

MICHAŁ GAŁĘDEK  
DR HAB., PROF. UG, UNIWERSYTET GDAŃSKI  
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

## *Rada Stanu Królestwa Polskiego wobec niekonstytucyjności Organizacji Komisji Rządowej Wojny*

1. Wprowadzenie – rekonstrukcja zdarzeń związanych z powstaniem Organizacji Komisji Wojny; 2. Zarys struktury Komisji Wojny; 3. Podporządkowanie radców stanu dyrektorów generalnych ministrów wojny; 4. Fikcyjna kolegalność; 5. Próba znalezienia kompromisu – Organizacja Komisji Wojny jako tymczasowy wyjątek od konstytucyjnego porządku; 6. Podsumowanie.

### 1

Już w pierwszym roku istnienia konstytucyjnego Królestwa Polskiego członkowie Rady Stanu byli świadkami kilku istotnych posunięć władz zwierzchnich mających na celu ograniczenie republikańskich i liberalnych założeń, na jakich oparty został ustroj państwa. W tym okresie rząd polski był zaabsorbowany pracami legislacyjnymi nad rozwinięciem i dopełnieniem konstytucji – w pierwszej kolejności nad organizacją władzy wykonawczej. To na tym polu – polu stanowienia przepisów rządowych wykonujących ustawę zasadniczą – rozegrała się pierwsza batalia o przyszły ustroj polityczny Królestwa. Na początku 1816 r. podjęte zostały decyzje polityczne *contra legem*, skutkujące wydaniem aktów prawnych sprzeniewierzających się duchowi konstytucji oraz nierzadko pozostających w sprzeczności z jej literą.

Celem artykułu jest historycznoprawna analiza konfliktu o sposób organizacji ministerstwa wojny w konstytucyjnym Królestwie Polskim, jaki rozgorzał pomiędzy wielkim księciem Konstantym oraz namiestnikiem Józefem Zajączkiem a Radą Stanu. Sprawa z pozoru mająca niewielkie znaczenie, w istocie miała dużo szerszy wymiar zarówno na polu ustrojowoprawnym, jak i politycznym. W kontekście ustrojowoprawnym dotyczyła bowiem utrzymania rzeczywiście kolegalnej organizacji wszystkich ministerstw, którym sprzeczna z tą zasadą Organizacja Komisji Wojny miała służyć za wzór. Tymczasem w swym założeniu kolegalność miała stanowić podstawowe zabezpieczenie przed wadliwie funkcjonującą administracją w Księstwie Warszawskim i była hasłem przewodnim reformy sposobu

zarządu krajem. Natomiast w kontekście politycznym problem był nawet istotniejszy – spór o Organizację Komisji Wojny był pierwszą próbą sił pomiędzy autokratycznym rządem namiestnika Zajęczka i rzeczywistego wielkorządcy Konstantego oraz rządowymi liberałami mniej lub bardziej związanymi z odsuniętym od władzy ks. Adamem Jerzym Czartoryskim<sup>1</sup>.

W historycznoprawnej kwestii kolegialności artykuł stanowi rozwinięcie badań podjętych przez Huberta Izdebskiego<sup>2</sup>. Kwestia Organizacji Komisji Wojny stanowi kolejne z serii szczegółowych zagadnień związanych z ustrojem władz ministerialnych w Królestwie Polskim ukształtowanym w 1816 r. Analizie pierwszego problemu poświęciłem artykuł pt. *W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego. Debata w Radzie Administracyjnej Królestwa Polskiego o usamodzielnieniu radców stanu w komisjach rządowych na przełomie 1815 i 1816 r.*<sup>3</sup>. Podstawę źródłową obu tekstów stanowią dokumenty zespołu archiwalnego I Rady Stanu Królestwa Polskiego przechowywane w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie.

Po upadku napoleońskiego Księstwa Warszawskiego, a w przeddzień utworzenia aleksandrowskiego Królestwa Polskiego, czyli w tzw. okresie przejściowym lat 1813–1815, ministerstwo wojny w praktyce nie istniało, a sprawy z zakresu zarządu wojskowego zostały wyłączone spod kompetencji władz cywilnych i uzależnione od Komitetu Wojskowego powołanego do organizacji wojska polskiego i podporządkowanego Wielkiemu Księciu Konstantemu. Siłą rzeczy nie obowiązywał też żaden akt określający zasady funkcjonowania administracji wojskowej na szczeblu centralnym. Podjęte przygotowania do zmiany tego stanu rzeczy w 1815 r. zaowocowały redakcją obszernego projektu Urządzenia zwierzchności wojska i jego administracji<sup>4</sup>. Kulisy jego powstania oraz krąg osób zaangażowanych do prac nie są znane – tak jak i przyczyny, dla których finalnie ten projekt został od-

<sup>1</sup> W wymiarze politycznym spór ten przeanalizował Szymon Askenazy w pracy *Ministerium Wielhorskiego 1815–1816*, Warszawa 1898. Autor ten nie koncentrował się jednak na problemie organizacji Komisji Rządowej Wojny i nie korzystał z materiałów źródłowych, które stanowią bazę źródłową przedmiotowej pracy.

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1971, t. XXIII, nr 1, s. 69–101.

<sup>3</sup> M. Gałędek, *W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego. Debata w Radzie Administracyjnej Królestwa Polskiego o usamodzielnieniu radców stanu w komisjach rządowych na przełomie 1815 i 1816 r.*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2017, t. XX, s. 75–92.

<sup>4</sup> Szerzej ten projekt wraz z pewnymi przypuszczeniami odnośnie do jego genezy został omówiony w rozprawie: M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017, s. 230–238. Zob. też: W. Tokarz, *Armja Królestwa Polskiego (1815–1830)*, Piotrków 1917, s. 44–45. Porównawczo nawiązując do treści projektu Urządzenia... przy analizie rozwiązań zastosowanych w Organizacji Komisji Wojny z 1816 r.

rzucony. Pewne jest jednak, że założenia, na jakich był oparty: brak zależności Komisji od naczelnego wodza, rozbudowana kolegalność itd., nie mogły odpowiadać centralistycznym oczekiwaniom Wielkiego Księcia.

Stan tymczasowości i braku centralnego urzędu administracji wojskowej uległ zmianie z momentem wejścia w życie Ustawy konstytucyjnej z 27 listopada 1815 r.<sup>5</sup>. Przewidywała ona utworzenie Komisji Rządowej Wojny, która – identycznie jak Komisja Spraw Wewnętrznych oraz Komisja Skarbu (wspólnie z nią wymieniane w konstytucji) – składać się miała z radców stanu dyrektorów generalnych działających „pod prezydencją i kierunkiem ministra” „podług rozporządzeń Statutów organicznych”<sup>6</sup>. Odtąd Komisja Wojny powinna stanowić „integralną część rządu” („*partie intégrante du gouvernement*”), w związku z czym namiestnik, „pełniąc obowiązki szefa Rady Administracyjnej, miał prawo wydawać jej rozkazy, zaś Komisja, podobnie zresztą jak przewodzący jej minister, nie miała prawa odmówić mu posłuszeństwa” („*le Lieutenant dans son Conseil d'Administration à donc le droit de lui ordonner, et la Commission, ainsi que le ministre son président n'a pas celui de lui désobéir*”)<sup>7</sup>.

