

Katarzyna Milik

Uwagi w sprawie funkcjonowania Rady Nieustającej w latach 1778–1780

Przegląd Nauk Historycznych 11/1, 5-23

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ARTYKUŁY, STUDIA I ROZPRAWY

KATARZYNA MILIK

AKADEMIA IM. JANA DŁUGOSZA W CZĘSTOCHOWIE

**Uwagi w sprawie funkcjonowania
Rady Nieustającej w latach 1778–1780**

Powołana na sejmie delegacyjnym Rada Nieustająca była pierwszą w historii Rzeczypospolitej centralną władzą wykonawczą. Władza ta łączyła w sobie kolegialność zarządu ogólnego i resortowego¹. Rada składała się z króla i 36 konsyliarzy (18 senatorów i 18 przedstawicieli „stanu rycerskiego”)². Konsyliarze pracowali w pięciu departamentach: Interesów Cudzoziemskich, Policji, Wojska, Skarbu i Sprawiedliwości³. Departamenty były organami wykonawczymi oraz konsultacyjnymi w stosunku do plenum Rady, jednocześnie zachowywały swoją odrębność, o czym świadczą oddzielne kancelarie⁴. Kadencja Rady trwała dwa lata, po tym okresie rozliczana była przed sejmem, który udzielał jej absolutorium.

Dla rozwoju polskiej administracji pojawienie się Rady Nieustającej miało zasadnicze znaczenie. Niestety jej działalność nie została w pełni zbadana. Powszechnie znany jest problem genezy oraz

¹ A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa 1988, s. 126; H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 49; idem, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 32–33; P. Jasienica, *Rzeczpospolita Obojga Narodów*, Warszawa 1972, s. 353; W. Szczygielski, *Przełomy oświeceniowe w polskiej kulturze politycznej w drugiej połowie XVIII wieku*, [w:] *Kultura elit w XVIII wieku*, red. Z. Libiszowska, Łódź 1985, s. 29.

² *Volumina legum* [dalej: *Vol. leg.*], t. VIII, Petersburg 1860, s. 66–70.

³ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 70–81, 533–535. O organizacji Rady por. też M. Markiewicz, *Historia Polski 1492–1795*, Kraków 2002, s. 672–675.

⁴ A. Czaja, *op. cit.*, s. 61. Por. S. Kutrzeba, *Historia źródeł dawnego prawa polskiego*, t. I, Lwów–Warszawa–Kraków 1925, s. 127–128.

końcowy okres jej funkcjonowania⁵. Wśród nowszych prac warto wymienić rozprawę poświęconą kolejnej kadencji Rady, tj. za lata 1778–1780 oraz opracowanie dotyczące Departamentu Wojskowego⁶. Problematyka odnosząca się do Rady pojawiła się także w publikacjach Tadeusza Srogosza oraz Zbigniewa Szczański⁷. Osobne kwestie podjął Andrzej Stroynowski, który przedstawił działalność opozycji podczas sejmów doby rządów Rady⁸. Poza tym w literaturze można spotkać pewne uwagi dotyczące „republikańskiego” charakteru Rady⁹, a nawet stwierdzenie, iż był to „pierwszy na wskroś nowoczesny rząd”¹⁰. *De facto* Rada Nieustająca nie przypominała już dawnej przybocznej rady królewskiej ani rad senatorów – rezydentów, chociaż w konstytucji z 1775 r. powoływano się na te instytucje¹¹. Jak zauważył Oswald Balzer, był to całkiem nowy organ władzy, zorganizowany na odmiennych zasadach¹².

To swoiste „novum” niepokoiło jednak ze względu na swoje kompetencje oraz fakt inicjatywy Petersburga. Powszechnie mówiło się o zamachu na „wolność szlachecką”. Opozycję szczególnie niepokoiły uprawnienia Rady Nieustającej, które po 1776 r. zostały

⁵ A. Czaja, *op. cit.*; W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917.

⁶ K. Milik, *Działalność Rady Nieustającej w latach 1778–1780*, Częstochowa 2008, rozprawa doktorska dostępna w Bibliotece Akademii im. J. Długosza w Częstochowie; K. Bucholc-Srogosz, *Departament Wojskowy Rady Nieustającej w latach 1775–1789 i 1793–1794*, Poznań 2007.

⁷ T. Srogosz, *Problemy sanitarno-zdrowotne w działalności administracji Rzeczypospolitej w okresie stanisławowskim*, Łódź 1993; *idem*, *Dżuma ujarzmiona? Walka z czarną śmiercią za Stanisława Augusta*, Wrocław 1997; Z. Szczańska, *Kształtowanie się odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce XVIII wieku na tle rozwoju tej instytucji w innych państwach konstytucyjnych*, [w:] *Epoka Konstytucji 3 Maja*, red. S. Dubisz, Warszawa 1983; *idem*, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775–1792*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. XXVII, z. 1; *idem*, *Sąd sejmowy w okresie rządów Rady Nieustającej. Proces barona Juliusa*, „Przegląd Historyczny” 1971, t. LXII, z. 3.

⁸ A. Stroynowski, *Opozycja sejmowa w dobie rządów Rady Nieustającej; studium z dziejów kultury politycznej*, Łódź 2005.

⁹ K.B. Hoffman, *Historia reform politycznych w dawnej Polsce*, Warszawa 1988, s. 163; W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 357; Z. Szczańska, *Kształtowanie się...*, s. 32.

¹⁰ W. Szczygielski, *op. cit.*, s. 29.

¹¹ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 66.

¹² O. Balzer, *Konstytucja Trzeciego Maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej z roku 1791*, Lwów 1891, s. 52.

dodatkowo rozszerzone, kosztem ministrów i komisji wielkich¹³. Wprawdzie jako organ wykonawczy Rada nie mogła stanowić nowego prawa i została podporządkowana sejmowi, jednak oponentom to nie wystarczyło¹⁴. Postulowano zniesienie Rady, ewentualnie przekształcenie jej w instytucję dawnych „senatorów rezydentów”¹⁵.

Pomimo krytyki ze strony opozycji, trzeba przyznać, że ustanowienie Rady Nieustającej miało dla kraju zasadnicze znaczenie. Przede wszystkim została wprowadzona jednolita władza, która dążyła do ściślejszego związania obu prowincji: Korony i Litwy. Likwidacji uległa, wspomniana już, instytucja senatorów – rezydentów jako królewskiego organu doradczego. Odtąd senat występował tylko w sejmie. Ważną cechą Rady była także jej „gotowość”, mogła się bowiem zbierać w każdej sytuacji wymagającej podjęcia decyzji. Sejm, który obradował co dwa lata, w dodatku często zrywany, nie mógł zapewnić państwu stabilizacji i bezpieczeństwa. W tych okolicznościach Rada Nieustająca była dla Rzeczypospolitej szansą na wyjście z anarchii.

Najtrudniej było odbudować polską służbę dyplomatyczną. Początkowo realizacja bieżącej polityki zagranicznej należała do powstałego w 1764 r. Gabinetu, który podlegał królowi¹⁶. Po 1775 r. zadania te znalazły się w kompetencji Departamentu Interesów Cudzoziemskich Rady Nieustającej. Należy podkreślić, że działalność tego organu była wyraźnie uzależniona od królewskiego Gabinetu¹⁷. W tej sytuacji trudno zastanawiać się nad samodzielną

¹³ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 532–533. Sporo zyskał np. Departament Wojskowy, który przejął uprawnienia hetmanów i zlikwidowanej Komisji Wojskowej. Odtąd hetmani aktywnie występowali przeciwko Radzie Nieustającej.

