



Lech Mażewski

POLSKA JAKO JUNIOR PARTNER?

**Szkice o polityce polskiej od elekcji
Stanisława Augusta do upadku PRL**

universitas

**POLSKA JAKO
JUNIOR PARTNER?**

Lech Mażewski

P O L S K A J A K O J U N I O R P A R T N E R ?

**Szkice o polityce polskiej od elekcji
Stanisława Augusta do upadku PRL**

Kraków

© Copyright by Lech Mażewski and Towarzystwo Autorów i Wydawców
Prac Naukowych UNIVERSITAS, Kraków 2022

ISBN 978-83-242-3804-0
e-ISBN 978-83-242-6641-8
TAiWPN UNIVERSITAS

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Toczko-Rak

Pomysł okładki
Jan Sadkiewicz

Na okładce
*Antoni Brodowski (?), Koronacja cesarzowej i królowej Aleksandry przez
Mikołaja I w Zamku Królewskim w Warszawie 24 maja 1829, 1829,
Muzeum Narodowe w Warszawie*

www.universitas.com.pl

Wstęp

Zebrane w niniejszym tomie szkice o polskiej polityce z ostatniego dwu i pół wieku łączy myśl, na którą bodajże jako pierwszy zwrócił uwagę Niccolò Machiavelli, iż istnieją dwa światy: świat osobistej moralności jednostek i świat politycznej organizacji, oparte na funkcjonowaniu dwóch różnych kodeksów etycznych. Myśl o istnieniu dwóch rodzajów etyki rozwinął Max Weber. Jego zdaniem polityk powinien kierować się etyką odpowiedzialności, a nie etyką przekonań. Działanie zgodnie z zasadami etyki odpowiedzialności oznacza, że wyżej cenimy sobie skutki działań niż wartości, jakie leżą u ich podłoża. Inaczej jest w wypadku etyki przekonań. Tu ważne są przede wszystkim intencje i wartości, których się broni. A jeśli skutki są złe, odpowiedzialnością obarcza się innych. Weber uważał, że w polityce ten drugi sposób myślenia i działania przynosi wyniki katastrofalne.

Myśl Machiavellego i Webera o istnieniu dwóch etyk uświadamia nam, że według innych kryteriów powinniśmy oceniać zachowania Polaka w roli obywatela, żołnierza, naczelnego wodza i polityka, co szczególnie ważne jest w odniesieniu do Polski popadającej od początku XVIII wieku w zależność od Rosji. Od Polaka-obywatela wymagać powinniśmy przede wszystkim pracy dla dobra Ojczyzny, od Polaka-żołnierza – poświęcenia, dyscypliny i gotowości złożenia ofiary z własnego życia na polu bitwy. Obowiązkiem Polaka jako wodza jest zapewnienie żołnierzowi dobrego dowodzenia w trakcie staczanych przezeń wojen. Wreszcie Polak wchodzący w rolę polityka powinien podejmować decyzje – kierując się interesem narodowym, bez oglądania się na względy obcych potencji czy ideologiczne rojenia – czy należy w ogóle toczyć wojnę, organizować powstanie, a może raczej korzystać z możliwości, jakie daje istnienie własnego państwa – nawet nie w pełni niepodległego czy suwerennego. Polaka-naczelnego wodza, a przede wszystkim Polaka-polityka obowiązują reguły wynikające z etyki odpowiedzialności. Jeśli skutkiem działań politycznych jest klęska, to nie wolno za nią odpowiedzialnością obciążać innych. Odpowiedzialność ponoszą ci, którzy podejmowali decyzje. Nie jest

również wytłumaczeniem, że ktoś chciał dobrze, walczył o niepodległość Polski, a wyszło jak zwykle.

Rozważania o rodzajach etyki szczególnie ważne są w kontekście stosunków polsko-rosyjskich, polsko-sowieckich czy polsko-pruskich/niemieckich. Tu nigdy nie można pozwolić sobie na myślenie życzeniowe, bo czeka nas kolejna klęska. Trzeba akceptować rzeczywistość geopolityczną taką, jaka ona jest. Etyka odpowiedzialności musi absolutnie zdominować etykę przekonań. Kto w polityce działa po to, by „dać świadectwo” jakimś wartościom, ten z reguły sprowadza nieszczęścia na zbiorowość, w imieniu której występuje, i dlatego, ostatecznie rzecz biorąc, postępuje nieetycznie. Polityk może kierować się tylko etyką odpowiedzialności – niekiedy musi brać odpowiedzialność nawet za cudze czyny.

W okresie od wielkiej wojny północnej z początku XVIII wieku właściwie do zakończenia drugiej wojny światowej Polska stawiała przed koniecznością cesji części swego terytorium, żeby utrzymać niepodległość, względnie nie dopuścić do rezygnacji z suwerenności. Mogło nawet chodzić o pomniejszenie zakresu niepodległości albo oddanie pewnych uprawnień przysługujących z tytułu suwerenności w celu utrzymania dalszego istnienia państwa. Łatwiej wszak w sprzyjających okolicznościach międzynarodowych odzyskać utracone terytorium lub zrzucić ograniczenia niepodległości czy suwerenności, niż walczyć o odbudowę utraconego państwa. To dylematy, które należało rozstrzygać w ramach etyki odpowiedzialności, pozostawiając na boku etykę przekonań.

Osobną sprawą do rozwiązania w okresie istnienia Księstwa Warszawskiego, a później Królestwa Polskiego, było stworzenie nowego ustroju agrarnego na wsi poprzez zniesienie poddaństwa, wyrugowanie pańszczyzny oraz uwłaszczenie chłopów. Bez tego nie było możliwości stworzenia wszechstanowego narodu. To także była zatem sprawa solidarności narodowej i elementarnego interesu narodowego. Tu jednak etyka odpowiedzialności za los zbiorowości przegrała ze szlacheckim egoizmem; problemów włościan nie rozwiązały polskie władze państwowe, uczyniły to głównie czynniki obce.

W Polsce wreszcie zazwyczaj nie rozumie się słów św. Pawła, że władza nie bez kozery nosi miecz. W krytycznych sytuacjach etyka odpowiedzialności nakazuje z niego korzystać, bo niekiedy trzeba użyć siły wobec współobywateli, jeśli chce się uniknąć większego nieszczęścia; zapobieżenie temu nieszczęściu w dostateczny sposób legitymowałoby zachowanie rządzących. Inaczej mogłoby się okazać, że Polacy nie nadają się do rządzenia, że potrzebny jest ktoś, przeważnie obcy czynnik, kto powinien nami rządzić.

Używania siły bynajmniej nie wyklucza także etyka przekonań, ale na jej gruncie skutki takiej decyzji są zazwyczaj fatalne i nikt nie chce brać później za nie odpowiedzialności.

Część szkiców pomieszczonych w tej książce była publikowana w prasie, pozostałe zostały przygotowane na użytek niniejszego tomu. Nawet w wypadku tekstów już drukowanych poddane one zostały – często daleko idącym – poprawkom. Jako historyk prawa dużo piszę na temat poszczególnych rozstrzygnięć ustrojowych czy prawnych, bo w nich często ujawnia się podjęta wcześniej decyzja polityczna.

W niniejszym tomie staram się przybliżyć najważniejsze momenty z dziejów Polski począwszy od XVIII wieku, kryteria ich oceny czerpiąc z zasad etyki odpowiedzialności, które powinny były także przyświecać protagonistom opisywanych wydarzeń. Są to sprawy bardzo dyskusyjne, a mój pogląd na nie może mieć charakter mocno subiektywny. Wątpię bowiem, aby istniała jakaś obiektywna wersja historii, poza ustaleniami co do zaistnienia (lub nie) jakichś faktów. Historia to przede wszystkim kwestia narzucanej nam narracji. Nie mając wystarczającej siły, aby tego dokonać, mogę jedynie swoje stanowisko poddać pod rozagę czytelnika. Ostatecznie to do niego należy osąd.

Gdańsk, koniec sierpnia 2021

I.

Suwerenność i niepodległość państwa polsko-litewskiego w XVIII wieku z Polską lat 1944–1989 w tle

Suwerenność oznacza formalną (prawną) niezależność państwa od jakiegokolwiek innej władzy wewnątrz (w sprawach wewnętrznych) i na zewnątrz państwa (w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi). Suwerenność można określić jako całowładność i samowładność państwa. Całowładność to tyle, co stwierdzenie, że cała władza państwowa zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz należy do państwa. Samowładność zaś oznacza, że władza państwowa jest sprawowana przez państwo samodzielnie. Suwerenność państwa to taki stan prawny, w którym państwo ma pełnię i wyłączność sprawowanej przez siebie władzy, czyli że wszelkie decyzje, tak w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej, podejmuje samo. Państwo, które zgadza się na takie rozwiązania prawne, by część decyzji, związanych z jego funkcjonowaniem była podejmowana bez jego udziału czy też wbrew jego woli, przestaje być suwerenne. Dziś jednak często można spotkać się ze stanowiskiem, że wyzbycie się przez państwo części elementów suwerenności wcale nie jest równoznaczne z jej utratą. Pogląd ten bywa jednak kwestionowany, gdyż zaciera istotę suwerenności państwa w rozumieniu Jeana Bodina, a jeszcze bardziej Thomasa Hobbesa.

