

HUBERT IZDEBSKI (Warszawa)

Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815 - 1830

I. Modele organizacji naczelných organów resortowych w II połowie XVIII i I połowie XIX wieku. II. Geneza idei kolegialnego działania naczelných organów resortowych w Królestwie Polskim. III. Przepisy dotyczące kolegialności. IV. Skład Komisji Rządowych. V. Kolegialność w okresie organizacyjnym. VI. Kolegialność w latach 1816 - 1830.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest organizacja i funkcjonowanie Komisji Rządowych Królestwa Polskiego w jego okresie organizacyjnym i konstytucyjnym, a w szczególności problem kolegialności ich działania. Tradycyjnie podkreśla się, iż wprowadzenie Komisji Rządowych jako organów kolegialnych na miejsce jednoosobowo decydujących ministrów Księstwa Warszawskiego stanowiło istotną zmianę wprowadzoną w r. 1815. Jednakże, jak dotąd, nader mało uwagi poświęciła literatura problemowi realizacji zasady kolegialnego działania komisji — nawet w aktach rozwijających konstytucję, nie mówiąc już o praktyce. Zdarzają się przy tym w literaturze poważne błędy i nieporozumienia¹. Również problem genezy tej zasady, jak i w ogóle genezy instytucji Królestwa Polskiego, daleki jest od wyczerpania. Równocześnie umieszczenie Komisji Rządowych na tle porównawczym nie jest łatwe ze względu na nikle zainteresowanie literatury światowej problemami organizacji i funkcjonowania centralnych organów resortowych. Odczuwamy też brak syntetycznego opracowania problemów administracji państwowej schyłkowego okresu państwa feudalnego i początków państwa burżuazyjnego.

Wszystkie te problemy wydają się mieć istotne znaczenie dla historii administracji — zarówno polskiej, jak i powszechnej. Pełne rozwiązanie niektórych z nich nie jest jednak niestety możliwe. O ile bowiem proble-

¹ I tak B. Winiarski przypisywał okresowi konstytucyjnemu model przyjęty przejściowo w okresie organizacyjnym (*Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923, s. 112); H. Radziszewski podał niezgodny z przepisami (i tym bardziej praktyką) skład KRPiS (*Skład i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, t. I, 1815 - 1830, Warszawa 1907, s. 8) itd.

my z zakresu historii powszechnej wymagają jedynie dalszych głębszych studiów, o tyle pełne odtworzenie praktyki polskiej jest całkowicie niemożliwe — ze względu na spalenie ogromnej większości akt Komisji Rządowych, w tym wszystkich bez wyjątku protokołów posiedzeń, źródeł dla odtworzenia praktyki najcenniejszych. W tym zakresie można poszukiwać źródeł zastępczych i raczej wysuwać hipotezy bez możliwości ich pełnej weryfikacji.

Punktem wyjścia artykułu jest próba syntetycznego scharakteryzowania modeli organizacji centralnych organów resortowych w II połowie XVIII i I połowie XIX w. — wraz z proponowaną terminologią. Problemy te mają ścisły związek z genezą rozwiązania kolegiального w Królestwie, która stanowić będzie przedmiot rozdziału następnego. Kolejny rozdział poświęcony jest formowaniu przepisów prawnych mających realizować zasadę kolegialności. Wprowadzi on już do zasadniczych dla przedmiotu pracy partii, w których po scharakteryzowaniu składu komisji znajdzie się analiza przepisów dotyczących kolegialności w okresie organizacyjnym, a następnie konstytucyjnym oraz próba scharakteryzowania praktyki. Wyciągnięcie wniosków z przedstawionego materiału znajdzie się w zakończeniu.

Główną podstawę materiałową pracy stanowią źródła, przede wszystkim rękopiśmienne, zwłaszcza ze zbiorów Archiwum Głównego Akt Dawnych² i Muzeum Czarotoryskich.

I

Charakterystyczną cechą zarządu centralnego monarchii absolutnej była kolegialność działania tak ogólnych organów zarządu, jak i kształtujących się właśnie wówczas organów resortowych. Kolegialność wynikała z samej istoty monarchii absolutnej — decydujący ostatecznie monarcha miał dzięki niej możliwość bardziej wielostronnego poznania spraw, a zarazem szerokiej kontroli działania urzędów państwowych.

Model ustrojowy państwa typu burżuazyjnego, w ślad za instytucjami napoleońskimi, przyjął zasadę jednoosobowego działania naczelnych organów resortowych w osobie ministrów, tym razem posiadających już prawo samodzielnego decydowania w określonym zakresie. Tak więc ministrowie ci różnili się poważnie od ministrów monarchii absolutnej, przy czym istotnym znamieniem tej różnicy było posiadanie przez nich koniecznego dla przygotowania i wykonania decyzji aparatu urzędniczego w po-

² Ze zbiorów AGAD autor wykorzystał: Protokoły Rady Administracyjnej (cyt. dalej jako RA), Akta I Rady Stanu Królestwa (RS; podano dotychczasową numerację poszytów, która aktualnie ulega zmianie), Akta Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu (KRPIŚ), Akta Rady Stanu Księstwa Warszawskiego (RSKW) oraz Akta Archiwum Publicznego Potockich (APP).

staci ministerstwa; tymczasem ministrowie monarchii absolutnej mogli być jako doradcy królewscy nie związani organizacyjnie z organami resortowymi — i często w praktyce byli „ministrami bez ministerstw”³. Zasada jednoosobowego kierownictwa ma w literaturze różne nazwy; najbardziej podkreśla jej cechy nazwa *Bureau-system*. Jej polskim odpowiednikiem nie powinien być proponowany przez dawniejszą literaturę „biurokracizm”, posiada on bowiem już inne znaczenie, lecz „biuralizm”. W artykule będzie używana właśnie ta ostatnia nazwa. Zasada biuralizmu stała się więc podstawową zasadą organizacji naczelných organów resortowych państwa burżuazyjnego. W nowym układzie kolegialność ograniczała już sprężystość administracji i odpowiedzialność naczelných organów administracji, zwłaszcza powszechną już dość po 1814 r. odpowiedzialność konstytucyjną. Przetrwała ona więc lub była wprowadzona później jedynie w naczelných organach ogólných (Rada Ministrów), a tylko jako reminiscencja jej dawnego charakteru przetrwała przejściowa instytucja Rady Stanu, którą jeszcze będziemy zmuszeni zająć się w związku z przedmiotem niniejszej pracy.

Jednakże przeciwstawienie kolegialności monarchii absolutnej i biuralizmu państwa burżuazyjnego nie wyczerpuje problemu. Po pierwsze bowiem, w pierwszym państwie o wyraźnym typie burżuazyjnym — w Anglii po rewolucji — organy kolegialne bynajmniej nie zanikły, lecz właśnie dopiero kształtowały się i trwały — faktycznie — do połowy XIX w., formalnie zaś istnieją często do dziś⁴. Resortowe organy kolegialne o charakterze decydującym występowały też przejściowo w niektórych innych państwach burżuazyjnych w dziedzinach o szczególnym znaczeniu politycznym lub ekonomicznym, przede wszystkim w zarządzie skarbu⁵.

Po wtóre zaś, reformy „pruskiej” drogi do kapitalizmu zmierzały często do ukształtowania naczelných organów resortowych, o charakterze formalnie decydującym — na zasadzie biuralizmu, mimo utrzymania monarchii absolutnej. Kolegialne instytucje Prus i Rosji przeżywały w II połowie XVIII w. kryzys⁶, którego jedyną możliwością pokonania już wów-

³ Por. np. A. N. Filippov, *Istoričeskij očerk obrazovania ministerstv v Rosii*, „Žurnal Ministerstva Iusticii”, VIII (1902), nr 9, s. 42 - 4.

⁴ Patrz W. R. Anson, *Law and Custom of the Constitution*, t. II, cz. 1, wyd. 3, Oxford 1907, s. 176, 178, 182, 183, 194, 195.

⁵ Patrz art. 103 i 104 konstytucji jakobińskiej i art. 315 - 320 konstytucji Dyktatoriatu oraz J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1951, s. 431 - 2; art. 32, 44, 47 konstytucji Holandii 1801 r. (*Die Konstitutionen der Europäischen Staaten*, t. I, Leipzig 1818, s. 438 - 467).

⁶ O sytuacji w Prusach patrz E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, t. I, 1789 - 1830, Stuttgart 1957, s. 102 - 4. O kryzysie centralnego zarządu Rosji patrz *Pamiętniki Ks. Adama Czartoryskiego...*, t. I, Kraków 1904, s. 193 - 4. W r. 1796 istniały jedynie 3 kolegia wobec 12 ustanowionych przez Piotra I, Paweł I dodał jednak do nich 4 (V. N. Latkin, *Učebnik istorii russkogo prava perio-*

czas okazywał się biuralizm⁷. Ostatecznie w Prusach Organisationsedikt w r. 1808⁸, a w Rosji manifest o ustanowieniu ministerstw w 1802 r.⁹ wprowadziły system biuralistyczny, aczkolwiek pełen reminiscencji kolegialności¹⁰. Jednakże w państwach tych jasny schemat organizacji biuralistycznej zawsze mógł być naruszony przez absolutnego monarchę. W wielu zaś innych monarchiach absolutnych (np. Austrii, Danii) reform tego rodzaju w ogóle nie przeprowadzono.

Po trzecie, również państwa feudalne, które nie przeszły przez etap monarchii absolutnej zmuszone zostały przez potrzeby życia do kształtowania resortowych organów — na zasadzie kolegialnej, jak to się stało w szczególności w Polsce w II połowie XVIII w.

W tak różnych warunkach istnieć musiała oczywiście ogromna różnorodność modeli instytucji kolegialnych. Dla naszych rozważań za najistotniejszą kwestię modelową należy uznać — rezygnując w tym miejscu z przedstawiania takich spraw, jak zakres kompetencji organu resortowego w stosunku do organu zarządu ogólnego i do panującego lub sposób kształtowania składu kolegiów, a więc spraw wykraczających poważnie poza przedmiot artykułu — zakres rozpoznawania zespołowego. Mogło ono być pełne — i taki model pełnej kolegialności, tj. rozstrzygania (decydowania lub zgłaszania projektu decyzji) wszystkich spraw większością głosów wszystkich członków kolegium — możemy uznać za typowy dla XVIII w., choć praktyka monarchii absolutnych niejednokrotnie odbiegała od tego modelu. Specyficzny natomiast charakter polskich organów kolegialnych (wyłonionych przede wszystkim przez sejm) przyjętą w nich pełną kolegialność poważnie gwarantował. Jednakże i w modelu pełnej kolegialności możliwe były różne jej odcienie — wynikające przede wszystkim z różnych uprawnień przewodniczącego. Aczkolwiek winien on być *primus inter pares* z dodatkowym prawem rozwiązywania równości głosów, jednakże w szczególności jego prawo referowania (monarsze, Radzie) wniosków kolegium oraz związane z tym częściowo członkostwo centralnego organu zarządu ogólnego, jak również prawo do wniosków osobowych, uzależnienie od niego aparatu urzędniczego itp. — mogły zachwiać równowagę między nim a kolegium.

Kolegialność ograniczona występowała natomiast w przypadku gdy kolegium rozpatrywało tylko pewne — najważniejsze — sprawy, w pozostałych materiałach decydował zaś jednoosobowo prezydujący lub członkowie kolegium. W tym też właśnie kierunku szła ogólna ewolu-

da Imperii XVIII i XIX st., wyd. 2, S. Petersburg 1909, s. 356). Upadek senatu powodował, że jego departamenty (utworzone 1763) nie zajęły miejsca kolegiów.

⁷ Por. np. E. R. Huber, o. c., s. 104.

⁸ Ibidem, s. 150 - 1, 156 - 7. Por. „Gesetzsammlung für die Königlich Preussischen Staaten”, 1806 - 1810, s. 361 - 373.

⁹ Polnoe Sobranie Zakonov Rossijskoj Imperii, XXVII, nr 20.406, s. 243 - 8.

¹⁰ Patrz niżej oraz przyp. 172 i E. R. Huber, o. c., s. 225.

cja ustrojowa. Zbyt duża ilość spraw do rozpoznania uniemożliwiała realizację konsekwentnej pełnej kolegialności — załatwiania sprawy przez kolegium od początku do końca. W szczególności przygotowanie spraw stało się możliwe jedynie przez powierzenie go bądź aparatowi biurowemu (który mógł przez to zredukować decyzję kolegium do formalności)¹¹, bądź też samym członkom organu kolegialnego — w formie mniej zaawansowanej, tj. w mniejszych ich kompletach¹² lub indywidualnie. Od przygotowywania spraw blisko być mogło do bezpośredniego decydowania. Z tym procesem łączył się proces podporządkowywania służbowego powstającego i rozrastającego się aparatu biurowego kolegiów jego członkom i prezesowi oraz — wolniejszy — proces (łatwo zauważalny w Anglii) wycofywania się jednych członków kolegium z udziału w jego pracach oraz podporządkowywania pozostałych prezesowi¹³. Na skutek wszystkich tych procesów — zmierzających powoli ku biuralizmowi — kolegialność ograniczona stanowiła istotny etap przejściowy do biuralizmu¹⁴. Warto przy tym podkreślić jej z reguły faktyczny, a nie normatywny charakter.

Pozornie prosty w założeniu system biuralistyczny w praktyce przybierał różne postacie. W omawianym okresie można wyróżnić aż trzy jego modele: pełny w postaci nieograniczonej bądź z obligatoryjnym czynnikiem doradczym oraz szczeblowy.

Biuralizm pełny polegał na tym, że wszystkie decyzje w sferze kompetencji ministerstwa podejmowane były osobiście przez ministra lub na mocy jego pełnomocnictw, przy czym minister mógł być zobowiązany do zasięgnięcia opinii określonych czynników w ministerstwie. Biuralizm szczeblowy polega na formalnym rozbiciu prawa do podejmowania decyzji między najwyższych urzędników podlegających ministrowi (z reguły sprawy polegające na prostym wykonaniu przepisów) oraz samego ministra, przy czym model ten może dotyczyć tylko określonych sfer o specyficznym charakterze bądź też być powszechny dla wszystkich ministerstw. Najbardziej powszechny był już wtedy nieograniczony biuralizm pełny. Biuralizm z obligatoryjnym czynnikiem doradczym był znacznie rzadszy. Od 1802 r. występował w Rosji przechodząc zresztą interesującą ewolucję. Początkowo pozostawiono istniejące kolegia (lub inne samodzielne dotąd urzędy), jednakże podporządkowując je nowo powołanym ministrom w ten sposób, że mieli oni pełny nadzór nad ich decyzjami z prawem do zmiany tych decyzji włącznie¹⁵.