Natomiast zgodnie z oczekiwaniami Wielkiego Księcia cała administracja wojskowa winna być nadal w pełni mu podległa. Z jednej strony było to uzależnione od ścisłego podporządkowania ministra wojny naczelnemu wodzowi, czego Konstancy domagał się w odezwach z 11 stycznia 1816 r.<sup>8</sup>, z drugiej – umocnieniu tej relacji sprzyjać miała taka organizacja Komisji Rządowej Wojny, aby jej członkowie radcowie stanu podlegali ministrowi. Wielki Książę zamierzał powieścić w administracji zasady organizacyjne obowiązujące w armii, hołdując systemowi jednoosobowego kierownictwa, który gwarantował lepszą subordynację oraz sprawność działania, jak również ułatwiał egzekwowanie odpowiedzialności przypisanej do konkretnej osoby. Odpowiedź na te oczekiwania miał stanowić projekt Organizacji Komisji Wojny przewidujący rozwiązania odbiegające od zasad, jakie wyznaczała dla wszystkich komisji rządowych konstytucja.

W źródłach brakuje informacji, jak doszło do powstania tego projektu, kto był autorem oraz jaki był udział w pracach nad jego treścią Konstatego. Pierwsze wzmianki o prowadzonych pracach odnajdujemy w protokołach Rady Admini-

<sup>5</sup> W. Tokarz, *op. cit.*, s. 30.

<sup>6</sup> *Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego*, „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, t. 1, nr 1, s. 45–46.

<sup>7</sup> Pismo Wielhorskiego do Konstatego z 16 stycznia 1816 r., [w:] S. Askenazy, *Ministerium...*, s. 26.

<sup>8</sup> Odezwy Konstatego stały się przedmiotem żywo toczącej się dyskusji na sesji Rady Administracyjnej 12 stycznia 1816 r.

stracyjnej z początku 1816 r. oraz w relacji Szymona Askenazego<sup>9</sup>. „Rada Administracyjna niezwłocznie zażądała od [nowo powołanego ministra wojny Józefa Wielhorskiego] przedstawienia sobie projektu organizacji Komisji Wojny” – relacjonuje ten autor.

W tej samej atoli chwili W. Książę rozkazem piśmiennym zawiadomił Wielhorskiego, iż zakazuje mu przedstawiać od siebie jakikolwiek w tej mierze projekt Radzie Administracyjnej [...]. Zarazem wyjaśnił W. Książę, iż organizacja Komisji Wojny wyłącznie do niego, jako naczelnego wodza, należy, iż swój własny projekt w tym przedmiocie wysłał bezpośrednio na ręce cesarza i króla do Petersburga, zaś ministrowi poleca ten sam projekt, nie żaden inny, wnieść do zatwierdzenia na Radę Administracyjną<sup>10</sup>.

Skonfrontujmy te informacje z zachowanym materiałem źródłowym. Przede wszystkim to nie Rada Administracyjna zażądała od ministra wojny niezwłocznego przedstawienia projektu, ale w świetle protokołu z jej inauguracyjnej sesji 28 grudnia 1815 r. z takim wezwaniem zwrócił się namiestnik do wszystkich ministrów względem właściwych sobie komisji rządowych, wyznaczając im piętnastodniowy termin na przygotowanie projektów organizacji. Jednak Józef Zajączek nie doczekał się aprobaty pozostałych członków Rady, zaś otwarcie propozycję tę – jako niewykonalną – skrytykował minister skarbu Tadeusz Matuszewicz<sup>11</sup>. Udzielenie dyspozycji Wielkiego Księcia odnośnie do zakazu wnoszenia na Radę innego projektu niż ten, który Konstanty wysłał już ponoć do cesarza, w części potwierdza treść odezwy naczelnego wodza do ministra Wielhorskiego z 11 stycznia 1816 r. Mowa w niej była bowiem o przedłożeniu monarsze projektu Organizacji Komisji Wojny wraz z przedstawieniem listy kandydatów na radców stanu, którzy skompletują Komisję<sup>12</sup>. Zgodnie z ustaleniami Wacława Tokarza ów projekt wysłany do cesarza został opracowany przez „otoczenie Wielkiego Księcia” 6 stycznia 1816 r.<sup>13</sup>. Wreszcie, jak dowiadujemy się z odpowiedzi udzielonej 16 stycznia przez Wielhorskiego Konstantemu, otrzymał on wyciąg z dziennika obrad Rady Administracyjnej z „projektem podstaw, na jakich ma opierać się organizacja różnych ministerstw” (mowa była zapewne o projekcie Zasad do organizacji

<sup>9</sup> Relacja Askenazego wskazuje, że nie zapoznał się on z protokołami Rady Administracyjnej z początku 1816 r. albo nieściśle informował o ich treści.

<sup>10</sup> S. Askenazy, *Ministerium...*, s. 25–26.

<sup>11</sup> AGAD, Rada Administracyjna Królestwa Polskiego [dalej: RAKP], sygn. 1, k. 4–5.

<sup>12</sup> „[...] projet d'organisation du Ministère de la Guerre, d'où j'ai soumis à la confirmation de la proposition des individus qui à un titre de conseillers d'état à composer la Commission de la guerre”, *ibidem*, k. 119.

<sup>13</sup> W. Tokarz, *op. cit.*, s. 46. Zob. też: H. Izdebski, *Kolegialność w Komisjach...*, s. 80.

wydziałów ministerialnych opracowanych przez ministra spraw wewnętrznych Tadeusza Mostowskiego<sup>14</sup>) wraz z „poleceniem, by przedstawić organizację Komisji Wojny w ciągu trzech tygodni, licząc od 31 grudnia”<sup>15</sup>. W tym samym czasie – informował dalej Wielhorski – „skądinąd dowiedziałem się”, że Cesarzewicz „nie pozwala, by projekt ten przedstawić do zatwierdzenia Radzie Administracyjnej”<sup>16</sup>.

Następnym posunięciem Wielkiego Księcia, który w styczniu wyjechał do Petersburga<sup>17</sup>, gdzie z pewnością miał okazję rozmawiać z bratem o sprawach Królestwa, było wystosowanie przez niego kolejnego oficjalnego pisma do namiestnika<sup>18</sup>, odebranego przez Zajączka 10 lutego i przedstawionego Radzie Administracyjnej 14 lutego. Konstany informował, że cesarz podjął decyzję o powołaniu na radców stanu dyrektorów generalnych w Komisji Wojny podległych mu generałów Józefa Haukego, Tomasza Grabowskiego oraz Józefa Rautenstraucha. „Mają ci radcowie stanu dyrektorowie generalni [rozkazywał Konstany] natychmiast wejść w pełnienie atrybucji przepisanych projektem Organizacji Ministerstwa Wojny nim tenże projekt przez Najjaśniejszego Pana zatwierdzonym lub odmienionym nie zostanie”. Zapowiadał też, że „takowy projekt wkrótce Radzie Administracyjnej” udzielony będzie<sup>19</sup>. Wielki Książę nie uzyskał więc od cesarza tego, czego się spodziewał, to jest usankcjonowania projektu i przypuszczalnie został zobowiązany przez Aleksandra, aby jednak Organizacja Komisji Wojny przeszła tę samą drogę, jak wszystkie pozostałe projekty i została zatwierdzona przez polskie władze cywilne zgodnie z obowiązującą procedurą.