Czy będąc suwerennym, państwo nie ulegnie naciskom innego państwa, instytucji finansowej czy grupy interesu? Może tak się zdarzyć. Suwerenność oznacza bowiem tylko tyle, że inni (kimkolwiek by byli) nie mają żadnego prawnego wpływu na decyzję, którą podejmuje państwo. Od pojęcia suwerenności należy zatem odróżnić pojęcie niepodległości. Terminy te są często mylone, ze szkodą dla jasności wywodów. Posługując się terminem niepodległość, chcemy dokonać opisu politycznej rzeczywistości, stwierdzić, jak

naprawdę wygląda położenie państwa albo na ile jakaś społeczność niepaństwowa jest w stanie kierować swoim losem, a nie jedynie odnosić się do sfery prawa. Pełna niepodległość oznaczałaby tu tyle, co faktyczne korzystanie przez państwo z możliwości zawartych w prawnym pojęciu suwerenności. Ale w przeciwieństwie do tej ostatniej, niepodległość jest stopniowalna i dlatego może istnieć państwo nie w pełni niepodległe.

W wyniku wojny północnej (1700–1721) państwo polsko-litewskie znalazło się w sferze dominacji rosyjskiej. Oznaczało to istotne ograniczenie naszej niepodległości, z utrzymaniem wewnętrznego bezwładu włącznie, ale z jednoczesną gwarancją zachowania integralności terytorialnej. Ograniczeniu niepodległości na rzecz Rosji nie towarzyszyło jednak żadne uszczuplenie suwerenności w znaczeniu prawnym. O nikłym zakresie niepodległości państwa polsko-litewskiego może świadczyć chociażby interwencja Rosji po elekcji Stanisława Leszczyńskiego w 1733 roku. Po osadzeniu na tronie w Warszawie kolejnego przedstawiciela dynastii Wettynów nie nastąpiło jednak żadne ograniczenie suwerenności państwa ani nie doszło do rozbioru, a wojska rosyjskie opuściły granice Rzeczypospolitej.

Można stwierdzić, że do momentu wstąpienia Stanisława Antoniego Poniatowskiego na tron w 1764 roku państwo polsko-litewskie doświadczało ograniczenia niepodległości na rzecz Petersburga, ale bez formalnego ograniczenia suwerenności państwowej: ani w stosunkach zewnętrznych, ani wewnętrznych.

Od października 1767 do marca 1768 roku obradował sejm, zwany delegacyjnym, jako że powołał pełnomocną delegację, limitując swoje obrady do czasu zakończenia jej prac. Po użyciu przez Rosjan przemocy wobec części posłów i senatorów dokonano równouprawnienia różnowierców. Jeśli chodzi o dążenia reformatorskie, to postawiono im granicę w postaci ustanowienia „wiecznych i niezmiennych” praw kardynalnych [od *cardine* (zawias) lub *cardinalis* (główny)]. Nawiązano w ten sposób do ukształtowanej w XVII i pierwszej połowie XVIII wieku koncepcji, iż podstawowe wolności szlacheckie są stałe i żadnej zmianie podlegać nie mogą. Prawa kardynalne z 1768 roku formułowały zasadę, że wiara katolicka jest w Polsce panującą, przewidywały karalność apostazji, stanowiły, iż król i królowa mieli być katolikami (art. I). Dalsze postanowienia odnosiły się głównie do wolności szlacheckich. Potwierdzono w niezmiennej formie wolną elekcję dokonywaną *viritem*, przywilej *neminem captivabimus*, dożywotność urzędów i nieusuwalność urzędników, wyłączność sprawowania urzędów przez szlachtę, obowiązek czuwania przez kanclerzy nad zgodnością z prawem aktów królewskich

wychodzących z kancelarii. Ukoronowaniem wszystkich wolności szlacheckich było zawarte w art. XXI prawo odmowy posłuszeństwa królowi w razie złamania przez niego praw i przywilejów stanowych szlachty. Władzy królewskiej w prawach kardynalnych poświęcono stosunkowo niewiele miejsca. Ubezpieczały one prerogatywy monarsze oraz uznawały króla za jeden ze stanów Rzeczypospolitej. Następnie zajęto się utrzymaniem jedności wszystkich ziem państwa, gwarantując przy tym warunki unii polsko-litewskiej, przywileje pruskie, inflanckie i kurlandzkie. W art. XII odnoszono się do praw szlachty dysydenckiej i dyzunickiej, co określone zostało osobnym aktem polsko-rosyjskim. Prawa kardynalne gwarantowały zasadę wyłączności posiadania dóbr ziemskich przez szlachtę, całość własności szlacheckiej i poddaństwo chłopów. Ważną nowością było odebranie szlachcie władzy nad życiem i śmiercią poddanych. Poddanego, w razie popełnienia przez niego przestępstwa zagrożonego karą śmierci, sędzić powinien sąd ziemski lub grodzki albo sąd miejski w większym mieście. W art. XX wprowadzono karę śmierci za zabójstwo bez względu na stan przestępcy i ofiary.

Jerzy Michalski o postanowieniach praw kardynalnych w sprawie położenia chłopów pisał: „Nie miało to większego znaczenia praktycznego, ale było jedyną (obok pozbawionego również takiego znaczenia czwartego artykułu Konstytucji 3 maja pt. *Chłopi włościanie*) ustawą na ich korzyść wydaną przez szlachecki sejm”. Podkreślę raz jeszcze, że uczynił to sejm działający pod presją rosyjskiego ambasadora Nikołaja Repnina.

Tak określone prawa kardynalne, stając się kolejną sztywną konstytucją Rzeczypospolitej po artykułach henrykowskich z 1573 roku, uzyskały gwarancję cesarzowej Katarzyny II, co różniło je od pierwszej polskiej konstytucji pisanej.

Istnienie gwarancji nie jest tożsame z powstaniem stosunku o charakterze protektoratu w znaczeniu prawa międzynarodowego, jak niekiedy się sądzi. Gwarancja jest aktem jednostronnym, sporządzonym *in favorem tertii*. Gwarant wie zawsze dokładnie, czego ma bronić i jak daleko sięgają jego zobowiązania. Istnienie gwarancji cesarzowej oznaczało ograniczenie w sensie prawnym suwerenności państwa polskiego w stosunkach wewnętrznych, a nie tylko, jak dotychczas, faktycznej niepodległości. Można było jednak zrezygnować z istnienia gwarancji, tak jak kiedy indziej poproszono o jej udzielenie, choć w tym przypadku należałoby raczej powiedzieć, że zgodzono się pod presją na jej przyjęcie.

To było rzeczywiste *novum* w sytuacji państwa polsko-litewskiego, bo po raz pierwszy pojawiło się ograniczenie suwerenności, na razie tylko

w stosunkach wewnętrznych. Niczego takiego nie było w dziejach Polski lat 1944–1989, aczkolwiek rządzący od przełomu lat 40. i 50. XX wieku musieli trzymać się wzorca sowieckiego socjalizmu. Miało to jednak charakter faktyczny, nie było natomiast przedmiotem regulacji prawnomiędzynarodowej; w dużym stopniu usankcjonowano ten stan rzeczy przepisami prawa wewnętrznego z nowelą Konstytucji PRL z 10 lutego 1976 roku na czele. Regulacje prawne przewidujące „budowę socjalizmu” czy pogłębianie „demokracji socjalistycznej” były dość uciążliwe, ale w zakresie realnego sprawowania władzy coraz mniej istotne. Po proklamacji stanu wojennego 12/13 grudnia 1981 roku nikt spośród rządzącej elity nie zwracał sobie już tym głowy – mimo utrzymującej się retoryki odwołującej się do zawartości martwej już ideologii marksistowsko-leninowskiej.

Po wielu sporach, próbach szukania kompromisu między interesami różnych odłamów magnaterii i naciskach ze strony ambasadorów państw rozbiorowych, 8 kwietnia 1775 roku przedstawiono sejmowi nową konstytucję ujętą w zbiór praw kardynalnych, objętych gwarancją wszystkich mocarstw rozbiorowych, a nie tylko Rosji, jak to było w 1768 roku. Oznaczało to, że już nie tylko Rosja, ale i pozostałe państwa rozbiorowe naruszały suwerenność Rzeczypospolitej w sprawach wewnętrznych. Gwarancje z 1775 roku miały te same cechy prawne, co gwarancja cesarskiej z 1768 roku. Wśród praw kardynalnych wprowadzono pewne zmiany, jak zakaz obioru syna i wnuka króla (szło o niedopuszczenie do powstania dynastii), wyłączenie z elekcji kandydatów cudzoziemskich (co uderzało w Wettynów) czy ustanowienie Rady Nieustającej.