¹¹ Tak stało się w Rosji, gdzie kancelarie kolegiów przesłoniły same kolegia (patrz V. N. Łątkin, o. c., s. 335).

¹² Ewolucja ustrojowa dawnej Rzeczypospolitej zdążyła dojść tylko do tego miejsca, wyraźnie w Komisji Wojskowej Obojga Narodów (ustawa z 31 V 1792, VL, t. IX. CDLXXXIV, VI, 6^{to}).

¹³ Patrz np. W. R. Anson, o. c., s. 178, 191, 192, 194, 195.

¹⁴ Ibidem, s. 178, 191, 195.

¹⁵ Art. IX manifestu o ustanowieniu ministerstw Polnoe Sobranie...,

Był to ciekawy model łączący w sobie elementy kolegalności i biuralizmu, szczeblowości decyzji i obligatoryjności czynnika doradczego; lecz nader niewygodny w praktyce ze względu na znacznie dłuższe rozpatrywanie spraw oraz obciążenie ministra większe niż w zwykłym biuralizmie¹⁶. Został on też szybko odrzucony, a kolegia stały się departamentami i kancelariami wyłącznie już decydującego ministra¹⁷. Reorganizacja ministerstw dokonana przez Sperńskiego utrzymała model obligatoryjnego czynnika doradczego w określonych sprawach w postaci Rady Ministra złożonej z dyrektorów departamentów, działających zresztą często na bazie dawnych kolegów¹⁸.

Biuralizm szczeblowy wywodził się z Francji napoleońskiej, gdzie utworzono w sprawach szczególnych poważną liczbę „dyrekcji generalnych”¹⁹, typowych urzędów centralnych, których szefowie, poddani jedynie luźnej kontroli ministra, byli „prawdziwymi ministrami na małej stopie”²⁰. Sperński — zresztą wielbiciel urządzeń francuskich — spowodował przyjęcie powszechnego systemu szczeblowego w Rosji²¹ — choć praktyka poszła raczej w kierunku biuralizmu pełnego²². Do modelu szczeblowego zbliżał się również model przyjęty przez Hardenberga w Prusach w r. 1810 dla ministerstw spraw wewnętrznych i finansów²³ — wynikający zresztą z nieco odmiennego wcześniejszego modelu Steinna²⁴. Na marginesie warto zauważyć, że we Francji napoleońskiej — tak jak we wszystkich państwach autorytatywnych — praktyka daleko odbiegała od modelu normatywnego; ważniejsze decyzje podejmowane były bowiem — w sposób podobny do monarchii absolutnej — na resortowych

XXVII, s. 243 - 3). O genezie tego rozwiązania patrz V. N. Łatkin, o. c., s. 358, 360 oraz A. N. Filippov, o. c., s. 43, 59 - 60. Nie był to model wyjątkowy — podobny przyjęto w Churhessen (*Organisationsurkunde* z 1821 r.; *Die Konstitutionen ...*, t. IV, s. 150 - 208).

¹⁶ Np. minister spraw wewnętrznych Koczubej przedstawił szybko memoriał z tezą główną, że skoro minister i tak ostatecznie decyduje, wszystkie te formalności są jedynie zbędnym utrudnieniem (patrz A. N. Filippov, o. c., s. 58).

¹⁷ Ibidem, nr 10, s. 6, 10, 11 oraz V. N. Łatkin, o. c., s. 361.

¹⁸ Общее Учреждение Министерств z 25 VII 1811 (Polnoe Sobranie..., XXXI, nr 24.686, s. 686 - 719). W ministerstwach: wojennym, morskim i spraw zagranicznych pozostawiono radom dawną nazwę kolegów (§ 26). O zakresie spraw rozpoznawanych kolegalnie — przyp. 94.

¹⁹ Patrz już reglement z 26 XII 1799 (J. B. Duverger, *Collection complète des lois ...*, t. XII, Paris 1826, s. 53 - 4, art. 7, 12) oraz tamże, s. 73 - 5 i n.

²⁰ J. Godechot, o. c., s. 485.

²¹ Por. „Введение к Уложению государственных законов”, М. М. Сперанский, *Проекты и записки*, Moskva 1961, s. 207, 213. Patrz § 103 - 4 Общего Учреждения (Polnoe Sobranie..., XXXI, s. 686 - 719).

²² Por. A. N. Filippov, o. c., nr 10, s. 12 - 13.

²³ Verordnung z 27 XI 1810 (P. Stoepel, *Preussisch-Deutscher Gesetz-Codex*, t. I, wyd. IV Frankfurt a/O 1907, s. 20, 23).

²⁴ Patrz niżej.

conseils d'administration, złożonych poza ministrami z szefów wydziałów oraz innych urzędników, zbierających się zawsze u Napoleona ²⁵.

Na zakończenie kwestii modelowych należy zwrócić uwagę na ścisły ich związek z instytucją typową dla okresu przejściowego od państwa feudalnego do burżuazyjnego — Radą Stanu. Instytucja ta — będąca bezpośrednią spadkobierczynią Rady monarszej w okresie kształtowania się nowożytnego zarządu państwowego stanowiła na ogół najpierw organ zarządu centralnego o kompetencji ogólnej (model taki przyjęto — nie wprowadzając go zresztą w życie — w Prusach w 1808 r., charakter taki miała angielska Privy Council itd.; do tego typu można również zaliczyć naszą Radę Nieustającą), a później dopiero stała się organem doradczym monarchy, stojącym gdzieś pośrodku między legislatywą i egzekutywą, lecz nie posiadającym kompetencji egzekutywy — o zasadniczej kompetencji legislacyjnej ²⁶. Rada musiała utrzymywać łączność personalną z naczelnymi organami resortowymi; w ten sposób jej potrzeby mogły oddziaływać na ich organizację i funkcjonowanie. I tak, w pierwszym swoim typie — Rada Stanu składała się często wprost z członków organów resortowych. W przypadku organów kolegialnych stanowiło to gwarancję zapewnienia stosownej pozycji członkom kolegiów. W Prusach co prawda w r. 1808 wprowadzono system biuralistyczny, lecz nadanie najważniejszym szefom sekcji we wszystkich ministerstwach członkostwa Rady (mającej kompetencje decydujące) niewątpliwie pozwalało im osiągnąć niezależność od ministra, przez co „system taki łamał silną hierarchię budowy ministerialnej” ²⁷. Również drugi typ Rady — ukształtowany na wzór napoleoński — oddziaływał na organizację organów resortowych o charakterze już biuralistycznym. Istniała tu bowiem potrzeba łączności personalnej między plenum Rady, złożonym generalnie z osób szczególnie wezwanych przez monarchę i — powszechnie przyjmowanymi — sekcjami odpowiadającymi resortom z jednej strony ²⁸ a ministerstwami — z drugiej. Łączność poprzez ministrów oraz szefów urzędów centralnych była niewystarczająca — i w praktyce stosowano inne jeszcze rozwiązania, jak instytucja audytorów we Francji ²⁹ czy członkostwo z urzędu najwyższych urzędników ministerstw ³⁰. Udział zaś w Radzie tych ostatnich niewątpliwie stawił ich w lepszej pozycji wobec ministra — i modyfikował przez to zależności służbowe wynikające z biuralizmu.

²⁵ Patrz J. Godechot, o. c., s. 486. Rola tych *conseils* jest dotąd mało zbadana (tamże, s. 482, przyp.).

²⁶ O wcześniejszym rozwoju patrz G. Schmoller, *Der Deutsche Beamtenstaat vom 16. bis 18. Jahrhundert*, Umriss und Untersuchungen, Leipzig 1908, s. 295 - 8.

²⁷ E. R. Huber, o. c., s. 157.

²⁸ Wyjątki od tej zasady były bardzo rzadkie, m. in. podziału na sekcje nie przewidywano w Prusach w r. 1808 ani 1810.

²⁹ Arrêté z 9 IV 1803 (J. B. Duverger, o. c., t. XIV, s. 187 - 8).

³⁰ Np. w Bawarii w l. 1817 - 1821 (J. Pözl, *Lehrbuch des Bayerischen Verwal-*

II

21 września 1814 r. w czasie słynnego zjazdu w Puławach ks. Adam Jerzy Czartoryski „wręczył p. Matuszewicowi projekt zasad konstytucyjnych przygotowany przez kilku członków i przedstawiony poprzedniego dnia przez ks. Adama”, który to projekt odczytano cesarzowi Aleksandrowi. Projektowaną w „Zasadach” kolegialność działania naczelnych organów resortowych cesarz przyjął z dużymi oporami, ograniczając ją — na wniosek m. in. Matuszewicza, dawnego ministra skarbu Księstwa Warszawskiego i przyjaciela Czartoryskiego — do legislacji³¹; ograniczenie to nie zostało przy tym zawarowane w przepisach. W ten sposób przyjęcie kolegialności, i to ograniczonej, zostało przesądzone. Te same „Zasady konstytucji”, bez większych zmian zostały podpisane przez Aleksandra w Wiedniu 20 maja 1815 r.³², stając się podstawą prac konstytucyjnych utworzonego właśnie Królestwa Polskiego.

W zakresie organizacji zarządu centralnego „Zasady” przyjęły przedstawiały już model pierwszego typu Rady Stanu, powiązanej personalnie i organizacyjnie z „komisjami wyodrębnionymi dla każdej podstawowej gałęzi administracji”, złożonymi z ministrów i członków Rady, kierujących poszczególnymi wydziałami³³. W zasadzie schemat ten przyjęła potem konstytucja Królestwa — z istotną jednak zmianą co do rodzaju kompetencji Rady Stanu, a raczej już jej Ogólnego Zgromadzenia.

Jak doszło do zastąpienia w początkach dziejów Królestwa przyjętego w Księstwie Warszawskim systemu biuralistycznego systemem kolegialności ograniczonej?

Niewątpliwie niechęć lub przynajmniej brak zaufania do instytucji Księstwa i chęć ich odrzucenia u dochodzącej teraz do głosu arystokracji, często wywodzącej się z „guberni zabranych”, nie mającej więc za sobą szkoły Księstwa³⁴ — połączona z umiłowaniem przez sfery konserwatywne Konstytucji 3 maja — odegrała rolę istotną; nie wydaje się jednak, by był to powód decydujący.

„Bez znajomości dziejów Księstwa trudno zrozumiałymi będą urządzenia Królestwa” — taki wniosek wysnuł badacz instytucji ustrojowych

tungsrechts, München 1858, s. 102 p. 5), w Prusach w r. 1810 (P. Stoepel, o. c., s. 20 - 1, 30 - 1).

³¹ Protokół narady w Puławach — druk Sz. Askenazy, *Narada Aleksandra I z Polakami w Puławach w r. 1814, Szkice i portrety*, Warszawa 1937, s. 371 i n.

³² Oryginalny tekst francuski Zasad drukuje J. Bojasiński, *Rządy tymczasowe w Królestwie Polskim, maj—grudzień 1815*, Warszawa 1902, s. 178 - 184.

³³ § 12 zd. 1 Zasad: „Wykonanie praw i administracja kraju powierzone są Radzie Stanu — —”; § 12 zd. 7.

³⁴ Por. np. protokół z Puław (Sz. Askenazy, o. c., s. 371): cesarz „okazał odrazę dla tego sposobu skakania z jednego przeciwieństwa w drugie i wykreślenia ministrów z tego powodu, że byli we Francji”.

Księstwa Warszawskiego³⁵ — i wniosek ten będzie niewątpliwie zasadny także co do przedmiotu niniejszej pracy.

Księstwo przyjęło narzucony przez Napoleona zmodyfikowany system francuski, opierający się na modelu nieograniczonego biuralizmu — bardzo rozbieżnego i z tradycjami polskimi, i z poznaną już dobrze administracją pruską (zresztą w zasadzie tylko lokalną), i — wreszcie — również z układem stosunków społecznych. Zwłaszcza bowiem po r. 1809 dochodził do głosu konserwatywny element szlachecki ze względu na przewagę konserwatywnej czy wręcz reakcyjnej magnaterii z b. Nowej Galicji, posiadającej własne koncepcje ustrojowe.

Praktyka ustrojowa Księstwa daleka też była od trzymania się litery konstytucji³⁶; w interesującym nas zakresie przez cały czas możemy zaobserwować — jawną lub ukrytą — tendencję ku kolegialności. Od pierwszych projektów obligatoryjnego czynnika doradczego w postaci „konsyliarzy Ministerii”³⁷ i „obrad Ministerii”³⁸, projektów kolegialnej organizacji ministerstw w przypadku nieobecności ministra³⁹, oraz utrzymania pozostałej po rządach tymczasowych w pełni kolegialnej Izby Edukacyjnej — dokonano później co prawda przejścia do akceptacji biuralizmu, lecz i nowe koncepcje świadomie czy nieświadomie nadal prowadziły do kolegialności, która wprost została zaproponowana w 1811 r. dla zarządu lokalnego⁴⁰.

Chęć osłabienia władzy ministrów przejawiała się w dwóch tendencjach: poddania ich kontroli Rady Stanu, która w sprzeczności z konstytucją została już rozbudowana personalnie (Radcy Stanu) i organizacyjnie (sekcje)⁴¹ oraz — w równoległej z Rosją — tendencji do wprowadzania powszechnego modelu szczeblowego⁴². Tendencje te były o tyle splecione ze sobą, że nawet już powoływane na wzór francuski Dyrekcje Generalne oddano pod kierownictwo radców stanu⁴³, tym bardziej niezależnych od

³⁵ M. Rostworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego. Przyczynek do dziejów ich organizacji*, Kraków 1911, s. 4.

³⁶ O stosunku do konstytucji 1807 r. patrz A. Rembowski, *Z życia konstytucyjnego w Księstwie Warszawskim. Studium historyczno-polityczne*, Warszawa 1906, s. 50 - 63, 72, 75 - 8.

³⁷ „Projekt do organizacji władzy Ministra Policji” (RSKW, 4/18).

³⁸ „Organizacja Ministrów. Ogólne przepisy” przyjęte przez Radę stanu 5 II 1808 (RSKW, 4/53 - 4).

³⁹ Referat Morawskiego z 15 I 1808 (RSKW, 1/24).

⁴⁰ Znany projekt Węgleńskiego z 1811 r. (APP, 143/217 - 228; jego uzasadnienie — tamże k. 231 - 5).

⁴¹ Por. RSKW 1/27 - 37, 40. O potrzebie kontroli Rady Stanu por. protokół Rady z 11 V 1810 (RSKW, ser. I, 87/127 - 9) oraz raport Deputacji powołanej w r. 1810 dla zbadania reform koniecznych w Księstwie (rkps PAN Kraków, 139/1, 35, 52 - 56).