¹⁴ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 72. Według Z. Szcząski, odpowiedzialność tego organu kolegiального była iluzoryczna (*Odpowiedzialność...*, s. 64–78); i d e m, *Odpowiedzialność prawna ministrów w państwach konstytucyjnych XVIII-XIX w.*, [w:] *Polska i świat. Księga poświęcona Bogusławowi Leśnodorskiemu*, red. A. Zahorski, Warszawa 1974, s. 353; i d e m, *Kształtowanie się...*, s. 39–41.

¹⁵ Rozwiązanie takie proponował m.in. podczaszy koronny, Szczęsny Czacki. Por. J. Michalski, *Publicystyka i parapublicystyka doby sejmu 1776 roku*, „Kwartalnik Historyczny” 1998, z. 1, s. 29.

¹⁶ M. Rymaszyna, *Gabinet Stanisława Augusta*, Warszawa 1962.

¹⁷ Pierwszym sekretarzem Departamentu został szef Gabinetu – Jacek Ogrodzki. Ponadto członkami Departamentu byli inni pracownicy Gabinetu, m.in. Kajetan Ghigiotti i Karol Lasopolski Boscamp. *Historia dyplomacji polskiej*, t. II (1572–1795), red. Z. Wójcik, Warszawa 1982, s. 588; *Historia dyplomacji polskiej X-XX wiek*, red. G. Labuda i W. Michowicz, Warszawa 2002, s. 279.

polityką Departamentu, chociaż z drugiej strony trzeba przyznać, iż jego kancelaria pracowała bardzo pręźnie i efektywnie. Od początku też Stanisław August miał silną pozycję w tym (w sumie) pięcioosobowym „ministerstwie”. Jako przewodniczący zachował prawo wyboru i nominacji sekretarza Departamentu oraz jego urzędników¹⁸. Wybierał i nominował także wszystkich dyplomatów. To pozwalało królowi otaczać się ludźmi zaufanymi i oddanymi. W rzeczywistości jednak wszystkie jego inicjatywy były kontrolowane przez ambasadora rosyjskiego Otto Magnusa Stackelberga, a sprzeciw Rosji nie pozwolił ostatecznie na aktywowanie polskich placówek np. w Stambule czy we Francji¹⁹. Jeżeli dodać do tego skromne możliwości finansowe Rzeczypospolitej²⁰, to nie powinien dziwić fakt, że po 1772 r. istniało (jak podaje literatura) tylko pięć polskich przedstawicielstw – w Petersburgu, Berlinie, Wiedniu, Londynie i Rzymie²¹.

¹⁸ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 74.

¹⁹ Ówczesne stosunki dyplomatyczne Rzeczypospolitej z Francją H. Kocój określił jako „stadium tymczasowości” (*Francja a upadek Polski*, Kraków 1976, s. 17). Na temat stosunków z Turcją por. J. Reychman, *Życie polskie w Stambule w XVIII wieku*, Kraków 1968, s. 55 i n.

²⁰ Ogółem w latach 1776–1788 wydatki skarbu koronnego na służbę dyplomatyczną wynosiły 2 753 155 złp, co stanowiło zaledwie 1,95% wszystkich wydatków budżetowych. M. Drozdowski, *Podstawy finansowe działalności państwowej w Polsce 1764–1793. Działalność budżetowa sejmu Rzeczypospolitej w czasach panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego*, Warszawa 1975, s. 112–115. Por. też Z. Anusik, *Kilka uwag o finansowych aspektach funkcjonowania polskiej służby zagranicznej w latach 1776–1792*, „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia historica 58, 1996.

²¹ *Historia dyplomacji polskiej X–XX...*, s. 280. Więcej por. Z. Anusik, *Organizacja i funkcjonowanie polskiej służby zagranicznej w latach 1764–1792 (Próba nowego spojrzenia)*, „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia historica 58, 1996; M. Kucharski, *Działalność dyplomacji polskiej w Berlinie w latach 1788–1792*, Katowice 2000; Z. Libiszowska, *Misja polska w Londynie w latach 1769–1795*, Łódź 1966; eadem, *Życie polskie w Londynie w XVIII wieku*, Warszawa 1972; M. Lorent, *Życie polskie w Rzymie w XVIII wieku*, Rzym [b. r. w.]; idem, *Watykan a Polska w dobie rozbiorów (1772–1795)*, „Przegląd Współczesny” 1934, t. XLIX; J. Łojek, *Misja Debolego w Petersburgu w latach 1787–1792*, Wrocław 1962; D. Nawrot, *Działania dyplomacji polskiej w Wiedniu w latach 1788–1792. Z dziejów stosunków polsko-austriackich w dobie Sejmu Czteroletniego*, Katowice 1999; W. Zarzycki, *Służba zagraniczna okresu stanisławowskiego. Organizacja i formy działania*, Poznań 1971. Rzeczpospolita miała również swojego rezydenta w Hamburgu. Do roku 1786 funkcję tę pełnił Henryk v. Wiekede. Por. N. Namysłowski, *Rezydenci polscy w Hamburgu*, Warszawa 1931, s. 15–16.

Wśród spraw prowadzonych przez Departament Interesów Cudzoziemskich najczęściej kontrowersji budziły te związane z naruszaniem granic. Jak zauważył Władysław Konopczyński: „Stan uzurpacji nad Notecią i nad Bugiem trwał bez przerwy”²². Z kancelarii Departamentu stale wychodziły noty protestacyjne, które odnosiły jednak niewielki skutek. W niektórych sytuacjach udało się doprowadzić do ugody, jak w przypadku Austrii²³. Sukcesem zakończył się także spór Ukrainy Polskiej z Nową Serbią²⁴. Najbardziej niepokoiła postawa Prus, które od pierwszego rozbioru aż pięć razy zmieniały granice, posuwając się i wdzierając w polskie ziemie nad Notecią, pod Toruniem, nad Drwęcą²⁵. W sprawie uzurpacji pruskich Stanisław August liczył na pomoc Rosji, o czym świadczy korespondencja z Antonim Augustem Debolim²⁶. Pisał też noty protestacyjne do Berlina²⁷. Podobnie wyglądała polska interwencja w przypadkach nadużyć Prus wobec Gdańska i handlu polskiego²⁸.

²² W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej*, t. II, Warszawa 2003, s. 644.

²³ *Ibidem*, s. 644.

²⁴ Nowa Serbia – część Ukrainy, która znalazła się na granicy rosyjskiej, powstała na skutek nowego podziału administracyjnego Ukrainy. Obok Nowej Serbii była Hetmańszczyzna, Zaporże, Ukraina Słobodzka. I. H n a t o w s k i, *Dzieło komisji granicznej między Ukrainą Polską y Nowo Rossyą... dnia 15 lipca roku 1780 w Kryłowie miasteczku rosyjskim rozpoczęte, a dnia 17 lutego roku następnego 1781 w miasteczku polskim Turji zakończone...*, Warszawa 1871, cz. 1–3, Druk JKMci Nadworna. Por. projekt pt. „Ratyfikacja dzieła Komisji Granicznej między Ukrainą, Polską y Nową Rossyą”, Archiwum Królestwa Polskiego [dalej: AKP], nr 136, Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie [dalej: AGAD], s. 255 i n.; T. Srogosz, *Chersoń – nowy kierunek działań informacyjno-wywiadowczych dowództwa dywizji ukraińskiej i podolskiej (do 1783 roku)*, [w:] *Studia z dziejów Europy Wschodniej*, red. G. Błaszczyk i P. Kraszewski. *Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Arturowi Kijasowi w 70. rocznicę urodzin*, Poznań 2010, s. 134–135.

