności miast była ich pełna samorządność, a więc zwłaszcza wolne obieranie władz miejskich. Co zaś dotyczy praw politycznych mieszczan, to ustawa z 18 kwietnia 1791 r. przyznała im je w wymiarze znacznie skromniejszym w stosunku do oczekiwań. Mogli wybierać na tak zwanych zgromadzeniach wydziałowych plenipotentów w liczbie łącznej 24 do komisji wielkich skarbu i policji oraz asesorii. Ci sami plenipotenci mieli także prawo do reprezentowania mieszczan w sejmie, ale z głosem tylko doradczym. Dodatkowo ustawa zreorganizowała organizację wewnętrzną samych miast oraz sądownictwo miejskie. W sumie ustawa z 18 kwietnia 1791 r. przyniosła zmiany w znacznym stopniu postępowe, choć w swym ogólnym wymiarze skromne w porównaniu ze zmianami społecznymi, jakie dokonały się w tym samym czasie w rewolucyjnej Francji. Znaczenie tej ustawy podważał też jej ograniczony zasięg podmiotowy. Objęto nią tylko miasta królewskie, których w Rzeczypospolitej czasów stanisławowskich było łącznie 375 (26%). Z jej dobrodziejstwa były wyłączone miasta kościelne (145, czyli 10%) i prywatne (932, czyli 64%)¹¹. Ustawę o miastach z 18 kwietnia uzupełniono uchwaloną w czerwcu ustawą szczegółową pt. *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim*¹².

Nowe prawo o miastach odnosiło się do ludności chrześcijańskiej. Projekt ustawy regulującej położenie Żydów miała przygotować wyznaczona w tym celu w czerwcu 1789 r. „deputacja do reformy Żydów”. Zintensyfikowała ona prace po uchwaleniu Ustawy rządowej, ale nie zostały one doprowadzone do pomyślnego finału przed limitą obrad sejmowych pod koniec maja 1792 r.¹³

Prawo o sejmikach zostało uchwalone w dniu 24 marca 1791 r., choć oblatowano je dopiero 28 maja roku 1791. Była to ustawa złożona z 21 artykułów, wewnątrznie podzielnych na punkty (od 1 do 22 punktów). Regulowały one takie sprawy, jak: miejsce sejmików, czas odbywania sejmików i ich obrad, prawo do udziału w sejmikach oraz prawo do pełnienia funkcji z wyboru, a więc posła na sejm, deputata czy komisarza. Drobiazgowo uregulowano porządek obrad, a także ich bezpieczeństwo. Nowością pra-

¹⁰ „1°. Miasta wszystkie królewskie w krajach Rzeczypospolitej za wolne uznajemy. 2°. Obywatelów takowych miast, jako ludzi wolnych, ziemię w miastach przez nich osiadłą, ich domy, wsie i terytoria, gdzie jakie do których miast prawnie teraz należą, własnością ich dziedziczną, być przynajemy”. VL, t. IX, s. 215.

¹¹ Dane liczbowe za: E. Rostworowski, *Miasta i mieszczenie w ustroju Trzeciego Maja* [w:] *Sejm Czteroletni i jego tradycje*, red. J. Kowecki, Warszawa 1991, s. 141.

¹² Oblatowana 30 czerwca 1791 r. Publikowana w: VL, t. IX, s. 291–297.

¹³ K. Zienkowska, *Obywatele czy mieszkańcy? Nieudana próba reformy statusu Żydów polskich w czasie Sejmu Czteroletniego* [w:] *Sejm Czteroletni i jego tradycje*, red. J. Kowecki, Warszawa 1991, s. 152–166.

wa o sejmikach było pozbawienie prawa do udziału w sejmikach szlachty nieposiadającej¹⁴. Instrukcja sejmikowa udzielona posłom na sejm miała stanowić jedynie opinię sejmiku w sprawach publicznej wagi.

Ustawa o sejmie konstytucyjnym ekstraordynaryjnym nawiązywała do postanowień Konstytucji 3 maja w przedmiocie rewizji konstytucji. Artykuł 6 Konstytucji w zakończeniu art. VI stanowił, że co 25 lat będzie zwołany specjalny sejm nadzwyczajny (ekstraordynaryjny) dla rewizji i poprawy Ustawy rządowej. Szczegółowe reguły organizacji oraz działania tego sejmiku konstytucyjnego przynosiła wspomniana ustawa. Przewidywała ona, że pierwszy taki sejm miał zostać zwołany 1 października 1816 r. w Warszawie. Jego obrady miały się odbywać według reguł procedowania zwyczajnych sejmów (a więc z ustawą o sejmie, o której niżej) z pewnymi wyjątkami. Szczególne zadanie w działaniach tego sejmiku wyznaczono deputacji konstytucyjnej. Miała ona przede wszystkim przyjmować projekty ustawodawcze (od króla i straży praw raz posłów), które rozpatrywano by w dwóch grupach, a mianowicie: praw politycznych konstytucyjnych i praw politycznych porządkowych (chodziło o procedury działania władz rządowych). Deputację zobowiązywano do dbania o to, aby żaden z projektów nie naruszał „praw kardynalnych niewzruszonych” oraz paktów konwentów.

