STUDIA Z DZIEJÓW PAŃSTWA I PRAWA POLSKIEGO
XX — 2017
STUDIES IN HISTORY OF POLISH STATE AND LAW

e-ISSN 2450-6095; ISSN 1733-0335

Michał Gałędek
(Gdańsk)

*W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego. Debata w Radzie Administracyjnej Królestwa Polskiego o usamodzielnieniu radców stanu w komisjach rządowych na przełomie 1815 i 1816 r.**

1. Zakres problemowy i cele badawcze; 2. Organizacja komisji rządowych w harmonogramie prac ustrojowych w okresie przedkonstytucyjnym; 3. Debata nad projektem Tadeusza Mostowskiego – spór o rolę „radców stanu zawiadujących wydziałami"; 4. Podsumowanie.

1

Twórcy Ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego, nawiązując do tradycji przedrozbiorowej, postanowili, iż funkcję centralnych organów administracji resortowej będą pełnić komisje rządowe jako władze o charakterze kolegialnym. Miały być one ustanowione w miejsce funkcjonujących w Księstwie Warszawskim ministerstw zorganizowanych na zasadzie jednoosobowej i kierowanych przez ministrów[1], a bezpośrednio zastąpić tymczasowe ministeria (Przychodów i Skarbu oraz Spraw Wewnętrznych i Policji) i inne prowizoryczne organy centralnej władzy resortowej utworzone jeszcze przed nadaniem konstytucji w tzw. okresie przejściowym (przedkonstytucyjnym) na podstawie dekretu (ukazu) z 8/20 maja 1815 r.

Wyniki badań nad kwestią przygotowania koncepcji administracji tworzonej w Królestwie Polskim przedstawiłem w rozprawie pt.: *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej* (Gdańsk 2017). Jednak do omówienia została pierwsza debata nad kwestią organizacji władz ministerialnych w Królestwie Polskim w nowo ukonstytuowanej Radzie Administracyjnej na przełomie 1815 i 1816 r., gdyż spory

* Publikacja przygotowana w ramach projektu „Myśl administracyjna w Królestwie Polskim w latach 1814–1831" finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki na podstawie umowy nr UMO–2013/11/D/HS5/01901.

1 Zob. M. Gałędek, *Prawne i polityczne uwarunkowania statusu ministra Księstwa Warszawskiego*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego" 2013, t. XVI, s. 155–156.

ustrojowo-administracyjne zainicjowane w Radzie Stanu (Ogólnym Zgromadzeniu i Radzie Administracyjnej) już po nadaniu konstytucji wykraczały poza ramy chronologiczne monografii. Istotnych informacji dotyczących problematyki omówionej w artykule dostarcza literatura, jednak jedynie praca Huberta Izdebskiego *Kolegialność w komisjach rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*[2] porusza kwestię wydarzeń z przełomu 1815 i 1816 r.

Rozpocząć należy od rekonstrukcji sekwencji wydarzeń, jakie miały miejsce u schyłku 1815 r. w związku z przygotowaniami projektu organizacji komisji rządowych w konstytucyjnym Królestwie Polskim oraz ukazania genezy tych wypadków w kontekście sporu polityczno-ustrojowego, jaki rozgorzał między namiestnikiem Józefem Zajączkiem a członkami Rady Stanu. Eskalacja konfliktu nastąpiła dopiero w ciągu następnych miesięcy 1816 r., po otwartym włączeniu się w spór wielkiego księcia Konstantego[3]. Przede wszystkim jednak w opracowaniu starałem się skupić na wątkach z dziejów myśli administracyjnej. W tym zakresie pierwszoplanowe znaczenie miała debata, jaka miała miejsce podczas prezentacji projektu Zasad do organizacji władz ministerialnych, dotycząca problemu tzw. „ustopniowania władzy" i zorganizowania administracji Królestwa Polskiego na zasadach „biuralizmu szczeblowego"[4]. Postulowane „ustopniowanie władzy" polegało na przekazaniu przez władzę ministerialną części kompetencji do podejmowania decyzji w ręce urzędników stojących szczebel niżej w hierarchii – „radców stanu wydziałami zawiadujących", tj. kierujących dziedzinami administracji wyodrębniającymi się w ramach danego resortu. Ponadto przebieg dyskusji w Radzie Administracyjnej został porównawczo skonfrontowany z materiałem źródłowym z czasów Księstwa Warszawskiego, przede wszystkim z konstatacjami poczynionymi

[2] H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, CPH 1971, t. XXIII, z. 1, s. 69–101. Autor przybliżył w artykule losy projektu Zasad do organizacji władz ministerialnych Tadeusza Mostowskiego i szczegóły wynikłej na tym tle dyskusji w Radzie Administracyjnej.

[3] Dalsze etapy konfliktu wykraczają poza ramy niniejszego opracowania. Problematykę kolejnych debat i prac nad organizacją władz ministerialnych zamierzam podjąć w odrębnych rozprawach.

[4] Według definicji H. Izdebskiego „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 zasięgania opinii określonych czynników w ministerstwie", podczas gdy „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 może być powszechny dla wszystkich ministerstw". H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych…*, s. 73.

w Raporcie Deputacji ustanowionej 20 czerwca 1810 r., które odnosiły się do tego samego zagadnienia w związku z rozpowszechniającym się w Księstwie kierunkiem przebudowy administracji centralnej polegającym na ustanawianiu dyrekcji na czele z „radcami stanu dyrektorami generalnymi".

2

Prace nad stworzeniem nowej organizacji władz ministerialnych dla Królestwa Polskiego podjęte zostały w związku z przygotowaniem projektu Zasad konstytucji dla Królestwa Polskiego przez Adama Jerzego Czartoryskiego i grono jego zaufanych współpracowników, wśród których znalazł się m.in. przyszły minister przychodów i skarbu Królestwa Polskiego Tadeusz Matuszewicz[5]. Projekt został przedstawiony cesarzowi Aleksandrowi podczas zjazdu w Puławach 21 września 1814 r. Monarcha miał zastrzeżenia do koncepcji, aby jednoosobowo działających ministrów zastąpić kolegiami[6]. Ostatecznie jednak ustąpił i podpisując 13/25 maja 1815 r. Zasady konstytucji, zgodził się, aby „administracja krajowa" została powierzona nie ministrom, a „komisjom oddzielnym dla każdej głównej części administracji pod kierunkiem właściwych ministrów"[7].