²⁵ B. Dembiński, *Fryderyk II a Gdańsk*, [b. m. w.], 1929, s. 6. Por. J. Topolski, *Pruskie uzurpacje graniczne w dobie pierwszego rozbioru Polski (1772–1777)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu” 1968, nr 67. Nie brakowało skarg o naruszaniu granic pruskich przez wojska polskie stacjonujące na pograniczu. Por. tzw. Metryka Litewska [dalej: ML], nr 24, AGAD, k. 23; AKP, nr 169, *ibidem*, s. 20.

²⁶ *Zbiór korespondencji partykularnej JKMci i JW. Ogrodzkiego z Debolim w Petersburgu*, AKP, nr 70, AGAD, *passim*.

²⁷ ML, dz. VII, nr 25, AGAD, k. 110.

²⁸ S. A s k e n a z y, *Gdańsk a Polska*, Warszawa 1919; E. C ie ś l a k, Cz. B e r n a t, *Dzieje Gdańska*, Gdańsk 1975; R. G a z i ń s k i, *Prusy a handel solą w Rzeczypospolitej w latach 1772–1795*, Warszawa 2007; N. G a s i o r o w s k a, *Polska*

Departament Cudzoziemski interweniował również w przypadku przemarszów obcych wojsk przez terytorium Rzeczypospolitej. W tej sytuacji ważna była współpraca z Departamentem Wojskowym Rady Nieustającej. Najczęściej można było spotkać oddziały pruskie, którym pretekstu do naruszania polskiej granicy dostarczyła wojna bawarska, ponadto Prusacy chętnie zaopatrywali się w polskie konie²⁹.

Poważnym obciążeniem dla władz były stacjonujące w Rzeczypospolitej wojska rosyjskie, które dopuszczały się wielu nadużyć. O wszystkim na bieżąco informowano ambasadora rosyjskiego. Stackelberg zawsze zapewniał, że zaległości zostaną zapłacone oraz wydane stosowne rozkazy, dotyczące karności Rosjan³⁰. Niestety na poprawę sytuacji trzeba było poczekać do 1780 r., kiedy armia rosyjska została (choć niecała) wycofana z terytorium Rzeczypospolitej.

Dyplomacja była drogą, którą załatwiano także problemy przestępczości, dezercji żołnierzy czy zbiegostwa chłopów (nierazko zdarzały się porwania i nielegalny werbunek). Problem ten angażował również Departament Wojskowy, który starał się zabezpieczyć pograniczne tereny. Naruszanie granic kraju zmusiło ostatecznie stronę polską do podjęcia inicjatywy powołania sądów pogranicznych od strony pruskiej, rosyjskiej, austriackiej oraz tureckiej³¹.

Nie mniej istotne dla Departamentu Interesów Cudzoziemskich były sprawy konsularne, związane głównie z ochroną prawną interesów obywateli polskich i obcych. Memoriały, które trafiały do kancelarii Departamentu najczęściej dotyczyły nieuregulowanych stosunków własnościowych oraz majątkowych, zwłaszcza po zmianach terytorialnych w 1772 r.³² Departament pośredniczył również w sprawach zagranicznych wierzytelności wobec obywateli polskich, w sporach z kupcami³³. Pojawiły się także kwestie prześla-

na przełomie życia gospodarczego 1764–1830, Warszawa 1947; W. Konopczyński, *Fryderyk Wielki a Polska*, Poznań 1947; J.A. Wilder, *Traktat handlowy polsko-pruski*, Warszawa 1937.

²⁹ ML, dz. VII, nr 25, AGAD, k. 48–48v.; nr 34, s. 39, 66–67.

³⁰ AKP, nr 169, AGAD, s. 45; ML, nr 25, *ibidem*, k. 94v.

³¹ ML, dz. VII, nr 25, AGAD, k. 25v i 28v; AKP, nr 169, *ibidem*, s. 26, 27; Zbiór Popielów [dalej: ZP], nr 345, *ibidem*, k. 631–631v; nr 351, k. 343.

³² Przykłady por. AKP, nr 169, AGAD, s. 4, 10, 48. Zdarzało się, że dla rozstrzygnięcia sporów granicznych wnoszono o powołanie obustronnej komisji. ML, dz. VII, nr 34, AGAD, s. 33.

³³ ML, dz. VII, nr 22, AGAD, s. 103–104; nr 30, k. 11v.; AKP, nr 169, *ibidem*, s. 24, 25, 52, 61.

dowania Polaków – katolików obrządku ormiańskiego w Stambule, o czym informował Radę w swojej korespondencji Antoni Dzieduszycki³⁴. Sporo było skarg na zabory plebani, probostw, a także próśb o zwrot mienia³⁵. Dużym sukcesem dyplomacji polskiej zakończyły się z kolei negocjacje z Portą w sprawie odzyskania (wykupu) jeńców polskich³⁶. To przykład dużego zaangażowania Departamentu Interesów Cudzoziemskich, a przede wszystkim skuteczności jego działania. Niewątpliwie praca tego organu przyczyniła się do rozwoju nowoczesnych form administrowania polityką zagraniczną państwa³⁷.

Departament Policji również nie miał łatwego zadania. Do tego stanu rzeczy przyczyniło się zapewne samo prawo z 1775 i 1776 r., które wyraźnie ograniczyło kompetencje Departamentu do miast królewskich, uniemożliwiając mu tym samym kontrolę dóbr dziedzicznych³⁸. Do najważniejszych uprawnień Departamentu należało niewątpliwie kontrolowanie dochodów i wydatków miast królewskich. Niestety kondycja finansowa miast była katastrofalna, co potwierdziła kontrola kas miejskich, przeprowadzona w drugiej połowie XVIII w. przez komisje dobrego porządku³⁹. W tej sytuacji nowa władza musiała przede wszystkim obmyślić jakiś fundusz na uporządkowanie spraw miejskich. Jeszcze w 1776 r. „król za zdaniem Rady Nieustającej” wydał prawo pt. *Warunek Nowego Korczyzna i innych miasteczek Naszych Królewskich w Koronie*⁴⁰. Prawo to pozwalało ośrodkom miejskim wykorzystywać na swoje potrzeby dochód z propinacji (wpływy z produkcji i sprzedaży alkoholu), jednocześnie zobowiązywało Departament Policji do rozliczania magistratów z ekspensy (wydatków). Była to ważna decyzja, gdyż poprzednio fundusze te przynosiły zyski przede wszystkim starostom i władzom miejskim. Odtąd skarb miejski miał centralny nadzór, co w przyszłości miało zapobiec nadużyciom, a miastom zapewnić

³⁴ ZP, nr 236, AGAD, k. 471v, 492.

³⁵ AKP, nr 169, AGAD, s. 32, 36–38.

³⁶ ZP, nr 236, AGAD, k. 449, 469v–470, 521; ML, dz. VII, nr 25, *ibidem*, k. 40v–41v; AKP, nr 169, *ibidem*, s. 30.

³⁷ Por. A. Czaja, *op. cit.*, przyp. 119, s. 394–395.

³⁸ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 74, 533.

³⁹ I. Baranowski, *Komisje porządkowe (1765–1788)*, Kraków 1907, s. 125–126; Z. Niedziałkowska, *Gospodarka finansowa Nowej Warszawy za Stanisława Augusta. Ekonomia*, [w:] *Warszawa XVIII wieku*, Warszawa 1975, z. 3, s. 151–171; W. Smoleński, *Komisja boni ordinis warszawska (1765–1789)*, Warszawa 1913, s. 9–14.