2.5. Poza wskazanymi wyżej trzema ustawami, o których mowa jest wyraźnie w Konstytucji 3 maja, do „ustaw okołokonstytucyjnych” Sejmu Wielkiego zaliczyłbym wszystkie ustawy związane z nią treściowo, które uszczegółowiały jej konkretne rozwiązania prawne. Ustawy te przeważnie wprost odwoływały się do ustawy rządowej, nierzadko powtarzały jej przepisy. Treściowo powiązane z Konstytucją 3 maja są niewątpliwie omówione poniżej akty ustawodawcze.

2.5.1. *Prawa kardynalne niewzruszone* z 8 stycznia 1791 r. Ustawa ta została opracowana przez „deputację do ułożenia projektów do formy rządu” powołaną przez Sejm 10 września 1789 r. W początkach maja 1790 r. deputacja przedstawiła sejmowi projekt prawa o sejmikach. Izby zażądały jednak przedstawienia całości projektu „formy rządu”. Deputacja wywiązała się z tego zadania i przedłożyła w dniu 5 sierpnia 1790 r. „Projekt do formy rządu” złożony z 11 projektów ustaw szczegółowych, liczących w sumie 681 artykułów¹⁵. Projekt pierwszej ustawy nosił tytuł *Prawa konstytucyjne, a w nich kardynalne* i zawierał dokładne zestawienie najważniejszych zasad ustrojowych. Pozostałe dziesięć regulowało organizację i funkcjonowanie naczelných organów władzy. Projekt był w zasadzie dziełem samego Ignacego Potockiego, który przyjęli pozostali członkowie deputacji¹⁶. Według Jerzego Michalskiego projekt deputacji „odzwierciedlał w pełni «republikańską» doktrynę ustrojową”¹⁷.

¹⁴ A. Lityński, *Sejmiki ziemskie 1764–1793. Dzieje reformy*, Katowice 1988, s. 66 i n.

¹⁵ Oryginał w postaci rękopisu w Bibliotece Wilanowskiej (Archiwum Potockich, t. XCIX). Poza tym występuje we współczesnych drukach, np. B.Czart., rkps 936; Biblioteka Jagiellońska Nr 8993 III. Zob. Z. Radwański, *Prawa kardynalne w Polsce. Studia nad historią prawa polskiego*, Poznań 1952, s. 119; B. Leśnodorski, *Dzielo Sejmu...*, s. 153.

¹⁶ B. Leśnodorski, *Dzielo Sejmu...*, s. 153.

¹⁷ J. Michalski, *Sejm w czasach panowania Stanisława Augusta* [w:] *Historia sejmiku polskiego*, t. I, red. J. Michalski, Warszawa 1984, s. 399.

Na początku debata sejmowa skupiła się zasadniczo tylko na sprawie sukcesji tronu oraz na prawach kardynalnych. Co do praw kardynalnych projekt deputacji w tym zakresie został istotnie zmieniony wskutek nacisków stronnictwa konserwatywnego. Ostatecznie w dniu 7 września 1790 r. doszło do uchwalenia ustawy pt. *Prawa kardynalne niewzruszone*, której wersję finalną przygotowano na posiedzeniach pozasejmowych w domu marszałka Stanisława Małachowskiego¹⁸. Marszałek sejmu podał ją do oblaty w księgach grodzkich warszawskich w dniu 8 stycznia 1790 r. i od tej chwili stała się obowiązującą ustawą rangi fundamentalnej¹⁹. W 11 artykułach zestawiono w niej kardynalne, a więc uznane za najważniejsze, prawa Rzeczypospolitej, które miały przesądzać o treści przyszłej konstytucji. Były to mianowicie następujące zasady²⁰:

- 1) wiara katolicka w obu obrządkach jest religią panującą;
- 2) król i królowa muszą być wyznawcami religii katolickiej;
- 3) odejście od Kościoła katolickiego do innego wyznania podlega karze;
- 4) wyznawcom innych niż katolicka religii gwarantuje się „pokój w wyznaniu i obrządkach”;
- 5) unia Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego jest trwała i niewzruszalna;
- 6) Rzeczpospolita polsko-litewska jest państwem suwerennym, a więc niepodległym i samowładnym;
- 7) gwarancje udzielone rządowi polskiemu przez obce mocarstwa są nieważne;
- 8) w Rzeczypospolitej obowiązują jedynie prawa uchwalone przez stan szlachecki na sejmach; tylko prawo daje podstawę do działania jakiegokolwiek władzy urzędowej;
- 9) wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej bez względu na stan i kondycję gwarantuje się praworządność;
- 10) prawo *neminem captivabimus nisi iure victum*, czyli prawo nietykalności osobistej; przypadki naruszenia tego prawa miały określać osobne ustawy szczegółowe;
- 11) szlachcie i innym obywatelom gwarantuje się prawo wolnego głosu na sejmikach, zjazdach publicznych, a także w pismach i drukach, pod odpowiedzialnością sądową²¹.

Uchwalenie na Sejmie Wielkim *Praw kardynalnych niewzruszonych* było rezultatem kompromisu między stronnictwami sejmowymi²². Stanowiły swego rodzaju otwartą deklarację samowładności i niepodległości Rzeczypospolitej oraz jednostronne zerwanie traktatu z Rosją z 1775 r., czyniącego z niej gwaranta ustroju Polski.

Prawa kardynalne niewzruszone stanowiły ustawę o randze fundamentalnej, której bynajmniej nie uchyliła *Ustawa rządowa* z 3 maja 1791 r. Jak wynika z prawa o sejmach (art. XV § 1), *Ustawa rządowa* oraz prawa niewzruszone stanowiły obowiązujący zbiór

¹⁸ Z. Radwański, *Prawa kardynalne...*, s. 157, 161.

¹⁹ *Ibidem*, s. 160.

²⁰ Problematykę praw kardynalnych niewzruszonych z 8 stycznia 1791 r. przedstawiłem uprzednio w opracowaniach: W. Uruszczak, *Konstytucja...* oraz *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I (966–1795), Warszawa 2010, s. 224–225.

²¹ Tekst *Praw kardynalnych niewzruszonych* z 8 stycznia 1791 r. został opublikowany w: VL, t. IX, s. 203–204.

²² Por. ocena Z. Radwańskiego: „«Prawa niewzruszone» jako całość były jednak instytucją pomyślaną na wyrost – jak zresztą pomyślana była i Konstytucja 3 maja – ale w tym właśnie leżała ich postępowość, która wyraźnie przeciwstawiała je konserwatywnym prawom kardynalnym”. *Idem*, *Prawa kardynalne...*, s. 176.

praw fundamentalnych państwa, które nie podlegały żadnej odmianie oraz naruszeniu w zwykłym trybie ustawodawczym. Zasada nadrzędności konstytucji, w tym praw fundamentalnych była zasadą porządku konstytucyjnego polskiego państwa²³. W prawie o sejmach z 28 maja 1791 r. figurowało następujące postanowienie: „Na sejmach ordynaryjnych będzie obowiązkiem deputacji sejmowej pilnować, aby żaden projekt nie dążył do naruszenia i odmiany prawa fundamentalnego pod tytułem *Ustawa rządowa* i praw niewzruszonych”²⁴.

2.5.2. Deklaracja stanów zgromadzonych z 5 maja 1791 r.²⁵ Akt ten został uchwalony na drugi dzień po uchwaleniu *Ustawy rządowej*. Nastąpiło to za jednomyślną zgodą całej izby sejmowej, po tym jak deputacja konstytucyjna wraz z jej przewodniczącym biskupem inflanckim Józefem Korwinem Kossakowskim, pomimo początkowych wahań samego przewodniczącego, podpisała uchwaloną wcześniej konstytucję²⁶. Naprawiano tym samym istotne dla ważności nowej konstytucji uchybienie formalne i ponownie dano wyraz zgody stanów sejmowych na uchwaloną 3 maja *Ustawę rządową*. *Deklaracja stanów zgromadzonych* była uchwałą o charakterze wykonawczym. Mimo to posiadała doniosłe znaczenie prawne. Przede wszystkim znosiła wszelkie przepisy prawne sprzeczne z nową konstytucją. Poza tym nakazywała władzy wykonawczej, w szczególności Straży Praw, natychmiastowe podjęcie obowiązków. Komisje rządowe i sądy niezwłocznie oraz wojsko w terminie miesiąca zobowiązano do złożenia przysięgi na konstytucję. Stanowiła ponadto, że każdy, kto występowałby przeciwko konstytucji, a zwłaszcza zawiązywał przeciwko niej rokosz, czyli konfederację, miał zostać uznany za zdrajcę ojczyzny i buntownika podlegającego karze orzeczonej przez sąd sejmowy. Postanowiono także, aby corocznie w dniu św. Stanisława (8 maja) odbywały się uroczyste nabożeństwa dziękczynne na pamiątkę uchwalenia nowej konstytucji. W okresie późniejszym przeniesiono to święto na dzień 3 maja. Postanowiono także wznieść kościół pod wezwaniem Opatrzności Bożej jako *votum* wdzięczności Bogu za ocalenie narodu²⁷.