Na tej podstawie podjęte zostały prace nad projektem Ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego. Bliższy ich przebieg nie jest jednak znany. Wiadomo, że zadanie przygotowania projektu konstytucyjnego powierzone zostało Ludwikowi Platerowi przez Adama Jerzego Czartoryskiego, odgrywającego w tym okresie centralną rolę w życiu politycznym Królestwa i ustalającego przebieg oraz kierunek prac projektowo-ustrojowych[8]. Wywiązując się z nałożonego obowiązku, Plater

[5] Zob. więcej: M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Gdańsk 2017, s. 100–105.

[6] *Narada Aleksandra I z Polakami w Puławach w r. 1814*, [w:] S. Askenazy, *Szkice i portrety*, Warszawa 1937, s. 371.

[7] Bases de la Constitution de Pologne (1815) / Zasady konstytucji Królestwa Polskiego (1815), [w:] *Constitutions of the World from the Late 18th Century to the Middle of the 19th Century: Sources on the Rise of Modern Constitutionalism / Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts: Quellen zur Herausbildung des modernen Konstitutionalismus*, red. H. Dippel, t. 5: *Constitutional Documents of Poland 1790–1848 / Polnische Verfassungsdokumente 1790–1848 / Polskie dokumenty konstytucyjne 1790–1848*, red. A. Tarnowska, Monachium 2008, s. 58.

[8] Zob. A.J. Czartoryski, *Notatki o pracach nad konstytucją Królestwa Polskiego*, [b.d.], Biblioteka Książąt Czartoryskich, sygn. 5242 V, k. 343–344. O wątpliwościach dotyczących materiału źródłowego związanego z tą fazą prac nad projektem konstytucyjnym zob. H. Izdebski, *Litewskie projekty konstytucyjne z lat 1811–1812 i ich wpływ na Konstytucję Królestwa Polskiego z 1815 r.*, CPH 1972, t. XXIV, z. 1, s. 124; *idem*, *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 1815 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*,

przedstawił bardzo rozbudowany projekt Ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego datowany na 26 sierpnia 1815 r.

Projekt konstytucji nie był jednak jedynym owocem prac ustrojowych prowadzonych w 1815 r. W drugiej połowie roku została w nie zaangażowana Tymczasowa Rada Stanu, która wyłoniła ze swego grona trzyosobową komisję – w jej skład wszedł Tadeusz Matuszewicz. Komisja została zobowiązana m.in. do przedstawienia swej opinii „o ilości i rodzaju przygotować się mających praw organicznych" oraz „o należnej kolei, podług której wypracowanie ich ma być przedsiębrane z wykazaniem winnego względu na większą lub mniejszą potrzebę, bądź całkowitego, bądź częściowego wprowadzenia"[9]. W Raporcie z 2 września 1815 r. Komisja rekomendowała, aby projektanci ustroju Królestwa Polskiego w pierwszej kolejności zajęli się pracami nad przebudową zarządu terytorialnego, a dopiero później – opracowaniem projektu organizacji administracji centralnej. Autorzy Raportu podkreślali, że z jednej strony „źródło oszczędności w zmianie niższej władzy [jest] obfitsze i widoczniejsze", a z drugiej – „w przeszłym stanie rzeczy, jeżeli się wzniosły narzekania, jeżeli się dziś jeszcze wznoszą, zawsze są wymierzone przeciw składowi władz niższych, bo w nich niezdolność zwyczajniejsza, niepilność częstsza, nadużycia śmielsze i trudniejsze do wyśledzenia i poprawy, a sama mnogość dokuczliwych narzędzi przerażająca i dokuczliwa"[10]. Raport stał się podstawą uchwały Rządu Tymczasowego z 25 września 1815 r., w której przychylono się do opinii, aby w pierwszej kolejności zająć się „urządzeniem jak najśpieszniejszym władz niższych, jako mających bezpośrednią styczność ze społeczeństwem i najbardziej potrzebujących reformy"[11]. Na tej podstawie należy przyjąć (choć tezy tej nie można uznać za w pełni udokumentowaną ze względu na brak materiałów źródłowych związanych z działalnością Tymczasowej Rady Stanu oraz komisji powołanych na podstawie uchwały z 25 września 1815 r.), że priorytetowo potraktowano prace nad projektem Organizacji władz administracyjnych, tj. komisji wojewódzkich i władz im podległych. Projekt

red. M. Kallas, t. 1, Warszawa 1990, s. 196. Zob. też uwagi podsumowujące rolę Czartoryskiego w wydarzeniach lat 1813–1815: M. Gałędek, *Koncepcje i projekty*…, s. 474.

[9] Rząd Tymczasowy do Rady Stanu, 28 lipca 1815, [w:] J. Bojasiński, *Rządy Tymczasowe w Królestwie Polskim, maj-grudzień 1815*, Kraków 1902, s. 264–265.

[10] Raport komisji wyznaczonej przez Radę Stanu do ułożenia statutów organicznych podług Zasad konstytucji, 2 IX 1815, Biblioteka Książąt Czartoryskich, sygn. 5262 IV, k. 38–39. Szerzej o Raporcie oraz o genezie i skutkach powołania komisji zob.: M. Gałędek, *Koncepcje i projekty*…, s. 128–135.

[11] Uchwała Rządu Tymczasowego, 25 września 1815, [w:] J. Bojasiński, *op. cit.*, s. 265. Szerzej o uchwale z 25 września 1815 r. zob. M. Gałędek, *Koncepcje i projekty*…, s. 139–141.

był gotowy w połowie stycznia 1816 r. i został wniesiony pod obrady Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu[12]. Organizacja weszła w życie jako postanowienie namiestnika z 3 lutego 1816 r.[13]

3

Wszystkie przywołane powyżej informacje wskazują, że pod koniec 1815 r. nie prowadzono jeszcze zaawansowanych prac ani nad nowymi organizacjami dla poszczególnych komisji rządowych, ani nad zasadami ogólnymi wspólnymi dla wszystkich władz ministerialnych. Można jednak przypuszczać, że już wówczas zastanawiano się nad tym zagadnieniem, choćby przy okazji redagowania projektu konstytucyjnego. Być może też poczyniono w tej materii jakieś wstępne ustalenia, których nie zdecydowano się jednak inkorporować do tekstu ustawy zasadniczej. Jednakże, jak się wydaje, to w tym właśnie kontekście należy rozpatrywać wniosek, który został zgłoszony już na pierwszym posiedzeniu Rady Administracyjnej 28 grudnia 1815 r. Podczas tychże obrad bowiem minister spraw wewnętrznych i policji Tadeusz Mostowski wskazał właśnie na „potrzebę postanowienia zasad [ogólnych], podług których organizacja każdego ministerialnego wydziału ułożoną by być mogła, obowiązując się przynieść na najpierwsze posiedzenie projekt takowych zasad"[14]. Inna rzecz, że przybyły niedługo wcześniej z Francji Mostowski nie został zaangażowany w prace nad projektami ustrojowymi przynajmniej przed grudniem 1815 r.