⁴⁰ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 562.

potrzebne fundusze. Dochody z propinacji miasta przeznaczają częściowo na spłatę długów, ponadto z środków tych remontowano i budowano ratusze, mosty, kładki, groble, studnie, kanały, brukowano ulice, wprowadzano oświetlenie oraz „porządki ogniowe”, stopniowo likwidowano także drewnianą zabudowę, zagospodarowywano puste place, wystawiano nowe karczmy, jatki, browary i winiarnie. Zdarzało się, choć rzadko, iż z kasy propinacyjnej udzielano kredytów⁴¹.

Pomimo oczywistych korzyści płynących z licytacji propinacji, same miasta nie zawsze były nią zainteresowane. W krótkim czasie okazało się, że aż 92 ośrodki w Koronie nie przeprowadziły licytacji propinacji⁴². Jeszcze gorzej pod tym względem było na Litwie (tylko siedem większych miast królewskich i stołowych przysłało swoje rachunki)⁴³. Działo się tak, ponieważ prawo nie zapewniło Departamentowi skutecznej egzekucji w terenie. Narzędzia jakimi dysponował to nagana lub list rekwizycyjalny. Sporo problemów było także ze starostami, którzy dopuszczali się wobec miast wielu nadużyć. Sam Departament niestety rzadko próbował bronić miasta przed uciskiem ze strony urzędu starościńskiego⁴⁴. W opinii niektórych badaczy, bilans prac tego organu z pewnością byłby korzystniejszy, gdyby wciągnięto do współpracy samych mieszczan⁴⁵.

Poza kontrolą finansów miast niezbyt dobrze wypadł również bilans prac w dziedzinie szpitalnictwa. Kiedy w 1780 r. opiekę nad szpitalami ostatecznie przejęły komisje dobrego porządku oraz Departament Policji, ponownie zabrakło przepisów wykonawczych⁴⁶.

⁴¹ ML, dz. VII, nr 21, AGAD, k. 667–667v; nr 20, s. 245.

⁴² *Zbiór rezolucji Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości jurysdykcji sądowych i obywatelów obojga narodów od sejmu 1776 do sejmu 1782 roku zebrany...*, Warszawa 1785, s. 208–210.

⁴³ ML, dz. VII, nr 142, AGAD, k. 221–221v; nr 23, k. 106–106v. Por. *Zbiór rezolucji...*, s. 220–221.

⁴⁴ T. Korzon odnotował w ciągu całej działalności Departamentu Policji tylko dwa takie przykłady. Por. i d e m, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794): badania historyczne ze stanowiska ekonomicznego i administracyjnego*, t. IV, Kraków 1897, s. 313.

⁴⁵ A. Cz a j a, *Lata wielkich nadziei: walka o reformę państwa polskiego w II połowie XVIII wieku*, Warszawa 1992, s. 147; A. Z a h o r s k i, *Początki nowoczesnej administracji u schyłku Rzeczypospolitej*, [w:] *Pamiętnik VIII Powszechnego Zjazdu Historyków Polskich, cz. I (Referaty)*, Warszawa 1958, s. 109.

⁴⁶ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 589. Por. też ML, dz. VII, nr 87, AGAD, k. 339; oraz T. S r o g o s z, *Problemy...*, s. 256.

Zasadniczym zadaniem nowych władz było powiększenie funduszy szpitalnych oraz usprawnienie ich zarządzania. W ordynacji z roku 1778 nakazano Departamentowi Policji przeprowadzenie rewizji tych szpitali, w których prowizorzy byli wybierani przez władze miejskie⁴⁷. Prowizorzy mieli być rozliczani z funduszy przeznaczonych na chorych i ubogich oraz na remonty budynków. Do corocznej kontroli finansowej prowizorów zobowiązano magistraty⁴⁸. Niestety budżet większości szpitali nadal był w fatalnym stanie, choć władze w miarę możliwości przekazywały ze skarbu państwa pewne sumy na szpitalnictwo. Doskonałym przykładem tej sytuacji był szpital Dzieciątka Jezus w Warszawie⁴⁹.

Do obowiązków policji należały również kwestie kształcenia i kontroli kwalifikacji medyków. Na plenum Rady Nieustającej 31 marca 1778 r. debatowano nad *Projektem do ustanowienia porządku dla sprawujących profesję lekarską w mieście Warszawie*⁵⁰. Pomimo sporego zainteresowania Rady projektem, nie został on ostatecznie zrealizowany. W opinii Tadeusza Srogosza Departament Policji nie dość energicznie zabiegał o wprowadzenie projektu w życie⁵¹. Niepowodzeniem zakończyła się także inicjatywa utworzenia Kolegium Medycznego. Oponowała przeciw temu przede wszystkim Akademia w Krakowie, Kolegium miało bowiem pełnić funkcję nie tylko szkoły, ale i urzędu do kontroli dyplomów oraz egzaminowania medyków⁵².

Departament Policji sporo uwagi poświęcił kwestii żebractwa i włóczęgostwa⁵³. Działania podejmowane przez władze policyjne przy współpracy z komisjami dobrego porządku zmierzały przede wszystkim do wyeliminowania nielegalnego żebractwa. Ubodzy nie

⁴⁷ Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego [dalej: BUW], nr 128, s. 38–39. O pracy prowizorów por. też W. Męczyński, *Prowizorowie szpitali w dawnej Polsce*, Warszawa 1908, s. 1–36; L. Wacholiz, *Szpitala krakowskie 1220–1920*, t. I, Kraków 1921, s. 29–30.

⁴⁸ BUW, nr 128, s. 9–10.

⁴⁹ W ekspensie za lata 1778–1780 widnieje suma 50 000 zł; Archiwum Skarbu Koronnego, nr 100, AGAD, k. 10. Por. *Raport Komisji Skarbu Koronnego*, ML, dz. VII, nr 145, *ibidem*, k. 174.

⁵⁰ ML, dz. IX, nr 21, AGAD, k. 63, 72–79v. Tekst projektu opublikował F. Giedroyc (*Rada Lekarska Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1809–1867)*, Warszawa 1917, s. 14–19). Por. T. Srogosz, *Problemy...*, s. 224–227.

⁵¹ *Ibidem*, s. 227.

⁵² A. Abramski, *Lekarze, cyrulicy, szarlatani. Stan medycyny w Polsce stanisławowskiej (1764–1795)*, Katowice 1992, s. 23.

⁵³ Por. sprawozdania Rady Nieustającej, ML, dz. VII, nr 84, AGAD, k. 278.

posiadający odpowiednich dokumentów czy też specjalnych znaczków upoważniających do jałmużny, mogli być zatrudniani do pracy, karani chłostą, a nawet wypędzeni z miasta⁵⁴. Pomimo starań władz problem narastał i stanowił poważne zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa w wielu miastach i miasteczkach.

Pomimo tych wszystkich trudności i niepowodzeń trzeba przyznać, że powstanie centralnego organu administracyjnego, jakim był Departament Policji, jednak dyscyplinowało ośrodki miejskie, zmuszało je do składania regularnych raportów i rozliczania się z wydatków. Ustanowiony dla miast fundusz propinacyjny przyczynił się w dużym stopniu do ich rozbudowy oraz poprawy porządku i stanu bezpieczeństwa. Zadania nakreślone przez Departament podjęła w późniejszym okresie Komisja Policji.