<sup>14</sup> Szerzej zob. M. Gałędek, *W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego...*, s. 79–81, 85–90. Po ukazaniu się tego artykułu udało mi się w archiwach petersburskich odnaleźć tekst projektu Mostowskiego (Российский государственный архив исторически архив (RGIA), Ф. 1254, Оп. 1, Д. 31, к. 32–33v), który mam nadzieję omówić w kolejnej publikacji.

<sup>15</sup> Protokół Rady Administracyjnej nie wyjaśnia, czy rzeczywiście i w jaki sposób doszło do modyfikacji pierwotnego piętnastodniowego terminu zaproponowanego przez namiestnika.

<sup>16</sup> „Je viens de recevoir par extrait du journal des délibérations du Conseil d'Administration un projet de bases sur lesquelles doivent être assises l'organisation des différents ministères, et en même temps l'ordre de présenter celle de la Commission de la guerre dans trois semaines à compter du 31 décembre. D'autre part j'apprends, que V. A. I. ne permet pas, que ce projet soit présenté et passé par le Conseil d'Administration”, Pismo Wielhorskiego do Konstantego z 16 stycznia 1816 r., [w:] S. Askenazy, *Ministerium...*, s. 26.

<sup>17</sup> *Ibidem*. Według Askenazego Konstany wyjechał z Warszawy do Petersburga 12 stycznia.

<sup>18</sup> Odezwy Konstantego z 11 stycznia i 10 lutego 1816 r. nie zachowały się w aktach ani nie zostały opublikowane przez Askenazego. O ile jednak treść pierwszych jest znana, ponieważ ich tekst został wciągnięty do protokołu Rady Administracyjnej (AGAD, RAKP, sygn. 1, k. 118–120), o tyle treść dokumentów z 10 lutego można rekonstruować jedynie na podstawie relacji Wielhorskiego, która została zaprotokołowana na sesji Rady 14 lutego (*ibidem*, k. 348–352).

<sup>19</sup> *Ibidem*, k. 348–349.

W następnym piśmie komunikowanym przez namiestnika na sesji Rady 14 lutego Wielki Książę zawiadamiał namiestnika, że cesarz podjął decyzję, iż dyrektorowie generalni Komisji Wojny będą uczestniczyć w obradach Rady Stanu według szczególnych zasad<sup>20</sup>. Stanowiły one wyjątek od reguł ustalonych w organizacji wewnętrznej Rady Stanu, a nawet od statutu organicznego o tejże Radzie. Przekazanie ich przez Wielkiego Księcia z powołaniem się na wolę Aleksandra mogło być odebrane jako kolejna próba narzucenia woli naczelnego wodza rządowi cywilnemu wbrew obowiązującym przepisom, a na pewno jako podtrzymanie jego decyzji o pełnej supremacji w dziedzinie administracji wojskowej. Mimo to w tym przypadku nie spotkało się to z żadnym protestem ze strony członków Rady Administracyjnej.

W dalszej kolejności – zgodnie z lutową zapowiedzią – na forum Rady Stanu wreszcie został wniesiony projekt Organizacji Komisji Wojny. 16 kwietnia, po jego zredagowaniu na konferencji administracyjnej<sup>21</sup> (a więc – co symptomatyczne – nie na oficjalnej plenarnej sesji Rady Administracyjnej), namiestnik skierował go wraz z projektami organizacji innych ministerstw pod obrady Ogólnego Zgromadzenia, wyznaczając na referenta projektu Józefa Hauke<sup>22</sup>. Członkowie Rady Stanu zdawali sobie sprawę, że stało to się z rozkazu „Najjaśniejszego Pana”, który tym samym nie wyraził zgody, aby projekt wszedł w życie z pominięciem drogi konstytucyjnej, a to z kolei skłaniało radców do wyrażenia swego zdania<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Zgodnie z tą dyspozycją ustalono, że dyrektorowie generalni Komisji Wojny: (1) mają prawo „oddalić [się] z miejsca posiedzeń Rady Stanu, ile razy tego obowiązki wojskowe wymagają, lecz że w tym przypadku zastępców tymczasowych przeznaczać będzie Najjaśniejszy Pan”; 2) będą uwolnieni zupełnie od obowiązków w Radzie, jeżeli te zgadzać się nie będą z obowiązkami, jakie im się poruczać będą mogły; (3) „wszelako [...] stawić się będą musieli, ile razy Sejm się zbierze albo jeżeli oskarżeni będą się musieli tłumaczyć przed Senatem lub Sądem Sejmowym albo Izbą Obrachunkową”; 4) „bez deklaracji namiestnika poświadczającej, iż nie są pod śledztwem lub oskarżeniem sądowym, nie będą się mogli oddalać z Warszawy dłużej jak na 6 tygodni”; 5) „nie będą obowiązani zasiadać w Ogólnym Zgromadzeniu, jak [tylko] w zdarzeniach ważnych albo na wyraźne wezwanie prezydującego lub rozkaz namiestnika królewskiego”. Zasady te wienczyło postanowienie, zgodnie z którym „w przypadku gdyby minister wojny dla choroby, oddalenia się lub innej przyczyny nie mógł znajdować się na Radzie Administracyjnej, będzie mógł na swoje miejsce przedstawić na zastępcę tegoż z radców stanu [dyrektorów generalnych] członków Komisji Wojny, którego materia tyczyć się będzie”, *ibidem*, k. 351–352.

<sup>21</sup> O charakterze i funkcji nieformalnych spotkań namiestnika z niektórymi członkami Rady Administracyjnej zob. H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 65–68.

<sup>22</sup> AGAD, RAKP, sygn. 2, k. 20, 26–27.

<sup>23</sup> Wprost o tym wspominał Stanisław Staszic w swej opinii. AGAD, I Rada Stanu Królestwa Polskiego [dalej: I RSKP], sygn. 386, k. 38.

Projekt przedłożony 16 kwietnia – najwcześniejszy, który zachował się w aktach Rady Stanu<sup>24</sup> – mógł być niezmienną wersją projektu zredagowanego na początku roku, ale nie można też wykluczyć, iż dokonano w nim przeróbek, bądź nawet, że tamten projekt zastąpiono nowym. Prezentując go w kwietniu Hauke zauważał jednak, że Komisja Wojny już od pewnego czasu „postępuje w swych działaniach stosownie do prawideł projektem podpisanych”<sup>25</sup>.