2.5.3. Zaręczenie wzajemne Obojga Narodów z 22 października 1791 r. Konstytucja 3 maja uczyniła z Rzeczypospolitej państwo zasadniczo w pełni jednolite pod względem ustrojowo-prawnym. Potwierdziła to także szczególnego rodzaju uchwała Sejmu Czteroletniego, jaką było *Zaręczenie wzajemne Obojga Narodów z 20 października 1791 r.*²⁸ Nawiązując do unii z 1569 r., podkreślono w nim, że Korona i Wielkie Księstwo Litewskie stanowią „jedną, wspólną a nierozdzieloną Rzeczypospolitą”, dla której ustanowiono „jedną, powszechną, a nieoddzielną ustawę rządową”. Akt ten przewidywał

²³ Dorobek ustawodawczy Sejmu Wielkiego w tym zakresie pominął całkowicie autor współczesnego opracowania poświęconego nadrzędności konstytucji, odwołując się przy tym obszernie do tradycji konstytucyjnych innych państw. Zob. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003. W toku lektury tej książki przychodzi na myśl znane porzekadło „cudze chwalicie, swego nie znacie”.

²⁴ VL, t. IX, s. 258 art. XV § 1.

²⁵ Tekst *Deklaracji stanów zgromadzonych* w: VL, t. IX, s. 225–226.

²⁶ W. Uruszczak, *Konstytucja...*, s. 24–25.

²⁷ VL, t. IX, s. 225–226.

²⁸ VL, t. IX, s. 316–317.

w obsadzie stanowisk w komisjach wojskowej i skarbowej oraz w nominacjach ministrów tę samą liczbę osób z Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego. Pod względem prawnym akt *Zaręczenia* został uznany „za artykuł *pactorum conventorum*”, czyli za część umowy zawartej między królem a Rzeczpospolitą. Nie stanowił on więc ustawy nowelizującej Konstytucję 3 maja, lecz akt prawny zobowiązujący do jej określonego stosowania. Według Juliusza Bardacha²⁹ i Jerzego Malca³⁰ *Zaręczenie* dowodzi zachowania federacyjnego kształtu prawnego państwa także po uchwaleniu Konstytucji 3 maja. Jednakowoż typowa federacja oznacza istnienie w poszczególnych członach federacji własnych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej reprezentujących ich częściową suwerenność³¹. Takich osobnych organów ani w Koronie, ani w Wielkim Księstwie Litewskim nie utworzono. Akt ten natomiast podtrzymywał ideę dwóch narodów – polskiego i litewskiego, z których woli istniała „jedna, wspólna, a nierozdzielna Rzeczypospolita” i których wspólnym dziełem była Konstytucja 3 maja.

2.5.4. Ustawa z 28 maja 1791 r. pt. *Sejmy*³². Ustawa ta szczegółowo regulowała organizację i funkcjonowanie sejmu. Miała więc charakter regulaminu sejmowego.

2.5.5. Ustawa z 28 maja 1791 r. pt. *Sądy sejmowe*³³. Ustanowiony przez Sejm Czteroletni sąd sejmowy pełnił funkcję dzisiejszego trybunału stanu. W szczególności miał sędzić winnych przestępstw przeciwko państwu. Ustawa była złożona z 29 artykułów, w większości jednopunktowych. Określała skład sądów sejmowych, jego kompetencje oraz procedurę działania. Właściwość rzeczowa tego sądu obejmowała przestępstwa przeciwko państwu: gwałt publiczny przeciwko narodowi, zdradę publiczną (stanu), występki przeciwko Rzeczypospolitej. Postępowanie sądowe oparto na nowoczesnych regułach humanitarnych, a więc domniemaniu niewinności³⁴, prawie do obrony³⁵, a także na zasadzie *nulla pena sine lege*³⁶. W artykule IX, który określał „występek zdrady publicznej”, czytamy: „4to. Ktoby poddał zmownie fortecę, zamek, jakąkolwiek posesję Rzeczypospolitej, lub jaką część jej wojska obcemu narodowi, jako zdrajca narodu na zawsze ma być odsądzony”. Należy mieć na uwadze ten przepis w ocenie postępowania

²⁹ J. Bardach, *Konstytucja 3 maja i Zaręczenie wzajemne obojga narodów 1791 roku* [w:] *idem, Konstytucja 3 maja 1791. 1791 Geguzes 3-osios Konstitucija. The Constitution of May 3, 1791*, Wydawnictwo Sejmowe 2001, s. 38–40.