Propozycja ministra spraw wewnętrznych została zaakceptowana przez namiestnika (choć dopiero po ponownym zapytaniu). Józef Zajączek (przy milczącej aprobacie pozostałych członków Rady Administracyjnej) uznał zarazem, że projektów dotyczących organizacji komisji rządowych nie należy na razie wnosić pod obrady Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu[15]. Z pewnością mógł spodziewać się kolejnych perturbacji i nie chciał przekazywać do dalszego procedowania projektu, który nie spełniałby jego oczekiwań. Pierwsza debata ustrojowa nadal miała

---

[12] Zob.: Protokół posiedzeń Ogólnego Zebrania Rady Stanu Królestwa Polskiego [posiedzenia z 19, 22 i 26 stycznia 1816 r.], AGAD, „I Rada Stanu Królestwa Polskiego", sygn. 414, k. 53–59, 61–71, 73–76.

[13] Organizacja władz administracyjnych, 3 II 1816, Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. II, nr 8, s. 31–68.

[14] Protokół I posiedzenia Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 28 grudnia 1815 r., AGAD, Rada Administracyjna Królestwa Polskiego, sygn. 1, k. 4.

[15] Protokół II posiedzenia Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 31 grudnia 1815 r., *ibidem*, k. 29.

koncentrować się więc w Radzie Administracyjnej i być prowadzona przez ministrów z pominięciem członków komisji rządowych w randze radców stanu. W odniesieniu do projektu Mostowskiego było to o tyle istotne, że dyskusja, jaka rozgorzała w efekcie jego przedstawienia, skoncentrowała się na zakresie samodzielnej władzy naczelników wydziałów w ministerstwie, a zatem sprawie najżywotniej interesującej radców stanu „zawiadujących" tymiż wydziałami.

Mostowski, wywiązując się ze swej obietnicy, wniósł projekt Zasad do organizacji wydziałów ministerialnych (określany także mianem „Zasad do organizacji komisji rządowych") na następnym posiedzeniu Rady Administracyjnej, które odbyło się 31 grudnia. Ekspresowe tempo zgłoszenia projektu – licząc od momentu, w którym Mostowski zobowiązał się do jego przygotowania – oraz fakt, że minister spraw wewnętrznych zamierzał skupić się tylko na „zasadach ogólnych", stanowiących bezpośrednie rozwinięcie regulacji konstytucyjnych, a zarazem ujednolicających organizację wszystkich komisji rządowych, rodzi pytanie, czy aby pomysł ich opracowania nie powstał już wcześniej, a prace nad projektem zostały wszczęte, zanim doszło do ukonstytuowania się Rady Administracyjnej. Niedostatek materiałów źródłowych pozwala jedynie na snucie domysłów.

Podczas roztrząsania projektu Mostowskiego (tekst nie zachował się w źródłach), pomiędzy namiestnikiem i większością pozostałych członków Rady Administracyjnej rozgorzał pierwszy spór na temat sposobu rozumienia zasady kolegialności w komisjach rządowych. W tym przypadku – jak to już sygnalizowano – obradujący skoncentrowali się na problemie roli radców stanu kierujących wydziałami w tychże komisjach. Po przedstawieniu projektu głos jako pierwszy zabrał Józef Zajączek, sprzeciwiając się rozwiązaniu zaproponowanemu przez Mostowskiego, aby „radcom stanu w komisjach rządowych wydziałami zawiadującym służyło prawo wydawania z właściwych *respective* wydziałów rezolucji ze swymi podpisami"[16]. Jak dowiadujemy się z protokołu obrad, namiestnik „widział potrzebę, ażeby każda z jakiego bądź wydziału wychodząca rezolucja podpisem ministra opatrzoną była"[17]. Na marginesie należy wyjaśnić, że z wypowiedzi tej nie wynikało jeszcze, za jakim rozwiązaniem opowiadał się namiestnik. Minister mógł bowiem podpisywać zarówno rezolucje podejmowane na podstawie kolegialnej uchwały, jak i zarezerwowane w pewnych sprawach do jego indywidualnej kompetencji. Wydaje się, że intencją Zajączka było, aby prawo do wydawania „rezolucji wychodzących z wydziału", a zatem zapewne ze względu na mniejszą wagę nieprzeznaczonych do kolegialnego rozstrzygnięcia, nie mogło być delegowane na osobę właściwego radcy stanu przygotowującego projekty tychże pism, gdyż

[16] *Ibidem*.

[17] *Ibidem*, k. 29–30.

w każdym przypadku – także i tym – prawo do podpisu, a tym samym i zatwierdzenia aktu wychodzącego z ministerstwa mogło służyć tylko ministrowi.

Z tak restrykcyjnym podejściem do formy, które zarazem mogło doprowadzić do wydatnego zwiększenia roli ministra w komisji rządowej, nie zgodził się Tadeusz Matuszewicz. Opowiadając się za „ustopniowaniem władzy", minister przychodów i skarbu „przedłożył […] trudność, którą doświadcza minister, czyniąc tak wielkie mnóstwo podpisów, ażeby się dopilnował i wiedział w szczególności rzecz, którą podpisuje"[18]. Dowodził przy tym, że przewidzianą w konstytucji kolegialność komisji rządowych można interpretować także w ten sposób, że wynika z niej „upoważnienie" dla radców stanu, aby pewne kategorie decyzji mogli podejmować samodzielnie[19]. Za taką wykładnią przemawiał jego zdaniem także wzgląd praktyczny. Do radców stanu „przywiązana [została bowiem] odpowiedzialność, [która powinna rozwiewać] wszelką obawę względem takowego urządzenia"[20]. Zatem nie podejmowaliby oni decyzji, za które nie ponosiliby odpowiedzialności. Mostowski, popierając Matuszewicza, dodawał, iż „gdy każdy wyższy urzędnik za to szczególnie odpowiada, co podpisuje, odpowiedzialność do osób radców stanu przywiązana byłaby bez znaczenia, gdyby nie mieli nic podpisywać"[21]. Natomiast Matuszewicz wskazywał, że system zaproponowany przez Mostowskiego „ułatwi podział prac" oraz „dokładność i pośpiech czynności". Uspokajał także zebranych, wyjaśniając im, że „władza radcy stanu przez takowe upoważnienie nie zamienia się we władzę ministra, takowa atrybucja nie służyłaby [do niczego innego] jak [tylko] do pewnego rodzaju mniej ważnych interesów, a odznaczenie granic działania zaspokoi wszelką z tego powodu obawę"[22].