Powołanie w 1775 r. Rady Nieustającej jako centralnego ośrodka władzy dawało także nadzieję na kontynuowanie zainicjowanej jeszcze w pierwszej połowie wieku XVIII reformy wojska. Sprawami armii miał się zajmować Departament Wojskowy. Odpowiedzialność jaka spoczywała na Departamencie była ogromna, a sytuacja niezwykle trudna. Siły zbrojne Rzeczypospolitej od dawna przeżywały kryzys, podczas gdy państwa sąsiednie dysponowały stałymi, licznymi i dobrze wyszkolonymi armiami. Podstawowym problemem dla polskiej reformy był brak odpowiednich środków finansowych. Kolejne sejmy tylko podwyższały etat wojska, pomijając temat niezbędnych przecież na to funduszy⁵⁵.

Departament, pomimo braku środków finansowych, starał się zabezpieczyć interesy armii. W pierwszej kolejności zajął się, zgodnie z wytycznymi sejmu delegacyjnego, jej reorganizacją. Powstały nowe struktury wojskowe, zbliżone do europejskich⁵⁶. Sporo uwagi Departament poświęcił sprawom dyscypliny kadry oficerskiej i jej

⁵⁴ ML, dz. VII, nr 82, AGAD, k. 306; nr 69, k. 215.

⁵⁵ Np. sejm 1778 r. sprawę funduszy dla wojska odłożył do 1780 r., przeznaczając na ten cel nadwyżki skarbu koronnego. Kolejny sejm projektował tylko użycie i rozdzielenie tej nadwyżki. *Vol. leg.*, t. VIII, s. 579 i 584.

⁵⁶ A.F. Grabski [i in.], *Zarys dziejów wojskowości polskiej do roku 1864*, t. II (1648–1864), Warszawa 1966, s. 202, 208–213; M. Kukiel, *Zarys historii wojskowości w Polsce*, Londyn 1949, s. 168–171; idem, *Z dziejów organizacji wojsk polskich (1717–1864)*, Piotrków 1916, s. 11–14; T.M. Nowak, J. Wimmer, *Historia oręża polskiego 963–1795*, Warszawa 1981, s. 579–580, 581. Więcej por. K. Bucholc-Srogosz, *op. cit.*; L. Ratajczyk, *Przewyciężenie kryzysu militarnego Polski przed reformami Sejmu Czteroletniego*, Warszawa 1975; E. Rostworowski, *Sprawa aukcji wojska na tle sytuacji politycznej przed Sejmem Czteroletnim*, Warszawa 1957.

wykształceniu. Bezpośrednio nadzorował pracę wojskowych szkół, zabiegał o środki dla nich⁵⁷. W życie weszły też nowe regulaminy wojskowe⁵⁸.

Poprawie uległo zaopatrzenie armii. Departament sam zajął się dostawą broni. Zmodernizowano uzbrojenie piechoty zakupując najnowszego typu karabiny pruskie ze stemplem cylindrycznym i bagnetem na sprężynie. Dodatkowo uruchomiono w kraju kilka niewielkich manufaktur produkujących karabiny, m.in. w Kozienicach, Końskich i Podmykowie⁵⁹. Generalnie w Rzeczypospolitej brakowało państwowych zakładów zbrojeniowych. Stąd praca warszawskiej ludwisarni miała zasadnicze znaczenie⁶⁰.

Departament koordynował także sprawy związane z zakwaterowaniem i furazem. W tym celu wydawane były stosowne instrukcje i rozkazy. Nad kwaterunkiem wojska krajowego czuwała w terenie Komisja Kwaterownicza, która dbała również o stan koszar, ponosiła koszty ich reparacji i budowy⁶¹. Stosunkowo najlepiej sytuacja wyglądała w Warszawie i Kamieńcu, gdzie wyremontowano dawne i zbudowano nowe koszary. Czynione były przez władze także zabiegi o pozyskanie koszar wielkopolskich i kazimierzowskich do lokacji wojska narodowego⁶². Wysiłki te zmierzały do uwolnienia mieszkańców od uciążliwego kwaterunku wojskowego, a zarazem polepszenia dyscypliny oddziałów. Niestety Departament

⁵⁷ Bezpośrednio pod nadzorem Departamentu znalazła się, powstała w latach 1780–1781 w Warszawie, Główna Szkoła Artyleryjska. J. K a r w i n [i in.], *Z dziejów wychowania wojskowego w Polsce od początku państwa polskiego do 1939 roku*, Warszawa 1965, s. 85; S. R u t k o w s k i, *Zarys dziejów polskiego szkolnictwa wojskowego*, Warszawa 1970, s. 36.

⁵⁸ Nowe regulaminy musztry dla regimentów piechoty i dragonii oraz przeznaczone dla tychże jednostek regulaminy służby obozowej i garnizonowej znajdują się m.in. w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego [dalej: BUW], Bibliotece Narodowej w Warszawie [dalej: BN]. BUW, nr 5.9.13.1a/1adl, nr 5.9.13.1b/1adl, nr 5.9.12.30/1, nr 5.9.12.32/1; BN, nr W.1.3980, nr W.1.3984, nr W.1.3975, nr XVIII.1.3021adl. W roku 1775 został też wydany *Proceder prawny wojskowy i Artykuły wojskowe*, dokumenty, które regulowały m.in. przepisy dyscypliny i wykaz kar stosowanych w wojsku. BUW, nr 5.13.4.48; BN, nr W.1.3978. Por. też W. O r g a n i ś c i a k, *Polskie artykuły wojskowe z 1775 roku*, „Kwartalnik Historyczny” 2002, z. 1.

⁵⁹ E. R o s t w o r o w s k i, *Sprawa zaplecza przemysłowego dla armii na Sejmie Czteroletnim*, „Kwartalnik Historyczny” 1956, t. LXIII, nr 4–5, s. 45.

⁶⁰ Od chwili uruchomienia w roku 1765 do 1779 ludwisarnia wyprodukowała 73 działa i granatniki oraz 19 moździerz. A.F. G r a b s k i [i in.], *op. cit.*, s. 211.

⁶¹ ML, dz. VII, nr 87, AGAD, k. 48 i 77.

⁶² *Ibidem*, k. 49.

Wojskowy musiał dość często interweniować w związku z nadużyciami ze strony żołnierzy czy to krajowych, czy np. rosyjskich bądź pruskich.

Sporym obciążeniem dla Departamentu Wojskowego były dezercje oraz werbunek do obcych armii. Pomimo starań władz, nie udało się w pełni opanować tych patologii, które systematycznie przerzedzały i tak niezbyt gęste, szeregi regimentów. Za dezercję, zgodnie z art. 27 *Artykułów wojskowych* karano „bieganiem przez różgi”, przez 200 ludzi, 24 razy (12 na dzień)⁶³. Obywatel, który udzieliłby schronienia dezercerowi miał zapłacić 200 grzywien⁶⁴, z kolei za przeprowadzenie zbiega przez granicę można było skończyć nawet na szubienicy⁶⁵. Poważne konsekwencje groziły za werbunek do obcych armii, który był w Rzeczypospolitej surowo zabroniony⁶⁶. W tej sprawie Departament wielokrotnie wydawał rozkazy do komend stacjonujących wzdłuż granic sąsiedzkich, aby odbijały zwerbowanych, a samych werbujących aresztowały⁶⁷.