³⁰ J. Malec, *Problem stosunku Polski do Litwy w dobie Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, CPH 1982, t. 34, z. 1, s. 31–50; *idem, Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w czasach nowożytnych*, Kraków 1999, s. 132–133.

³¹ H. Kelsen, *Allegmeine Staatslehre*, Österreichische Staatsdruckerei Wien 1993, s. 208.

³² VL, t. IX, s. 250–266.

³³ VL, t. IX, s. 243–249.

³⁴ Por. art. XXV: „Sąd sejmowy nikogo winnym uznawać i kary wskazywać nie ma na fundamencie presumpcji, lecz 1mo. Ten tylko ma być za winnego uznany, którego uczynek jest prawem okazany” (VL, t. IX, s. 248b.).

³⁵ Art. XIV: „Jako każdemu aktorowi w swojej sprawie stawać i mówić przed sądem sejmowym nie zabrania się, tak wolno będzie każdemu uprosić kogo zechce, do stawania w swej sprawie przed sądem sejmowym: jeżeliliby zaś który z obwinionych żądał, a nie mógł dostać obrońcę lub patronów, naówczas sam sąd sejmowy wyznaczy ku pomocy i obronie obwinionego dwóch patronów z poczciwości i biegłości w prawie znanych, a od obwinionego nie excypowanych”. VL, t. IX, s. 247a.

³⁶ Art. XXV: „2do. Winowajca przekonany na taką jedynie ma być wskazany karę, jaka wedle prawa należy”. VL, t. IX, s. 248b.

nia targowiczian, a także króla Stanisława Augusta, który jako naczelny wódz nakazał kapitulację polskiej armii pomimo że zachowała ona zdolność bojową³⁷. W świetle tego przepisu winny czynu tego rodzaju był zdrajcą narodu.

2.5.6. Ustawa o prawie łaski z 31 maja 1791 r.³⁸ Ustawa ta wyposażała króla w tradycyjne prawo łaski (*ius aggratiandi*), ale z wieloma ograniczeniami. Z ułaskawienia, rozumianego jako zamiana kary śmierci na karę wiecznego więzienia, nie mogły skorzystać osoby skazane na śmierć w sądach sejmowych za ciężkie zbrodnie przeciwko państwu ani też skazani na śmierć w sądach wojskowych. Wyłączeniem objęto także skazanych na śmierć za zabójstwa, kradzież skarbu publicznego i najazdy.

2.5.7. Ustawa o Straży Praw z 6 czerwca 1791 r.³⁹ Ustawa ta zawierała szczegółowe przepisy dotyczące organizacji i działalności Straży Praw jako *sui generis* rady królewskiej współdziałającej z monarchą w bieżącym zarządzie państwa. Drobiazgowo regulowała ona obowiązki ministrów i innych członków tego ciała oraz ich odpowiedzialność. W przyjętych regulacjach uwidaczniała się zwłaszcza troska o praworządność w działalności administracji publicznej.

2.5.8. Ustawa o Komisji Policji z 21 czerwca 1791 r.⁴⁰ Komisja Policji była centralnym urzędem państwa powołanym do czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w skali kraju⁴¹. Spod jurysdykcji Komisji wyłączone były jednak miasta i wsie w dobrach prywatnych, w stosunku do których zezwolono jej tylko na udzielanie „rad i ostrzeżeń”⁴². Komisja była organem złożonym z piętnastu komisarzy wybieranych przez sejm, reprezentujących poszczególne trzy prowincje, a więc Małopolskę, Wielkopolskę i Litwę. Liczba tej obejmowała dziewięciu plenipotentów miast. W ustawie uregulowano zakres kompetencji Komisji w zakresie bezpieczeństwa i spokojności, wygody ogólnej i szczególnej oraz władzy sądowej. Ta ostatnia rozciągała się na sprawy gospodarki miejskiej i działalność podległych jej urzędników. W ustawie unormowano także zasady podległości Komisji w stosunku do Sejmu oraz Straży Praw. Szczegółowe przepisy dotyczyły uprawnień marszałka w ramach jego działalności w komisji jako organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo w miejscu rezydencji króla.