Od 1768 roku do momentu zwołania sejmów w 1788 roku mieliśmy zatem do czynienia z inną sytuacją publicznoprawną Polski niż przed powołaniem Poniatowskiego na tron, gdyż faktycznemu ograniczeniu niepodległości zaczynały towarzyszyć także prawne ograniczenia suwerenności państwa, na początek w stosunkach wewnętrznych. O ile w 1768 roku gwarantem praw kardynalnych była jedynie cesarzowa Rosji, o tyle w 1775 roku w takiej roli wystąpiły wszystkie mocarstwa rozbiorowe.

I tak 20 października 1788 roku sejm podjął uchwałę o organizacji stu-tysięcznej armii; pieczę nad nią oddano wyłonionej z sejmu komisji woj-skowej, z pominięciem Departamentu Wojskowego Rady Nieustającej, do której dotąd to należało. Samą Radę Nieustającą zlikwidowano 19 stycznia 1789 roku, co było równoznaczne z wypowiedzeniem przez Polskę gwarancji z 1775 roku. Zrzucając kuratelę mocarstw rozbiorowych, Polska odzyskiwała suwerenność w stosunkach wewnętrznych, stając się jednocześnie w pełni niepodległym państwem.

W 1790 roku zawarty został sojusz polsko-pruski, który miał na celu zabezpieczenie niepodległości i suwerenności Rzeczypospolitej. Tym razem sejm nie chciał poczynić żadnych ustępstw terytorialnych na rzecz monarchii Hohenzollernów (chodziło o cesję Gdańska i Torunia). Odmowę motywowano względami patriotycznymi, tłumacząc, że nie frymarczy się terytorium Polski. Niewątpliwie był to przejaw etyki przekonań, a nie rzeczywistej odpowiedzialności za państwo, skoro chciano pozyskać osłonę Berlina w trakcie dokonywania reformy ustroju Polski. Zręczna polityka Austrii, która nie dała się Prusom uwikłać w wojnę, a także wycofanie się Wielkiej Brytanii z projektowanej koalicji antyrosyjskiej spowodowało uwiąd sojuszu polsko-pruskiego. Być może zresztą sam sojusz miał służyć Berlinowi jedynie temu, aby prowadząc do konfliktu między Polską a Rosją, stworzyć warunki do kolejnego rozbioru? Historycy mają różne zdania w tej sprawie, acz jest oczywiste, że sojusz polsko-pruski z 1790 roku w żadnym stopniu nie przyczynił się do obrony niepodległości i suwerenności państwa polskiego.

Po przegranej w 1792 roku wojnie polsko-rosyjskiej w obronie Konstytucji 3 maja, ponownie na porządku dziennym pojawiła się kwestia statusu publicznoprawnego Rzeczypospolitej. Była ona przedmiotem obrad ostatecznego przed upadkiem państwa polsko-litewskiego sejmu w Grodnie w 1793 roku.

W trakcie obrad sejmu grodzieńskiego znowu uchwalono prawa kardynalne – były one gwarantowane przez Rosję i jedynie za jej zgodą mogły być zmieniane, co wynikało z zawartego polsko-rosyjskiego aliansu. W ten sposób ponownie naruszeniu uległa suwerenność wewnętrzna resztek państwa polsko-litewskiego. Prawa kardynalne z 1793 roku wyraźnie nawiązywały do tych z 1775 roku, ale uwzględniono w nich też pewne rozwiązania przyjęte przez sejm w latach 1788–1791. Zwraca uwagę wielokrotnie podkreślany dualizm polsko-litewski, zniesiony zresztą na gruncie Konstytucji 3 maja, który od początku XVIII wieku był już oczywistym anachronizmem.

Na koniec obrad sejmu nadeszła pora na zawarcie aliansu z Rosją, o co Poniatowski bezskutecznie zabiegał od momentu wejścia na tron. Tym razem sprawa ta została załatwiona bez większego trudu. Król 16 października 1793 roku podpisał ów traktat, sam uczestnicząc wcześniej w jego redagowaniu.

W art. 2 aliansu utrzymywano w mocy dotychczas podpisane umowy polsko-rosyjskie, a w art. 3 zawarte zostały wzajemne gwarancje stanu posiadania i obowiązek niesienia pomocy w razie napaści. W art. 4 przewidywano przyznanie zwierzchnictwa nad wojskiem przedstawicielowi armii liczniejszej, zatem *eo ipso* rosyjskiej. Cesarstwo uzyskało prawo wprowadzenia, po uprzedzeniu rządu polskiego i otrzymaniu *son aveux*, wojska na terytorium

Rzeczypospolitej (art. 7). Polska zobowiązała się zawierać umowy tylko za wiedzą i zgodą Rosji (art. 11). Sprawy polsko-litewskie w państwach, w których nie było polskich przedstawicieli dyplomatycznych, pozostawiono do załatwiania przedstawicielom Rosji (art. 14). Nadto Rosja gwarantowała konstytucję i prawa kardynalne, przy czym Polska zobowiązała się nie wprowadzać żadnych zmian bez wiedzy i zgody Rosji (art. 15).

Zawarty układ polsko-rosyjski z pewnością nie miał charakteru równoprawnego, bo zbyt wielka była różnica potencjałów między stronami, żeby było to możliwe. Doprowadzenie do podpisania tego aliansu nie było jednak „równoznaczne z inkorporacją Polski do Rosji na prawach kolonii”, jak twierdził Władysław Konopczyński. Wtedy szło Rosji raczej o ustanowienie *pactum protectionis* wobec Rzeczypospolitej, a nie jej aneksję. Zdaniem Lecha Antoniowicza „treścią protektoratu międzynarodowego jest całkowite lub prawie całkowite pozbawienie protegowanego kompetencji w sprawach zewnętrznych, a z reguły także mniejsze lub większe ograniczenie jego kompetencji w sprawach wewnętrznych”. Czy z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 1793 roku?

Z pewnością analizowany alians polsko-rosyjski stanowił przykład powstania protektoratu międzynarodowego. Oba byty: protegowany (Polska) i protektor (Rosja) istniały uprzednio jako państwa suwerenne, gdyż Polska na początku obrad sejmu, na przełomie lat 1788/1789, odrzuciła gwarancje mocarstw rozbiorowych; zachowana została – mimo wszystko – suwerenność protegowanego oraz zawarto umowę przyszłego protegowanego z przyszłym protektorem. Analizowany przypadek za podstawę miał umowę międzynarodową; z natury rzeczy mogła ona zostać wypowiedziana na warunkach i w terminach w niej przewidzianych, albo zerwana w razie niewykonywania przez jedną ze stron zaciągniętych w niej zobowiązań.

Co do treści układu polsko-rosyjskiego, to nie oznaczał on zupełnej zależności Polski od Rosji. Protektor nie prowadził spraw zagranicznych protegowanego na zasadzie wyłączności, ani na takiej samej zasadzie nie odpowiadał za jego obronę. Polska pozostawała w tym sensie suwerenna, że odstąpiła od wykonywania pewnych atrybutów suwerenności, nie tracąc jednak prawa cofnięcia udzielonych uprawnień. Poza dyskusją jest zatem, że nastąpiło ograniczenie wykonywania suwerenności państwa polsko-litewskiego na rzecz Cesarstwa Rosyjskiego, ale warto zauważyć, że to, co dotychczas miało charakter faktycznej utraty niepodległości, zostało usankcjonowane prawnie. Polska w 1793 roku stawała się rosyjskim protektoratem; nie musiało to być trwałe rozwiązanie publicznoprawne, gdyż takim instytucja protektoratu międzynarodowego nie jest.

Oczywiście traktaty polsko-sowieckie, zarówno z 21 kwietnia 1945 roku, jak i z 8 kwietnia 1965 roku oraz umowa z 14 maja 1955 roku, powołująca Układ Warszawski, nie przyniosły Polsce tego rodzaju ograniczeń suwerenności zewnętrznej, jak było to przewidziane w aliansie polsko-rosyjskim z 1793 roku. Mimo wszystko jednak w 1793 zerwaniu nie uległa ciągłość państwa polsko-litewskiego, czego niektórzy dopatrują się w wypadku państwa polskiego po 1944/1945 w stosunku do stanu prawnego sprzed 1 września 1939 roku. Dopiero dwa lata później, w 1795 roku, zapadnie decyzja o ostatecznym rozbiórze Rzeczypospolitej i wtedy dopiero skończy się byt publicznoprawny państwa polsko-litewskiego.

Warto zauważyć, że mimo występowania tych faktów ustrojowopoli-tycznych, nikt nie ośmiela się twierdzić, że wiek XVIII jest okresem nieistnienia państwa polsko-litewskiego. Aż do momentu ostatniego podziału w 1795 roku zachowuje ono ciągłość – mimo pomniejszonego zakresu niepodległości i formalnych ograniczeń suwerenności tak w sensie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Powinno pozwolić nam to spojrzeć na problem suwerenności i niepodległości Polski w latach 1944/1945–1989 oraz zagadnienie ciągłości wobec państwa istniejącego przed 1 września 1939 roku w bardziej wyważony sposób, niejako w duchu Tacytowskiego *sine ira et studio*. Bowiem, patrząc szerzej, od zakończenia wojny północnej, której najważniejszym elementem było zwycięstwo Rosji nad Szwecją w bitwie pod Połtawą w 1709 roku, do upadku Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej pod koniec 1989 roku tylko trzy razy Polska stawiała się państwem w pełni niepodległym i suwerennym – w latach 1788–1792, 1831 i 1918–1939 – a i to po krótkiej euforii kończyło się dla nas katastrofą.