Projekt poddano pod dyskusję 20 maja<sup>26</sup>. Członkowie Rady Stanu – z wyjątkiem Stanisława Staszica – nie odważyli się podnieść problemu niekonstytucyjności zawartych w nim rozwiązań. „Przed rozpoczęciem powtórnego czytania projektu Organizacji Komisji Wojny” na kolejnej sesji 24 maja głos zdecydował się zabrać Tadeusz Matuszewicz. Zaproponował, aby dalsze „roztrząsanie” projektu „wstrzymanym zostało” do czasu aż namiestnik przedstawi Wielkiemu Księciu uwagi na piśmie tych członków Rady, którzy chcieliby wyrazić w tej sprawie swoją opinię<sup>27</sup>. Pomysł ministra skarbu uzyskał poparcie namiestnika, który „skłaniając się do tego przedłożenia, czytanie projektu do następnej sesji odłożył”<sup>28</sup>. Wtedy to, 27 maja, swoje zdanie w tej kwestii przedstawili, oprócz samego Matuszewicza<sup>29</sup>, Michał Kochanowski<sup>30</sup>, Stanisław Staszic<sup>31</sup> i Ludwik Plater<sup>32</sup>. Wszyscy oni zgadzali się co do meritum, że – jak to ujął Kochanowski – przedstawiony projekt „różni

<sup>24</sup> H. Izdebski (*Kolegialność w Komisjach...*, s. 80) wskazuje, że w jednostce archiwalnej nr 386 (dawniej 135) zachował się projekt z 6 stycznia. Żaden jednak ze zgromadzonych tam dokumentów nie jest zaopatrzony w taką datę. W РГИА znajduje sięteczka zatytułowana Органический статут Военной Комиссии, której nie udało mi się przejrzeć. Być może zawiera ona dokument z 6 stycznia (РГИА, Ф. 1254, Оп. 1, Д. 37). Co charakterystyczne jednak, jest to tylko jedna jednostka archiwalna, podczas gdy akta innych komisji rządowych znajdujących się w petersburskim archiwum składają się z dwóch teczek (Органический статут oraz Первоначальный проект). Sugeruje to (w połączeniu z brakiem projektu datowanego na 6 stycznia w zespole I Rady Stanu AGAD), że organizacja Komisji Wojny – w przeciwieństwie do organizacji innych Komisji – nie była pierwotnym projektem, następnie przerabianym, i wersja przedstawiona 24 kwietnia była tą samą, co przygotowana 6 stycznia.

<sup>25</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 2.

<sup>26</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 140.

<sup>27</sup> *Ibidem*, k. 147–148.

<sup>28</sup> *Ibidem*, k. 148.

<sup>29</sup> Treść pisma Matuszewicza: AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 42–43; AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 152–154.

<sup>30</sup> Treść pisma Kochanowskiego: AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 42–43; AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 162.

<sup>31</sup> Treść pisma Staszica: AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 38–41; AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 163.

<sup>32</sup> Treść pisma Platera: AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 44–47; AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 165–169.

się zupełnie od tych, jakie już Rada Stanu dla innych przyjęła komisji”. Zdawało się to nie przeszkadzać jedynie ministrowi spraw wewnętrznych Mostowskiemu, który oświadczył, że wbrew wcześniejszej swojej zapowiedzi zdecydował się nie przynosić żadnych uwag, ponieważ „mniej są [one] potrzebne, gdy przez wymazanie kilku słów dogodzi się może obustronnej troskliwości”<sup>33</sup>. Z kolei Wielhorski jako wciąż jeszcze niezłożony z urzędu minister<sup>34</sup> zgłosił wniosek, aby „zamiast czytania projektu i robienia w nim żądanych popraw” Rada Stanu najpierw przedstawiła Wielkiemu Księciu „słyszane dopiero opinie, bez jego albowiem pozwolenia nie mogłaby Komisja Wojny podawać innego poprawionego projektu, skoro ma rozkaz wykonywać ten, który tu przyniosła”<sup>35</sup>. Obradujący postanowili jednak przystąpić do czytania projektu, uznając, iż „dokładniej będą mogli wtedy wyjaśnić żądane poprawy, i te zanotowane tylko będą obok projektu, a tak rzecz zupełnie przygotowana przedstawiona zostanie”<sup>36</sup>.

Próba wpłynięcia, czy to na cesarza, czy na Wielkiego Księcia, nie przyniosła efektu. W materiale źródłowym nie odnajdujemy żadnych informacji, jakie były reakcje na przesłane opinie. Faktem natomiast pozostaje, że Aleksander zdecydował się podpisać projekt tylko w postaci uwzględniającej modyfikacje zgłoszone przez Radę Stanu<sup>37</sup>. Wyroki monarsze zatwierdzające Organizację Komisji Wojny wraz z innymi organizacjami oraz Statutem organicznym komisji rządowych zostały przedstawione Aleksandrowi do podpisu podczas jego bytności w Warszawie 17 października 1816 r.<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 156. O ambiwalencji Mostowskiego w sporze o organizację komisji rządowych, który – podobnie jak minister oświecenia Stanisław Potocki – zdawał się przechodzić na stronę namiestnika, zob. M. Gałędek, *W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego...*, s. 87–90.

<sup>34</sup> Wielhorski 20 kwietnia podał się do dymisji, ale ustąpił z urzędu dopiero 8 czerwca.

<sup>35</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 156. Wielhorski nawiązywał do żądania Wielkiego Księcia zawartego w odezwach do namiestnika i ministra wojny z 11 stycznia 1816 r., aby minister zabierał głos w dyskusji („*annonce votre avis ou à répondre aux interpellations*”) tylko po odebraniu dyspozycji od wielkiego księcia jako naczelnego dowódcy wojsk polskich na temat zgłoszonego zapytania lub propozycji („*après avoir préalablement pris mes ordres sur le sujet de l'enquête ou de la proposition qui vous est adreseé*”), AGAD, RAKP, sygn. 1, k. 119. Uwaga ta tym bardziej odnosiła się do radców stanu Komisji Wojny.

<sup>36</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 156–157.

<sup>37</sup> Treść projektu po korektach (wypis z protokołu Sekretariatu Stanu): AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 51–81.

<sup>38</sup> AGAD, RAKP, sygn. 3, k. 270. Cesarz, podpisując te akty, zastrzegł jednak, aby ich „umieszczenie w Dzienniku praw do dalszych [jego] rozkazów zawieszonym zostało”, *ibidem*.



## 2

Podstawowa struktura organizacyjna Komisji Wojny miała klasyczny charakter, standardowo przyjmowany w komisjach rządowych i nawiązujący do organizacji ministerstw w Księstwie Warszawskim<sup>39</sup>. Ustalono, że Komisja Wojny będzie złożona z ministra i radców stanu dyrektorów generalnych<sup>40</sup>, jak również przewidziano stanowisko sekretarza generalnego<sup>41</sup>. Podobnie jak w innych komisjach każdy z radców stanu stał na czele odrębnej „dyrekcji czyli wydziału”<sup>42</sup>. Według przyjętej koncepcji Komisja Wojny klasycznie, tak jak wszystkie pozostałe ministerstwa, miała dzielić się na trzy dyrekcje: (1) Artylerii i Inżynierii (Rzeczy), (2) Rachunkowości oraz (3) Wojsk (Osób).

„Radca stanu naczelnik” Pierwszej Dyrekcji miał mieć powierzony sobie „szczególny dozór artylerii i inżynierii, jako też wszystkich robót, sprzętów, rzeczy [i] budynków”. Zauważano, że w związku z tym zadania podległego mu „biura” będą sprowadzać się do pośrednictwa między „rozkazami ministra i korespondencją jego [...] ściągającą się do tej części służby” a „komendantami artylerii i inżynierów”<sup>43</sup>. Po wprowadzeniu modyfikacji do projektu nazwę tej dyrekcji zmieniono na Dyrekcję Rzeczy w związku ze znacznym poszerzeniem jej zadań, które nie miały obejmować już tylko „dozoru i kontroli nad materiałem artylerii i inżynierii”, ale także nad tzw. Komisariatem Ubiorczym, „częścią lekarską” oraz „wszelkimi robotami, planami, rzeczami, budynkami i założeniami rozmaitymi, które do nich należą, a jakimi są warsztaty, kuźnie, fryszerki, ludwisarnie, fabryki, prochownie, koszary, roboty fortyfikacyjne, szpitale, apteki itd.” W związku z tym

<sup>39</sup> Por. M. Gałędek, *Podział resortowy administracji Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1, s. 99–100 (punkt: „Defragmentacja administracji centralnej (dyrekcje generalne)”). Wewnętrzna struktura Ministerium Wojny z czasów Księstwa była jednak odmienna, m.in. ze względu na ograniczenie kompetencji Komisji Wojny, o czym niżej. Zob. J. Stojanowski, *Ministerium Wojny*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1929, t. 1, z. 2, s. 25–27, 36 (231–233, 242).