Nielegalny werbunek przynosił, podobnie jak dezercja, ogromne straty komendom polskim. Niestety, wyrównywaniu niedoborów nie sprzyjał też system uzupełnień, oparty na tzw. wolnym bębnie⁶⁸. Departament Wojskowy próbował temu zaradzić opracowując własny projekt poboru. Przewidywał on coroczny pobór jedynie 1000 rekrutów ze wszystkich dóbr i miast, którzy mieli być zwalniani po odbyciu dziesięcioletniej służby⁶⁹. Niestety Departament nie ośmielił się nawet przedstawić projektu na sejmie, zapewne z powodu wrogiego nastawienia do niego samej szlachty. Nowy system uzupełnień piechoty i dragonii opracowano dopiero w 1785 r.⁷⁰

Mimo tych problemów trzeba przyznać, że np. w przypadku akcji przeciwko zarazie wojsko sprostało zadaniom. Był to przykład dobrej współpracy pomiędzy władzami centralnymi (Radą Nieustającą, Departamentem Wojskowym, Komisją Skarbową), wojskiem

⁶³ BUW, nr 5.13.4.48, s. 26.

⁶⁴ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 101.

⁶⁵ ML, dz. IX, nr 147, AGAD, k. 63v.

⁶⁶ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 52, 67, 76, 542. Oskarżony odpowiadał przed sądem sejmowym. Z. S z c z ą s k a, *Sąd sejmowy w Polsce od końca XVI do końca XVIII wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1968, t. XX, z. 1, s. 93–123.

⁶⁷ Przykłady: ML, dz. VII, nr 20, AGAD, k. 152; ZP, nr 315, *ibidem*, k. 71; *Militaria z Jabłonny*, nr 38, *ibidem*, s. 67.

⁶⁸ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 100.

⁶⁹ T.M. Nowak, J. Wimmer, *op. cit.*, s. 579; M. Kukiel, *Z dziejów...*, s. 13.

⁷⁰ A.F. Grabski [i in.], *op. cit.*, s. 208.

a lokalną administracją i społecznością. Dzięki temu udało się sprawnie opanować zagrożenie⁷¹.

Działalność Departamentu wyraźnie dezorganizowały illacje, tj. prośby o udzielenie pomocy wojskowej. Na każde takie pismo, niezależnie od tego, czy zostało rozpatrzone pozytywnie, czy negatywnie, musiała być wydana rezolucja. W przypadku uwzględnienia illacji należało wydać rozkaz do komendy z regimentu lub chorągwi udania się w miejsce egzekucji. Była to praca, która zupełnie nie odpowiadała kompetencjom Departamentu, a wymagała dużego zaangażowania, o czym świadczą stopy ksiąg zapisanych illacjami. Tylko w ciągu jednego roku, tj. w okresie od 14 grudnia 1778 do 18 grudnia 1779 r., Departament rozpatrywał 696 próśb do egzekucji procesów, z czego odmówił w 25 przypadkach, cofnął w 2 oraz zawiesił w 12⁷². Komendanci wojska koronnego narzekali, iż: „wystarczyć nie mogą ludźmi na egzekucje wojskowe, i że wojsko regularne tym sposobem się niszczy”⁷³. Ostatecznie na mocy uniwersału z 7 kwietnia 1778 r., do każdej egzekucji przydzielano jednego żołnierza⁷⁴.

Przeciążenie Departamentu sprawami administracyjnymi wyraźnie ograniczało jego samodzielność i inicjatywę, w praktyce w dużym stopniu został on podporządkowany Królewskiej Kancelarii Wojskowej⁷⁵. Nie można jednak jednoznacznie pomniejszać jego zasług. Na podstawie decyzji Departamentu była udzielana pomoc wojskowa, zgodnie z jego rozkazami zwalczano: werbunek do obcych armii, dezercję, hultajstwo. Departament dbał też o uzbrojenie dla wojska, nadzorował edukację kadry oficerskiej itd.

Równie ważne zadania realizował Departament Sprawiedliwości. Rezolucje opracowywane w jego kancelarii, a wydawane przez Radę Nieustającą, porządkowały wiele dziedzin życia społecznego, przede wszystkim zaś normowały prace sądów. Niestety te ostatnie

⁷¹ Na temat walki z zarazą por. T. S r o g o s z, *Problemy...*, s. 160–186; i d e m, *Dżuma...*, s. 69–108; i d e m, *Udział armii koronnej w zwalczaniu epidemii dżumy w latach 1780–1781*, [w:] *Historia medycyny wojskowej na przestrzeni dziejów*, Wrocław 1995, s. 9–13.

⁷² ML, dz. IX, nr 147, AGAD, k. 100v.

⁷³ ML, dz. VII, nr 20, AGAD, k. 98.

⁷⁴ Uniwersał z 7 IV 1778 r.; *Zbiór rezolucji Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości jurysdykcji sądowych i obywatelów obojga narodów od sejmu 1776 do sejmu 1782 roku zebrany...*, Warszawa 1785, s. 213.

⁷⁵ K. Bucholc-Srogosz, *op. cit.* s. 54; A.F. Grabski [i in.], *op. cit.*, s. 206; E. Rostworowski, *op. cit.*, s. 55.

nie funkcjonowały zbyt dobrze. Zasadniczą wadą polskiego wymiaru sprawiedliwości była jego nadmiernie rozbudowana struktura oraz brak kodyfikacji prawa. Wielość sądów była charakterystyczna dla polskiego społeczeństwa stanowego⁷⁶. Ówczesne sądownictwo, rozbudowane w swych strukturach, było też niestety często niekompetentne i opieszale w działaniu. Do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości z pewnością mogła się przyczynić kodyfikacja polskiego prawa. Praca z wieloma źródłami prawodawstwa, często niespójnymi, wprowadzała w orzecznictwie sądowym spore zamieszanie⁷⁷. Jednak realna szansa na przeprowadzenie kodyfikacji pojawiła się dopiero na sejmie 1776 r. Wówczas zlecono byłemu kanclerzowi, Andrzejowi Zamoyskiemu przygotowanie projektu *Zbioru praw sądowych*⁷⁸. Przygotowany w krótkim czasie (w ciągu 20 miesięcy) projekt nie trafił jednak pod obrady kolejnego sejm, a król zdecydował się na odłożenie tej sprawy do 1780 r. Wówczas kodeks Zamoyskiego został odrzucony⁷⁹. Kolejna próba kodyfikacji została podjęta na Sejmie Czteroletnim⁸⁰.

W tej sytuacji prace podejmowane przez Departament Sprawiedliwości miały jeszcze większe znaczenie. Jednym z zadań Departamentu była próba usprawnienia działalności sądów. W tym celu

⁷⁶ Szczegóły na temat organizacji sądownictwa por. A. Abramski, *Sądownictwo podczas konfederacji w Polsce (1672–1793)*, Katowice 1986; M. Borucki, *Temida staropolska. Szkice z dziejów sądownictwa Polski szlacheckiej*, Warszawa 1979, s. 20–21; A. Falniowska-Gradowska, *Ostatnie lata działalności sądu referendarskiego koronnego (1768–1793)*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1971; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. I (Korona), Poznań 2001, s. 186; R. Łaszewski, S. Salmonowicz, *Historia ustroju Polski*, Toruń 2001, s. 60–61; Z. Szczańska, *Sąd sejmowy...*; W. Zarzycki, *Temida sejmowa. Z dziejów sądu sejmowego w Polsce przedrozbiorowej*, Warszawa 2000, s. 17–19.