II.

Rozpoczęcie rozbioru Polski jako sukces Prus

W wyniku wojny północnej (1700–1721) państwo polsko-litewskie stało się obszarem dominacji rosyjskiej. Oznaczało to istotne ograniczenie naszej niepodległości, włącznie z utrzymaniem wewnętrznego bezwładu, ale z jednocześnie gwarancją zachowania integralności terytorialnej. Imperialna polityka Piotra Wielkiego zakładała, że cała Rzeczypospolita ma być pod wyłącznym protektoratem Rosji. Doskonale sens Piotrowego system politycznego ujmuje Szymon Askenazy: „Pierwotna dążność rosyjska, już za Piotra W. skierowana ku najrozleglejszym, największym widokom wszech europejskim od linii Bałtyku aż do Dardanelów, ogarniała wszystką bez wyjątku Rzpltę (...) polega też wtedy przede wszystkim na ścisłym, zazdrośnym przestrzeganiu, póki jeno było można nie tyle uprzywilejowanej, lecz wyłącznej – własnej woli jedynego superarbitra w sprawach Rzplitej; objawiała się tutaj z całą konsekwencją w duchu wyłącznej, jednostronnej gwarancji i protekcji, mającej przygotować grunt dla wyłącznej w następstwie unii albo wcielenia: to też wtedy, w pierwotnej swej postaci, owa kierownicza dążność rosyjska, wyłączając z góry dopuszczenie do spółudziału jakiegokolwiek innego postronnego uczestnika, obracała się tym samem naprawdę i świadomie (...) przeciw wszelkiej myśli podziału. Wprost na odwrót, na takiej właśnie myśli podziałowej wspierała się od początku XVIII stulecia polityczna dążność pruska”.

U schyłku panowania Augusta III sytuacja Rzeczypospolitej wyglądała następująco. Główne cele polityki Prus na terenie dzisiejszej Polski – czyli najpierw zdobycie Prus Królewskich, a później Wielkopolski w celu uzyskania bezpiecznych granic, broniących zarówno Berlin, jak i Królewiec, przed potencjalną groźbą polskiej inwazji – pozostają w zasadniczym konflikcie z imperialnymi dążeniami Rosji. Petersburg zamierzał nadal sprawować nad

państwem polsko-litewskim wyłączną hegemonię i tym samym przeciwny był zaspokojeniu ambicji terytorialnych państwa Hohenzollernów. Wiedeń z kolei był gotów przyłączyć do swojej domeny co się dało, gdyby tylko zaistniała taka możliwość.

W drugiej połowie XVIII wieku imperatywem polityki Rosji stało się zniszczenie imperium tureckiego i zapewnienie sobie nie tylko szerokiego dostępu do Morza Czarnego, ale również zdobycie Konstantynopola. Rzeczpospolita miała tu do odegrania rolę przedmurza, chroniącego Rosję od strony ewentualnej koalicji turecko-prusko-austriackiej. Tym bardziej więc Petersburg był gotów bronić we własnym interesie integralności terytorialnej Polski. Rosja chciała korzystać z zasobów naszych południowo-wschodnich terytoriów w przyszłej rozgrywce z Turcją. Aby to zapewnić, Katarzyna II była gotowa traktować Polskę jako państwo na poły sojusznicze, na poły zwasalizowane i zawrzeć z nami formalny alians. Taki program zakładał możliwość pewnego wyrwania Warszawy z letargu. „Nie całkowita anarchia, lecz rząd Rosji uległy; nie demilitaryzacja, lecz armia posiłkowa. Katarzyna II spodziewała się osiągnąć ten cel przy pomocy Stanisława Augusta” – pisał Emanuel Rostworowski. Przed Polską pojawiła się w ten sposób szansa na rozpoczęcie procesu reform wewnętrznych, ale w ramach utrzymania geopolitycznego *status quo*.

Stanisław Antoni Poniatowski wstąpił na tron w 1764 roku jako przedstawiciel stronnictwa książąt Czartoryskich („familii”). Stanowiło to sporą niespodziankę, bo to przecież jeden z książąt Czartoryskich (Michał albo August) szykował się do bycia następcą drugiego Wettyna, ale decyzja Katarzyny II była inna. W jej interesie było mieć w Warszawie słabszego niż silniejszego króla, bez własnego zaplecza politycznego i większych wpływów wśród szlachty. Miało to na celu większe uzależnienie go od siebie. Mimo że udało się cesarzowej w dużym stopniu osiągnąć zamierzony cel, to jednak nowy monarcha starał się zachować pewną niezależność, czemu towarzyszył często, choć nie zawsze, polityczny realizm.

„Familia” od dłuższego czasu sądziła, że poparcie ze strony Rosji, łącznie z obecnością jej wojsk na terytorium Polski, pozwoli na dokonanie reform, umożliwiających wydobyć kraj z zacołania i anarchii. Nie zastanawiano się jednak nad oczywistymi kosztami tego przedsięwzięcia. Uważano, że skoro w ramach systemu Piotrowego wschodnie mocarstwo nie miało pretensji terytorialnych wobec Polski, trwająca od ponad pół wieku dominacja Rosji z odsunięciem państw niemieckich, a przede wszystkim Prus, zdawała się być nienaruszalna, a poprzednie próby zbrojnego wyzwolenia się spod prze-

wagi Petersburga (choćby po elekcji Stanisława Leszczyńskiego w 1733 roku, w czym czynny udział brali książęta Czartoryscy), były nieudane – to że nadal tak będzie. Inaczej mówiąc, godząc się na rosyjską interwencję, uważano ją za nieuchronny koszt rozpoczęcia procesu reform, który jednak nie powinien pociągnąć za sobą negatywnych konsekwencji o ustrojowym bądź terytorialnym charakterze.

Na sejmie konwokacyjnym w 1764 roku z programową mową w sprawie reform wystąpił Andrzej Zamoyski, przedstawiciel „familii”, który mówił o „uszcześliwieniu kraju” poprzez rozwój gospodarki, stworzenie nowoczesnej oświaty (z kierującym nią urzędem – Komisją Edukacji), rozbudowę administracji i usprawnienie działań państwa na wszystkich polach. W odniesieniu do naprawy sejmowania wspierał się w swoim wywodzie świeżo opublikowanym, kolejnym już tomem dzieła księdza Stanisława Konarskiego *O skutecznym rad sposobie*.

Pierwsze reformy z lat 1764–1766 objęły przede wszystkim usprawnienie działań sejmu, głównie poprzez uchwalenie regulaminu obrad i pewne ograniczenie *liberum veto*. Przyjęto założenie, że niektóre mniej ważne sprawy, nazwane umownie materiałami ekonomicznymi, będą rozstrzygane większością głosów. Do innych, czyli materii *status*, o większym znaczeniu, do których zaliczono również podatki, utrzymana zostanie zasada jedno-myślności. Wszystkie te sprawy zostały szczegółowo określone w trakcie sejmu z lat 1767–1768. Podjęto próbę usunięcia szlachty-gołoty z sejmików, ale uczyniono to niekonsekwentnie, gdyż pozostawiono tak zwanych familiantów, należących do herbów szlachty osiadłej.

Zajęto się również budową nowożytnej administracji. Utworzono dwa centralne urzędy zorganizowane kolegialnie, osobne dla Korony i dla Litwy: Komisję Skarbową i Komisję Wojskową. Członków jednej i drugiej – poza przewodniczącymi-ministrami, którzy wchodziłi do nich z urzędu – wybierał sejm na okres dwóch lat z poczwórnej liczby kandydatów przedstawionych przez króla. Komisje Wojskowe zajmowały się wojskiem, ale wkrótce – wbrew intencjom ustawodawcy – zostały zdominowane przez hetmanów, co spowodowało ich wadliwe funkcjonowanie. Bardzo szeroki zakres kompetencji miały Komisje Skarbowe, z których szczególną rolę odegrała Komisja Koronna. Do jej zadań, obok spraw fiskalnych, należało prowadzenie prac nad rozbudową infrastruktury, a zatem komunikacji i transportu (budowa dróg i uszlupianie rzek), a także popieranie przemysłu i handlu. Członkowie Komisji Koronnej pełnili też obowiązki z zakresu sądownictwa w sprawach handlowych i skarbowych, obejmujące wszystkie stany, i zorganizowali po

raz pierwszy w Polsce dość liczny i odpowiednio kierowany zawodowy aparat administracyjny.