⁴² Była to jedna z podstawowych propozycji Deputacji z 1810 r. (rkps PAN Kraków, 139/62 - 3).

⁴³ Dyrekcję Dóbr i Lasów Narodowych oraz Dyrekcję Generalną Skarbu powołano 20 VI 1810 (Dziennik Praw XW, t. II, s. 250 - 4). Dyrekcja Żywności dla Woj-

ministrów. Prowadziły one w swych implikacjach do zaproponowania najprostszego lekarstwa na trudności związane z ułożeniem stosunku między wysuwaną na pierwsze miejsce w państwie Radą Stanu i naczelnymi organami resortowymi — lekarstwa w postaci kolegalności, oczywiście niepełnej⁴⁴. Członkowie Rady staliby się jednocześnie osobami współdecydującymi w resorcie — taki mógłby być, gdyby omawiane projekty zostały w pełni przyjęte, skutek ewolucji ustroju Księstwa — niedaleki np. od modelu Steina.

Oczywiście ewolucja nie posunęła się tak daleko, ze względu na opór niektórych ministrów⁴⁵ i kontrakcję Rady Ministrów jako całości⁴⁶, choć w Dyrekcji Edukacyjnej powołanej w r. 1810 na miejsce dawnej Izby wprost przyjęto model kolegalności ograniczonej⁴⁷ — oparty na teoretycznym rozróżnieniu rzeczy „właściwie wykonawczych” i naradczych⁴⁸.

Okupacja Księstwa przez wojska rosyjskie umożliwiła otwarte postulowanie tego rodzaju zmian — przy czym żywioły reakcyjne postulowały nawet zmiany znacznie dalej idące — pod prąd historii — przywrócenia Konstytucji 3 maja lub przynajmniej jej zasad w oparciu m. in. o plany konstytucyjne dla Wielkiego Księstwa Litewskiego z przełomu lat 1811 - 1812⁴⁹. „Obieralność, doczesność, kolegalność i bezpłatność urzędników

ska powołana 28 VII 1810 (tamże, s. 307 - 356) miała inny charakter ze względu na to, że jej szef nie miał w zasadzie kompetencji samoistnych (por. art. 4, 7); jak podawała Deputacja, należała doń jedynie „władza kreowania piekarzów” (k. 63). W rezultacie raportu (k. 140 - 4) oraz walki o charakterze politycznym (patrz J. Stojanowski, *Ministerjum Wojny w Księstwie Warszawskim, zarys organizacji*, „Przegląd Historyczno-Wojkowy”. I (1929), s. 226 - 9) wprowadzono na wzór francuski 27 XII 1811 Dyrekcję Administracji Wojennej (Dziennik Praw, t. IV, s. 113 - 7) już w ramach systemu szczeblowego.

⁴⁴ „Przesyłano — z Ministeriów do decyzji Królewskiej urzędzenia, które nie tylko nie były rozstrząsane w Radzie Stanu, ale nawet żadnej o nich wiadomości nie miała, aż kiedy przez Dekreta Królewskie stały się już obowiązującymi — Te wszystkie zaś przeciwności nie miałyby miejsca, gdyby wszędzie wprowadzoną była Kolegalność, jaka podług ostatniej słusznie wielbionej Konstytucji Polskiej 1791 znajdowała się tak w naczelnym jak pośrednich Magistraturach” (Prot. Komitetu Cywilnego Reformy z 21 VIII 1814 — rkps Czart. 5233 IV/10). Por. również raport Deputacji 1810 r. (k. 1, 35, 52 - 56).

⁴⁵ Por. dyskusję w Radzie Ministrów nad raportem Deputacji (APP, 154/164 - 8).

⁴⁶ Jej walką z Radą Stanu zakończoną wysunięciem się na pierwsze miejsce zajął się M. Rostworowski, o. c., *passim*.

⁴⁷ Dekret z 17 XII 1810 (Dziennik Praw XW, III, s. 114 - 124). Ograniczenie kolegalności nastąpiło tu wskutek ostrej dyskusji w Radzie Stanu (patrz RSKW, 140/28, 32 - 9, 86 - 91, 132 - 5 oraz prot. z 4 IX 1810 — RSKW, ser. I, 88/74 - 7, 82 - 3). Ostatecznie za pełną kolegalnością opowiedziało się zaledwie 2 na 10 członków Rady — w tym Staszic, jeden z niewielu już ówczesnych i późniejszych jej zdeklarowanych zwolenników (tamże, k. 77); A. Rembowski, o. c., s. 77 — błędnie podał proporcję odwróconą.

⁴⁸ Głos Matuszewicza (RSKW, ser. I, 88/74) oparty może o X. Szaniawskiego, *Człowiek i radzenie, Warszawa 1810*.

⁴⁹ Por. np. rkps Czart. 5242 V/100. Projekt konstytucji litewskiej druk. Ange-

— [to] dawniejsze Rządowe zasady” wymagające przywrócenia — pisał J. K. Szaniawski, ówczesny bliski współpracownik ks. Adama — ale tylko w odniesieniu do administracji lokalnej⁵⁰. I przyjęcie tych zasad w administracji lokalnej zostało już przesądzone przez ukaz Aleksandra powołujący Komitet Cywilny Reformy w maju 1814 r.⁵¹ Jednakże nawet w Komitecie, skupiającym w znacznej mierze przedstawicieli poglądów reakcyjnych i konserwatywnych, brak było zgody co do wprowadzenia kolegialności w zarządzie lokalnym, a niektórzy jej „zwolennicy” nadawali jej typowo „biurową” treść⁵².

Zupełnie inaczej wyglądała sprawa zarządu centralnego. Tutaj większe znaczenie miało utrzymanie przez Aleksandra — z przyczyn taktycznych — konstytucji Księstwa. Nie bez znaczenia były objawy oporu wobec głębszych zmian⁵³; tu wreszcie bezpośrednie nawiązanie do Konstytucji 3 maja było niemożliwe ze względu na zupełnie inny charakter organów władzy wykonawczej w rysującym się ustroju oraz ze względu na osobiste poglądy najpoważniejszych osób, z ks. Adamem, skądinąd współautorem wprowadzenia ministerstw w Rosji, włącznie⁵⁴. W tych warunkach największe szanse powodzenia miały oparte o mocny grunt praktyki Księstwa postulaty przyjęcia kolegialności, ale ograniczonej, skoro jej punkt wyjścia stanowił — co jest może paradoksalne — biuralizm. Kolegialność w tych postulatach była przy tym ściśle związana z potrzebami Rady Stanu, której podział na sekcje w nowym układzie okazywał się niecelowy, bowiem sekcje legislacyjne nie miały racji bytu przy komisjach złożonych z członków Rady, zajmujących się obok legislacji także prowadzeniem spraw administracyjnych. Warto zwrócić uwagę na brak podziału na

berg, *Recueil des traités — concernant la Pologne*, Paris 1862, s. 531 - 2. O planach konstytucyjnych — patrz S. Smółka, *Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*, t. II, Kraków 1907, s. 38 - 138. Warto zauważyć, że związek tych projektów z genezą instytucji Królestwa wymaga głębokiego zbadania.

⁵⁰ „Myśl względem organizacji Administracji Krajowej za Księstwa Warszawskiego (rkps TNPłock, k. 3 - 4; dalej uzasadnienie celowości wprowadzenia tych zasad). Ciekawe jednak, że kolegialność miała być ograniczona (tamże, k. 30 - 4).

⁵¹ Rkps Czart. 5233 IV/3 - 6.

⁵² Zamoyski „w tej tylko myśli obstawa za kolegialnością — aby w niej naczelnik każdej Administracji miał świadków czynności swoich, którzy by mu oraz do wspólnej pracy i naradzenia się, gdzie potrzeba, byli pomocnymi” (tamże, k. 103). Patrz również k. 101 - 2.

⁵³ Por. np. „Przestrogi do utworzenia Królestwa Polskiego” Węgrzeckiego z 20 III 1813 (rkps Czart. 5242 V/125 - 7).

⁵⁴ Wniosek ten zdaje się wypływać z jego brulionu *Organisation du Duché de Varsovie* (rkps Czart. 5242 V/21 - 5). Podobnie — w duchu biuralizmu — chyba też Szaniawski (*Młóśli do Konstytucji Prowincjonalnej dla Wielkopolski*, rkps TNPłock). Podobnie Nowosilcow (por. rkps Czart. 5233 IV/113 - 9) oraz Lubecki (*Uwagi nad Rządem i stanem Księstwa Warszawskiego...*, rkps Czart. 5232 IV/5). Matuszewicz wyraźnie bronił w Komitecie Cywilnym silnej pozycji ministra wobec kolegium (rkps Czart. 5233 IV/130 - 1).

sekcje Rady Stanu (a potem jej Ogólnego Zgromadzenia) — jako na zjawisko wyjątkowe w ówczesnych ustrojach, porównywalne jednak z koncepcjami pruskimi ⁵⁵.

III

Kolegialność ograniczoną przyjęto dla naczelných organów resortowych kształtującego się Królestwa już w okresie organizacyjnym. Organami tymi były „ministeria”: spraw wewnętrznych oraz przychodów i skarbu, jak również Departament Narodowego Oświecenia — działające na podstawie opracowanych przez siebie i zatwierdzonych następnie przez Rząd Tymczasowy tymczasowych organizacji ⁵⁶.

Już od razu po instalacji władz konstytucyjnych rozpoczęto prace nad stałymi organizacjami Komisji Rządowych ⁵⁷ — i bardzo szybko pracowano już nad „Projektem Zasad do Organizacji Wydziałów Ministerialnych” zgłoszonym przez ministra Mostowskiego ⁵⁸.

Dalsze postępowanie organów konstytucyjnych zakłócił jednak Wielki Książę Konstanty, który polecił ministrowi Wielhorskiemu przedstawić w Radzie Administracyjnej przesłany już do brata-cesarza i sprzeczny z konstytucją projekt organizacji Komisji Wojny ⁵⁹. Oczywiście rzeczą w wynikłym na tym tle konflikcie między ministrem a wodzem było zwycięstwo wodza. Jego projekt został tymczasowo zatwierdzony przez cesarza — a następnie postawiony przez ułękłego Zajączka za wzór dla innych komisji ⁶⁰. Projekt został, co prawda, ostatecznie poddany pod obra-

⁵⁵ Niemożność podziału Rady Stanu na sekcje była dogmatem ustrojowym jeszcze w 1821 r. (patrz RS, 329/265 - 7), mimo że w tym roku oficjalnie postulowano po raz pierwszy wprowadzenie podziału (raport Deputacji do podania projektu zmiany systematu administracji krajowej — patrz RA, 9/196 - 7).

⁵⁶ Podstawę prawną dla władz w okresie tymczasowym stanowił ukaz Aleksandra do Rady Najwyższej Tymczasowej Księstwa z 20 V 1815 (druk. J. Bojasiński, o. c., s. 184 - 7). Na jego podstawie Rząd Tymczasowy wydał 30 VI 1815 Organizację ogólną („Gazeta Warszawska”, nr 53, s. 979 - 981); na podstawie tej Organizacji wydane zostały: — Organizacja tymczasowa (org. tymcz.) Ministerium Przychodów i Skarbu z 31 VIII 1815 (druk. J. Bojasiński, o. c., s. 222 - 6); — Organizacja tymczasowa Ministerium Spraw Wewnętrznych z tego dnia (rkps Czart. 5262/1 - 12); — Tymczasowe prawidła postępowania Wydziału Oświecenia Narodowego i Wyznań Religijnych z 4 XI 1815 (J. Bojasiński, o. c., s. 227 - 9).

⁵⁷ Już na pierwszym posiedzeniu Rady Administracyjnej Namiestnik polecił każdemu ministrowi zgłosić własny projekt (RA, 1/4).

⁵⁸ Projekt przedstawiony na drugim posiedzeniu Rady i dyskutowany również na następnym posiedzeniu (RA, 1/29 - 32, 78 - 83). Autorowi nie udało się niestety odnaleźć jego tekstu.

⁵⁹ Projekt z 6 I 1816 (RS, 135). Patrz również RA, 1/118 - 120.

⁶⁰ O konflikcie patrz Sz. Askénazy, *Ministerium Wielhorskiego, Dwa stulecia XVIII i XIX. Badania i przyczynki*, Warszawa 1910, s. 157 - 168. RA, 1/521.

dy Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu, lecz — najdłużej dyskutowany ze wszystkich pięciu projektów — w przeciwieństwie do innych nie został w ogóle przez Zgromadzenie przegłosowany.

Po przyjęciu — niejednokrotnie z dużymi zmianami — przez Zgromadzenie projektów organizacji poszczególnych komisji wyłoniła się wreszcie konieczność opracowania wspólnych zasad tych organizacji jako podstawy dla wymaganego przez konstytucję Statutu Organicznego Komisji Rządowych⁶¹. Dzieła tego dokonała Deputacja Rady Stanu⁶², po czym wreszcie projekty Statutu, jak również poszczególnych organizacji zostały — z niewielkimi już na ogół zmianami — przyjęte i podpisane przez Aleksandra 17 października 1816 r., jednakże z zastrzeżeniem, aby nie opublikowano ich w Dzienniku Praw⁶³.

Nieopublikowanie tych aktów, podobnie jak to było w Księstwie Warszawskim umotywowane możliwością dokonania w nich rychłych zmian, powodowało poważne wątpliwości co do ich charakteru prawnego. Były bowiem często nie bez racji uważane za przepisy jedynie instrukcyjne⁶⁴; z drugiej strony nieopublikowanie Statutu Organicznego było niewątpliwie sprzeczne z konstytucją.

Z tego zarysu wynika, że to projekt Konstantego, a nie projekty poszczególnych ministrów czy ogólne projekty Mostowskiego i (bardzo zresztą interesujący) projekt Czartoryskiego, którego uzasadnienie było już właściwie obroną samej zasady kolegalności⁶⁵, musiał odegrać nader

⁶¹ Art. 79 dla KRWRiOP oraz KRS, art. 80 — dla pozostałych komisji. Z konstytucji nie wynikało bynajmniej, iż ma to być Statut wspólny dla wszystkich komisji — na wzór Obščego Učreždienia Ministerstv.

⁶² Powołanie: RS, 324/157; Przedstawienie raportu: tamże, 196 - 8 (tekst — RS, 42). Projekt Statutu przyjęło Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu 24 VI (RS, 324/221).

⁶³ RA, 3/270.