Z drugiej strony Matuszewicz dostrzegł, że przyjęcie rozwiązania lansowanego przez Mostowskiego, które sam wspierał, może rodzić pewne problemy ze skoordynowaniem działalności prowadzonej przez komisję rządową, skoro prawo do podejmowania decyzji zostanie rozproszone pomiędzy komisję rządową i radców stanu kierujących poszczególnymi dziedzinami wchodzącymi w skład resortu. Uważał jednak, że problem ten można rozwiązać i „jedność […] działania inną drogą zabezpieczoną być może"[23]. Nie wyjaśnił przy tym, jakie sposoby miał na myśli: czy wystarczałyby wspólne zebrania ministra z naczelnikami wydziałów, czy też planował wdrożenie innych metod służących koordynacji działalności prowadzonej przez radców stanu.

[18] *Ibidem*, k. 30.

[19] *Ibidem*.

[20] *Ibidem*.

[21] *Ibidem*, k. 32.

[22] *Ibidem*, k. 30–31.

[23] *Ibidem*, k. 30.

Wśród członków Rady Administracyjnej Tadeusz Matuszewicz, a także, choć w znacznie mniejszym stopniu, Tadeusz Mostowski wyróżniali się swym doświadczeniem i praktyczną znajomością zasad, na jakich funkcjonuje ministerstwo. Jako byli ministrowie Księstwa Warszawskiego mieli szanse zaznajomić się już z tym problemem. Matuszewicz nie tylko sprawował funkcję ministra skarbu od 1 października 1811 r.[24], ale swą wiedzę wzbogacał także, uczestnicząc w licznych pracach nad organizacją administracji – nie tylko w dobie tworzenia struktur Królestwa Polskiego, ale również wcześniej, w toku prac nad reformą administracji Księstwa Warszawskiego[25]. Warto na to zwrócić uwagę, bowiem jeszcze przed objęciem funkcji ministerialnej Matuszewicz został powołany w skład Deputacji do ułożenia projektów i uwag ku poprawie administracji krajowej utworzonej na mocy dekretu z 20 czerwca 1810 r.[26]. Deputacja między innymi gruntownie przeanalizowała właśnie problem „ustopniowania władzy", zajmujący członków Rady Administracyjnej u schyłku 1815 r.

Przybliżając przebieg debat toczonych w dobie Księstwa Warszawskiego w tym przedmiocie, należy na wstępie zauważyć, że ówczesne władze nie miały większych wątpliwości co do tego, że dopuszczalnym i pożądanym posunięciem jest „usamodzielnianie" radców stanu jako zwierzchników poszczególnych działów administracji wyodrębniających się w obrębie danego resortu i podporządkowanych właściwemu ministrowi. Przeświadczenie to legło u podstaw praktyki upowszechniającej się w Księstwie, aby wzorem francuskim tworzyć tzw. dyrekcje generalne pod kierunkiem radców stanu dyrektorów generalnych odpowiadających radcom zawiadującym wydziałami w Królestwie Polskim[27]. Dominowało przekonanie (które wyraził referendarz stanu Józef Morawski podczas obrad Rady Stanu w 1809 r.), że:

> przez ogólny dozór zostawiony ministrowi na dyrekcje nie rozumie się koncentracji jej władzy w ministrze. W tej bowiem myśli ustanawia się osobna dyrekcja, ażeby całkiem

[24] M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 271–273.

[25] M. Gałędek, *Koncepcje i projekty*…, s. 491.

[26] *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, oprac. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, t. 2: *1809–1810*, Warszawa 1964, s. 164. Zob. też M. Kallas, *Projekt reform ustrojowych w Księstwie Warszawskim (1810–1811)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne. Prawo" 1971, z. 10, s. 77; P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006, s. 76–77.

[27] Szerzej: M. Kallas, *op. cit.*, s. 82; H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych*…, s. 84–85; M. Gałędek, *Miejsce resortu spraw wewnętrznych w administracji Księstwa Warszawskiego*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa" 2013, nr 6, s. 409–410; *idem*, *Koncepcje i projekty*…, s. 69–70.

> oddzielić od niego tę część administracji, cała więc koncentracja w tak oddzielonej części administracji przenosi się do dyrektora, a minister, jak się już nadmieniło, ma tylko ogólny dozór[28].

W tej kwestii Tadeusz Matuszewicz, wspólnie z innymi członkami Deputacji z 20 czerwca 1810 r., już wtedy doszedł do przekonania, że tak jak to miało miejsce w Księstwie Warszawskim, jedna z podstawowych bolączek systemu administracyjnego może wynikać z nadmiernie rozbudowanego zakresu zadań i kompetencji ministrów. Deputacja w swoim Raporcie końcowym (złożonym 19 stycznia 1811 r.) uznała za szkodliwą sytuację, w której „cała władza i moc prawa wszelaka wydawania i rezolowania bądź w ważnych bądź w drobnych, bądź w nowych bądź w potocznych przedmiotach do samej tylko i jedynej osoby ministra jest przywiązana"[29]. Argumentowano, że „gdyby ta porcja władzy ministrowi udzielonej taką obowiązków w baczeniu i działaniu obejmowała sferę, jakiej pojedyncze moralne i fizyczne siły wystarczyć zdołają, […] stopniowanie i dalsze władzy wykonawczej udziały nie byłyby potrzebne". Kontynuując ten wątek, autorzy Raportu przekonywali, że:

> podobnie jak wyniknąć nie mógł uszczerbek żaden dla władzy królewskiej z utworzenia ministrów najwyższemu monarchy zwierzchnictwu podległych, tak wyniknąć nie może żadne [dla] władzy ministra, ani jedności egzekucyjnej osłabienie z udzielenia części tejże władzy urzędom oddanym jego dozorowi i z dalszego następnie tejże władzy podziału w całym służby rządowej rozgałęzieniu. Jeżeli więc bojaźń nadwyrężenia ścisłej jedności egzekucyjnej dała powód do tej organizacji, która nie tylko zwierzchni kierunek, lecz całą władzę i moc decyzji lub rezolucji mieści w samych tylko osobach ministrów, środek nie odpowiada bynajmniej celowi i co by miało zwolnieniu egzekucji zapobiegać, prowadzi owszem do najszkodliwszej stagnacji"[30].