⁷⁷ Treści uchwalanych konstytucji często były nieprecyzyjne oraz zawile, przy tym nawiązywały do różnych Praw np. niemieckiego, kościelnego. O rodzajach praw (ze względu na treść) por. *Wstęp do dawnego polskiego prawa sądowego. Dawne polskie prawo karne. Dawne polskie prawo prywatne, oprac. na podst. wykładów prof. J. Rafacza*, [w:] *Historia prawa polskiego*, t. I, Warszawa 1931, s. 29–32. O źródłach prawa por. T. Maciejewski, *Historia prawa sądowego Polski*, Koszalin 1998, s. 29–49.

⁷⁸ Ł. Kurdybacha, *Dzieje kodeksu Andrzeja Zamoyskiego*, Kraków 1951.

⁷⁹ AKP, nr 135, AGAD, s. 352; *Vol. leg.*, t. VIII, s. 588; A. Stroynowski, *op. cit.*, s. 151–155.

⁸⁰ *Kodeks Stanisława Augusta. Zbiór dokumentów*, wyd. S. Borowski, Warszawa 1938; A. Lityński, *Nieznane materiały do projektu kodeksu Stanisława Augusta*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1978, t. XXX, z. 2.

przeprowadzono m.in. reformę sądów oraz urzędów grodzkich, wydano przepisy porządkowe, skracające i upraszczające postępowanie sądowe, zorganizowano kancelarie, ulepszono istniejące i wprowadzono nowe rejestry spraw. Ponadto Departament na bieżąco kontrolował wszystkie instancje sądowe, które na mocy królewskich uniwersałów z lat 1775, 1777 i 1779 były zobowiązane do składania raportów ze swoich czynności⁸¹. Niestety sądy nie zawsze stosowały się do zaleceń Departamentu, który zmuszony był wydawać tzw. listy rekwizycyjalne. Dotyczyło to zasadniczo nieprzesyłania raportów oraz nieprzestrzegania kadencji sądowych.

Kadencje najczęściej nie odbywały się na skutek absencji sędziów. W konsekwencji do Departamentu Sprawiedliwości wpływały liczne skargi. Skalę problemu najlepiej obrazuje raport z 18 czerwca 1779 r., w którym czytamy, iż sądy pograniczne województwa braclawskiego nie sądziły od 1768 r., a swoją pierwszą kadencję odbyły dopiero 31 maja 1779 r.⁸² Departament starał się dyscyplinować sądy, najczęściej wysyłał do nich listy rekwizycyjne, które zobowiązywały sędziów do zjeżdżania na kadencję⁸³. Również uniwersały królewskie przypominały sędziom o ich obowiązkach, sędzia, który nie dopełniał prawa mógł być pozwany i sądzony⁸⁴.

Departament Sprawiedliwości stał także na straży pewnego porządku kompetencyjnego, tj. zakwalifikowania sprawy do właściwego organu sądowego. Ponadto dbano, aby w drodze do sprawiedliwości zachowywać odpowiednie procedury prawne oraz hierarchię administracji sądowej. Zwracano uwagę na ciągłość i właściwe tempo procesu, do kancelarii Departamentu wpływało bowiem wiele skarg na opieszałość sądów⁸⁵. Aby usprawnić sądownictwo, Departament opracował projekt pt. *Przyspieszenie Sprawiedliwości*, który został przyjęty na sesji Rady Nieustającej 13 lipca 1779 r.⁸⁶

⁸¹ S. K u t r z e b a, *Zbiór aktów do historii ustroju prawa polskiego i kancelarii sądowych województwa krakowskiego z wieku XVI-XVIII*, „Archiwum Komisji Prawniczej Akademii Umiejętności” 1909, t. VIII, nr 2, s. 252–262 i n. Por. *Zbiór rezolucji...*, s. 198–202, 227–229.

⁸² ML, dz. VII, nr 25, AGAD, k. 8–8v; AKP, nr 169, *ibidem*, s. 25.

⁸³ *Zbiór rezolucji...*, s. 183.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 171, 198, 228.

⁸⁵ Przykład, list rekwizycyjalny do ziemstwa plockiego. ML, dz. VII, nr 21, AGAD, k. 51–51v.

⁸⁶ ML, dz. VII, nr 24, AGAD, k. 32v; dz. IX, nr 160, k. 176.

Z pomocą Departamentu Wojskowego sporo zrobiono dla sprawy egzekucji wyroków. Zwalczano „zajazdy szlacheckie” i wszelkie nadużycia względem oficjalistów sądowych wykonujących swe czynności urzędowe. W postępowaniu sądowym zrezygnowano z tortur, a karę śmierci coraz chętniej zastępowano więzieniem. Ponadto oskarżony, dopóki nie udowodniono mu winy, cieszył się nadal pełnią praw. Był to przejaw, powszechnej w tym czasie, humanitaryzacji procesu sądowego, którą popierał również Departament Sprawiedliwości⁸⁷.

Ważną kompetencją Departamentu była interpretacja prawa procesowego, cywilnego oraz (w mniejszym zakresie) kryminalnego. Pozwalało to centralnej władzy kontrolować przestrzeganie prawa, a przez to wpływać na jego dalszy rozwój i konwencjonalizację. Temu służył również wydany drukiem *Zbiór rezolucji*. Rezolucje przyczyniły się do ujednoczenia praktyki sądowej, dawały gwarancję pewności prawnej oraz – jak zauważył Aleksander Czaja – w niektórych działach, np. prawa rzeczowego, były wyrazem postępowych tendencji społeczno-ekonomicznych⁸⁸.

W sumie trzeba przyznać, iż sytuacja wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej uległa za rządów Departamentu Sprawiedliwości zdecydowanej poprawie. Trudno jednak zgodzić się do końca z tezą Feliksa Konecznego, który pisał: „sądownictwu polskiemu tych czasów nie można nic zarzucić”⁸⁹.

Działalność Departamentu Skarbowego przyniosła również państwu pewną stabilizację finansową. Wprowadzie budżet nadal dysponował ograniczonymi środkami, ale po 1778 r. sytuacja zaczęła się stopniowo poprawiać, pojawiły się pewne nadwyżki, które można było wykorzystać⁹⁰. Sporo trzeba było jeszcze zrobić w kierunku

⁸⁷ Por. A. Lityński, *Myśl humanistyczna w Polsce czasu Oświecenia. Prawo karne materialne*, [w:] *Z dziejów sądu i prawa*, red. A. Lityński, Katowice 1992. Por. też S. Pławski, *Zagadnienie prawa karnego w dziełach Monteskiusza*, [w:] *Monteskiusz i jego dzieło. Sesja naukowa w dwusetną rocznicę śmierci, 27–28 października 1955*, red. J. Bardach, K. Grzybowski, Wrocław 1956, s. 168, 171.

⁸⁸ A. Czaja, *Lata...*, s. 152.

⁸⁹ F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce (w zarysie)*, Wilno 1924, s. 212.

⁹⁰ Podatki i cła uchwalone w roku 1775 okazały się niezmiennie aż do 1788 r. Dochód skarbowy wzrósł pod koniec okresu, w porównaniu z rokiem 1768, półtora raza, a więc (biorąc pod uwagę uszczuplony obszar i stan zaludnienia kraju) wysiłek społeczeństwa się podwoił. W sumie osiągnięto sumę 12 500 000 złp. W rzeczywistości planowano większe dochody, ok. 24 000 000 złp. W. Konopczyński, *Dzieje Polski...*, s. 651.

konwencjonalizacji skarbów Korony i Litwy. Szanse na osiągnięcie tych celów dawało pojawienie się w roku 1775 centralnej władzy wykonawczej.