Mogło się wydawać, że państwo polsko-litewskie rzeczywiście zyskało szansę na ewolucyjną naprawę wewnętrznych stosunków, a potem na zwiększanie zakresu swojej niepodległości. Działo się to wszystko przy wsparciu Rosji i obecności jej wojsk na terytorium Rzeczypospolitej. Armia cesarska miała zatem pozytywne znaczenie dla rozpoczęcia procesu reformowania naszego państwa. Boleć należy jedynie nad tym, że Polska w połowie XVIII wieku była w stanie takiego upadku, że rozpoczęcia procesu odrodzenia nie dało się inaczej osiągnąć.

Wiadomo, że w polityce, a szczególnie w sprawach międzynarodowych, nie ma nic za darmo – obowiązuje zasada *do ut des*. Ze swojej strony Katarzyna II oczekiwała regulacji zatartej granicy, zgody na ustanowienie rosyjskiej protekcji nad prawosławnymi, którzy zamieszkiwali ziemie Rzeczypospolitej, oraz rozstrzygnięcia roszczeń dotyczących zbiegłych poddanych. Najtrudniejsza do załatwienia – ze względu na fanatyzm religijny szlachty – była sprawa równouprawnienia różnowierców. Przynajmniej, że nie były to wygórowane oczekiwania. Stanisław August i „familia” jednak zgodnie uważali, że nie trzeba się rewanżować władczyni Rosji za pomoc w rozpoczęciu programu reform ustrojowych, można traktować to jako rzecz niezobowiązującą. To był, oczywiście, fatalny błąd. W rezultacie cesarzowa poczuła się oszukana, bo przecież wywiązała się z przyjętego zobowiązania.

Frustrację Katarzyny II nasilał fakt, iż negocjacje w sprawie zawarcia przymierza z Polską postępowały niemrawo. Jerzy Michalski wyjaśniał: „Idea aliansu wyrażająca współdziałanie obu państw na arenie międzynarodowej, idea, której zdawał się sprzyjać wspólny interes: zachowanie terytorialnej integralności Polski, stawała się postulatem coraz mniej realnym. Jego urzeczywistnienie bowiem utrudniały coraz bardziej sprzeczności, jakie stwarzała i w jakie wikała się polityka dworu petersburskiego, nasilając swą ingerencję w wewnętrzne sprawy Rzeczypospolitej. Istotną przeszkodę, zwłaszcza w fazie wcześniejszej, stanowiła też postawa strony polskiej, nie nawykłej do uczestnictwa w grze dyplomatycznej i stąd mało elastycznej taktycznie, a przede wszystkim zbyt, mimo wszystko, optymistycznie oceniającej własne położenie”. Ostatecznie do zawarcia owego aliansu doszło dopiero pod koniec obrad sejmu w Grodnie w 1793 roku, co nastąpiło zdecydowanie za późno i na warunkach, które mogły budzić oburzenie.

Rosja, przekonawszy się, że nie osiągnie swych celów przy pomocy króla i książąt Czartoryskich, zdecydowała się doprowadzić do powstania konfederacji różnowierczych i wciągnąć do gry opozycję starszlachecką, która w 1767 roku w Radomiu zawiązała konfederację generalną. Zajmował się tą sprawą ambasador Nikołaj Repnin. Ze względu na stanowisko szlachty w sprawie równouprawnienia dysydentów była to kombinacja karkołomna. Przywódcom szlacheckim pozwolono jednak (do czasu) łudzić się nadzieją detronizacji Stanisława Augusta i powrotu saskiego *ancien regime*'u.

Od października 1767 do marca 1768 roku obradował sejm zwany delegacyjnym, z racji powołania przez niego pełnomocnej delegacji, limitującej obrady do czasu zakończenia jej prac. Po wielu gwałtach rosyjskich na posłach i senatorach dokonano równouprawnienia różnowierców, co jednak w przyszłości nie miało negatywnego wpływu na polskie sprawy. Jeśli chodzi o dążenia reformatorskie, to postawiono im granicę w postaci ustanowienia „wiecznych i niezmiennych” praw kardynalnych. W ramach praw kardynalnych doszło między innymi do równouprawnienia dysydentów. Michalski pisał: „Bez trudu przeprowadzona przez delegację sejmową reorganizacja na cudzoziemską modłę autoramentu polskiego została na ostatniej sesji, na wieść o zawiązaniu konfederacji barskiej, wycofana z zatwierdzonych już przez sejm konstytucji”. Była to wielka strata z punktu widzenia możliwości powiększenia zakresu niepodległości Polski.

Tak określone prawa kardynalne, stając się kolejną sztywną konstytucją Rzeczypospolitej po artykułach henrykowskich z 1573 roku, uzyskały gwarancję Katarzyny II, co różniło je *in minus* od pierwszej polskiej konstytucji pisanej. Najważniejsze, że mimo udzielenia gwarancji nie doszło do całkowitego cofnięcia dzieła naprawy państwa, gdyż utrzymane zostały w zasadzie podstawowe reformy lat 1764–1766, takie jak ograniczenie *liberum veto* czy utworzenie kolegialnych organów administracji – komisji skarbowych i wojskowych.

Postanowienia sejmu delegacyjnego oznaczały sprowadzenie sejmów „wolnych” do funkcji kontrolowania władzy wykonawczej i zajmowania się trzeciorzędnymi sprawami zaliczanymi do materii ekonomicznych. Istotną działalność prawodawczą podejmować mogły jedynie sejmy skonfederowane, pod warunkiem zgody cesarzowej jako gwarantki ustroju Rzeczypospolitej. W ówczesnej sytuacji politycznej samo zresztą skonfederowanie sejmu wymagało jej pozwolenia.

Konfederaci radomscy otrzymali więc od Rosji znacznie mniej, niż mogli oczekiwać. Opozycja starszlachecka czuła się oszukana, a co ważniejsze –

upokorzona. Nie tylko bowiem nie doszło do detronizacji znienawidzonego króla, ale nastąpiło równouprawnienie dysydentów. Ponadto reformy z lat 1764–1766 w dużym stopniu zostały utrzymane przez prawa kardynalne. W odpowiedzi na niedotrzymanie przez Repnina wcześniejszych obietnic 29 lutego 1768 roku w Barze na Podolu nastąpiło zawiązanie kolejnej konfederacji, której pierwotnym hasłem było: „Wiary świętej katolickiej własnym życiem i krwią bronić”. Później dopiero pojawił się element walki z rosyjską dominacją o niepodległość Rzeczypospolitej.

Niecałe dwa miesiące później, 24 marca, zebrała się rada senatu, na której postanowiono prosić Rosję o przysłanie wojsk na Podole oraz zdecydowano o wysłaniu tam pułków królewskich. W walkach z konfederatami uczestniczyły wojska Rzeczypospolitej, chociaż wykazywały się znacznie mniejszym zaangażowaniem niż oddziały rosyjskie. „Król [bowiem] także w pewnym stopniu sprzyjał konfederatom; uważał, że jeżeli błądzą, to przez ignorancję, ale w większości wypadków kierują się patriotyzmem i chcieliby odzyskać niezależność narodową: »są Polakami, a więc powinienem próbować ich bronić i właśnie to robię«” – pisze Krystyna Zienkowska, cytując władcę. Podobnie zachowanie Stanisława Augusta tłumaczył Adam Zamoyski – jego zdaniem „był (on) niechętny w sprzymierzaniu się z Rosjanami przeciwko jakiegokolwiek grupie Polaków”.

Czy w momencie zawiązania się konfederacji barskiej zaczął się toczyć wśród polskich elit spór: najpierw dokonać wewnętrznych reform, aby po wzmocnieniu się później w sprzyjających okolicznościach zewnętrznych powiększać zakres niepodległości państwa, czy też należy postępować odwrotnie: najpierw dążyć do pełnej niepodległości państwa, gdyż tylko wtedy możliwa będzie wewnętrzna reforma? Tak nie było. Barzanie nie przedstawili żadnego alternatywnego planu reform, a występowali jedynie przeciwko dotychczasowym dokonaniom w imię obrony praw religii katolickiej i ograniczenia niepodległości Polski przez Rosję. Dopiero u schyłku konfederacji biskup Adam Krasieński wystąpił z takim planem, ale nie miało to już żadnego praktycznego znaczenia. Krótko mówiąc, u barzan obrona starszlacheckiego *ancien regime*’u przenikała się z walką o zrzucenie dominacji Petersburga, ale o modernizacji państwa nie było mowy.