<sup>40</sup> W Organizacji Komisji Wojny radcowie stanu tytułowani byli nie tylko mianem „dyrektorów generalnych”, ale i „dyrektorów sekcji”.

<sup>41</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 5. Z niejasnych przyczyn – być może tylko ze względu na nieprecyzyjny język regulacji – opisywano ten urząd jako istniejący „przy wydziale wojny”, który „zarazem”, a zatem jakby dodatkowo tylko miał „sprawować obowiązki sekretarza komisji”. Pierwotnie też wspomiano o sprawowaniu przez sekretarza generalnego „zarazem” obowiązków „referendarza”, ale ostatecznie zdecydowano się ten fragment wykreślić, *ibidem*. O sekretarzu generalnym zob. też: M. Osiecka, *Kancelaria i archiwum. System kancelaryjny i archiwalny komisji rządowych w Królestwie Polskim w latach 1815–1867*, Warszawa 2015, s. 140.

<sup>42</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 5.

<sup>43</sup> *Ibidem*, k. 7–9.

Dyrekcja Rzeczy miała dzielić się na dwa Wydziały: Artylerii, Inżynierii i Komisarjatu Ubiorczego (z dalszym podziałem na trzy biura oraz wyodrębnieniem w Biurze Inżynierii dwóch oddziałów specjalizujących się w robotach fortyfikacyjnych i „wystawianiem” i utrzymywaniem budynków wojskowych) oraz Wydział Zdrowia kierowany przez naczelnego lekarza wojska<sup>44</sup>.

Druga Dyrekcja pierwotnie miała składać się z dwóch zupełnie różnych wydziałów: Wydziału Rachuby, prowadzącego sprawy rachunkowo-finansowe wojska z wyodrębnieniem biura Żołdu, Komisarjatu Ubiorczego, Artylerii i Inżynierów, Furażu i Wynagrodzeń, Służby Zdrowia, Kontroli Generalnej, Kasy Generalnej oraz Wydziału Lekarskiego, zajmującego się „wszystkim co tylko ma związek” z szpitalami wojskowymi<sup>45</sup>. W związku z przeniesieniem Wydziału Lekarskiego do Dyrekcji Rzeczy postanowiono pozostałe komórki rozdzielić pomiędzy dwa wydziały – Funduszy (z pięcioma biurami) oraz Wydziału Kontroli Generalnej<sup>46</sup>.

Do kompetencji radcy stanu dyrektora Trzeciej Dyrekcji należały zadania dotyczące osób (na ostatnim etapie prac nad projektem zmianie uległa nazwa dyrekcji – właśnie na Dyrekcję Osób). Wymieniano wśród nich tytułem przykładu „ruch i odmiany w wojsku”, „zaciąg” oraz dyslokacje. W obrębie Dyrekcji wyodrębniano dwie komórki: Wydział Ruchu z wydzieleniem Biura Odmian, w którym miały być składane „rodowody wszystkie” określające historię służby żołnierzy i ich przyporządkowanie do jednostek, i Biura Zaciągu (Zaciągów) oraz Audytoriat Generalny z audytorem generalnym wojska na czele, zajmujący się sprawami związanymi z sądownictwem wojskowym<sup>47</sup>.

Status odrębny „administracji wojskowej wykonawczej” uzyskała Kasa Generalna (z płatnikiem generalnym i kontrolerem Kasy Generalnej jako urzędnikiem Biura Kontroli Generalnej), podobnie jak Dyrekcja Komisarjatu Ubiorczego, które „uważane być powinny mniej pod względem administracyjnym, jak pod względem prostej egzekucji” i z tego względu podlegać bezpośrednio Komisji Wojny<sup>48</sup>.

Odrębną komórką miał być także Sekretariat Generalny odpowiedzialny za obieg dokumentów w urzędzie i prowadzenie archiwum<sup>49</sup>. Ostatecznie jednak ograniczono się do pozostawienia – wzorem innych komisji – samego urzędu sekretarza generalnego oraz podporządkowanego mu „Biura Archiwum”<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> *Ibidem*, k. 52–56.

<sup>45</sup> *Ibidem*, k. 9–13.

<sup>46</sup> *Ibidem*, k. 61–64.

<sup>47</sup> *Ibidem*, k. 13–15, 57–60.

<sup>48</sup> *Ibidem*, k. 65–69.

<sup>49</sup> *Ibidem*, k. 15.

<sup>50</sup> *Ibidem*, k. 72–73.

Zakres zadań Komisji Wojny został znacząco ograniczony względem projektowanego Urządzenia zwierzchności wojska i jego administracji z 1815 r. W gestii komisji nie znalazły się żadne zadania materialne, jak nadzór nad wyszkoleniem wojska, inspekcje, prowadzenie list konduity żołnierzy, sprawy awansowe, nadzór nad sądownictwem wojskowym bądź szkolnictwem wojskowym. Większość z tych zadań wykonywać miała w dalszym ciągu Kwatery Główna, Kwaternistrzostwo czy też adiutanci naczelnego wodza. Wszystko, co dotyczyło służby wojska, utrzymania w nim karności, awansów i dymisji, pozostało w gestii władz wojskowych. Zdaniem Wacława Tokarza:

Do Komisji Wojny [...] należeć miał zaciąg do wojska, sprawy koszar i kwaterunku armii, kontrakty o dostawy wojskowe etc., jednym słowem te czynności [stricte administracyjne], w których zarząd wojskowy wchodził na teren działania władz cywilnych [...] Komisję Wojny ograniczono więc – z wyjątkiem paru agend samodzielnych – do roli czynnika kontrolującego – i to pod zwierzchnictwem naczelnego wodza – czynności administracyjne w armii; faktycznie pozbawiono ją wszelkiego wpływu na życie wojska<sup>51</sup>.

Intencje te czytelnie oddał zresztą jeden z artykułów projektu, wskazując, że obowiązkiem Komisji Wojny jest spełniać rolę służebną i „wspólnie z audytorem generalnym urządzać i zawiadywać [...] tym wszystkim co wojsku dostarczonym być powinno”<sup>52</sup>.

### 3

Pierwszoplanowa i dominująca pozycja ministra wyróżniała projekt Organizacji Komisji Wojny na tle innych organizacji. Komisja była fasadą, a urząd ministerialny miał wszystkie typowe cechy organu jednoosobowego. Projektodawcy przyznawali ministrowi status „pierwszego urzędnika publicznego w tej części służby, naczelnika swego wydziału i jedynie obowiązane go czuwać nad ścisłym dopełnieniem i zastosowaniem dekrétów i rozkazów panującego lub tego, któremu monarcha swą władzę powierzy”<sup>53</sup>. Związanie ministra przepisami prawa w swych działaniach wyrażało postanowienie, zgodnie z którym „zasady, na których się wspiera jego władza, są [to] Ustawa konstytucyjna, kodeks administracyjny [wojskowy]<sup>54</sup>”

<sup>51</sup> W. Tokarz, *op. cit.*, s. 46.