Teksty: — Statut Organiczny Komisji Rządowych (cyt. dalej jako Statut) — druk. Zbiór Praw Administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Sprawiedliwości, t. II, Warszawa 1866, s. 151 - 9; — Organizacja Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (KRWRiOP) — RS, 51/27 - 32; — Organizacja KR Sprawiedliwości (KRS) — druk. Zbiór Praw..., s. 169 - 189; — Organizacja KR Spraw Wewnętrznych i Policji (KRWSiP) — RS, 83/21 - 6; — Organizacja KR Wojny (KRW) — RS, 135; — Organizacja KR Przychodów i Skarbu (KRPiS) — RS, 109/32 - 8.

⁶⁴ Możliwość zmian wprost przewidywał art. 9 Statutu. O instrukcyjnym charakterze — patrz głos o stosunku Statutu do organizacji (RS, 51/116 - 7) oraz list Grabowskiego z 16 II 1825 (*Korespondencja Lubeckiego z ministrami sekretarzami stanu...*, wyd. S. Smółka, t. II, Kraków 1909, s. 115) i memoriał Kosseckiego — Lubeckiego z 1827 r. (tamże, t. IV, s. 23 - 5, 43, 48). Por. również raport Deputacji z 1810 r. w sprawie organizacji ministrów Księstwa: akt ten jako nie opublikowany „za niewydany uważać trzeba” (rkps PAN Kraków, 159/31).

⁶⁵ Projekt: rkps Czart. 5242 IV/503 - 519 oraz 5262/109 - 118; uzasadnienie: rkps Czart. 5242 IV/389 - 396. Wydaje się, że zagorzałym zwolennikiem kolegalności stał się ks. Adam dopiero w walce z projektem Konstantego.

istotną rolę w ostatecznym ukształtowaniu modelu funkcjonowania Komisji Rządowych.

Spośród 6 aktów z 17 X 1816 formalnej zmianie do r. 1830 uległ jedynie jeden — organizator KRWRiOP. Gdy w r. 1820 doszła do głosu reakcja klerykalna, wymagając m. in. dymisję Potockiego, w nowej organizacji usunięto kontrolę państwa nad duchowieństwem, przy okazji zbliżając organizację KRWRiOP do innych komisji. Niektóre postanowienia nowej organizacji — jedynej opublikowanej w Dzienniku Praw ⁶⁶ — były sprzeczne ze Statutem Organicznym stanowiącym jej formalną podstawę; był to jeden z wcale licznych podobnych przypadków wśród aktów rozwijających konstytucję Królestwa.

AI

„Składając [Komisje Rządowe] z Radców Stanu chciał [mądry nasz Prawodawca] otoczyć Ministra nie prostymi oficjalistami, którzy potakiwać tylko i nadszkakiwać mogą, lecz towarzyszymi równego w społeczność stopnia, dzielącymi jego prace i odpowiedzialność, mającymi własną opinię, których zdania wysłuchać musi, których ma świadkami nieustannymi wszystkich działań swoich, i o których szacunek dba” — takie słowa znalazły się w uzasadnieniu projektu Czartoryskiego ⁶⁷. Również z naszych rozważań dotyczących genezy idei kolegalności wynika, jak wielką rolę miała odgrywać łączność (jeśli nie identyczność) personalna pomiędzy Radą Stanu i naczelnymi organami resortowymi, zabezpieczająca z jednej strony potrzeby Rady, z drugiej zaś gwarantująca odpowiednio wysoką pozycję „kolegów” ministra. Obecnie zajmujemy się normatywną realizacją tego modelowego założenia.

Pierwszą kwestię, na którą należy zwrócić uwagę, stanowi niejednołitość komisji. Trzy z nich — będziemy nazywać je „zwyczajnymi” (KRSWiP, KRW, KRPiS) — miały mieć pod względem ustrojowym podobny charakter ⁶⁸, w odróżnieniu od obu pozostałych komisji o odrębnych kompetencjach i wynikającym z nich ustroju.

Co do składu komisji „zwyczajnych” zarówno w okresie organizacyjnym, jak i konstytucyjnym przyjęto — mimo innych propozycji zgłaszanych i w toku prac nad konstytucją, i w toku prac nad jej rozwijaniem — cztery następujące zasady ⁶⁹:

⁶⁶ Post. król. z 14 VIII 1821 (Dziennik Praw KP, t. VII, s. 174 - 229).

⁶⁷ Rkps Czart. 5242 IV/393.

⁶⁸ „Zasady” stwierdzały, że komisje te „wyodrębniono” dla każdej podstawowej gałęzi administracji (§ 12 zd. 1). Zdaniem Czartoryskiego komisje te „składające — — istotny i codzienny Rząd krajowy, Konstytucja jako jednostajne uważa” (rkps Czart. 5242 IV/395).

⁶⁹ § 2, 3, 8 ukazu z 20 V 1815 (J. Bojański, o. c., s. 184 - 7) oraz art. 1 - 4 „wyroku” cesarskiego z 17 III 1816 (Dziennik Praw, t. I, s. 345 - 9).

- 1) tytuł radcy stanu jest zastrzeżony dla członków komisji ⁷⁰;
- 2) w każdej komisji zasiada poza ministrem 3 radców (warto tu zwrócić uwagę na zbieżność ze składem sekcji Rady Stanu Księstwa!);
- 3) radcy ci stanowią około połowy ogólnej liczby członków Rady ⁷¹;
- 4) są jedynymi poza ministrem członkami komisji ⁷².

Do komisji „zwyczajnych” zbliżyła się ostatecznie również KRS, która — stanowiąc początkowo kompromisowe rozwiązanie między postulatami zniesienia organów administracji sądownictwa ⁷³ a potrzebami praktyki, jak również tradycjami Księstwa ⁷⁴ — rychło odstąpiła od roli „mniejszego kompletu” Trybunału Najwyższego ⁷⁵, stając się nowożytnym ministerstwem, z wszystkimi prawami dla członków swego kolegium ⁷⁶.

Cztery te komisje były więc stosunkowo nieliczne — w tym kierunku zmierzała zresztą powszechna ewolucja organów kolegialnych; groziło to jednak trudnościami w zebraniu kompletu ustalonego z konieczności na 3 osoby.

Problem składu zarządu wyznań i oświecenia był natomiast znacznie bardziej skomplikowany. Połączenie różnorodnych materii powodowało konieczność licznego składu, liczny zaś z kolei skład uniemożliwiał normalną, bieżącą pracę komisji — w związku z czym wystąpiła konieczność wprowadzenia dwojakiego rodzaju posiedzeń: plenarnych i wykonawczych (w składzie węższym). Tego rodzaju koncepcję reprezentowały wszystkie w zasadzie, liczne zresztą ⁷⁷, projekty organizacyjne, jak i model ostateczny. Nowa organizacja KRWRiOP wprowadziła obok silnego elementu klerykalnego w postaci Prymasa Królestwa i 2 biskupów diecezjalnych

⁷⁰ Projekt konstytucji Platera stanowiący podstawę dalszych prac konstytucyjnych (rkps Czart. 5261/3 - 110) odróżniał radców stanu pracujących wyłącznie w Radzie (art. 117) od członków Rady, dyrektorów generalnych komisji (art. 139, 141, 143).

⁷¹ Inna proporcja w okresie organizacyjnym (6 : 21) wynikała z istnienia tylko 2 „ministeriów”, ale za to aż 5 namiestników.

⁷² Czartoryski proponował wprowadzenie jednego lub kilku innych członków (patrz art. 3 jego projektu).

⁷³ Postulaty takie wysuwano już w Księstwie (patrz np. rkps Czart. 3931/52 - 5); głosił je Komitet Cywilny Reformy (rkps Czart. 5236 IV/220 oraz 5233 IV/61, 201); przyjęły je „Zasady” (§ 12 zd. 3; por. protokół z Puław — druk. Sz. Askenazy, o. c., s. 372).

⁷⁴ Por. projekt Platera (art. 130, 137) oraz krytykę I. Sobolewskiego (rkps Czart. 5222 IV/130).

⁷⁵ Por. RS, 324/84 - 5, 90 oraz art. 12 Statutu i art. 11 org. KRS.

⁷⁶ Podstawowe prawo stanowiło tu pełne członkostwo Rady Stanu, nadane post. Nam. 30 XII 1820 (RS, 329/2). Do tego czasu członkowie KRS byli tylko radcami stanu nadzwyczajnymi — w zasadzie bez samodzielnego prawa do zasiadania w Radzie (art. 1, 3 wyroku z 17 III 1816; por. jednak art. 2 org. KRS); odtąd jedyną różnicą w porównaniu z członkami komisji „zwyczajnych” był brak tytułu dyrektora generalnego.

⁷⁷ Patrz np. rkps Czart.: 5233 IV/34 - 5, 5236 IV/592 - 4 i 619 - 621.

— nadto 3 radców stanu kierujących dyrekcjami Wydziału Administracyjnego; zbliżyła się więc do schematu organizacyjnego komisji „zwyyczajnych”, tyle, że w sprzeczności ze Statutem Organicznym.

Drugą istotną kwestię stanowi zakres praw członków kolegów jako członków Rady Stanu — wynikający bezpośrednio z zakresu kompetencji tejże Rady. Problem ten znacznie wykracza poza przedmiot artykułu, należy jednak zasygnalizować, że przyjęte ostatecznie — w mniejszym stopniu normatywnie, w większym znacznie w praktyce — kompetencje Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu (techniczna w gruncie rzeczy legislacja) nie zapewniały ze swej strony radcom statusu „kolegów” ministra, co było założeniem twórców ustroju Królestwa.

Trzecią wreszcie kwestią jest udział w posiedzeniach komisji osób z głosem doradczym: we wszystkich komisjach byli to sekretarze generalni, a w KRSWiP oraz KRPiS także po 2 asesorów powołanych spośród vicereferendarzy Rady Stanu ⁷⁸. Sekretarze nie mieli głosu decydującego — zgodnie i z tradycjami polskimi ⁷⁹, i praktyką powszechną. Natomiast asesorowie z natury rzeczy mieli zasiadać *cum voce consultiva* — i instytucja ta była szeroko stosowana, mając charakter stały (taki też przyjęto w Królestwie ⁸⁰) lub okazyjno-fachowy ⁸¹.

V

O przyjęciu zasady kolegalności działania naczelných organów resortowych zadecydowały, jak wiemy, przede wszystkim koncepcje wynikające z praktyki biuralistycznego modelu Księstwa. Stąd też mogło tu chodzić jedynie o kolegalność ograniczoną, nie stojącą na przeszkodzie sprężystości administracji. Kolegalność ta miała być zarazem połączona z modelem szczeblowym, do którego zaczęto dochodzić w końcowym etapie Księstwa — i to są główne zasady modelu przyjętego w okresie organizacyjnym ⁸².

Punktem wyjścia tego modelu była — typowa dla systemu szczeblowego zasada, że radcy stanu jako „właściwe władze” ⁸³ będą „rezolwować i decydować wszystkie przypadki i podania, na które wyraźne

⁷⁸ Art. 2 org. KRSWiP; z projektu tej komisji przeniesiony do KRPiS (art. 2 org.).

⁷⁹ Pisarz otrzymał głos decydujący jedynie w Komisji Wojskowej w r. 1775 — w przypadku nieobecności ponad 2 komisarzy.

⁸⁰ Np. w kolegiach rosyjskich — obok prezesa, v-prezesa i 4 członków zasiadało tam 4 asesorów.

⁸¹ Por. np. ordynacje Komisji Policji i Komisji Skarbowej Obojga Narodów (VL, t. IX, CCCXXVI, t. 4^{to}; CCLXIII, I, 5^{to}).

⁸² Por. *Sur l'organisation des Ministères* w raporcie Rządu Tymczasowego dla Aleksandra z 10 XI 1815 — druk. J. Bojasiański, o. c., s. 199.

⁸³ Ibidem.

przepisy i urzędnicy się znajdują”⁸⁴. Była to więc zasada biuralistyczna, nie różniąca się od kompetencji dyrektorów w Księstwie Warszawskim⁸⁵, w Rosji⁸⁶ czy we Francji. Nie jest też dziwną rzeczą, że bardzo szybko zaczęto wprowadzać tytuł „dyrektora generalnego” na oznaczenie stanowiska radcy stanu w ministerstwie⁸⁷. Różny był tylko — w porównaniu z modelem biuralizmu szczeblowego — wyższy szczebel decyzji. Nie należała już ona do ministra, który w ogóle nie miał prawa do wydawania decyzji materialnych⁸⁸, lecz do kolegium, do którego sprawy mogły trafić na mocy fakultatywnej decyzji ministra⁸⁹ lub powinny być skierowane z urzędu. Te ostatnie sprawy określono jako te, „które mogą wpływać na ogólne dobro kraju lub na los obywatela, urzędnika”⁹⁰. Zaliczono do nich⁹¹:

- 1) sprawy, gdzie nie było „praw i urządzeń jasnych i wyraźnych”;
- 2) sprawy „jakiegokolwiek organizacji lub reformy”;
- 3) sprawy kadrowe resortu (nominacje, przedstawienia na nominacje, podawanie do destytucji, zawieszanie w urzędzie lub oddalenie urzędników lub oficjalistów);
- 4) projekty wprowadzane przez prezydującego⁹².

Ten zakres rozpoznania kolegiального bardzo przypominał model przyjęty już w Dyrekcji Edukacyjnej⁹³, jak również sprawy obligatoryjnego roztrząsania Rady Ministra w Rosji⁹⁴.

⁸⁴ Art. 10 org. tymcz. Min. PiS; art. 9 — Min. SWiP.

⁸⁵ Decydowali oni we wszystkich sprawach danej sfery z wyjątkiem „interesów nowej i osobnej decyzji wymagających” (art. 4 dekretów z 20 VI 1810 — Dziennik Praw XW, t. II, 520 - 2, 252 - 4 oraz art. 5 dekretu z 27 XII 1811, t. IV, s. 113 - 7). Ciekawe, że nader podobnie brzmiał w tym zakresie projekt Ministerstwa PiS z 22 VII 1815 (KRPiS, 1571/54 - 5).

⁸⁶ Por. § 103 - 107 Obščego Učreždienia Ministerstv.

⁸⁷ Patrz przyp. 70.

⁸⁸ Wyjątkiem było tu poddanie wyłącznej władzy ministra PiS urzędu menniczego „tymczasowo we wszystkich przedmiotach oprócz dochodów” (art. 12 pkt 10 org. tymcz.).

⁸⁹ Minister miał obowiązek przeglądania korespondencji radców i miał prawo jej zatrzymania celem przekazania kolegium każdej decyzji radcy z powodu jej nielegalności lub uznania potrzeby „przeprowadzenia tej materii przez deliberację ogólną dla większej dokładności” (art. 11 pkt 4 org. tymcz. MPiS; art. 10 — MSWiP).

⁹⁰ Raport cyt. w przyp. 82, s. 199.

⁹¹ Art. 13 org. tymcz. MPiS; art. 11 — MSWiP.