Dnia 6 października 1768 roku Turcja wypowiedziała Rosji wojnę. W tym momencie Repnin zaproponował Stanisławowi Augustowi, aby Polska przystąpiła do tego konfliktu zbrojnego, a król objął funkcję generalissimusa armii carskiej. „Stanisław August odmówił, wysuwając trudności formalno-prawne, a w głębi serca uważając wojnę turecką za »jedyny środek ofiarowany Polsce

przez Opatrzność, aby strząsnąć jarzmo rosyjskie» – oceniał Rostworowski. Latem 1769 roku Michał Wołkoński, nowy ambasador rosyjski, ponownie zaproponował królowi i książętom Czartoryskim zawiązanie rekonfederacji i przystąpienie Rzeczypospolitej do wojny. I tym razem spotkał się z odmową. Na początku 1771 roku znowu doszło do zmiany rosyjskiego ambasadora: do Warszawy przybył Kaspar Saldern, który zwrócił się do rodziny Czartoryskich z propozycją utworzenia konfederacji przeciw barzanom. Ostrzegł jednocześnie, że całkowita bierność władz Rzeczypospolitej grozi rozbiorem Polski. „Czartoryscy byli głęboko przekonani, że są to puste pogrożki i że Rosja we własnym interesie nigdy do rozbioru nie dopuści. Raz jeszcze Warszawa odmówiła wystąpienia przeciw Barowi, a było to już ostatnie wezwanie” – ponownie trzeźwo oceniał Rostworowski.

Wspólna walka z Rosją przeciwko barzanom, bardziej efektywna niż w rzeczywistości, oraz podjęcie razem wojny przeciw Turcji – to były najlepsze, jakie miał do wyboru król, możliwości. Stąd nie można zgodzić się ze stanowiskiem Władysława Konopczyńskiego, który głosił, że użycie przez króla wojsk koronnych w walce z konfederatami oznaczałoby, „iż koronowany rozkazodawca polską ręką nieświadomie wbijał ów zaborczy nóż jeszcze głębiej”.

Stanisław Mackiewicz twierdził, że: „Gdyby w tych czasach, przed zwycięstwami rosyjskimi nad Turkami, które zaczęły się dopiero jesienią 1769 roku, nie było w Polsce konfederacji barskiej, Polska musiałaby się wyemancypować spod przemocy rosyjskiej i wejść na drogę reform i powiększania wojska, jak to się stało w podobnej sytuacji za Sejmu Wielkiego”. Wspomniana próba emancypacji Rzeczypospolitej spod rosyjskiej hegemonii skończyła się w 1793 roku kolejnym rozbiorem. Czy przypadkiem nie byłoby tak samo w sytuacji, o której pisał konserwatywny publicysta?

Dnia 5 sierpnia 1772 roku w Petersburgu doszło do podpisania trójstronnego traktatu rozbiorowego między Rosją, Prusami i Austrią. Wśród uczestników podziału na zasadzie równowagi uwzględniono Austrię, która zresztą rozpoczęła proces zajmowania ziem polskich. Wtedy z ust Katarzyny II wyrwało się zapytanie: „Czemuż by wszyscy nie mieli brać tak samo?”. Dopuszczenie do rozbiorów oznaczało klęskę polityki rosyjskiej, trudną do określenia korzyść Austrii i wielki sukces Prus. Tym razem nie było już Piotra Wielkiego, który w 1709 roku nędznemu królowi pruskiemu Fryderykowi I na propozycję rozbiorową odpowiedział w swojej stoczniowej niemczyźnie: *es nicht praktikabel*. Prawdą jest jednak, że po jakimś czasie zaczęły się pojawiać w Petersburgu głosy przeciwnie, postulujące aneksję części

terytorium Rzeczypospolitej. Taka myśl zawarta była także w instrukcji dla ambasadora Rosji po śmierci drugiego Wettyna, ale to przecież nie to samo, co zgoda na rozbiór Polski z udziałem mocarstw niemieckich.

Monarchia Fryderyka II powiększyła swoje terytorium o upragnione od dawna Prusy Królewskie bez wojny, praktycznie bez użycia siły, nawet bez większego wysiłku finansowego. Był to istny majstersztyk dyplomatyczny! Prowadził tę rozgrywkę osobiście król Prus i jego brat Henryk. Koszty rozbioru poniosła wyłącznie Rosja, a więc strona najmniej tym zainteresowana. Wybuch i trwanie konfederacji barskiej były bez wątpienia jednymi z powodów, dla których cesarzowa zgodziła się na zniszczenie dzieła Piotra, wprowadzającego się do powolnego wchłaniania przez Rosję całej Polski (który to zamiar wszakże nie oznaczał automatycznego wykonania). Ostatecznie zależało to od zachowania samych Polaków, od zrozumienia, w jakiej sytuacji znajduje się państwo, czemu nie sprzyjały wszelkie patriotyczne gesty.

Czy doszłoby do rozbioru, gdyby nie brak zdecydowania Stanisława Augusta i książąt Czartoryskich? Warunkiem uratowania Polski przed katastrofą rozbioru było zdecydowane przeciwstawienie się króla barzanom i przystąpienie do wojny z Turcją. Król jednak nie był w stanie zrezygnować z marzeń o natychmiastowym uzyskaniu większej niezależności od wschodniej protektorki i dlatego odrzucił propozycje, jakie przedstawili mu Repnin oraz jego następcy na stanowisku rosyjskiego ambasadora w Warszawie. „Zajął stanowisko bierne, po cichu zaś sprzyjał konfederatom. Nie wiążąc się jawnie z żadną ze stron konfliktu, z góry przekreślał możliwość odegrania w nim czynnej roli i udziału w zwycięstwie – bez względu na to, do kogo by ono należało. Losy Rzeczypospolitej rozstrzygnąć się więc miały bez jej udziału” – trafnie pisze Tadeusz Cegielski. Inaczej oceniał postawę Poniatowskiego Konopczyński, który uważał, iż bardziej aktywną polityką „król nie pociągnąłby nikogo, naraziłby kresy zachodnie, nałożyłby głowę, a nie ocalił Polski”. Wywód kończył niejasną konkluzją: „Oczywiście bierność też jej ocalić nie mogła”. Co mogło w takim razie uchronić Polskę przed podziałem?

Polska polityka Piotra Wielkiego legła w gruzach. Rosja nie chciała rozbioru, ale mimo to cesarzowa zrealizowała podziałowe projekty Fryderyka II. Po załamaniu się polityki Piotra zwyciężyła koncepcja nowego systemu, który miał otoczyć uszczuploną – chociaż ciągle pozostającą pod rosyjską dominacją – Rzeczpospolitą zwartym kręgiem mocarstw związanych wspólnictwem rozbiorowym. W nowym systemie sytuacja państwa polskiego uległa pogorszeniu, Rosja przestawała bowiem być naturalnym obrońcą integralności terytorialnej. Co więcej, „Skoro tylko Rosya, w osobie cesarzowej Katarzyny,

raz wyrzekła się Piotrowej oryentacji wszechpolskiej, dając natomiast zgodę na pierwszy trójszędzi podział – już odtąd konsekwentnie w drugim i trzecim podziale stała po prostu na zasadzie etnograficzno-militarnej” – podkreślał Askenazy. Naturalnym nakazem polskiej polityki stawało się przeczekanie cesarzowej, a każdy kolejny konflikt z nią mógł oznaczać dalsze straty, może nawet upadek państwa. Rozbudzony apetyt terytorialny Prus ciągle przecież nie był zaspokojony, a i koterie petersburskie trudno było uznać za syte polskich ziem.

Konopczyński stawiał tezę, iż to właśnie „konfederacja barska »konającą ocaliła ojczyznę«. Ona ją uratowała w sercach. »Horsztyński« ruszył w pole, nie wiedząc dobrze, o co ma walczyć, aby w oczyszczającym chrzcie krwi dowiedzieć się w obliczu śmierci, że cierpi i ginie nie za liberum veto ani za prawo uciskania chłopów czy różnowierców, lecz za całość i niepodległość ojczyzny”. W rezultacie Polska „mimo klęski wielokrotnego rozbioru, przebudzona, odmłodzona, zahartowana – jak to przepowiedział Rosjanom kanclerz Czartoryski – została Polską”. Tezę, że to właśnie konfederacja barska uratowała Polskę przed zagładą, należy uznać za cokolwiek błędną. Bez podjęcia reform wewnętrznych przez Stanisława Augusta, wspieranego przez „familie”, byłoby to niemożliwe. Głównie dzięki temu Polska pozostała Polską, bo wtedy rozpoczęło się odrodzenie w upadku, jak głosi tytuł wielotomowej pracy Tadeusza Korzona.

Po wybuchu konfederacji barskiej zarówno Stanisław August, jak i książęta Czartoryscy okazali się antyrosyjskimi patriotami, odmawiając współpracy z Petersburgiem oraz nie zważając przy tym na apetyty terytorialne Berlina. Zabrakło politycznej konsekwencji w działaniach rozpoczętych elekcją ostatniego króla Rzeczypospolitej. A i umiejętności w zakresie uprawiania polityki okazały się zbyt nikłe, żeby Polska mogła wyjść bez strat po rozpoczęciu procesu reformy państwa, przy jednoczesnym zbrojnym sprzeciwie szlachty. Ale tak nie musiało być. Wystarczyło, aby monarcha wraz z „familia” w bardziej realistyczny sposób prowadzili politykę wobec Rosji, uwzględniając rzeczywiste położenie państwa polsko-litewskiego. Na okazywanie większej niezależności i walkę o pełną niepodległość przyszedłby czas po wzmocnieniu potencjału Rzeczypospolitej.