Tylko gorzej wyglądałaby sytuacja, gdyby prawo do jednoosobowego podejmowania decyzji przez ministra zostało zastąpione kolegialnym roztrząsaniem spraw i podejmowaniem uchwał przez komisję rządową.

Wypada jeszcze przytoczyć podsumowujący fragment Raportu Deputacji, odnoszący się do wyobrażeń o zasadniczej roli ministra odciążonego należycie przez współpracujących z nim wyższych urzędników podległego mu resortu. W ocenie autorów tego dokumentu: „Czynność prawdziwa tylko obok władzy mieścić się może, ta więc ze wszystkich i wszystkich stopni spada na jednego ministra, spada

---

[28] *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, t. 3, cz. 2, oprac. T. Mencel, M. Kallas, Warszawa 1996, s. 68. Zob. też: H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych*…, s. 77–78.

[29] Uwagi ogólne Deputacji [1811], Biblioteka Raczyńskich w Poznaniu, sygn. 9, k. 239v.

[30] *Ibidem*, k. 240–240v.

ogromnym ciężarem, którego udźwignięcie najsilniejsze barki wystarczyć by nie mogły". Dlatego też przekonywano, że:

> Minister postawiony w niepodobieństwie wydołania obowiązkom swoim i potrzebie publicznej, czas, siły i zdrowie roni daremnie […]. Przeciwnie na niższych urzędach odjęcie władzy i czynności, gorliwym chęciom i istotnym talentom pole zalet i zasług zamyka, gasi tę silną i zacną ponętę, która zagrzewa urzędnika, aby zyskał przyznanie, że dobro sporządzone w zakreślonym jemu obrębie jego jest dziełem. A tak przez wadę nieustopniowanych władzy wykonawczej podziałów, w naczelniku wydziału zbytek, w podległych mu urzędach niedostatek czynności zarówno przyczynia się do zepsucia rządowej usługi[31].

Deputacja domagała się zatem „ustopniowania władzy", które – jej zdaniem – „nie usuwało prawidła jedności wykonawczej" i nie sprzeniewierzało się „duchowi naszej konstytucyjnej ustawy"[32]. Podobnie miała się rzecz pod rządami konstytucji Królestwa Polskiego. Różnica zdań między namiestnikiem a Matuszewiczem i Mostowskim nie miała *par excellence* charakteru sporu konstytucyjnego, inaczej niż w przypadku właściwego konfliktu o zachowanie kolegialnego charakteru władzy ministerialnej, który wybuchł między tymi samymi stronami kilka miesięcy później. W debacie przeprowadzonej na pierwszych posiedzeniach Rady Administracyjnej u schyłku 1815 r. chodziło przede wszystkim o motywowaną pragmatyzmem i względami utylitarnymi możliwość przeprowadzenia dekoncentracji zadań i kompetencji, choć wątek zgodności proponowanych rozwiązań z konstytucją również został podjęty.

W porównaniu z konstatacjami Raportu Deputacji z 19 stycznia 1811 r. propozycja Mostowskiego (którą wziął w obronę Matuszewicz), aby umożliwić radcom stanu zawiadującym wydziałami podpisywanie rezolucji w sprawach o mniejszym ciężarze gatunkowym, brzmiała jeszcze nader skromnie. Można jednak przypuszczać, że obu byłym ministrom Księstwa Warszawskiego nie było daleko do poglądów firmowanych przez Deputację, która postulowała: „Mieć […] powinien dyrektor udział istotnej władzy wyraźnie wskazany w dokładnie zakreślonych obrębach zawarty, mieć powinien w tym udziale władzy działanie ze wszech miar swobodne, a odpowiedzialność do głowy swojej ściśle przywiązaną", z tym jednak wyraźnym zastrzeżeniem, że:

> wykraczałby urząd dyrektora z karbów konstytucyjnych: gdyby miał być odłącznym, udzielnym i wyższemu ministra dozorowi w niczym nie podlegającym. Powinien więc dyrektor zostać w obowiązku podawania przez ręce ministra raportów królowi

[31] *Ibidem*, k. 241.

[32] *Ibidem*, k. 240v–241.

w częściach organizacją przypisanych, dawania objaśnień na wszelkie zapytania ministra w każdym czasie, udawania się przez tegoż ministra do władzy najwyższej, w tym wszystkim, gdzie upoważnienie przez organizację dyrektorowi nadane nie jest dostarczającym[33].

System ten mógł się sprawdzić również w sytuacji, w której w rolę ministra wcieliła się komisja rządowa jako organ kolegialny. Mostowski i Matuszewicz kładli także nacisk na to, że należyte „ustopniowanie władzy" stanowi warunek *sine qua non* zaprowadzenia skutecznego systemu egzekwowania zarówno od ministrów, jak i od innych urzędników „osobistej odpowiedzialności" za ich decyzje. Dodajmy, że w Raporcie Deputacji ów mechanizm odpowiedzialności określano mianem „tamy i warowni" przeciwko „bezprawiom"[34], a zatem kładziono nacisk na ten aspekt zagadnienia, który był również szczególnie bliski liberalnym twórcom projektu ustrojowego dla Królestwa Polskiego[35].

Namiestnik, mimo argumentów podnoszonych przez Mostowskiego oraz Matuszewicza, nie zważając chyba na ich wiedzę i doświadczenie, nadal obstawał przy swoim zdaniu. „Uważał, że proponowana radców stanu atrybucja osłabiałaby władzę ministrów, wychodziłyby rezolucje, o których by nie wiedzieli"[36]. Podważał zatem twierdzenia ministra przychodów i skarbu o możliwości utrzymania „jedności działania". Józef Zajączek zdawał się nie dowierzać słowom Matuszewicza, że minister podpisujący wszelkie pisma i tak nie jest w stanie „dopilnować i wiedzieć w szczególności [wszystkiego o] rzeczy, którą podpisuje". Zdaniem namiestnika nawet „w ministeriach wielkich i rozległych państw ministrowie mogą sami wszystkie podpisywać rezolucje. Dlaczegóżby [więc – pytał retorycznie Zajączek] nie mieli wydołać temu ministrowie naszego tak szczupłego Królestwa?"[37]. Co jednak szczególnie istotne, namiestnik już wówczas postrzegał „kolegialność w komisjach rządowych [jako] użyteczną [tylko] co do rady ministra, nawet co do kontroli tegoż [...] nigdy z niej wszelako nie mogą wypływać atrybucje dla radców stanu równające się tym, które tylko samemu ministrowi są właściwe"[38]. Zajączek

---

[33] Raport deputacji wyznaczonej dekretem króla z r. 1810 do zbadania reform koniecznych w Księstwie Warszawskim [1811], Biblioteka Naukowa PAU i PAN w Krakowie, sygn. 139, k. 62–63.