<sup>52</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 55.

<sup>53</sup> *Ibidem*, k. 4.

<sup>54</sup> Ludwik Plater w swojej recenzji projektu stwierdzał, że „kodeks administracyjny nie może być w tej organizacji wspomniany, bo jeszcze nie jest przez króla podpisany i prawnie ogłoszony”, i dodawał, że „kodeks ten będzie przedmiotem postanowienia królewskiego”, *ibidem*, k. 46.

oraz postanowienia królewskie<sup>55</sup>. Dopiero w wyniku nowelizacji uzupełniono te ogólne postanowienia określające pozycję ustrojową ministra o regulację dotyczącą jego odpowiedzialności według ogólnej formuły zastosowanej także względem wszystkich pozostałych ministrów, iż „minister jest odpowiedzialny za to [co] działa i podpisuje”<sup>56</sup>, a zatem zasadniczo za każdy „rozkaz” wychodzący z Komisji.

Tymczasem referent projektu Hauke, prezentując jego walory, powtarzał deklaracje zawarte we wstępie Organizacji, iż

zachowane są [w niej] kolegalność i odpowiedzialność członków komisji konstytucją przepisane, połączone z koncentracją władzy, którą dobro i pośpiech służby wojskowej wymagają. Z tego powodu [argumentował dalej] artykuł 4 projektu dwojaką na członków Komisji Wojny wkłada odpowiedzialność. Jedną za szybkie i dokładne wykonanie tego wszystkiego, co już urządzonym zostanie lub do biegu służby zwyczajnej należy, uważając członków komisji jako dyrektorów generalnych pod kierunkiem ministrów zostających. Drugą konstytucyjną, uważając ich jako radców stanu w materiach rozważa i dyskusji podpadających<sup>57</sup>.

Hauke prezentował projekt jako kompromisowy, symbiotycznie łączący konstytucyjną zasadę kolegalności z pożądaną sprawnością działania.

Z taką interpretacją nie zgodził się Staszic. Jego zdaniem – odwrotnie niż twierdził Hauke – „zasady na wstępie położone nie zdają się być zachowanymi w rozwijaniu się jego”<sup>58</sup>. To co odróżniało projekt Organizacji Komisji Wojny – czy to od wszystkich innych organizacji, czy to od projektu Urzędu zwierzchności wojska i jego administracji z 1815 r. – to przyznanie ministrowi wojny statusu zwierzchnika względem radców stanu dyrektorów generalnych oraz całkowite

---

Chodziło o zbiór przepisów administracyjnych regulujących dziedzinę zarządu wojskowego. W trakcie dyskusji przeprowadzonej w Radzie Stanu reprezentanci Komisji Wojny zapewniali, że „kodeks” ten uzyskał już „tymczasowe potwierdzenie”. W rezultacie Rada postanowiła jedynie domagać się dookreślenia, iż w artykule jest mowa o kodeksie administracyjnym wojskowym, AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 157.

<sup>55</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 4.

<sup>56</sup> *Ibidem*; AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 157.

<sup>57</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 1–2, 4. Zacytowana wypowiedź pochodzi z referatu Haukego. Różni się jednak od treści zaprotokołowanego wystąpienia, zgodnie z którym przyszedł minister wojny miał powiedzieć: „Projekt równie dogadza Konstytucji, zachowując kolegalność, jak potrzebnej tęgości w działaniu przez koncentrację władzy w ministrze, [Hauke] sądzi go przeto zupełnie odpowiadającym tak w tym względzie, jak w dokładnym rozkładzie przedmiotów jej się tyjących, swemu celowi”, AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 140.

<sup>58</sup> *Ibidem*, k. 40. Poza Staszicem także Plater był krytycznie ustosunkowany do tego fragmentu. Proponował pozostawienie tylko tej części, w której odwoływano się do konkretnych artykułów konstytucyjnych (*ibidem*, k. 40, 46). Znacznie obszerniejsze rozważania o wstępie do projektu z 1815 r. zob. M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji...*, s. 230–231.

zniesienie kolegialności przy podejmowaniu decyzji. Próbując rozstrzygnąć ten dylemat, Rada Stanu złożyła wniosek, aby całą redakcję wstępu „odmienić [...] na wzór innych organicznych projektów”<sup>59</sup>.

W kwestii podległości radców stanu względem ministra wojny Organizacja zawierała postanowienie, nieznanе żadnemu innemu projektowi organizacji komisji rządowej, zgodnie z którym minister był upoważniony do wydawania „rozkazów”, tj. poleceń służbowych radcom stanu dyrektorom generalnym. Rozkaz mógł być wydany zarówno „w zwykłym biegu interesów”, jak i „w każdej czynności dążącej do dopełnienia przepisów administracyjnych lub dekrétów królewskich”<sup>60</sup>. Nie były to więc wszystkie sprawy, a mające w założeniu charakter spraw bieżących oraz wykonawczych. Wydanie rozkazu zobowiązywało radcę stanu do napisania tzw. „ekspedycji zabezpieczającej”, którą najpierw miał podpisać minister, a następnie sam radca stanu, „stwierdzając” w ten sposób jej „wykonanie [...] na znak odpowiedzialności, którą ma na siebie włożoną”<sup>61</sup>. Było to rozwiązanie nietypowe. W trakcie obrad Rady Stanu padło nawet pytanie: „Na co potrzebnym jest podpis radcy, skoro minister i sekretarz generalny podpisują?”. W odpowiedzi enigmatycznie stwierdzano, iż „w Ministerium Wojny rozkaz musi być kontrasygnowanym przez radcę stanu dyrektora generalnego, inaczej nie mogłyby być wykonane”<sup>62</sup>. Intencje projektodawców lepiej jednak wyjaśniały dalsze regulacje projektu, określające zasady odpowiedzialności radców stanu. Zgodnie z przyjętą przez nich koncepcją radcowie stanu mieli bowiem ponosić nie tylko „odpowiedzialność konstytucyjną” za złamanie prawa, co stanowiło wykonanie postanowień ustawy zasadniczej, ale także być służbowo odpowiedzialni „za niewypełnianie rozkazów ministra”<sup>63</sup>, a nawet za „ściskość” jego

<sup>59</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 157.

<sup>60</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 6.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 158. Co ciekawe, za tym samym rozwiązaniem kilkanaście dni później opowiedziała się także deputacja powołana do ostatecznej rewizji projektów organizacji komisji rządowych. Jej intencje wydawały się jednak odmienne od tych, którym hołdowali twórcy projektu Komisji Wojny. Argumentowano, że to rozwiązanie stanowi konsekwencję zasady, iż „minister nie przez siebie, lecz przez naczelników wydziałów działa”, jak również chodziło o to, aby „naczelnicy wydziałów równie jak minister byli odpowiedzialni za naruszenie konstytucji”. W takiej sytuacji bowiem – argumentowała deputacja – naczelnik wydziału „odpowiedzialnością konstytucyjną związany” najskuteczniej mógłby się wcielić w rolę „świadka czuwającego nad rozkazami ministra”, AGAD, I RSKP, sygn. 97, k. 10–11.