III.

Rada Nieustająca (1775–1776). Pierwszy rząd przed upadkiem Rzeczypospolitej Polskiej

Po zduszeniu konfederacji barskiej (1768–1772) na porządku dziennym stały dwie sprawy. Po pierwsze, chodziło o to, aby Rzeczypospolita zawarła traktaty cesyjne z państwami rozbiórczymi, a po wtóre, temu, co pozostało z państwa polsko-litewskiego, należało nadać nowy ustrój. Pod presją mocarstw rozbiorowych zwołano w Warszawie na 19 kwietnia 1773 roku sejm nadzwyczajny. Jako że za postawę patriotyczną uważano bojkot takiego sejmu, wiele sejmików zerwano, zaś niektóre doszły do skutku wskutek czynnego poparcia ze strony okupujących Polskę wojsk. Mimo to posłami zostały nie tylko osoby popierane przez zaborców.

Rosja, przy solidarnym współdziałaniu państw niemieckich (Prus i Austrii), zachowała przemożny wpływ na mające wkrótce nastąpić wydarzenia. Czynniki decydujące w Petersburgu postanowiły odwołać się do precedensu z 1767 roku, czyli utworzyć konfederację generalną na bazie wojewódzkich związków konfederackich i następnie, po skonfederowaniu sejmu, wyłonić delegację mającą pełnomocnictwa do działania w imieniu izb. W takiej sytuacji nie obowiązywałoby *liberum veto*.

Z braku poparcia w narodzie szlacheckim nie udało się zrealizować pierwszego zamysłu; stąd postanowiono zorganizować konfederację wyłącznie sejmową. I tak 16 kwietnia 1773 roku, a więc trzy dni przed otwarciem sejmu, 60 posłów i 9 senatorów podpisało akt konfederacji. Jej marszałkiem został Adam Poniński, o którym Jerzy Michalski trafnie pisał, że to „człowiek dla osobistych korzyści gotowy do wszystkiego”. Po złamaniu kilkudniowego oporu posła Tadeusza Reytana i kilku jego towarzyszy, usiłujących nie dopuścić do skonfederowania sejmu, i po przegłosowaniu minimalną większością

inspirowanej przez Stanisława Augusta opozycji przeciw wyłonieniu delegacji z pełnomocnictwami do zawarcia traktatów rozbiorowych i ułożenia nowego ustroju państwa, sejm zalimitował swoje obrady do 15 września 1773 roku. Jednak w tym terminie nie udało się zakończyć prac delegacji. Izby zbierały się jeszcze siedmiokrotnie na sesjach plenarnych w celu uchwalenia dalszej prorogacji. W trakcie ich trwania wygłaszano patriotyczne mowy i poddawano krytyce działania delegacji – w praktyce jednak nie miało to większego znaczenia. Do zawarcia traktatów cesyjnych doszło we wrześniu 1773 roku.

Uporanie się ze sprawami ustrojowymi zajęło znacznie więcej czasu, stąd prace delegacji trwały do 19 marca 1775 roku. Adam Zamoyski, biograf ostatniego króla Rzeczypospolitej, pisał, że Stanisław August „[m]iał nadzieję, że po okrojeniu Polski (państwa rozbiorowe – przyp. L.M.) mogą pozwolić jej na skuteczniejszą formę rządów. Utrata ziem miałaby wówczas swoje pozytywne strony”. Innego zdania była imperatorowa Katarzyna. Działający w jej imieniu nowy ambasador baron Otto Magnus von Stackelberg „miał przekształcić strukturę ustrojową w taki sposób, by poplecznicy Rosji służyli jej celom, lecz nie mogli skutecznie sprawować rządów”. W celu realizacji tego zamierzenia wybrano ludzi bez oparcia w narodzie szlacheckim i niezdolnych postąpić wbrew woli ambasadora Rosji. Do tego grona dołączyli niedawni współpracownicy króla, tacy jak bracia August i Antoni Sułkowscy, a znaleźli się w nim nawet przedstawiciele „famili” Czartoryskich. W ten sposób Poniatowski został mocno osłabiony w staraniach o możliwie dobry w istniejących warunkach ustrój Rzeczypospolitej.

Właściwie wszyscy ówczesni protagoniści, zarówno ci pozostający na usługach Stackelberga, jak i uczestnicy konfederacji barskiej, czy wreszcie monarcha, uważali, że Polsce potrzebny jest jakiś rodzaj stałej władzy wykonawczej, choć różnili się między sobą znacząco w kwestii tego, jak miała być ona zbudowana i czyim interesom służyć. Stanisław August w celu wzmocnienia państwa zamierzał rozwinąć istniejące instytucje ustrojowe przy ich odpowiedniej modyfikacji, chociaż marzył mu się system rządów gabinetowych na wzór brytyjski.

Już ksiądz Stanisław Konarski, autor dzieła *O skutecznym rad sposobie* (1761–1763), proponował wskrzeszenie czegoś w rodzaju rady przybocznej przy królu, funkcjonującej w XV wieku, wypartej później przez rozwój izb sejmowych. Do pomysłu tego nawiązał Andrzej Zamoyski podczas sejmu konwokacyjnego w 1764 roku. Sam Stanisław August proponował kolejnym ambasadorom Rosji w Warszawie stworzenie stałej rady na bazie odnowionej przez siebie rady senatu, ale Petersburg odrzucał te sugestie. Wreszcie

w 1772 roku Rosja przychyliła się do tego pomysłu, szukając takiego rozwiązania ustrojowopolitycznego, w którym żadne stronnictwo nie uzyskałoby przewagi. Pozostało do rozstrzygnięcia, jaki kształt przybierze ten pierwszy stały rząd Rzeczypospolitej i czy będzie on narzędziem w ręku króla, czy instrumentem panowania oligarchii magnackiej; oczywiście, w obu przypadkach pozostawać miał pod kontrolą Rosji.

Stanisław August przystąpił ostatecznie do konfederacji sejmowej pod łaską Ponińskiego, ale sprzeciwiał się, aby wyłoniona przez sejm delegacja miała prawo uchwalenia konstytucji dla Rzeczypospolitej; tą sprawą miał zająć się sejm *in pleno*. Ostatecznie delegacja otrzymała nie tylko uprawnienie do podpisania traktatów rozbiorowych, ale także szeroko określone kompetencje legislacyjne, w tym ustrojodawcze. W obu jednak przypadkach miało następować zatwierdzenie przez izby decyzji przyjętych przez delegację.

Latem 1773 roku delegacja utworzyła podkomisję do prac nad projektem nowego rządu. Była ona zdominowana przez zwolenników Ponińskiego. Zamoyski pisał tak: „Zgodnie z poglądem, że Stanisław powinien mieć najwyżej »cień władzy«, komisja wyobrażała sobie monarchę jako pieczętkę do zatwierdzania decyzji rządzącej rady, wynagradzaną sześcioma milionami złotych z listy cywilnej”. Poniński widział siebie jako kogoś w rodzaju władcy absolutnego, stojącego na czele rady. Nie był tylko pewien, jaki tytuł byłby odpowiedni do tej roli. Proponował „trybuna”, potem „mówcę”, potem „wielkiego oratora” (i w tym czasie nakłonił sejm do przyznania mu tytułu książęcego).

Król odpowiedział na to anonimową publikacją, w której zalecał równowagę – na wzór brytyjski – między silną władzą królewską a zreformowanym sejmem o rozszerzonych prawach. Nie wydaje się, żeby *hic et nunc* monarsza propozycja była możliwa do realizacji; konieczne było zaproponowanie czegoś, co miałoby większy związek z realiami ustrojowymi ówczesnej Rzeczypospolitej i mogło uzyskać akceptację ościennych mocarstw.

Po wielu sporach, próbach szukania kompromisu między interesami różnych odłamów magnaterii i naciskach ze strony ambasadorów państw rozbiorowych, 8 kwietnia 1775 roku przedstawiono sejmowi nową konstytucję ujętą w zbiór praw kardynalnych, objętych gwarancją wszystkich mocarstw rozbiorowych, a nie tylko Rosji, jak w 1768 roku. Została ona przyjęta i w rezultacie 11 kwietnia zakończyły swoje prace tak sejm, jak i wyłoniona przezeń deputacja.

Rezultatem prac ustrojodawczych lat 1773–1775 było powołanie do życia Rady Nieustającej jako pierwszego stałego rządu przed upadkiem Rzeczy-

pospolitej. W jej skład wchodził król, prymas, 2 biskupów, 11 senatorów, 4 ministrów i 18 posłów, w tym marszałek sejmu – łącznie 37 osób. Działała ona za pośrednictwem 5 departamentów (Wojskowego, Skarbowego, Policji, Sprawiedliwości i Interesów Cudzoziemskich), z których każdy liczył 8 członków. Członkowie Rady byli wybierani co 2 lata przez sejm i senat, zachowując $\frac{1}{3}$ poprzedniego składu, co miało gwarantować ciągłość pracy. Jednak obsada poszczególnych departamentów należała do samej Rady, a nie do króla czy izb. Decyzje zapadały większością głosów i król nie mógł ich odrzucić, zaś jemu samemu przysługiwał podwójny głos. Czynności Rady *ex post* podlegały kontroli sejmu, aczkolwiek charakter tej kontroli był dość ogólnikowo określony jako rozpatrywanie „skarg na Radę”.