2.5.9. Ustawa o Komisji Skarbowej Rzeczypospolitej Obojga Narodów z 29 października 1791 r.⁴³ Komisji Skarbowej została powierzona troska o „ekonomikę publiczną” i „rząd

³⁷ W. Uruszczak, *Konstytucja...*, s. 38.

³⁸ „*Jus aggratiandi* na śmierć wskazanych”. VL, t. IX, s. 266.

³⁹ VL, t. IX, s. 266–270.

⁴⁰ VL, t. IX, s. 277–287.

⁴¹ „Art. II: „Władza i zarządzanie komisji powierzone dla ustanowienia i utrzymania powszechnego porządku w państwach Rzeczypospolitej rozciągać się mają na to wszystko, co się tycze. Imo. Bezpieczeństwa i spokojności publicznej. 2do. Wygody publicznej. 3tio. Sądowości i urzędników policji, bez przestąpienia jednak następujących przepisów pod odpowiedzialnością w sądach sejmowych”. VL, t. IX, s. 278b.

⁴² Por. art. III pkt 4to, VL, t. IX, s. 278. Zob. W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 78.

⁴³ VL, t. IX, s. 319–326.

skarbu Rzeczypospolitej”⁴⁴. Miała być ona centralnym organem administracji, zarządzającym finansami państwa, a więc całością jego dochodów i wydatków publicznych. Należał do niej także „dozór nad monetą”, powoływanie urzędników skarbowych oraz sądownictwo w sprawach skarbowych. W artykule IV wspomnianej ustawy szczegółowo wytyczono granice władzy komisji, podkreślając obowiązek ścisłego respektowania prawa we wszelkich jej działaniach. Miała ona być wyłącznie organem wykonującym uchwalone na sejmie ustawy w dziedzinie cel, podatków, monety, regaliów czy dóbr państwowych. Powierzono jej także administrację dóbr i funduszy należących do Rzeczypospolitej, dozоровanie nad mennicą i systemem monetarnym, a także pieczę nad klejnotami koronnymi. Współpracując z Komisją Policji, winna się troszczyć o spławność rzek, budowę kanałów, stan dróg. Do jej obowiązków należało także zakładanie manufaktur państwowych oraz ich administracja. W komisji czynni byli podskarbiowie oraz szesnastu komisarzy wybierani przez Sejm z grona senatorów i posłów w równej liczbie z Korony i z Litwy. Jej przewodniczącym był z urzędu jeden z podskarbiów niezasiadający w Straży Praw. Komisja miała być organem stale urzędującym⁴⁵.

2.5.10. Ustawa o Komisji Wojskowej Obojga Narodów z 31 maja 1792 r.⁴⁶ W komisji zasiadali: hetman koronny lub litewski, jako jej przewodniczący, oraz 14 komisarzy, w tym dwóch senatorów, sześciu wojskowych i sześciu cywilnych wybieranych na sesjach prowincjonalnych sejmów w równej liczbie z Korony i Litwy. Jej zadaniem był „rząd wojska ogólny i potoczny”, czyli zwierzchnictwo nad wojskiem, przez co rozumiano czuwanie nad należytą organizacją, wyszkoleniem i zaopatrzeniem siły zbrojnej państwa. Do komisji należało zarządzanie finansami publicznymi przeznaczonymi na cele wojskowe, wojskowy wymiar sprawiedliwości, dbałość o należyty stan obronności państwa. W ustawie szczegółowo uregulowano stosunek komisji do innych władz państwa, w szczególności sejmów, Straży Praw, innych komisji rządowych i sądów. W ramach komisji miały działać cztery wydziały, odpowiadające czterem jej „pryncypalnym obiektom”: (1) „rząd ogólny i potoczny wojska”, (2) opatrzenia potrzeb wojska, (3) wymiaru sprawiedliwości, (4) „związku z królem w straży i magistraturami rządowymi”⁴⁷.

2.5.11. Organizacji administracji lokalnej dotyczyła ustawa o podziale terytorialnym kraju i siedzibach sejmików ziemskich z 20 listopada 1791 r. pt. *Rozkład województw, ziem i powiatów, z oznaczeniem miast, a w nich miejsc konstytucyjnych dla sejmików w prowincjach Koronnych i Wielkiego Księstwa Litewskiego*⁴⁸. Była to doniosła ustawa

⁴⁴ Art. III: „Władza Komisji. Władzy komisji skarbowej oddajemy ekonomikę publiczną, rząd skarbu Rzeczypospolitej i dozór całości onego, wybieranie dochodów publicznych, prawem wyraźnym pod jej rząd oddanych i tychże dochodów publicznych wydatki, dozór nad monetą, wybór oficjalistów skarbowych i zupełny rząd nad nimi, na koniec sądowność w sprawach niżej wymienionych”. VL, t. IX, s. 320.