<sup>63</sup> W pierwotnym tekście Organizacji mowa było o „dwojakiej” odpowiedzialności. Finalnie jednak to określenie zostało wykreślone na wniosek Tadeusza Mostowskiego, który argumentował, iż „radcowie stanu dyrektorzy generalni odpowiedzialnymi są nie tylko w tych dwóch przypadkach, ale jeszcze w innych, jako to np. sprzeniewierzenia się itd.”, AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 157–158.

„dopełnienia”<sup>64</sup>. Postanowienie to zapewniało pełne podporządkowanie radców ministrowi. Nie mogli nawet odmówić kontrasygnowania rozkazu ministerialnego, a jedynie zwrócić się o „zapisanie swojego zdania” w protokole i „wnieść protestację”<sup>65</sup>, aby uchylić się od ewentualnej odpowiedzialności konstytucyjnej<sup>66</sup>. Radca stanu dyrektor generalny mógł bowiem odpowiadać konstytucyjnie – na szerokich i dość zagmatwanych podstawach<sup>67</sup> – w sytuacji, w której „rozkaz dany przez ministra, którego ścisłego wykonania przestrzegać powinien”, okazał się być „przeciwny Ustawie konstytucyjnej” lub nawet zwykłym „prawom i postanowieniom w ogólności” bądź również w sytuacji, w której zostało wykazane, iż radca stanu działał na „szkodę kraju [lub] monarchy”<sup>68</sup>. Tę ostatnią pozanormatywną przesłankę można było odczytywać w kontekście innego przepisu Organizacji, mówiącego o odpowiedzialności za rozkazy „przeciwnie wierności poprzysiężonej panującemu lub Ustawie konstytucyjnej”<sup>69</sup>.

Rada Stanu miała oczywiście zastrzeżenia do pomysłu, aby podporządkować radców stanu ministrowi wojny. Ludwik Plater stwierdzał, że „odpowiedzialność ministra i radców stanu trzeba by tak urządzić, jak tego wymaga konstytucja. Nie może mieć król w swojej Radzie Stanu radcą ze zdaniem niepodległym takie-

<sup>64</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 5. Przesłanka odpowiedzialności za „ściśle dopełnienie” rozkazu wydanego przez ministra ostatecznie została wykreślona.

<sup>65</sup> Postanowienia Organizacji Komisji Wojny zostały skonstruowane tak, jakby możliwość poniesienia odpowiedzialności konstytucyjnej łączyła się tylko z kontrasygnowaniem decyzji ministra wydawanych na zebraniach radców stanu.

<sup>66</sup> „Protestacja” radcy stanu musiała być natychmiast wciągnięta do protokołu, co było obowiązkiem sekretarza, który został także zobowiązany do jej odczytania na następnym posiedzeniu, *ibidem*, k. 7.

<sup>67</sup> Artykuł, który regulował kwestię odpowiedzialności, skonstruowany został w sposób niegramatyczny. Mowa w nim była bowiem o rozkazie, który „nie jest przeciwny ani na szkodę kraju, monarchy, jako też Ustawie konstytucyjnej ani prawom i postanowieniom w ogólności”, *ibidem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*, k. 5.

<sup>69</sup> *Ibidem*, k. 7. Minister miał jeszcze szereg innych uprawnień. Tytułem przykładu wymienić można prawo do decydowania o zakresie obowiązków radców stanu dyrektorów generalnych. Zadania miał przydzielać, kierując się potrzebami „służby administracji, podług podziału naturalnego, które mu wskażą różność i rozciągłość działań”, *ibidem*. Wydaje się to – tak jak i pozostałe kompetencje – standardowym uprawnieniem związanym z kierowniczą rolą ministrów w sprawach organizacyjnych. Podobne kompetencje przewidywały zarówno organizacje innych komisji rządowych, jak i projekt Urzędu zwierzchności wojska i jego administracji z 1815 r. (zob. M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji...*, s. 234). Mimo to w tym przypadku sposób ujęcia projektowanej regulacji wzbudził wątpliwości Staszica, który dopytywał, „czyli minister mocen jest rozdawać wydziały, gdy już namiestnik oznaczy ich podział?”, AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 157.

go urzędnika, który jest prostym narzędziem i wykonawcą woli innego członka Rady<sup>70</sup>.

Z kolei Staszic, skupiając się na treści art. 82 konstytucji, wskazywał, że skoro „oznaczono [w nim] radców stanu dyrektorów odpowiedzialność”, to

do tej przydać jeszcze drugą, tak aby w jednej rzeczy była podwójną, zdaje się niepotrzebne. Bo odpowiedzialność w Ustawie konstytucyjnej już wszystkiemu zaradza, nadając ministrowi moc radcę stanu dyrektora nie pełniącego swych obowiązków za skarżyć i żądać na niego sądu. Chyba zdawałoby się tę odpowiedzialność radców stanu jeszcze zwiększyć i surowszą uczynić przez nadanie ministrowi władzy skazania radcy stanu na pieniężne kary, na areszt, albo samodzielnie go suspendować<sup>71</sup>.

Zauważał, że uzależnienie radców stanu od ministra przez nałożenie na nich odpowiedzialności służbowej pociągałoby za sobą konsekwencje nie tylko w stosunkach panujących w Komisji Wojny, ale „szkodliwie” rzutowało też na Radę Stanu personalnie połączoną z komisjami rządowymi i „prawdziwa użyteczność zamierzona w ustanowieniu Rady Stanu mogłaby się przez to stać zawodną”. „Konsyliarze ministerii” staliby się wówczas tylko „tytułarnymi” radcami stanu, *de facto* realizując prawo głosu ministra<sup>72</sup>. Bynajmniej jednak Staszic nie był zwolennikiem przyznawania zbyt dużego zakresu władzy radcom stanu i nieograniczonego stosowania zasady kolegialnego orzekania. W tym pierwszym aspekcie opowiadał się za ograniczeniem władzy radców stanu dyrektorów generalnych i nieusamodzielnianiem ich w obrębie ministerstwa<sup>73</sup>. „Dla skoncentrowania czynności w komisjach rządowych, dla nadania ich działaniom jedności [głosił w swym piśmie] najstosowniejsze zdają się być środki użyte w organizacjach innych komisji. [...] Podług tych wszystko tam wychodzi tylko z podpisem samego ministra<sup>74</sup>. W drugim aspekcie przedstawiał się jako rzecznik ograniczonej kolegialności (wśród spraw, które wymagają „rady w kolegialności” – z prawem „rozwiązywania równości zdań” oraz zawieszania uchwał podjętych przez wszystkich członków komisji wbrew ministerialnemu stanowisku do czasu rozstrzygnięcia sporu przez namiestnika w Radzie Administracyjnej – wymieniał tylko układanie projektów aktów prawnych) i utrzymania uprawnienia ministra do jednoosobowego podejmowania decyzji w sprawach „egzekucyjnych” i „nagłych niecierpiących zwłoki<sup>75</sup>”.

<sup>70</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 46.

<sup>71</sup> *Ibidem*, k. 40.

<sup>72</sup> *Ibidem*, k. 39.