Analizując protokoły prac Rady Nieustającej i jej Departamentu Skarbowego łatwo jednak zauważyć, iż w sferze skarbowości nadal dominowały komisje skarbowe, a ściślej – Komisja Skarbu Koronnego. Była ona inicjatorem większości istotnych spraw podejmowanych w Departamencie czy na plenum Rady. Na tak silną pozycję w nowej strukturze władz pozwalały Komisji jej kompetencje, które po 1776 r. uległy jeszcze rozszerzeniu⁹¹. Jeśli dodać do tego sprawny aparat administracyjny na szczeblu lokalnym i dość skuteczną egzekucję w terenie to trudno się dziwić, że Komisja zachowała tak rozległą autonomię. Jednak w momencie ustanowienia nowej, centralnej władzy – Departamentu Skarbowego – pojawiła się przez moment możliwość utraty przez Komisję tej ugruntowanej pozycji. Niestety konstytucje z 1775 i 1776 r. nie podporządkowały jej ostatecznie Departamentowi, nie rozgraniczono również w sposób wyraźny funkcji obu władz. W praktyce w wielu kwestiach występował zbieg kompetencji. Dualizm zadań z pewnością nie sprzyjał pełnemu wykorzystaniu przez Departament posiadanych uprawnień ani tym bardziej umocnieniu jego autorytetu. Brakło mu też skutecznej egzekucji. Widać to dobrze na przykładzie relacji z Komisją Skarbu Litewskiego⁹². Departamentowi do końca nie udało się wyegzekwować od niej terminowych, solidnych raportów i rachunków. I chociaż formalnie górował nad komisją, w rzeczywistości momentami pozostawał bezradny.

W ocenie Aleksandra Czai i Romana Rybarskiego, Departament niewiele wnosił do działalności Rady Nieustającej⁹³. Jedynie Marian Drozdowski wskazał na jego zasługi w zakresie ujednoczenia okresu finansowego w obu skarbach, koronnym i litewskim. Pod-

⁹¹ *Vol. leg.*, t. VIII, s. 554; R. Rybarski, *Skarbowość Polski w dobie rozbiorów*, Kraków 1937, s. 31 i in.

⁹² Departament wielokrotnie w latach 1778–1780 upominał Komisję Litewską, wysyłał do niej listy rekwizycyjne. Chodziło przede wszystkim o wypłacanie na bieżąco asygnowanych do skarbu litewskiego sum (także wypłaty tych zaległych) oraz przesłanie w terminie rachunków por. ML, dz. VII, nr 21, AGAD, k.151–151v, 329, 376–376v; nr 23, k. 137; nr 25, s. 30v–31; nr 33, k. 52–52v, 54; nr 34, k. 56–57. Na działalność Komisji Litewskiej duży wpływ miał podskarbi Antoni Tyzenhauz. Więcej por. S. Kościółkowski, *Antoni Tyzenhauz podskarbi nadworny litewski*, t. I, Londyn 1970, s. 381–406.

⁹³ A. Czaja, *Lata...*, s. 267; R. Rybarski, *op. cit.*, s. 19.

kreślił także jego znaczenie w koordynowaniu i kontroli działań obu komisji⁹⁴. Trzeba przyznać, że kontrola ta dyscyplinowała komisje, co było potrzebne szczególnie w przypadku Komisji Skarbu Litewskiego. Ponadto warto zauważyć, że gospodarka skarbowa w tym czasie, mimo pewnych niedociągnięć, funkcjonowała bez porównania korzystniej niż w okresach poprzednich.

Istotny był także fakt, iż ustanowienie Departamentu Skarbowego pozwoliło na skupienie w jednym organie władzy całości spraw skarbowo-finansowych państwa. Niewątpliwie był to krok w kierunku unifikacji obu skarbów – Korony i Litwy. W ten sposób działalność Departamentu przygotowała grunt dla przyszłej Komisji Skarbowej Rzeczypospolitej Obojga Narodów.

Konkludując, trudno jednoznacznie ocenić działalność Rady Nieustającej i jej Departamentów w latach 1778–1780. Jako centralny organ władzy wykonawczej Rada mogła sprawnie rządzić Rzeczypospolitą. Niestety w praktyce ograniczało ją obowiązujące prawo, ponadto nie była jedyną władzą w państwie. Obok administracji centralnej nadal funkcjonowały komisje: Edukacyjna, skarbowe, szpitalne, Likwidacyjna, Rozdawnicza itd. Niestety nie wszystkie zostały w 1776 r. podporządkowane Radzie, jak np. Komisja Edukacji Narodowej⁹⁵. Nie rozgraniczono wyraźnie kompetencji Departamentów Rady i niektórych niższych organów władzy jak np. Departamentu Skarbowego i komisji skarbowych. Poza zasięgiem władzy Rady pozostały liczne miasta prywatne, poddani chłopcy oraz finanse królewskie. Zabrakło także odpowiednich środków oraz przepisów umożliwiających skuteczną egzekucję nowej władzy. Przeciwnie Radzie Nieustającej od samego początku aktywnie występowała opozycja. Ponadto należy pamiętać o protektoracie Rosji, która była zainteresowana utrzymaniem w Rzeczypospolitej *status quo*. Te wszystkie okoliczności sprawiły, że Rada nie była w stanie do końca sprawnie funkcjonować. Niemniej był to organ, który wykonywał na bieżąco mnóstwo pracy administracyj-

⁹⁴ M. D r o z d o w s k i, *op. cit.*, s. 86–87; i d e m, *Początki prawa budżetowego w Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1978, t. XXX, z. 1, s. 139.

⁹⁵ Podporządkowanie komisji wielkich Radzie Nieustającej nie było dostatecznie sprecyzowane. Niestety, konstytucja 1776 r. nie rozgraniczyła wyraźnie kompetencji komisji i departamentów Rady. Por. *Vol. leg.*, t. VIII, s. 532. Decyzje Rady bojkotowała zwłaszcza Komisja Wojskowa Koronna, pozostająca pod wpływem hetmanów Ksawerego Branickiego i Seweryna Rzewuskiego. Por. Z. S z c z a s k a, *Odpowiedzialność rządu...*, s. 66–67.

nej. Działania te przynosiły dla kraju pewne korzyści, a niektóre inicjatywy stały się niewątpliwie podwaliną pod przyszłe reformy.

KATARZYNA MILIK

Remarks concerning the functioning of the Permanent Council in the years 1778–1780

The Permanent Council was the first central executive authority in the history of the Republic of Poland. It was really significant for the development of Polish administration because, in that way, a new form of authority was established. What is important, the Permanent Council was claimed to be able to help the Republic of Poland to deal with the anarchy.

However, the term of office 1778–1780 clearly indicated that the Council was not able to rule the country independently and effectively. First of all, it was caused by the law and the activity of Commissions (called: The Great Commissions) which significantly restricted the Council. The activity of the Great Commissions often collided with competencies of particular departments of the Council, for example, the Revenue Commission with the Revenue Department. In addition, there were not adequate regulations enabling effective activity of the central authority. In fact, a great number of the Council's initiatives remained only on a paper. Moreover, as a „tool of Petersburg”, the Permanent Council was attacked by patriotic circles since the very beginning. It was mainly criticized for the range of its entitlements. The opposition was afraid of the strong Council's rule that could threaten freedom of the Nobility. It was even postulated to abolish the Council.

In spite of all, it is admitted that activity of the Permanent Council was beneficial for the country and it allowed to develop modern forms of administration.