⁴⁵ Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. II: *Od połowy XV wieku do r. 1795*, red. J. Bardach, wyd. 2, Warszawa 1966, s. 537.

⁴⁶ VL, t. IX, s. 457.

⁴⁷ Art. VI. „Co do porządku postępowania komisji”. VL, t. IX, s. 459. Zob. Z. Szczańska, *Ustawa Rządowa z 1791 r. [w:] Konstytucje Polskie. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. I, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 75–76.

⁴⁸ *Rozkład województw, ziem i powiatów z oznaczeniem miast, a w nich miejsc konstytucyjnych dla sejmików w prowincjach Koronnych i Wielkiego Księstwa Litewskiego*. VL, t. IX, s. 328–338.

ustalająca podział administracyjny całego państwa dla celów wyborczych do wszystkich władz kolegialnych, a więc do sejmu i komisji porządkowych cywilno-wojskowych. Trzy prowincje: małopolska, litewska i wielkopolska, dzieliły się wewnątrz na powiaty, a te z kolei na parafie. W ustawie tej oznaczano też miejsca sejmików oraz zakres terytorialny ich działania. W świetle tej ustawy z każdej prowincji miano wybierać po 68 posłów na sejm.

2.5.12. Jako związaną z Konstytucją 3 maja wypada uznać także ustawę pt. *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim* z 21 czerwca 1791 r.⁴⁹ Uregulowano w niej tryb organizowania zgromadzeń miejskich i przeprowadzania wyborów do władz miasta oraz wydziałów miejskich, w tym także sądów.

2.5.13–14. Na polu reformy administracji publicznej państwa doniosłym dziełem Sejmu Czteroletniego były *Ustawy o komisjach porządkowych w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim* uchwalone w końcu 1789 r.⁵⁰ Konstytucja ta w art. VII poświęconym władzy wykonawczej stanowiła:

Komisje porządkowe wojewódzkie na tym sejmie ustanowione, równie do dozoru straży należące, odbierać będą rozkazy przez wyżej wspomniane pośrednicze komisje *respective* co do obiektów każdej z nich władzy i obowiązków⁵¹.

Tym samym obie ustawy o komisjach porządkowych pozostały w mocy po wejściu w życie Konstytucji 3 maja 1791 r. i zasługują także na miano ustaw okołokonstytucyjnych.

2.5.15–17. W odniesieniu do sądownictwa podstawowe zasady jego organizacji zawierała Konstytucja 3 maja w art. VIII pt. „Władza sądownicza”. Ustanowiła ona w szczególności zasadę jego rozdziału od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz zasadę wybieralności sędziów. Jednocześnie w artykule tym wskazano ramowo strukturę sądów dla poszczególnych stanów społecznych – szlachty, mieszczan i chłopów. Nie wspomniano nic o stanie duchownym, tym samym pozostawiając w tym zakresie istniejące *status quo*. Gruntownej reformy sądownictwa szlacheckiego Sejm Czteroletni dokonał w ustawach szczegółowych, a mianowicie: (1) *o sędach ziemiańskich* z 10 stycznia 1792 r.⁵²; (2) *o Trybunale koronnym* z 21 stycznia 1792 r.⁵³; (3) *o Trybunale litewskim* z 21 stycznia 1792 r.⁵⁴ Pierwsza z tych ustaw ustanawiała – w miejsce dotychczasowych sądów ziemskich, grodzkich i podkomorskich – sądy ziemiańskie, działające w woje-

⁴⁹ VL, t. IX, s. 291–297.

⁵⁰ Ustawa z 14 listopada 1789 r. *o komisjach wojewódzkich i powiatowych w Wielkim Księstwie Litewskim*, VL, t. IX, s. 136–142; ustawa z 15 grudnia 1789 r. pt. *Komisje porządkowe cywilno-wojskowe, województw, ziem i powiatów w Koronie*, VL, t. IX, s. 146–156. Zob. W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 79.

⁵¹ VL, t. IX, s. 224.

⁵² VL, t. IX, s. 370–376.

⁵³ VL, t. IX s. 381–386.