Rada wysuwała 3 kandydatów do każdego urzędu ministerialnego, kościelnego i na stanowisko senatora i tylko spośród nich monarcha mógł dokonać wyboru. Rada nie tylko mianowała członków departamentów, ale także przejęła od króla prawo mianowania większości oficerów w wojsku i rozdziału starostw. Król zachował jedynie prawo powoływania sędziów i ambasadorów, bo nawet gardia podlegała Departamentowi Wojskowemu.

Michalski oceniał: „Pozycję swoją przywódcy delegacji chcieli utrwalić przez stworzenie Rady Nieustającej, najważniejszego organu egzekucyjnego (odbierającego królowi jego najwyższe uprawnienia, a więc nominacji na godności ministerialne i senatorskie) obdarzonego przy tym ogromnymi kompetencjami w zakresie sądownictwa. To ostatnie w kraju, w którym nie istniała właściwie administracja publiczna, dawało najskuteczniejsze narzędzie kontroli społeczeństwa”. Ostatecznie „Rada została powołana do życia, ale bez kompetencji w zakresie władzy prawodawczej i sądowniczej oraz z bardzo nikłymi i mało sprecyzowanymi w zakresie władzy wykonawczej”.

Stanisław August przegrał walkę o kształt pierwszego stałego rządu Rzeczypospolitej i to mimo tego, że pod koniec 1774 roku podjął współpracę z ambasadorem Rosji. Katarzyna II oczekiwała, że powstanie taki system rządzenia, w którym – według określenia Władysława Konopczyńskiego – „[m]onarchę czekała degradacja na prezydenta Rzeczypospolitej”. W gruncie rzeczy tak się stało, co potwierdza Zamoyski: „Stanisław był teraz prezydentem, w dodatku dość słabym. Utracił wiele ze swej bezpośredniej władzy, a także ze swych wpływów”. Ale też nie mogło być inaczej, skoro król nie tylko przez dłuższy czas odmawiał współdziałania z Stackelbergiem, a ponadto nie miał adekwatnej do okoliczności propozycji ustrojowej.

Podjęta pod koniec 1774 roku współpraca Stanisława Augusta z ambasadorem imperatorowej była kontynuowana także po zakończeniu prac

sejmu i delegacji. Jej ważny skutek to wspólny wybór składu pierwszej Rady. „Tacy ludzie jak Poniński i Sułkowscy, którzy sądzili, że znajdą się u władzy, wkrótce stali się bezsilni. W odpowiedzi zaczęli blokować działania króla za pośrednictwem departamentów, w których zasiadali” – trafnie zauważa biograf Stanisława Augusta. Doprowadziło to do sytuacji, w której ten pierwszy stały rząd Rzeczypospolitej nie był w stanie spełnić pokładanych w nim nadziei, będąc gremium źle skonstruowanym i w dodatku wewnętrznie skonfliktowanym.

Wkrótce przeciwko Radzie Nieustającej wystąpiła dwojakiego rodzaju opozycja. Z jednej strony „familia” i hetmani rozpoczęli starania w Petersburgu o wzmocnienie pozycji ministrów i konsekwentne osłabienie pozycji Rady, z drugiej – Stanisław August, odwołując się do pomocy Stackelberga, chciał usprawnić działanie tego gremium, przy okazji wzmacniając w nim stanowisko monarchy. Tym razem współpraca Stanisława Augusta z ambasadorem Rosji miała już jawny charakter i dotyczyła między innymi wyboru posłów na kolejny sejm. Nie wahano się tu nawet przed użyciem rosyjskich żołnierzy w celu zapewnienia odpowiedniego przebiegu sejmików.

Nowy sejm zebrał się 24 sierpnia 1776 roku i dwa dni później został skonfederowany pod łaską Andrzeja Mokronowskiego i Andrzeja Ogińskiego. Do obrad nie dopuszczono kilkudziesięciu posłów opozycyjnych, zaś porządku strzegły wspólnie wojska polskie i rosyjskie. Wszystko to miało mało wspólnego z obyczajem parlamentarnym niepodległego państwa, ale ówczesna Rzeczpospolita od czasu wojny północnej już takim nie była, a jej parlamentaryzm od dawna wymagał głębokich zmian. Sejm spełnił swoje zadanie, dokonując reformy Rady Nieustającej w duchu proponowanym uprzednio przez króla. Nie powinno to dziwić w świetle tego, co miało miejsce przed jego zwołaniem i jak przebiegały obrady.

Monarcha odzyskał kontrolę nad Departamentem Interesów Cudzoziemskich, także dowództwo gwardii i prawo mianowania oficerów w armii wróciło do niego. Oddano do jego dyspozycji 25 największych starostw, zaś dochody z listy cywilnej zwiększono do 7 milionów rocznie.

Rada uzyskała rzeczywiste kompetencje wykonawcze: bezpośrednią władzę nad wojskiem przez Departament Wojskowy (przy całkowitym niemal pozbawieniu znaczenia hetmanów) i zwierzchność nad ministrami i komisjami wielkimi (wyjątkiem była Komisja Edukacji Narodowej, zależna tylko od króla i sejmu), którym odtąd mogła wydawać wiążące polecenia. Przyznanie Radzie prawa tłumaczenia konstytucji sejmowych, czyli dokonywania ich wiążącej wykładni, było w gruncie rzeczy ukrytym uprawnieniem do

stanowienia prawa. Było to bardzo istotne w sytuacji, gdy nadal dopuszczano istnienie *liberum veto*, aczkolwiek w praktyce już nie korzystano z tej instytucji.

Sprecyzowano tryb rozpatrywania „skarg na Radę”. Przyjęta konstytucja stanowiła: „w czym by jakiegokolwiek osoby przestępstwo prawa postrzegły i uciśnienia siebie lub kogokolwiek przez Radę Nieustającą doświadczyły, na każdy następujący sejm o tym wszystko zaskarżenie na Radę zanieść mogą przez położenie na piśmie (...) tego wszystkiego, w czym Rada (...) granice władzy i mocy swojej przestąpiła”. Chodziło więc tu nie o polityczną ocenę działalności Rady, lecz zgodność jej postępowania z obowiązującym prawem, czyli ewentualną odpowiedzialność karną w znaczeniu prawnokonstytucyjnym. W takiej sytuacji osoby winne miały być „sądzone na sejmie przez sądy sejmowe”, o czym stanowiła *Ordynacja sądów sejmowych*, uchwalona także w trakcie obrad sejmu w 1776 roku. Słabość tego rozwiązania wynikała z faktu, że żadna sprawa nie mogła być skierowana do sądu sejmowego bez odpowiedniej rezolucji Rady Nieustającej, co oznaczało, że ona sama musiała wyrazić zgodę na postawienie swojego członka w stan oskarżenia.

Zwycięstwo programu reformy Rady Nieustającej, sformułowanego przez króla, oznaczało odrzucenie idei zwiększenia prerogatyw ministrów (zwłaszcza hetmanów) i ograniczenia Rady Nieustającej do roli jedynie władzy pilnującej, czy przepisy prawa są wykonywane, i ewentualnie zaskarżania winnych przed sądem sejmowym. W 1776 roku Rada Nieustająca stała się rzeczywiście pierwszym stałym rządem Rzeczypospolitej Polskiej, na którego czele znalazł się król, a nie przedstawiciele magnaterii. Właściwa władza wykonawcza została skupiona w rękach Rady, a nie podzielona między ministrów i wielkie komisje, jak chcieli tego przeciwnicy monarchii.

Było oczywiste, że przeforsowanie królewskiego programu reformy Rady Nieustającej kompensowało skutki przegranej Stanisława Augusta z okresu sejmu i delegacji z lat 1773–1775. Podobnie ocenia rezultaty sejmu z 1776 roku biograf Poniatowskiego: „Król miał wszelkie powody do zadowolenia. Dzięki przebiegłości, cierpliwości i wytrwałości zmienił Radę, którą utworzyli jego wrogowie, w instrument rządów, z pomocą którego mógł sprawować władzę lub przynajmniej zarządzać krajem w ramach rosyjskiej hegemonii. Było to narzędzie dalekie od ideału, ale miało tę dodatnią cechę, że dysponowało określonymi prawami, procedurą i obowiązkami. Przede wszystkim jednak był to rząd, a tego właśnie brakowało Polsce”.

Jak wyglądał mechanizm rządzenia państwem polsko-litewskim po 1776 roku? Uwzględniwszy fakt rosyjskiej hegemonii, należałoby się zgodzić ze Stackelbergiem, który mówił o systemie „łagodnego protektoratu