⁹² Zakres tych projektów określał art. 12 pkt 2, 7 org. tymcz. MPiS oraz art. 10 pkt 2, 6 — MSWiP.

⁹³ Art. 6 dekretu z 17 XII 1810 (Dziennik Praw XW, t. III, s. 114 - 124): „W tym zaś co się ściąga do gotowania projektów — — równie co do przysposobienia książek elementarnych, na koniec co do egzaminu, wyboru i nominacji Profesorów i Zwierzchników wszelkiego stopnia, w hierarchii szkolnej, Dyrektor i Członki Dyrekcji wspólny i równie ważny głos mieć będą”.

⁹⁴ § 115 Obščego Učreždienia wymieniał m. in.: „wszystkie sprawy wymagające nowego urządzenia lub ważniejszych zmian w różnych częściach zarządu”, „przy-

Minister nie był jednak w kolegium *primus inter pares*, bowiem mógł zawiesić wykonanie każdej uchwały zdaniu swojemu przeciwnej w oparciu o generalną klauzulę „ważnego dla rzeczy publicznej niebezpieczeństwa lub jej uszczerbku”⁹⁵. Ostateczna decyzja miała należeć do Rządu, przy czym obie strony, tj. minister i radcy, powinny były w ciągu 48 godzin uczynić stosowne przedstawienie na piśmie z dokładnym wyłuszczeniem swoich powodów.

Charakteryzując ogólnie model kolegialności okresu organizacyjnego należy podkreślić poważną pozycję radców stanu, stosunkowo szeroki zakres rozpoznania kolegialnego oraz wyłącznie kontrolną funkcję prezydującego ministra. Ta ostatnia miała zakres bardzo szeroki — chyba nawet niewykonalny w całości w praktyce⁹⁶ — ale nie prowadziła do przeważającego wpływu ministra na decyzje radców i kolegium, ze względu na to, że zaczepione przez ministra decyzje radców rozpatrywało kolegium, natomiast zaczepione przezeń uchwały kolegium rozpatrywał organ, którego minister nie był członkiem przynajmniej z urzędu — Rząd Tymczasowy. W ten sposób kolegialność — acz ograniczona — odgrywała nader poważną rolę.

Przy okazji omawiania modelu kolegialności warto wspomnieć o organizacji Wydziału Oświecenia Narodowego — pozbawionej całkowicie elementów biuralizmu i jako takiej już archaicznej. Mianowicie wszystkie sprawy bieżące miano decydować kolegialnie w czterech sekcjach Wydziału — do plenum zaś miały należeć sprawy finansowe, personalne, urządzenia ogólne oraz sprawy trafiające z oddziału wskutek odwołania się dwóch jego członków⁹⁷. Taki model — ostro zresztą krytykowany⁹⁸ — niewątpliwie nie mógł stanowić wzoru dla stałego modelu organizacji Komisji Rządowych.

VI

1. Modelowi kolegialności ograniczonej przyjętej w okresie organizacyjnym projekt organizacji Komisji Wojny przeciwstawił koncepcję z gruntu odmienną — koncepcję biuralizmu, co prawda z formalną obligatoryjnością czynnika doradczego w niektórych sprawach.

padki, wymagające dopełnienia praw i urzędzeń, wyjaśnienia ich lub odmiany, poprawy” oraz decyzje w sprawach kadrowych (inne sprawy — to b. kazuistycznie wyliczone decyzje finansowe, sprawy wynalazków, opracowanie raportów).

⁹⁵ Art. 16 org. tymcz. MPiS; art. 14 — MSWiP.

⁹⁶ I. Sobolewski podnosił, że aby minister mógł należycie sprostać zadaniu kontroli radców, musiałby wykonywać znacznie większą pracę niż oni (pismo do Rządu Tymczasowego z 4 III 1815 — RS, 83/2). Warto porównać to zdanie z memoriałem Koczubeja w Rosji (patrz niżej, przyp. 16).

⁹⁷ § 9, 13, 10, 11 tymczasowych prawideł.

⁹⁸ Patrz „Uwagi nad organizacją Wydziału Oświecenia” (APP, 155/1257-1260).

Projekt ten uznawał ministra wojny za naczelnika wydziału wyłączenie obowiązany do wykonywania postanowień i rozkazów monarchy lub wodza naczelnego⁹⁹, w związku z czym minister mógł podejmować decyzje „w zwykłym biegu interesów, jako też w każdej czynności dążącej do dopełnienia przepisów administracyjnych lub dekretów królewskich”¹⁰⁰, dając w tym zakresie rozkazy radcom, odpowiedzialnym za ich niewypełnienie. Jak okazały nominacje w Komisji, radcy mieli być przy tym wojskowymi w służbie czynnej, co uzależniało ich w pełni służbowo od ministra (też w służbie czynnej) i stojącego nad nim Wodza. Projekt wprowadzał w ten sposób nieformułowaną uprzednio zasadę podwójnej odpowiedzialności radców: odpowiedzialności rządowej za niewykonanie rozkazu ministra i — dopiero na drugim miejscu postawionej — odpowiedzialności konstytucyjnej, w przypadku wykonania nielegalnego rozkazu¹⁰¹. Odpowiedzialność konstytucyjna nie miała zresztą większego znaczenia. Choć każda decyzja ministra powinna być kontrasygnowana przez radcę „na znak podwójnej odpowiedzialności”, jednakże radca nie mógł odmówić kontrasygnowania — a jedynie w celu zasłonięcia się od odpowiedzialności mógł zapisać swe zdanie w protokole posiedzeń¹⁰².

Projekt organizacji KRW pozostawił, co prawda, pewne sprawy do rozpoznania kolegialnego¹⁰³, ale nie oznaczało to kolegialnego decydowania, bowiem przeciwne zdanie radców niż ministra znów nie uwalniało ich od kontrasygnowania jego podpisu na „uchwale”, umożliwiało jedynie zapisanie swego zdania w protokole dla uniknięcia wątpliwej odpowiedzialności¹⁰⁴. Miejsce szerokiej kontroli ministra nad radcami miała w ten sposób zająć mało skuteczna kontrola radców nad działaniami ministra.

2. Model ostatecznie przyjęty w Statucie oraz w poszczególnych organizacjach (z pewnym wyjątkiem KRW) oparł się na trzech następujących zasadach:

- 1) podwójnej odpowiedzialności radców stanu;
- 2) wyłączności kompetencji „wykonawczych” ministra;

⁹⁹ Art. 1 projektu, który nie używał zresztą nazwy „wódz naczelny”, lecz „ten, któremu Monarcha swoją władzę powierzy”.

¹⁰⁰ Art. 6.

¹⁰¹ Art. 4 pkt a i b.

¹⁰² Art. 6 i 10.

¹⁰³ „Użycie środków egzekucji ani przez urządzenia, ani przez Dekreta nieprzewidzianych, nadanie rozciągłości i nowego zastosowania przepisom ustanowionym, przedstawianie odmian w Organizacji lub nowych przepisów, lub wyszukanie środków dopełnienia rozkazu, który obejmuje wszystkie części tego Wydziału” (art. 7).

¹⁰⁴ Art. 8 i 9. Warto zwrócić uwagę, że pierwotna wersja Statutu Organicznego Rady Stanu (druk. — RS, 322a) przewidywała identyczne rozwiązanie dla stosunku namiestnika do członków Rady Administracyjnej (art. 7). Rozwiązanie to zmieniono dopiero na wniosek samej Rady (RA, 1/50; patrz — wersja ostateczna, Dziennik Praw, t. I, s. 245–270). Być może ta zmiana tłumaczy nieprzyjęcie kontrasygnaty w ostatecznym modelu dla komisji.

3) wyliczenia kompetencji „naradczych” kolegium.

Zajmiemy się obecnie tymi zasadami, próbując jednocześnie ustalić ich genezę, zwłaszcza z punktu widzenia postawionego jako wzoru dla wszystkich komisji projektu W. Ks. Konstantego — poważnie w duchu tych trzech zasad zmienionego.

[1] Zasadnicza dla nowego modelu zasada podwójnej odpowiedzialności radców przejęta została z projektu KRW¹⁰⁵, przy czym jedyną zasadniczą różnicę stanowiło tu zrezygnowanie z kontrasygnaty, a więc — może nawet — dalsze osłabienie pozycji radców. Wobec tej zasady wystąpiła w Ogólnym Zgromadzeniu Rady Stanu silna opozycja¹⁰⁶. Jednakże, z drugiej strony, subtelne rozróżnienie w jednej osobie radcy stanu — członka Rady i członka kolegium z głosem stanowczym w sprawach decydowanych kolegią, odpowiadającego konstytucyjnie oraz dyrektora generalnego Komisji, ale traktowanego już jako najwyższego urzędnika pozostającego w stosunku zależności służbowej od ministra, a nie podmiotu decyzji pierwszego szczebla, odpowiadającego służbowo przed monarchą — wynikało również z pewnych koncepcji ustrojowych głoszonych na terenie Królestwa.

Tak jak doświadczenia biuralizmu nieograniczonego kierowały w Księstwie w stronę systemu szczeblowego, tak doświadczenia tego systemu w okresie organizacyjnym Królestwa rodziły u niektórych osób wątpliwości co do jego celowości. Wątpliwości takie wyrażał już we wrześniu 1815 r. Ignacy Sobolewski, w przyszłości współautor konstytucji, a jako Minister Sekretarz Stanu osoba mająca pewien wpływ na poglądy cesarza¹⁰⁷. Wątpliwości takie zgłaszano również w czasie rozpatrywania projektu Mostowskiego — skłaniając się albo w kierunku skupienia władzy w ręku ministra, albo też znów w kierunku pełnej kolegiąłości¹⁰⁸. To drugie rozwiązanie niewątpliwie nie było już atrakcyjne, zwłaszcza dla

¹⁰⁵ Art. 25 zd. 2 Statutu wyraźnie stwierdzał, że „każdy członek odpowiada za opór w dopełnieniu poleceń Ministra lub zwłokę w ich wykonaniu”, choć nigdzie nie użyto już oficjalnie nazwy „podwójna odpowiedzialność”. Opuszczenie jej nawet w organizacji KRW nastąpiło na wniosek Mostowskiego, który dowiódł, że mogą być inne jeszcze podstawy odpowiedzialności, np. sprzeniewierzenie (RS, 324/163-4); tego rodzaju podstawy zawiera zresztą np. art. 26 Statutu. Nazwa wydaje się jednak dobrze oddawać ducha instytucji.

¹⁰⁶ „Nie może mieć Król w swej Radzie Stanu, Radcą ze zdaniem niepodległym, takiego urzędnika, który jest prostym narzędziem i wykonawcą woli innego członka tejże Rady” (Plater — RS, 324/167); podobnie Staszic (tamże, 168b) oraz Koźmian (tamże, 55), wysuwający również argument sprzeczności z konstytucją. Warto zauważyć, że podobne zarzuty wysuwał Staszic w Księstwie wobec podobnego modelu działania Dyrekcji Edukacyjnej (patrz przyp. 47).

¹⁰⁷ Por. pismo do Rządu Tymczasowego z 4 IX 1815 (RS, 83/2).

¹⁰⁸ Już na drugim posiedzeniu Rady Administracyjnej doszło do starcia między Mostowskim (którego projekt oparty był na zasadach przyjętych w okresie organizacyjnym) i innymi członkami Rady a namiestnikiem, który stwierdził m. in.: „Kolegiąłość w Komisjach Rządowych użyteczną jest co do Rady Ministra, nawet co do

dawnych ministrów Księstwa (Matuszewicz, Sobolewski, Potocki). Skupienie zaś władzy w ręku ministra poprzez odebranie radcom prawa do samodzielnego decydowania automatycznie musiało prowadzić do przyjęcia zasady ich podwójnej odpowiedzialności. Rola projektu Konstantego polegała w tym zakresie na jasnym sformułowaniu zasady oraz na przesądzeniu jej przyjęcia, lecz trudno zasadę tę uznać za całkowite *novum*. W każdym razie skutek jej wprowadzenia radcy stanu w znacznej mierze przestali być „kolegami ministra” — a Komisje Rządowe zbliżyły się do systemu biuralistycznego.

Dwie następne zasady modelowe dotyczyły zaś ustalenia wzajemnego stosunku biuralizmu i kolegalności, obowiązków Dyrektorów Generalnych i praw radców stanu — i nimi obecnie się zajmujemy, zaczynając od obowiązków czyli — z drugiej strony — od kompetencji ministra. Antycypując dalsze rozważania można tu już zauważyć, że model Konstantego odegrał w stosunku do zasad tych tę samą rolę co do zasady podstawowej.

[2] Będący oryginalną modyfikacją projektu KRW projekt KRSWiP wprowadził klasyczny element biuralistyczny w postaci nadania ministrowi prawa samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach prostej egzekucji oraz nagłych¹⁰⁹. Rozwiązanie to przeniesiono zaś następnie do pozostałych komisji — z KRW, której projekt zawierał nieco odmienne sformułowanie, włącznie¹¹⁰.

Zgodnie z tym minister mógł sam stanowić w nie należących do sfery rozstrzygnięcia kolegalnego: a) sprawach „prostego wykonania”, b) przypadkach nagłych¹¹¹.

Pierwszy zakres czynności — w dotychczasowym modelu należał do

kontroli tegoż, nigdy wszelako z niej nie mogą wypływać atrybucje dla Radców Stanu, równające się tym, które tylko samemu Ministrowi są właściwe” (RA, 1/31). Mostowski później zmienił co prawda zdanie, ale na rzecz kolegalności pełnej (tamże, k. 79). Odrodzenie się modelu pełnej kolegalności w początkach okresu konstytucyjnego (nawet w KRWRiOP — por. APP, 155/1 - 11, art. 35 - 37, 146) wynikało, jak się wydaje, nie z przywiązania do pełnej kolegalności, lecz, po pierwsze, z chęci przeciwstawienia się projektowi Konstantego, po wtóre zaś, z braku przekonania wielu osób w stosunku do drugiej możliwości rozwiązania problemu kolegalności ograniczonej poprzez odrzucenie dotychczasowych zasad (szczegółowości decyzji, niedecydowania przez ministra). Por. bowiem projekty KRWRiOP, KRPiS, KRSWiP (patrz niżej).

¹⁰⁹ Projekt „dnia 11 Marca [1816] tymczasowo przyjęty” (RS, 83/7 - 14, art. 8).