⁵⁴ VL, t. IX, s. 381–386 i 386–394.

wódcztwach, ziemiach i powiatach. Miały być to sądy „zawsze gotowe”, złożone z sędziów wybieranych na sejmikach. Od wydawanych przez nich wyroków apelacje winny być kierowane do trybunałów głównych dla każdej z trzech prowincji. Ich organizacja i działalność została uregulowana w dwóch pozostałych wymienionych tutaj ustawach styczeniowych z 1792 r. W Koronie miały od tej pory działać dwa stałe trybunały – wielkopolski w Piotrkowie i małopolski w Lublinie. W każdym z nich zasiadali deputaci świeccy w liczbie 25, wybierani na sejmikach, oraz deputaci duchowni delegowani przez kapituły diecezjalne⁵⁵.

2.5.18. Sądownictwo dla mieszczan zostało uregulowane w ustawie o miastach królewskich z 18 kwietnia 1791 r., do której *expressis verbis* odsyłała Konstytucja 3 maja⁵⁶. Przewidziano w niej funkcjonowanie w poszczególnych miastach sądów złożonych z sędziów wybieranych przez zgromadzenie obywateli. W miastach stołecznych powołano sądy wydziałowe jako sądy apelacyjne. Najwyższą instancją sądową dla miast miał pozostać sąd asesorski. Szczegółową regulację działalności sądów miejskich zawierała osobna ustawa Sejmu Czteroletniego pt. *Urządzenie sądów miejskich i asesorii* z 6 października 1791 r.⁵⁷

2.5.19. Na liście ustaw okołokonstytucyjnych Sejmu Wielkiego wypada także umieścić konstytucję *o gotowości do obrony państwa* z 17 kwietnia 1792 r.⁵⁸ Wydano ją w celu obrony kraju oraz samej Konstytucji 3 maja⁵⁹ w obliczu zdrady konfederacji targowickiej oraz agresji rosyjskiej. Zobowiązywała ona króla Stanisława Augusta do podjęcia niezbędnych w tym celu działań wykonawczych.

2.5.20. Listę ustaw okołokonstytucyjnych Sejmu Wielkiego zamyka ustawa pt. *Księstwa Kurlandii i Semigalii* oblatowana 31 maja 1792 r.⁶⁰ Był to dokument o charakterze ustawy zasadniczej dla lenna kurlandzkiego (Księstwa Kurlandii i Semigalii – dzisiejsza Łotwa). Przewidywała zwoływanie co dwa lata na czternaście dni przed polskim Sejmem – zjazdu kurlandzkiego. Miał to być organ reprezentujący szlachtę kurlandzką, powołany do narad nad wykonywaniem praw fundamentalnych oraz przedkładania projektów nowych praw.

3. W związku z wybuchem wojny z Rosją sejm zawiesił obrady w dniu 29 maja 1792 r. Do tego czasu toczyły się prace nad innymi jeszcze ustawami charakterze ustrojowo-administracyjnym. W szczególności chodziło o ustawy szczegółowe o Komisji Edukacji Narodowej, o komisjach wojewódzkich i o stopniach i warunkach urzędów⁶¹. Nie udało się ich przekazać pod obrady sejmowe przed datą wspomnianego ich zawieszenia.

⁵⁵ W. Bednaruk, *Trybunał Koronny: szlachecki sąd najwyższy w latach 1578–1794*, Lublin 2008.

⁵⁶ Por. *Ustawa rządowa*, art. VIII [...] „2do Jurysdykcje zaś sądowe wszystkim miastom podług prawa sejmju terazniejszego «O miastach wolnych królewskich» zabezpieczamy”. VL, t. IX, s. 224.

⁵⁷ VL, t. IX, s. 301–313.

⁵⁸ VL, t. IX, s. 421.

⁵⁹ Por. „[...] o utrzymanie tej ustawy rządu naszego”. VL, t. IX, s. 421a.

⁶⁰ VL, t. IX, s. 464–470.

⁶¹ Z. Szcząska, *Ustawa rządowa z 1791 r. [w:] Konstytucje polskie. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. I, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 87.

Bez wątpienia uchwalona na Sejmie Czteroletnim Konstytucja 3 maja oraz związane z nią ustawy okołokonstytucyjne dają niezwykle świadectwo woli zebranych na sejmie mandatariuszy narodu do wszechstronnego unowocześniania organizacji władz państwa w nadziei poprawy jego zdolności skutecznej obrony w obliczu zewnętrznych zagrożeń⁶².



⁶² S. Salmonowicz, *Ludzie i dzieło Sejmu Czteroletniego*, Toruń 1988; *idem*, *Ludzie i dzieło Sejmu Czteroletniego*, „Sprawozdania Towarzystwa Naukowego Toruńskiego” 1987, nr 41, s. 11–18.