[34] Uwagi ogólne Deputacji [1811], k. 241.

[35] Zob. M. Gałędek, *Koncepcje i projekty…*, s. 174–175, 484.

[36] Protokół II posiedzenia Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 31 grudnia 1815 r., AGAD, „Rada Administracyjna Królestwa Polskiego", sygn. 1, k. 31

[37] Protokół II posiedzenia Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 31 grudnia 1815 r., AGAD, „Rada Administracyjna Królestwa Polskiego", sygn. 1, k. 31.

[38] *Ibidem*.

póki co sprzeciwiał się więc tylko koncepcji „ustopniowania władzy", ale już sygnalizował, że różnice między nim a twórcami przedkonstytucyjnych projektów ustrojowych są znacznie bardziej fundamentalne i wynikają z odmiennego rozumienia zasady kolegialności. W ocenie namiestnika kolegialny charakter komisji rządowych wcale nie determinował równości praw ministrów i radców stanu, których rolą jest doradzać ministrowi, a co najwyżej tylko sprawować także pieczę nad jego poczynaniami[39].

Tadeusz Matuszewicz nie zawahał się jednak przed dalszym wdawaniem się w polemikę z namiestnikiem. W swojej replice nie podważał prawdziwości twierdzenia, że omnipotencja ministra w prawie do wydawania wszelkich decyzji dotyczących podległego mu resortu ciągle jest cechą charakterystyczną administracji niektórych krajów. Natychmiast jednak zaznaczał, że „już w ościennych państwach czują złe skutki z przeładowania pracą ministra". Od tej praktyki zaczyna się więc odchodzić. „Ministrowie zastępują się dyrektorami, którzy mniej ważne rezolucje wprost od siebie wydają"[40]. Wystarczyło przywołać przykład Francji, która zapewne stała się wzorcem dla rozpowszechniającej się w Księstwie Warszawskim praktyki, aby odciążać ministrów przez ustanawianie dyrekcji generalnych[41]. Dla Matuszewicza „ustopniowanie władzy" było zatem wyznacznikiem ustrojowo-administracyjnego postępu i nieuchronnego kierunku przemian zachodzących w organizacji zarządu wobec dynamicznie rozrastających się zadań i struktur administracyjnych.

Symptomatyczne, że już w tej pierwszej debacie, poprzedzającej późniejsze dużo bardziej namiętne spory o kolegialność, namiestnik zdawał się pozostawać odosobniony w swym zdaniu. W dyskusji uczestniczyli w większości ministrowie, więc może zaskakiwać, że opowiadali się *de facto* przeciwko propozycji, która służyła wzmocnieniu ich pozycji w komisjach rządowych. Zdanie Mostowskiego i Matuszewicza wsparli jeszcze ks. Adam Jerzy Czartoryski i sędziwy minister sprawiedliwości Tomasz Wawrzecki[42]. Zajączek nie dał się jednak przekonać, ale wobec tak licznej opozycji nie zdecydował się siłą przeforsowywać swego zdania. Dążył raczej nie do otwartej konfrontacji, a do polubownego załatwienia sporu,

[39] Por. podobne wątpliwości, jakie wzbudziła kwestia rozumienia zasady kolegialnej w trakcie prowadzonych w 1814 r. obrad Komitetu Cywilnego Reformy: M. Gałędek, *Koncepcje i projekty…*, s. 270–279.

[40] Protokół II posiedzenia Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 31 grudnia 1815 r., AGAD, „Rada Administracyjna Królestwa Polskiego", sygn. 1, k. 31–32.

[41] Szerzej o stosowaniu tej instytucji w różnych państwach europejskich zob.: H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych…*, s. 74–75.

[42] Protokół II posiedzenia Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 31 grudnia 1815 r., AGAD, „Rada Administracyjna Królestwa Polskiego", sygn. 1, k. 32.

o czym świadczy wzmianka w protokole, iż członkowie obradujący „ugodzili się, ażeby ten projekt Zasad do organizacji […] do szczegółowej członków deliberacji był wzięty, i żeby każdy minister przyniósł względem niego swoje uwagi”[43].

Sprawy przybrały jednak nieoczekiwany obrót. Na woltę zdecydował się bowiem sam projektodawca – Tadeusz Mostowski, który podczas kolejnego posiedzenia, 3 stycznia 1816 r., „oświadczył zdanie swoje być zupełnie przeciwnym [wcześniej] proponowanej atrybucji radców stanu wydziałami kierujących [do] wydawania z własnymi podpisami pewnego rodzaju rezolucji, z własnych *respective* wydziałów”[44]. Minister spraw wewnętrznych po kilkudniowym namyśle niespodziewanie zaczął dostrzegać nieprzezwyciężalne trudności z należytym zaimplementowaniem rozwiązania, które sam zaproponował, i zdecydował się teraz na powtórzenie wcześniejszej argumentacji namiestnika, wskazując, że „przez ten sposób [ustopniowania władzy] pomnoży się znacznie liczba rozkazujących osób i rozkazów, za czym pójdzie, że podwładne urzędy i centralizacja interesów utracą i wiedzieć nie będą kogo słuchać mają, ani wykonywać mnóstwa rozkazów nie wystarczą[45].

Abstrahując od nieznanych powodów tej nagłej zmiany stanowiska przez Mostowskiego, należy zwrócić uwagę, że problem ten rzeczywiście mógł objawić się przede wszystkim w podległym mu resorcie. Ideą, która na przełomie XVIII i XIX w. legła u podstaw ustanowienia urzędu ministra spraw wewnętrznych, była chęć skupienia w jednym ręku całego zarządu, tak aby minister spraw wewnętrznych mógł wcielić się w rolę pełnoprawnego „gospodarza kraju”. Z drugiej zaś strony wspomniany rozrost zadań i struktur administracyjnych przysparzał coraz większych problemów. Podporządkowanie wszystkich „spraw wewnętrznych” jednej osobie mogło w praktyce skończyć się utratą przez niego rzeczywistego wpływu na niektóre wyodrębniające się działy zarządu. Stawały się one wówczas częściami podległej mu administracji, ale pozostającymi tylko w nominalnej zależności od ministra. Taka właśnie sytuacja zaistniała w Księstwie Warszawskim, w którym minister spraw wewnętrznych nie posiadał dostatecznie silnego wpływu czy to na formalnie zależną od niego dziedzinę edukacji, czy to na podobnie samodzielną administrację dóbr i lasów narodowych[46].