¹¹⁰ Podobne rozwiązanie przyjęła sama KRPiS (RS, 109/1 - 7, art. 14). Projekt KRWRiOP wzorowany zresztą na KRW (RS, 51/3 - 14) dawał ministrowi jeszcze większe prawa (art. 19 - 21), został jednak przez Radę Stanu przerobiony w duchu pełnej kolegalności i dopiero na wniosek Potockiego (APP, 155/379 - 380) oraz wniosek Deputacji Rady (RS, 42) wprowadzono tę ogólną zasadę — podobnie jak do projektu KRS. Odpowiednie postanowienie w projekcie KRW umieścił dopiero sam cesarz. Podobny w istocie był też projekt Czartoryskiego (por. art. 12, 13, 17).

¹¹¹ Art. 19 i 21 zd. 2 Statutu; art. 9 zd. 2 i 26 pkt c org. KRWRiOP (1816), 37 KRWRiOP (1821), 10 KRS, 9 KRSWiP, 19 KRPiS, 52 KRW.

radców; drugi zaś — stanowił konsekwencję ograniczenia kolegalności przez potrzebę zapewnienia sprężystości administracji.

O zaliczeniu spraw do jednej z tych kategorii decydował praktycznie sekretarz generalny, zależny służbowo od ministra. Minister znajdował się tu jednak o tyle pod kontrolą radcy właściwego wydziału, że ten musiał przygotować projekt decyzji w takich sprawach (przyjęto jako zasadę, że „Minister nie sam przez siebie, lecz przez Naczelnictwo Wydziałów działa”) ¹¹². Radca odpowiadający przecież za wszystko, co czyni i podpisuje, mógł wpisać swe odrębne zdanie do protokołu ¹¹³. Wreszcie minister znajdował się pod następczą kontrolą kolegium, które musiało być zawiadomione o wszystkich jego decyzjach na najbliższym posiedzeniu — a członkowie ewentualnie mogli zgłosić swoje uwagi do protokołu ¹¹⁴. Wpis ten oznaczał, jak wiemy, uwolnienie spod odpowiedzialności konstytucyjnej, lecz nie miał bezpośredniego wpływu na skuteczność decyzji. Odpowiedzialność zaś konstytucyjna radców — z różnych zresztą powodów — szybko zbliżyła się do granic fikcji ¹¹⁵.

Ze sformułowań powyższych wynika, że decyzja ministra mogła być podjęta poza posiedzeniem komisji. Było to oczywiste co do spraw „nagłych”; co do „prostego wykonawstwa” — zależało to od praktycznej koncepcji pracy przyjętej przez ministra. Miało to zresztą na sprawy kolegalności wpływ minimalny, bowiem nawet i w systemie biuralistycznym nieograniczonym możliwe było rozstrzyganie spraw przez ministra na posiedzeniach z udziałem szefów wydziałów.

[3] Skoro minister mógł — jeżeli chciał — samodzielnie decydować we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych dla kolegium, trzeba obecnie zająć się sprawami dla kolegium zastrzeżonymi ¹¹⁶. Sprawy te miały być decydowane kolegalnie, jedynie w KRW miały być rozpoznawane, lecz ostateczna decyzja w istocie należała do prezydującego ¹¹⁷, czy raczej do wodza naczelnego.

Statut Organiczny zaliczył do „naradczych” — i kolegalnych — działań komisji „wszelkie projekta, instrukcje, rozwinienie urządzeń, zarząd

¹¹² Raport Deputacji do przejrzenia organizacji KR (RS, 42).

¹¹³ Tak wprost art. 55 zd. 2 org. KRW.

¹¹⁴ Art. 24 zd. 4 Statutu.

¹¹⁵ Por. np. protokół Rady Stanu z 16 II 1821 (RS, 329/125): Radca Sekretarz Stanu „Dyrektora g[enera]lnego wtedy tylko zna odpowiedzialnym przed Sejmem, kiedy działa w zastępstwie Ministra”.

¹¹⁶ Wyliczenie tych spraw po raz pierwszy (poza KRW) znalazło się w projekcie KRPiS z 28 III 1816 (RS, 109/1 - 7). Projekt ten stanowił również wzór ostatecznego rozwiązania pod względem układu — wobec czego należy przypisać Matuszewiczowi i jego „kolegom” (w tym Platerowi) istotną rolę nie tylko w charakterze technicznym.

¹¹⁷ Art. 68 organizacji mówił, co prawda, o decyzji kolegalnej (novum wprowadzone dopiero przez Aleksandra); lecz następny artykuł mówił o obowiązku kontrasygnaty podpisu ministra.

funduszami i układanie ogólnych raportów”¹¹⁸. Poszczególne organizacje dodawały tu jeszcze decyzje lub wnioski personalne¹¹⁹, wnioski o etaty¹²⁰ i wreszcie specyficzne i ważne dla danej komisji sprawy, jak np. rozbiór i potwierdzanie ksiąg elementarnych, stanowienie nowych parafii oraz reforma dawnych w KRWRiOP¹²¹ czy sądenie w sprawach o defraudację w KRPiS¹²². Pierwsza z wymienionych sfer spraw dotyczyła poza właściwą legislacją również tłumaczenia i przystosowywania istniejących przepisów¹²³.

W ten sposób zakres decyzji kolegialnej bliski był modelowi przyjmowanemu już w Dyrekcji Edukacyjnej, a następnie od 1814 r. w projektowanych i istniejących naczelnich organach resortowych. Mimo podobnego formalnie zakresu, inne było jednak znaczenie rozpoznania kolegialnego w organizacjach Komisji Rządowych w porównywaniu z tymczasowymi „ministerstwami”. W tych ostatnich — co kolegium mogła trafić w praktyce każda sprawa na interwencję ministra — kontrolera radców stanu. W pierwszych — o zakresie fakultatywnej kolegialności znów decydował minister, ale tym razem jako *iudex in causa sua*, wobec czego w praktyce do decyzji kolegialnej mogły należeć wyłącznie sprawy kolegialne obligatoryjnie.

Dalej — na wzór organizacji tymczasowych przekazano ministrowi prawo zawieszenia każdej decyzji kolegium zdaniu jego przeciwnej¹²⁴, lecz miało to inne znaczenie niż w okresie poprzednim. Wówczas sprawa trafiała do Rządu Tymczasowego, którego minister nie był członkiem z urzędu; obecnie zaś rozpatrywał ją namiestnik w Radzie Administracyjnej¹²⁵, złożonej m. in. z wszystkich ministrów wydziałowych. Decyzja namiestnika była więc z natury mniej bezstronna; nieprzypadkowo też chyba nie uregulowano obecnie trybu wnoszenia zawieszanej sprawy do rządu.

Poza tym ministrowi prezydującemu w KRS służył jeszcze jeden środek wobec kolegium w postaci prawa przedłużenia do 20 dni „deliberacji Komisji, w przypadkach gdzieby się jemu rzecz niedosyć jeszcze zdawała wyjaśnioną”¹²⁶. Środek ten w istotny sposób przeważał szalę na rzecz ministra.

¹¹⁸ Art. 8.

¹¹⁹ Art. 67 pkt d org. KRW, 36 pkt a KRSWiP, 16 pkt a KRS.

¹²⁰ Art. 45 pkt c KRPiS.

¹²¹ Art. 11 pkt d, e org. KRWRiOP (1816).

¹²² Art. 45 pkt b organizacji.

¹²³ Patrz raport Deputacji z 1816 r. (RS, 42).

¹²⁴ Nieco inne było tylko uzasadnienie — przeciwność „Konstytucji, dekretem Królewskim lub Namiestnika, prawom lub dobru publicznemu” (art. 18 Statutu). Nie dotyczyło to KRW, odciętej przez Konstantego od rządu krajowego.

¹²⁵ Jedynie w sprawach „karności sądowniczej” sprawy z KRS przechodziły w ten sposób do Trybunału Najwyższego (art. 22 org.).

¹²⁶ Art. 21 org. Pierwotny projekt przewidywał tylko 8 dni (RS, 67/1 - 10, art. 8).

Przyjęty model zakładał więc nader silną osobistą władzę ministra również w sprawach decydowanych kolegalnie, żadna decyzja nie mogła bowiem wyjść z komisji bez jego zgody.

3. Osobnego przedstawienia wymaga znów zarząd oświecenia ze względu na istnienie w nim dwóch kompletów. Według organizacji z 1816 r. na plenum KRWRiOP miały być rozstrzygane sprawy o charakterze zbliżonym do obligatoryjnie kolegalnych w innych komisjach. Wszelkie inne sprawy miały należeć do mniejszego kompletu (Dyrekcji Wykonawczej złożonej z ministra i 4 członków), minister miał jednakże prawo samodzielnego decydowania „wykonawczego”, jak w innych komisjach¹²⁷. Organizacja z r. 1821 wprowadzała podział Komisji na Radę Ogólną i Posiedzenie Administracyjne. Ich kompetencje były daleko bardziej skomplikowane niż odpowiadających im kompletów w organizacji poprzedniej, ze względu na wprowadzenie do schematu organizacyjnego, tzw. Wydziału Administracyjnego złożonego z 3 dyrekcji oraz Sekcji Duchownej Rzymsko-Katolickiej w składzie klerykalnym, o własnych kompetencjach, również stanowczych. Nie wydaje się celowe szczegółowe zajmowanie się tą kwestią, ze względu również na to, że pozycja ministra i kolegium pozostały w zasadzie nie zmienione.

4. Dla całkowitego scharakteryzowania modelu funkcjonowania Komisji Rządowych warto jeszcze zwrócić uwagę na dwie inne sprawy związane z kolegalnością.

Częstotliwość posiedzeń powinna być funkcją kompetencji organu kolegalnego. Ogólnie trzeba podkreślić stosunkowo szeroki zakres decyzji kolegalnej, skoro organizacje przewidywały 2-3 posiedzenia zwyczajne w tygodniu¹²⁸.

Rozejrzenie się natomiast w aparacie komisji pozwoli na dokładniejsze scharakteryzowanie stosunków między ministrem a kolegium. Biurem komisji i redagowaniem protokołu zajmował się sekretarz generalny, który, jak wiemy, miał na posiedzeniach głos doradczy. Asesorowie w KRSWiP oraz KRPiS byli przeznaczeni do dwóch rodzajów spraw: wypracowywania referatów w sprawach poruczonych przez ministra (w praktyce mogło tu chodzić o sprawy całej komisji) oraz odbywania „osobnych jego poleceń tak w miejscu pobytu Komisji, jako i po województwach”¹²⁹,

¹²⁷ Por. art. 11.

¹²⁸ Dwa razy w tygodniu miały zbierać się — tak jak w okresie organizacyjnym — KRSWiP (art. 39 org.) oraz KRPiS (art. 46). KRS miała zbierać się co najmniej 3 razy w tygodniu (art. 23), co wynikało z pierwotnego planowania w niej kolegalności pełnej. KRWRiOP miała w myśl organizacji 1816 r. 1 posiedzenie plenarne i 2 wykonawcze (art. 10, 12), od 1821 r. zaś — 2 posiedzenia plenarne (art. 82).

¹²⁹ Art. 25 org. KRSWiP; podobnie art. 35 KRPiS.

przy czym, wydaje się, że ta ostatnia okoliczność miała najpoważniejsze znaczenie¹³⁰.

Podstawowy aparat komisji stanowiły zaś dyrekcje. Zgodnie z organizacjami w każdej komisji (z wyjątkiem KRWRiOP w latach 1816-1821) miały być po 3 dyrekcje z radcami stanu — dyrektorami generalnymi na czele. Słowo „dyrekcja” na oznaczenie najwyższej jednostki organizacyjnej komisji zostało zresztą wprowadzone późno¹³¹; poprzednio tę samą jednostkę nazywano — tak jak w Księstwie — „wydziałem”. Przypuszczalnym powodem do zmiany nazwy był nie tylko — nie mający zresztą uprzedniego pokrycia — tytuł dyrektorów generalnych u ich szefów, lecz również potrzeba odróżnienia części należącej do dyrektora, mającego jednak po części charakter polityczny od części typowo biurowej, podległej naczelnikowi oraz występująca w niektórych komisjach potrzeba utrzymania dawnych (lub zreformowanych) wydziałów jako jednostek niższych od dyrekcji¹³². Jak zobaczymy, podział na wydziały mógł mieć związek z problemem kolegalności¹³³.

Z regularnego schematu organizacyjnego wyłamywały się jednak w komisjach „zwyczajnych” inne jednostki o różnym zresztą charakterze. Były to, po pierwsze, jednostki podległe bezpośrednio ministrowi — w ich sprawach minister decydował całkowicie samodzielnie, bez pośrednictwa i kontroli radców stanu¹³⁴. Po wtóre zaś, były to jednostki o diametralnie różnym charakterze, zbliżone do współczesnych urzędów centralnych, kierowane najczęściej przez radców stanu, posiadających kompetencje bliskie wszystkim radcom w okresie organizacyjnym. Były one wyodrębnione — tak jak we francuskim systemie szczeblowym oraz w Księstwie — na zasadzie specyfiki danej sfery stosunków. Omawiany charakter miały niewątpliwie Dyrekcje Generalne: Pocht w KRSWiP¹³⁵ oraz Dóbr i Lasów Rządowych w KRPiS¹³⁶. Również charakter urzędu centralnego, o charakterze jednak typowo koordynacyjno-społecznym miała w KRSWiP Rada Ogólna Nadzorcza Szpitali jako, co warto podkreślić, organ w pełni kolegalny, decydujący w sprawach dobroczynności, opieki społecznej¹³⁷.

¹³⁰ Por. KRPiS, 1489/94.

¹³¹ Dopiero w czasie ostatecznego zatwierdzania projektów organizacji przez Aleksandra.

¹³² Por. „Organizację Ministerium Wojny” wg obwieszczenia z 8 V 1815 („Gazeta Warszawska”, nr 37, s. 139) z przyjętą organizacją KRW.

¹³³ Patrz s. 26 mpisu.

¹³⁴ Były to np. Wydział Górniczy (post. RA z 9 XII 1826 — Dziennik Praw, t. XI, s. 374-9, art. 3) oraz Bank Polski w KRPiS (post. król. z 29 I 1828 — t. XII, s. 119-153, art. 25, 42). Również nadzór nad Towarzystwem Kredytowym Ziemskim miał należeć wyłącznie do ministra (prawo z 13 VI 1825, t. IX, s. 185-333, np. art. 162). Patrz również art. 33 org. KRW.

¹³⁵ Post. Nam. z 8 VII 1817 (Dziennik Praw, t. III, s. 350-366).

¹³⁶ Post. Nam. z 7 IV 1818 (Dziennik Praw, t. VI, s. 2-16).

¹³⁷ Post. Nam. z 2 XII 1817 (Dziennik Praw, t. IV, s. 54-73). Organem kolegal-

Należy zauważyć, że Dyrekcje Generalne i Rada Szpitalna podlegały — ze względu choćby na swój skład — kontroli kolegów swoich komisji.

5. Jak przyjęty model funkcjonował w praktyce? Niestety, konfrontacja normy z praktyką — przynajmniej w obecnym stanie rzeczy — nie może być w pełni przeprowadzona z dwóch powodów. Po pierwsze bowiem, można mieć często duże wątpliwości co do tego, czy w ogóle mamy do czynienia z wiążącą normą prawną (co wynika z nieopublikowania nawet Statutu Organicznego Komisji Rządowych). Po wtóre zaś ze względu na zniszczenie w czasie wojny ogromnej większości akt komisji, w tym wszystkich protokołów, nie można już ściśle określić, jak w praktyce wyglądał podział kompetencji „wykonawczych” ministra i „nadczych” kolegium; jaka część kompetencji „wykonawczych” była wykonywana za radą kolegium; jak wykorzystywane było prawo ministra do zawieszania uchwał kolegium i prawo radców do zapisywania zdania w protokole. Te nader ważne kwestie pozostaną na ogół nie rozwiązane.

Możemy jednak na podstawie zachowanych źródeł wyrobić sobie pewien pogląd na praktykę funkcjonowania Komisji Rządowych. Tak się jednak składa, że największa ilość tych źródeł dotyczy KRPiS, która od 1821 r., pod kierownictwem Lubeckiego, nabrała nieco specyficznego charakteru — przez co trudno będzie utrzymać właściwą proporcję materiału.

Co do składu komisji — mała liczba członków i wysokie quorum powodowały trudności z zebraniem kompletu w komisjach „zwyyczajnych” i KRS¹³⁸. Praktyka szeroko korzystała więc z możliwości stosowania zastępstwa, i to nie tylko na mocy upoważnień szczególnych (tylko takie zastępstwo znają przepisy), ale i generalnych, co z kolei mogło prowadzić do rozszerzania składu komisji, jeśli upoważnione generalnie osoby uzyskiwały status równy radcom. Status taki rychło uzyskiwał w KRS jej sekretarz generalny¹³⁹. W innych komisjach sekretarze uzyskiwali głos stanowczy jedynie na mocy upoważnień szczególnych¹⁴⁰, jednakże wykorzystywano tam szeroko upoważnienia dla innych osób, również dla naczelników wydziałów. Najwcześniej i najpełniej tę ostatnią okoliczność zaczęła wyzyskiwać KRPiS, która szybko zaczęła domagać się generalnego pełnomocnictwa dla swoich naczelników¹⁴¹. Lubecki zaś — stopniowo przeobrażając strukturę swej komisji i równolegle jej skład¹⁴² — doprowadził ostatecznie do tego, że w r. 1830, poza ministrem,

nym była również Dyrekcja Generalna Towarzystwa Ogniwego w KRŚWiP (post. Nam. z 29 VII 1816 — Dziennik Praw, t. I, s. 414 - 423 oraz z 7 I 1817, t. III, s. 52 - 5).

¹³⁸ Charakterystyczne jest, że problemów tych nie miała KRW, mimo że bardzo szybko — po dymisji Wielhorskiego — działała stałe w składzie 3-osobowym.

¹³⁹ Post. Nam. z 2 XII 1817 (RA, 5/247).

¹⁴⁰ Patrz np. RA, 5/100, 150.

¹⁴¹ Patrz RA, 4/140, 155 - 6. Projekt z 2 XII 1819 (KRPiS, 1572/81).

¹⁴² Patrz KRPiS, 1489/115 - 7, 121, 123, 217, 243, 245, 257; KRPiS, 1496 nr 56796.

co najmniej 6 osób (nie mówiąc o ich stałych zastępcach) miało prawo stanowczego głosu w KRPiS¹⁴³, które powinno należeć wyłącznie do 3 radców. W pochodzącym najprawdopodobniej z tego roku projekcie organizacji wprost znalazła się propozycja formalnego przyjęcia składu 6 radców stanu, kierujących równorzędnymi jednostkami organizacyjnymi¹⁴⁴; w ten sposób faktyczne potrzeby komisji rozsadziły sztywną strukturę ustaloną w 1816 r., struktura biurowa rozsadziła planowaną strukturę polityczno-biurową.

O ile można zaobserwować tendencję do wzrostu liczby członków komisji, o tyle z drugiej strony występowała tendencja do wycofywania się niektórych ministrów z ich prac. Nie brał udziału w posiedzeniach w późniejszym okresie urzędowania Potocki¹⁴⁵, stale natomiast — z wyjątkiem decydowania o najważniejszych sprawach — Lubecki, który uzyskał na to od razu specjalne zezwolenie monarchy¹⁴⁶. W tym układzie inaczej od modelowych musiały wyglądać kompetencje kolegium (głównie przygotowanie decyzji i wypracowanie szczegółów) i ministra (zasadnicza decyzja).

Nie stało się też gwarancją kolegialności członkostwo Rady Stanu, które — ze względu na jej techniczne głównie kompetencje — zamiast być zaszczytnym prawem, stało się ciężkim obowiązkiem. Stąd wynikały fakty nader częstej nieobecności radców na posiedzeniach Ogólnego Zgromadzenia. Ponieważ starano się nie dopuszczać do — zdarzających się zresztą — faktów niereprezentowania w ogóle w Radzie którejś z komisji¹⁴⁷, wystąpić musiała tendencja do rozszerzania liczby zobowiązanych do zasiadania. Wykorzystywano przy tym tytuły referendarzy stanu nadzwyczajnych nadawane często wyższym urzędnikom komisji¹⁴⁸. In-

¹⁴³ Byli to szefowie następujących jednostek organizacyjnych: Dyrekcji Kontroli (powstałej w r. 1825 z połączenia Dyrekcji Kontroli oraz Dyrekcji Dochodów Stałych, patrz KRPiS, 1573/58 - 61), Dyrekcji Dochodów Niestalych (istniejącej od początku), Wydziału Dóbr i Wydziału Lasów (powstałych z podziału w r. 1822 Dyrekcji Generalnej Dóbr i Lasów — patrz KRPiS, 1573/22), Wydziału Górniczego i Komisji Obrachunkowej (obydwie jednostki powołane na wniosek Lubeckiego).

¹⁴⁴ KRPiS, 2518/14 - 38, art. 1.

¹⁴⁵ Por. np. wyciągi z protokołów Posiedzeń Administracyjnych KRWRiOP ze stycznia 1819 r. (APP, 155/989 i 1007 - 1010).

¹⁴⁶ Zwolnienie w „przedmiotach biegnących czynności” (pismo do Sobolewskiego z 15 IX 1821 — *Korespondencja Lubeckiego...*, o. c., t. I, s. 10). Patrz jednak KRPiS, 1573/49; 1489/147, 217. Możliwość przewodniczenia w KRPiS przez członka przewidywało już urządzenie z 10 I 1818 (KRPiS, 1572/62 - 5, art. 35, 38).

¹⁴⁷ Zdarzały się przypadki, że w ogóle zasiadał tylko jeden radca (np. RS, 326/325; 328/205).

¹⁴⁸ Tak np. w KRPiS dodatkowo obciążono jednego z naczelników wydziałów (post. Nam. z 16 III 1824 — KRPiS, 1489/138; patrz również tamże, 131, 135 - 6). Wszystkie 4 obciążone osoby ułożyły harmonogram — pojedynczego — udziału w obradach (KRPiS, 1489/212). W KRWSiP obciążono 2 referendarzy (post. RA z 5 V 1827 — RS, 5/80).

stytucja asesorów, która miała w praktyce stanowić dodatkowy łącznik pomiędzy komisjami i Radą, w praktyce szybko przestała odgrywać większą rolę¹⁴⁹.

Praktyka co do składu komisji utrzymywała więc zasadę personalnego ich związku z Radą Stanu, lecz niewątpliwie daleka była od zamysłów twórców ustroju Królestwa — i od istniejących przepisów. Trudniej natomiast ustalić praktykę funkcjonowania komisji, lecz i tutaj można stawiać pewne tezy. Praktyka w tym zakresie zależała przede wszystkim od osoby ministra, który wolał albo osobiście decydować we wszystkich sprawach, albo bardziej ufał współpracownikom.

Wydaje się, że KRS opierała się przez cały czas — mimo częstej zmiany obsady urzędu — na silnej pozycji ministra. Możemy bowiem wysnuć wniosek, że spraw decydowanych kolegalnie było bardzo mało, skoro w praktyce przeznaczono na nie niecałe jedno posiedzenie w tygodniu¹⁵⁰. Jeśli wziąć nadto pod uwagę nader szczegółowe unormowanie postępowania w sprawach nagłych¹⁵¹, należących, jak wiemy, do ministra, praktyka tej komisji nie okaże się odległą od funkcjonowania biura Ministra Sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego¹⁵². Różnica polegała co prawda na kolegalnym decydowaniu niektórych spraw w KRS, ale z drugiej strony — na znacznie szerszym kolegalnym rozpoznaniu spraw w biurze.

Odmienny natomiast model praktyczny przyjęto w KRWSiP. Minister prezydujący Mostowski — zresztą jedyny minister piastujący ten urząd

¹⁴⁹ W KRWSiP asesorów nie było przez dłuższy czas, jeden znalazł się w jej składzie dopiero w 1825 r. (*Nowy kalendarzyk polityczny na rok 1826*, s. 211), drugi natomiast (nb. był to Fryderyk hr. Skarbek) w 1829 r. (*Kalendarzyk... na rok 1830*, s. 253). Obydwaj mieli tytuł radców stanu nadzwyczajnych. Nie było asesorów w KRPiS za Lubeckiego (KRPiS, 2518/14 - 38, art. 2). Natomiast asesor pojawił się w KRWRiOP (por. APP, 159/1251 - 2).

¹⁵⁰ Organizacja KRS przewidywała, co najmniej, 3 posiedzenia w tygodniu, lecz urządzenie wewnętrzne z 20 II 1817 (druk. Zbiór Praw Administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Sprawiedliwości, t. II, s. 193 - 249) nadało terminowi „posiedzenie” wykładnię rozszerzającą: „najmniej 3 razy w tygodniu będą posiedzenia zwyczajne Komisji, w poniedziałek posiedzenia wydziałowe; w środę posiedzenia ogólne, dla naradzenia się w przedmiotach, w których sam Minister prezydujący stanowi; we czwartek posiedzenia ogólne, do zdecydowania materij, podpadających pod decyzję całego kompletu Komisji” (art. 7). „Posiedzenia wydziałowe” były to typowo biuralistyczne działania ministra i radców (patrz art. 15, 18, 19); natomiast w zastrzeżony dla kolegium czwartek porządek obrad przewidywał nadto informacje o działaniach organów rządowych oraz ogólne uwagi radców, tj. „zgola to wszystko, co posłużyć może do poprawy narodowego prawodawstwa, jego odmian i wzbogacenia” (art. 30).

¹⁵¹ Ibidem, art. 15.

¹⁵² Organizacja z 21. 9. 1809 (Zbiór Praw..., s. 43 - 79) przewidywała codzienne sesje konsyliarzy Ministerii (3 najwyższych urzędników dzielących się sprawami wg klucza terytorialnego) z ministrem (art. 1). Por. również instrukcję Wydziału Podatków Stałych Ministerstwa Skarbu z 15 II 1811 (KRPiS, 1571/11 - 14, § 8 - 15).

nieprzerwanie przez cały okres konstytucyjny — znacznie bardziej ufał swoim współpracownikom. Pozbywszy się „kolegów” niewygodnych dla siebie¹⁵³, mógł gros pracy w komisji złożyć na barki dyrektorów generalnych, działających w oparciu o jego generalne upoważnienie¹⁵⁴. Praktyka KRSWiP niedaleka więc była od modelu przyjętego w okresie organizacyjnym, tyle że zawierała większy element biuralizmu.

Model przyjęty natomiast przez Lubeckiego był oryginalnym rozwiązaniem tego „fenomenalnego urzędnika”¹⁵⁵. Zgromadziwszy wokół siebie grupę najsumienniejszych i najzdolniejszych współpracowników książe minister postawił, co jest może niezgodne z panującymi o nim zdaniem, na kolegalność, tyle że o charakterze specyficznym, bo zależną całkowicie od jego woli. W czasie jego urzędowania ilość posiedzeń kolegalnych wydatnie wzrosła¹⁵⁶. Na tak częstych posiedzeniach rozpatrywano sprawy znacznie wykraczające poza zakres dla kolegium zastrzeżony; w praktyce były to wszystkie sprawy bieżące¹⁵⁷, nawet nagłe¹⁵⁸, z wyjątkiem spraw „prostego wykonania”, w których decydowali radcy i inni szefowie samodzielnych jednostek na codziennych posiedzeniach wydziałowych¹⁵⁹ oraz spraw zastrzeżonych do wyłącznej decyzji ministra, jak sprawy Wydziału Górniczego¹⁶⁰. Kolegalne rozpatrywanie, ale już nie decydowanie, spraw na szczeblu wydziału było posunięte do tego stopnia, że w „sercu, z którego tętnem rozchodziło się życie po całym organizmie administracyjnym”¹⁶¹ — w Dyrekcji Kontroli kierowanej przez prawą rękę Lubeckiego, Ludwika Piatera były aż dwa rodzaje posiedzeń: codzienne potoczne

¹⁵³ Por. Pamiętniki Kajetana Koźmiana, Oddział II, Poznań 1858, s. 318 - 9.

¹⁵⁴ Koźmian, od 1821 r. dyrektor generalny w tej komisji tak charakteryzował swego ministra: „wewnętrzne urządzenia kraju, wykonanie ich, wszelkie biurowe zatrudnienia zdał z ufnością na Radców, Dyrektorów Generalnych, sam zaś zachował sobie wszelkie projekta do pomyślności kraju dążące, wszelkie ulepszenia, postęp gospodarstwa krajowego i zakładów, z resztą poprzestawał na raportach mu czynionych. Dla słabości zdrowia ledwie parę razy część kraju objechał, zwykle wyręczał go Staszic co do fabryk, co do regularności służby inni Dyrektorowie Generalni” (*Pamiętniki*, Oddział III, Kraków 1865, s. 242). Por. również RS, 329/348.

¹⁵⁵ Określenie Smolki (*Polityka Lubeckiego...*, t. I, s. 46).

¹⁵⁶ Do 3 w tygodniu w 1822 r. (KRPiS, 1573/8) i do 5 w 1825 r. (KRPiS, 1489/217).

¹⁵⁷ „Le Prince Ministre Président est autorisé à s'occuper d'objets généraux en laissant les objets spéciaux à la Commission même — —” (KRPiS, 2518/14 - 38, uwaga do art. 17).

¹⁵⁸ Por. wypis z protokołu z 31 VII 1822 (KRPiS, 1573/16).