W odpowiedzi Mostowskiemu Tadeusz Matuszewicz podkreślał, że merytorycznym uzasadnieniem dla usamodzielnienia radców stanu są wysokie kwalifikacje osób, które sprawują te stanowiska. Zaznaczał, że „mając uwagę na wysoki

---

[43] *Ibidem*.

[44] Protokół IV posiedzenia Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 3 stycznia 1816 r., *ibidem*, k. 78.

[45] *Ibidem*, k. 78–79.

[46] Zob. M. Gałędek, *Miejsce resortu spraw wewnętrznych…*, s. 418, 420.

radcy stanu urząd, na który używane bywają osoby znakomitych przymiotów i doświadczonej cnoty, moralną pewność mieć można, iż żaden radca stanu nie zechce uzurpować władzy ministra i że zatrzyma się w miejscu, gdzie mu prawo decydować nie dozwala i takowy przedmiot *ad gremium* przyniesie"[47]. Twierdzenia te korespondowały z konstatacjami Raportu Deputacji sprzed pięciu lat.

Rozwijając ten wątek, kolejny uczestnik dyskusji – minister oświecenia Stanisław Potocki – zauważył jeszcze, że:

> gdyby przyjść miało do przyznania radcom stanu proponowanej atrybucji, najwięcej co by się zrobić dało, byłoby upoważnienie tychże do korespondowania jedynie z urzędnikami podwładnymi wydziałom którymi *respective* zawiadują, i tak na przykład radca stanu trudniący się Wydziałem Komor, mógłby adresować niektóre rezolucje do celników, nigdy zaś do jakiej bądź innej władzy; i to się ma rozumieć o wszystkich w szczególności wydziałach[48].

Można uznać, że Potocki poszukiwał rozwiązania kompromisowego, godzącego ze sobą potrzebę zapewnienia jednolitości w działaniach resortu z ułatwiającą pracę zasadą, aby korespondencja wewnątrzresortowa mogła być prowadzona bez angażowania ministra. Uwaga Potockiego nie spotkała się jednak z jakimkolwiek odzewem.

Natomiast dość demagogiczny zdawał się kolejny argument podniesiony przez Mostowskiego, który starał się przekonać zebranych, że:

> minister […] uwalniając się od części pracy czynienia podpisów, lecz przyjmując nawzajem obowiązek odczytywania i przezierania dzienników wydawanych przez radców stanu rezolucji, na czasie nie tylko nie zyska, lecz straci, krócej bowiem trwa podpisanie wiadomej sobie rezolucji, aniżeli czytanie treści niewiadomej[49].

Ze zbiciem tego argumentu Matuszewicz nie miał większej trudności. Stwierdził, że jego doświadczenia na stanowisku ministerialnym nie wskazują, aby „z atrybucji radców stanu, o której mowa, wyniknąć miał skutek pomnożenia liczby rozkazów dla urzędów podwładnych"[50]. Sądził po prostu, że „ani mniej ani więcej z tego powodu rozkazów nie odbiorą, jak to, co z natury odbierać koniecznie muszą, z tą tylko różnicą, iż rozkazy te odbiorą z jednym lub różnymi podpisami"[51].

---

[47] Protokół IV posiedzenia Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 3 stycznia 1816 r., AGAD, „Rada Administracyjna Królestwa Polskiego", sygn. 1, k. 81.

[48] *Ibidem*, k. 81–82.

[49] *Ibidem*, k. 79–80.

[50] *Ibidem*, k. 80.

[51] *Ibidem*, k. 80–81.

Mostowski polemizował także ze zdaniem Matuszewicza, jakoby prawo do usamodzielnienia radców stanu można było wywieźć z zasady kolegialnej zagwarantowanej w Ustawie konstytucyjnej. Mostowski, replikując, przekonywał, że:

> konstytucja obwarowała wprawdzie kolegialność, lecz nie wskazała nigdzie odrębnego radcom stanu działania; że stosownie owszem do tej konstytucji tok interesów w komisjach rządowych nie może być inny jak tylko, że radcy stanu wnosić powinni przedmioty właściwych wydziałów na posiedzenia komisji, kolegialność decyduje je, minister podpisuje lub radca stanu zastępujący ministra, lecz natenczas odpowiedzialność za to co podpisuje, na siebie przyjmuje, a raczej z prawa na niego spada[52].

Tak jak podnoszone przez Mostowskiego obawy, że „ustopniowanie" doprowadzić może do nadmiernego rozproszenia władzy, mogły zyskać uznanie Zajączka, tak dokonana przez ministra spraw wewnętrznych wykładnia pojęcia „kolegialność", sprowadzająca rolę ministra do podpisywania uchwał podejmowanych przez całą komisję, daleka była od wyobrażeń namiestnika na temat tego, jak powinna być wykonana zasada kolegialna. Przypomnieć wypada, że dał temu wyraz w jednej z przytoczonych wcześniej wypowiedzi o tym, że upatruje w radcach stanu jedynie doradców, ewentualnie też kontrolerów ministra, nie zaś równoprawnych mu współdecydentów.

Do tej części wypowiedzi Mostowskiego Matuszewicz już się nie ustosunkowywał. Po części uczynił to natomiast ks. Adam Jerzy Czartoryski. Przyszły zadeklarowany obrońca kolegialności w sporze z Zajączkiem i Konstantym już na tym etapie postanowił zaznaczyć, że kolegialność należy rozumieć zupełnie inaczej, aniżeli to czynił namiestnik. Książę-wojewoda stanął bowiem na stanowisku, że kolegialny charakter komisji rządowych implikuje prawo do uznawania każdego z radców stanu zawiadujących wydziałami za niemalże równych ministrowi. Zdaniem Czartoryskiego podczas „gdy dawni konsyliarze ministerialni, uważani być mogą jako proste narzędzia, przez które minister podług woli swojej działał, dzisiejsi zaś radcy są istotnymi ministra kolegami. Rzeczą [więc] by było niewłaściwą, ażeby podobne obydwom służyć [nie] miały atrybucje"[53].

Dyskusja nie zakończyła się osiągnięciem konsensusu. Dalsze deliberacje nad projektem wniesionym przez Mostowskiego zostały przerwane i nigdy już nie powrócono do jego analizy. Sprawa organizacji komisji rządowych weszła bowiem w kolejny etap konfliktu, z nowym aktorem – wielkim księciem Konstantym. 6 stycznia 1816 r. zlecił on odrębne opracowanie organizacji Komisji Wojny według założeń zbieżnych z tymi, które zaczynał już lansować na forum Rady Admi-

[52] *Ibidem*, k. 80.