¹⁵⁹ Por. KRPiS, 1489/131.

¹⁶⁰ Patrz KRPiS, 1573/73 - 4. Por. przyp. 134. Sam Lubecki (w liście do namiestnika z 31 X 1825) stwierdził, że w zakres rozpoznania kolegalnego wchodzi sprawy, „które wymagają stanowczej decyzji, lub które się tyczą zasad poboru i wątpliwości w przepisach skarbowych” (KRPiS, 1489/211).

¹⁶¹ H. Radziszewski, o. c., s. 28.

(z udziałem naczelników zainteresowanych sekcji), ale i kilka razy w tygodniu odbywane ogólne (z udziałem wszystkich wyższych urzędników) ¹⁶².

Nie należy oczywiście sądzić, że we wszystkich posiedzeniach musieli brać udział wszyscy — liczni, jak wiemy, członkowie kolegium ¹⁶³. W oparciu o wcześniejszą praktykę ¹⁶⁴ około 1825 r., gdy przebudowa całego aparatu komisji zbliżała się do końca, wszedł ostatecznie w życie schemat przyjęty przez księcia ministra aż do końca prezydowania, polegający na ścisłym przydziale materii określonych jednostek organizacyjnych na określone godziny stałych posiedzeń oraz na wyznaczeniu członków komisji lub ich stałych zastępców do udziału w określonych posiedzeniach, przy założeniu kompletu 3-osobowego oraz stałej zmiany prezydującego członka ¹⁶⁵. Inna sprawa, że tak precyzyjnie pomyślana machina nie mogła działać bez zgrzytów, ale wynikały one nie z braku, a raczej z nadmiaru kolegalności ¹⁶⁶.

„*Spiritus movens*” całej maszyny był Plater, który podpisywał ekspedycje wynikłe z uchwał kolegium, nawet jeśli w nim nie prezydował ¹⁶⁷; on też w istocie, a nie Lubecki, był kontrolerem kolegium. Natomiast książę minister zajęty *objets généraux* z daleka tylko czuwał nad swoimi podwładnymi, którzy byli bardzo samodzielni w sprawach szczegółowych, lecz w kwestiach poważniejszych zawsze woleli działać za jego radą i wiedzą ¹⁶⁸. Miał on zbyt wysoki autorytet, aby ktokolwiek z podwładnych mógł chcieć mu się przeciwstawić.

Kolegalność w KRPiS miała więc specyficzny charakter ¹⁶⁹. Połączona nierozzerwalnie z wysokim autorytetem Lubeckiego i jego słynną pracowitością ¹⁷⁰ — mogła równie dobrze występować w systemie kolegalnym, jak i biuralistycznym. Bliższa znacznie wydaje się nawet temu ostatniemu; zwłaszcza jeśli przyrównamy ją do doradczo-szczegółowego modelu biuralizmu projektowanego przez Sperańskiego, z którym zresztą Lubecki

¹⁶² Ibidem, s. 33.

¹⁶³ Choć, wydaje się, odpowiadałoby to Lubeckiemu: „dla nadania rzeczy należnego biegu potrzeba, aby każdy Radca samych sesji pięć kolegalnych a sześć wydziałowych odbywał w tygodniu, i prócz tego kierował Dyрекcją i na posiedzeniach Rady Stanu bywał — —” (pismo do namiestnika z 31 X 1825 — KRPiS, 1489/212).

¹⁶⁴ Patrz KRPiS, 1573/18.

¹⁶⁵ Patrz stałe urządzenie posiedzeń z 30 XI 1825 (KRPiS, 1489/217).

¹⁶⁶ Patrz KRPiS, 1489/165 - 6, 170, 243, 189. Przejściowo nawet musiano ograniczyć quorum do 2 (Komunikat Wydziału Służby Ogólnej z 10 IX 1825 — KRPiS, 1573/68).

¹⁶⁷ Patrz KRPiS, 1489/248 i 1573/73 - 4. „M. Plater est appelé à me remplacer dans les affaires journalières de la Commission” — pisał Lubecki do Grabowskiego (Korespondencja, t. II, s. 221).

¹⁶⁸ Por. KRPiS, 1489/161, 170.

¹⁶⁹ Być może podobny charakter miała KRWRiOP w czasie prezydowania Potockiego (por. przyp. 145), zbyt mało jednak jest danych, by stawiać tezy udokumentowane.

¹⁷⁰ Patrz S. Smolka, *Polityka Lubeckiego...*, t. I, s. 146, 176 - 7, 181.

swego czasu ściśle współpracował przy opracowywaniu konstytucji litewskiej oraz nawet do praktyki Księstwa. Stanowiła natomiast odwrócenie modelu przyjętego w organizacjach Komisji Rządowych, sprawy bowiem najważniejsze miały kolegialnie — były decydowane biuralistycznie, kolegium zaś załatwiała sprawę bieżącą¹⁷¹.

Praktyka komisji szła więc wyraźnie w kierunku biuralizmu, głównie pełnego. Radcy stawali się przede wszystkim najwyższymi urzędnikami resortów, dyrektorami departamentów. Do wykończenia budowy systemu biuralizmu pełnego brakowało jeszcze wykształconych już gdzie indziej¹⁷² wiceministrów — lecz i ten brak bliski był wypełnienia instytucją „pomocników ministrów”, projektowaną w r. 1830 i nie zrealizowaną już przez rząd Królestwa ze względu na wybuch powstania listopadowego¹⁷³.

Dwa podstawowe pytania zdają się wypływać z przedstawionego materiału. Na pierwsze z nich, tj. czy wprowadzenie kolegiальności działania naczelných organów resortowych w Królestwie Polskim stanowiło regres ustrojowy w porównaniu z Księstwem Warszawskim — wydaje się, że przedstawiony materiał uzasadnia odpowiedź przeczącą. Kolegiальność ograniczona — taką bowiem przyjęto w Królestwie — nie była novum; więcej nawet, była konsekwencją pewnych koncepcji ustrojowych w Księstwie, przeobrażanych częściowo w jego instytucje ustrojowe. Wiodła do niej występująca, zwłaszcza po r. 1809, chęć osłabienia władzy ministrów poprzez organizacyjne i kompetencyjne rozbudowanie Rady Stanu. Zdobyć Księstwa przez cesarza Aleksandra i zwycięstwo orientacji konserwatywno-reakcyjnej dały jedynie tej koncepcji pełne szanse realizacji, dotąd bowiem hamowała je kontrakcja niektórych ministrów, jak i Rady Ministrów jako całości. Koncepcja ta obroniła się również w tym okresie przed reakcyjną już koncepcją wprowadzenia kolegiальności pełnej — i została przyjęta zarówno w okresie organizacyjnym, jak i konstytucyjnym Królestwa. Oczywiście, między oboma okresami istniały w tym zakresie bardzo poważne różnice. Pierwszy, jako bezpośrednia konsekwencja i kon-

¹⁷¹ Sam Lubecki myślał kategoriami biuralistycznymi, o czym świadczy jego liczne wypowiedzi w Radzie Administracyjnej (patrz np. RA, 19/977 - 981).

¹⁷² We Francji — podsekretarze stanu (patrz P. Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française, 1814 - 1848*, Paris 1954, s. 302 - 3); w Rosji — „towarzysze ministrów” (art. XVI Manifestu z r. 1802, § 216, 318 „Obščego Nakaza Ministerstvam” z 1811 r. jako jednak głównie specyficzny element kontroli ministrów).

¹⁷³ W 1830 r. był już nominowany „pomocnik” ministra WRiOP, a jak świadczy odezwa Ministra Sekretarza Stanu z 8 IX 1830 cesarz przewidywał możliwość powołania następnych (RA, 19/865). Projektu w tym zakresie nie zdążono już przedstawić. Lubecki pracujący wówczas nad reformą ustroju Królestwa zdawał się instytucję „pomocników” popierać (tamże, 978 - 981); zresztą w jego komisji trudno nazwać Platę inaczej niż „pomocnikiem ministra”. O politycznej stronie zagadnienia patrz M. Manteufflowa, J. K. Szaniawski, *Ideologia i działalność 1815 - 1830*, Warszawa 1936 (Rozpr. Hist. TNW, XVI, 2) s. 143 - 155.

cepcji Księstwa, i koncepcji konserwatywnych, opierał się na systemie szczeblowym; drugi — wyszedł w istocie od systemu biuralizmu pełnego. Tym bardziej jednak drugi okres — zwłaszcza w połączeniu z praktyką — wydaje się być kontynuacją i rozwinięciem instytucji Księstwa w ich praktyce.

Wydaje się przy tym, że u podstaw modelu przyjętego w tym okresie leżał nie tyle projekt organizacji KRW, co dalsza ewolucja koncepcji ustrojowych, wyrażająca się w fakcie powrotu do wielu rozwiązań występujących w konstytucji 1807 r., w szczególności zarzucenie przestarzałego już (jak się okazało) modelu Rady Stanu decydującej na rzecz modelu Rady deliberującej, głównie o charakterze legislacyjnym, o czym świadczyło wprowadzenie Rady Administracyjnej. Projekt W. Ks. Konstantego przyspieszył jedynie przyjęcie rozwiązań, do jakich niektórzy działacze Księstwa i Królestwa (Matuszewicz, Potocki, Sobolewski) zdawali się skłaniać od dawna. Ponieważ zaś w rezultacie pozycja resortowa ministrów Księstwa i Królestwa była podobna, ponieważ zakres decyzji kolegialnej mógł być bardzo wąski, a jak ukazał Lubecki, mógł nawet całkowicie zależeć od koncepcji pracy przyjętej przez ministra, ponieważ członkostwo Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu nie mogło zabezpieczyć już kolegialności — trudno mówić o poważnej różnicy — więc i o regresie. Obserwujemy w tym zakresie, podobnie zresztą jak i w wielu innych sferach, kontynuację; kontynuację, której nie stanęły na przeszkodzie — z różnych powodów — przepisy konstytucji.

Czy system ten stanowił anachronizm w porównaniu z innymi państwami? Tu również narzuca się odpowiedź przecząca. Model rosyjski z lat 1802 - 1803, model Steina i częściowo nawet Hardenberga, praktyka angielska, a z drugiej strony system *conseils* Napoleona — stanowiły różne formy rozwiązań okresu przejściowego od dawnej pełnej kolegialności do biuralizmu. Na tym tle model przyjęty w Królestwie wyróżnia się tylko konsekwencją w sformułowaniu. Tak jak tamte modele i on w praktyce kierował się w stronę biuralizmu, przede wszystkim nieograniczonego. Ten właśnie system miał się okazać w praktyce najdogodniejszy dla naczelných organów resortowych państwa burżuazyjnego.

Hubert Izdebski (Warszawa)

LE SYSTÈME COLLEGIAL DANS LES COMMISSIONS GOUVERNEMENTALES DU ROYAUME DE POLOGNE DANS LES ANNÉES 1815 - 1830

Résumé

Deux États mi-souverains furent au début du XIX^e s. successivement organisés sur le territoire de l'ancienne Pologne: en 1807-le Duché de Varsovie, créé à la suite du traité de Tilsit — en union personnelle avec le royaume de Saxe; en 1815-le Royaume de Pologne, créé au Congrès de Vienne en union avec la Russie et établi

sur le même territoire que celui du Duché de Varsovie. Une des différences importantes entre les constitutions de ces deux États concernait l'administration centrale: la suppression, après la disparition du Duché, des ministres dirigeant personnellement les grands services publics — et leur remplacement par des conseils, collèges appelés Commissions Gouvernementales. Le système collegial dans ces Commissions constitue justement l'objet de cette étude.

Deux problèmes de premier ordre s'imposent. Le premier concerne la question si l'introduction du système collégial après 1813 constituait un recul, un pas en arrière dans le développement constitutionnel du pays. L'auteur arrive à la conclusion que le système collégial n'a pas constitué une nouveauté, introduite seulement en 1813 par les forces sociales réactionnaires — comme l'on prétendait — mais bien au contraire, qu'il avait ses origines dans les idées déjà partiellement réalisées dans le Duché de Varsovie. Pour la génération du Duché, qui avait vécu la constitution polonaise du 3 Mai 1791 et qui avait connu l'administration prussienne (1795 - 1807) il était bien difficile d'adapter le système bureaucratique. Par conséquent des tendances se manifestèrent — visant la limitation du pouvoir des ministres et l'élargissement du pouvoir du Conseil d'État qui devait même assumer le rôle de l'organe suprême dans l'État. De cette façon les ministres devaient être remplacés par les sections du Conseil d'État — toutefois la décision en conseil devait concerner seulement les affaires les plus importantes.

L'occupation du Duché de Varsovie par le tzar Alexandre I-er en 1813 a permis à une plus large réalisation des idées mentionnées. Ainsi à l'époque transitoire de l'organisation du Royaume, c'est à dire avant la proclamation de la constitution du Royaume en 1815, on a établi dans les ministères provisoires un système collégial fondé sur le principe d'une répartition de la décision entre les membres du collège ministériel, qui étaient en même temps conseillers d'État — d'une part, et le collège lui même — d'autre part. La décision n'appartenait plus au ministre; il ne fut que président du collège et en même temps son contrôleur.

Mais depuis 1815 les règlements nouveaux ont introduit des éléments bureaucratiques importants. Ils ont nettement rompu avec les principes jusqu'alors appliqués. Le ministre a obtenu le droit de décider personnellement les affaires „de simple exécution” et les „affaires urgentes” sous le contrôle seulement des membres du collège — cependant que le collège (Commission Gouvernementale) avait à décider seulement un nombre restreint d'affaires (surtout en matière législative). La constitution du Royaume n'attribuait plus au Conseil d'État le droit de décision. Il faut encore constater que la pratique allait dans le même sens — celui du renforcement du pouvoir ministériel. Il est donc bien difficile de saisir une différence importante entre le système pratiqué dans le Duché de Varsovie et celui du Royaume de Pologne — après 1815.

Le second grave problème concerne la question si le système établi dans le Royaume constituait un phénomène anachronique en Europe contemporaine. Il faut donc constater que ce système est bien comparable au système russe des années 1802 - 1803, à l'élaboration duquel ont d'ailleurs beaucoup contribué deux Polonais — le prince Adam Czartoryski et le comte Louis Plater, hommes d'État, ensuite très actifs dans la vie politique du Royaume. Il ressemble ensuite aux principes de l'*Organisationsedikt* prussien du ministre Stein de 1808, aussi bien qu'à la pratique administrative anglaise. D'autre part ce système polonais ne diffère non plus de beaucoup de celui des Conseils d'Administration de Napoléon I-er. Tous, ils constituaient des solutions — divergeantes dans les détails — caractéristiques de l'époque transitoire: du système collégial „total” — au système bureaucratique moderne.