[53] *Ibidem*, k. 82.

nistracyjnej namiestnik – a więc sprzecznych z poglądami o naturze kolegialności wyrażanymi przez ks. Adama Jerzego Czartoryskiego w ostatniej z przytoczonych wypowiedzi.

4

Zagadką pozostaje, jak doszło do efemerycznego pojawienia się, a następnie zniknięcia projektu Zasad do organizacji wydziałów ministerialnych, po tym jak sam jego referent postanowił odstąpić od jednego z podstawowych rozwiązań służących dekoncentracji władzy przez delegowanie pewnego zakresu uprawnień ministrów na radców stanu zawiadujących poszczególnymi działami administracji. Szybkość, z jaką pojawił się ów projekt, wskazuje, że mógł on być przygotowany już wcześniej. Czy nagła wolta Mostowskiego, który przedtem wskutek swej nieobecności nie angażował się w żadne prace nad projektami ustrojowo-administracyjnymi, w połączeniu z żarliwą obroną „ustopniowania władz", jakiej podjął się Tadeusz Matuszewicz, nie wskazuje, że zasady przyjęte w projekcie Mostowskiego stanowiły efekt jakichś wcześniejszych ustaleń bądź nawet wspólnych prac nad tym projektem także z udziałem Matuszewicza? To pytanie z braku materiałów źródłowych pozostaje otwarte.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że jeszcze przed aktywnym zaangażowaniem się wielkiego księcia Konstantego w spór o ustrój komisji rządowych, już na pierwszych posiedzeniach Rady Administracyjnej zaczęły pojawiać się wyraźne sygnały, że dotychczasowa ekipa decydująca o kształcie ustrojowym Królestwa Polskiego, na czele z Czartoryskim i Matuszewiczem, napotka opór ze strony nowych decydentów w osobie namiestnika oraz wielkiego księcia[54]. Pojawiły się dwie zasadniczo odmienne wizje organizacji władz ministerialnych i ich starcie – nawet bez udziału Konstantego – zdawało się nieuchronne.

Omówiony w artykule pierwszy etap sporu w rzeczywistości zakończył się zwycięstwem namiestnika. Projekt Mostowskiego, zanegowany przez samego autora, nigdy nie wrócił pod obrady Rady Stanu i *de facto* został odrzucony. Tym samym Józef Zajączek po raz pierwszy udowodnił, że to on będzie decydował, jakie rozwiązania ustrojowe będą procedowane przez zależne od niego kolegia rządowe.

[54] O „nienawiści" Zajączka do Czartoryskich i niechęci do Matuszewicza ujawniającej się w „ciągłym sprzeciwianiu się jego projektom" zob. K. Koźmian, *Pamiętniki*, oprac. M. Kaczmarek, K. Pecold, t. 2, Wrocław 1972, s. 260, 263.

Michał Gałędek
(Gdańsk)

W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego. Debata w Radzie Administracyjnej Królestwa Polskiego o usamodzielnieniu radców stanu w komisjach rządowych na przełomie 1815 i 1816 r.

U schyłku 1815 r. ukonstytuowały się władze konstytucyjne Królestwa Polskiego – Rada Administracyjna i Ogólne Zgromadzenie Rady Stanu – i przystąpiły do intensywnych prac nad rozwinięciem postanowień konstytucyjnych. Za sprawę priorytetową uznano organizację komisji rządowych. Minister spraw wewnętrznych i policji Tadeusz Mostowski już na drugim posiedzeniu Rady Administracyjnej 31 grudnia 1815 r. przedstawił projekt Zasad do organizacji władz ministerialnych. Podczas dyskusji nad tym projektem, który finalnie nie uzyskał sankcji namiestnika i nie został skierowany do dalszych prac, obradujący ministrowie skupili się na kwestii „usamodzielnienia" radców stanu „zawiadujących" poszczególnymi wydziałami w komisjach rządowych i „ustopniowania władz". Analiza tejże debaty stanowi główny przedmiot artykułu. Podczas gdy namiestnik Józef Zajączek przeciwny był usamodzielnianiu radców stanu i dążył do koncentracji władzy administracyjnej w rękach ministrów, jego oponenci – w analizowanej debacie głównie Tadeusz Matuszewicz – opowiadali się za przyznaniem radcom stanu kierującym wydziałami większej samodzielności. Polaryzacja stanowisk w tej kwestii stanowiła preludium późniejszego sporu o kolegialność w komisjach rządowych – pierwszej ustrojowej batalii o wykładnię konstytucji Królestwa Polskiego, którą na forum Rady Stanu toczył namiestnik z większością pozostałych jej członków.

Słowa kluczowe: kolegialność, radca stanu, minister, administracja, Królestwo Polskie, komisja rządowa, namiestnik, Józef Zajączek, Tadeusz Mostowski, Tadeusz Matuszewicz

Michał Gałędek
(Gdańsk)

On the eve of the first political conflict. Debate in the Administrative Council of the Kingdom of Poland on the autonomy of the counsellors of state at the turn of 1815 and 1816

Right at the end of 1815, the constitutional authorities of the Kingdom of Poland – Administrative Council and the General Assembly of the Council of State – were established. Soon thereafter, they undertook some intensive work on developing constitutional provisions. Their priority was the organization of governmental commissions. The Minister of Internal Affairs and Police, Tadeusz Mostowski presented a draft concerning the Principles of organization of ministerial authorities just at the second session of the Administrative Council, held on 31 December 1815. In the course of discussions on the draft, which ultimately was not sanctioned by the viceroy and was not submitted for further proceedings,

the ministers focused on the issue of giving more autonomy to state counsellors who headed individual divisions in governmental commissions, as well as on "grading the authorities". The analysis of this debate is the main focus of the present article. While viceroy Józef Zajączek was against granting autonomy to state counsellors and strove for the concentration of administrative power in the hands of ministers, his opponents – mainly Tadeusz Matuszewicz advocated the idea. The polarization of the opinions in this matter marked the prelude to a subsequent dispute on collegiality in governmental commissions – the very first battle about the interpretation of the Kingdom constitution, waged by the viceroy against the majority of its members at the Council of State.

Key words: collegiality, counsellor of state, minister, administration, Kingdom of Poland, governmental commission, viceroy, Józef Zajączek, Tadeusz Mostowski, Tadeusz Matuszewicz