<sup>73</sup> Tym samym przyłączał się do zdania namiestnika w tej sprawie i był odmiennego zdania niż Matuszewicz. Zob. M. Gałędek, *W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego...*, s. 80–81.

<sup>74</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 40.

<sup>75</sup> *Ibidem*, k. 40–41.

Obrońcy projektu próbowali z tymi zarzutami polemizować podczas dyskusji w Radzie Stanu. Wskazywali, że skoro minister ma moc wydawania rozkazów jako przełożony, to powinien móc także egzekwować odpowiedzialność od członków Komisji, którzy tylko „w kolegalnym roztrząsaniu przedmiotów [...] wskazanych” w Organizacji „działają jako radcowie stanu, w innych zaś prostego wykonania dotyczących się działają już nie jak radcy, ale jako dyrektorowie generalni, a tym samym jako dyrektorowie generalni podpadają odpowiedzialności”<sup>76</sup>.

#### 4

Tymczasem w Organizacji Komisji Wojny w ogóle nie przewidziano systemu kolegalnego podejmowania decyzji. Zostało to dobitnie podkreślone w postanowieniu:

Jakakolwiek by była różność zdań, zdanie ministra [zawsze] przeżoże i powinno mieć natychmiast moc wykonawczą. Radcy stanu, których by opinia przeciwna była temu, w obawie odpowiedzialności konstytucyjnej, zapiszą swoje zdanie w protokole posiedzeń, utrzymywanym przez sekretarza komisji, lecz niemniej w takim wypadku rozkazy ministra kontrasygnować powinni<sup>77</sup>.

Tzw. „kolegalność” wyczerpywała się więc na obowiązku „wspólnego naradzania się”<sup>78</sup>. Zebrania ministra z radcami stanu przewidziane były

we wszystkich wypadkach, gdzie by chodziło o użycie środków egzekucji, ani przez urządzenie, ani przez dekryty nieprzewidzianych, lub nadania rozciągłości i nowego zastosowania przepisom ustanowionym, przedstawiania odmian w organizacji lub

<sup>76</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 158–159. Niewymienieni z nazwiska obrońcy projektu dodawali jeszcze, że w przypadku Ministerium Wojny „odmienne muszą zachodzić stosunki [...] inaczej bowiem w przypadku zaniedbania rzeczy przez radcę, musiałby minister chyba skarżyć go przed generalną komendą, gdy tymczasem nie wypada w wojskowości [aby], starszy na młodszego skarżyć się”. Spotkało się to z ripostą ich adwersarzy, którzy oświadczyli, iż nie chcą bynajmniej „przeciżyć tego, co w urządzeniach wojskowości dotyczących się jest oddzielnie potrzebnym, byleby to nawzajem nie służyło za normę organizacjom cywilnym”, *ibidem*, k. 159.

<sup>77</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 6.

<sup>78</sup> W wersji zmodyfikowanej projektu Komisji Wojny dodano, iż obowiązkiem ministra po przeprowadzeniu narady jest jeszcze „przedstawienie” wyniku zapadłych ustaleń „gdzie należy z prawa”. O sporze, jak należy rozumieć kolegalność, jaki miał miejsce podczas obrad Komitetu Cywilnego Reformy w 1815 r., a więc w podobnym gronie osób stanowiących ścisłą elitę Królestwa Polskiego, zob. M. Gałędek, *Collegial Decision-Making as the Foundation of Local Administration Reform on the Eve of Congress Poland Establishment*, „Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaft / Austrian Journal of Historical Studies” 2021, nr 1 [w druku].



nowych przepisów lub wyszukania środków dopełnienia rozkazu, który obejmuje wszystkie części tego wydziału<sup>79</sup>.

Podejście to bardzo silnie kontrastowało z koncepcją zaprezentowaną w projekcie Urządzenia zwierzchności wojska i jego administracji z 1815 r., w którym uwypuklano znaczenie zasady kolegalności w Komisji Wojny<sup>80</sup>. Tymczasem, co wydaje się zaskakujące, w trakcie dyskusji nad projektem nikt z obradujących i recenzujących projekt członków Rady Stanu w ogóle nie podnosił problemu braku rzeczywistej kolegalności, podczas gdy wielokrotnie wysuwali oni zarzuty odnośnie do niekonstytucyjnego ograniczania kolegalności w innych projektach organizacji komisji rządowych<sup>81</sup>. Projekt Organizacji Komisji Wojny dyskutowany był bezpośrednio po projekcie Organizacji Komisji Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, który – w przeciwieństwie do Organizacji Komisji Wojny – został miażdżąco skrytykowany zarówno przez jego referenta Kajetana Koźmiana, jak i innych radców stanu, m.in. Stanisława Staszica<sup>82</sup>. Paradoksalnie jednak zawarte w nim rozwiązania było daleko bardziej odpowiadające konstytucyjnej zasadzie kolegalności aniżeli w projekcie Organizacji Komisji Wojny. W jej przypadku niewątpliwie decydowały tutaj względy polityczne: chęć uniknięcia dalszej konfrontacji z Konstantym na tym polu i ograniczenia się w krytyce projektu do kwestii podporządkowania radców stanu ministrowi wojny. Mimo to spośród zabierających głos recenzentów Organizacji Komisji Wojny tylko Ludwik Plater zdecydował się podnieść, iż „we wszystkich przedmiotach kolegalnego naradzenia wymagających stanowić by powinna większość zdań z władzą nadaną ministrowi wstrzymania egzekucji na swoją odpowiedzialność do decyzji króla albo namiestnika w Radzie” – słowem, aby wprowadzić rzeczywistą kolegalność i zastosować ją przy podejmowaniu decyzji analogicznie jak w innych komisjach rządowych. Nadto

<sup>79</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 6.

<sup>80</sup> Twórca tego projektu opowiadał się wręcz za nieograniczoną kolegalnością, posługując się szeregiem argumentów. Dowodził m.in., że „żadna w czasie pokoju wydarzyć się nie może nadzwyczajna okoliczność, która by wymagała rozkazów nagłych lub tajemnych, a przez to dowodziła potrzebę jednej głowy do rządzenia wojskiem samowładniej. A choćby okoliczność taka wydarzyć się miała, prezes komisji opatrzony co do takich wypadków przełożeniem i władzą oddzielną, zastąpić może ministra równie bezpiecznie i skutecznie, a z większą dla obywateli i wojska dogodnością”, Biblioteka Książąt Czartoryskich, sygn. 5242 IV, k. 533–534. Omówienie zob. M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji...*, s. 231.

<sup>81</sup> Problem konstytucyjnego i politycznego sporu o kolegalność w 1816 r. zamierzam szczegółowo opisać w kolejnej publikacji. Ogólnie o tym zob. H. Izdebski, *Kolegalność w Komisjach...*, s. 81–82.

<sup>82</sup> Wystąpienie Koźmiana zob. AGAD, I RS KP, 418, k. 60–65; Staszica – *ibidem*, k. 67. Wspomnieniowa relacja: K. Koźmian, *Pamiętniki*, oprac. M. Kaczmarek, K. Pecold, t. 3, Warszawa 1972, s. 16–19.

Plater uważał, że należy rozszerzyć katalog przedmiotów wymagających tak rozumianego „kolegialnego naradzenia” o czynności związane z układaniem budżetu, „dozorem nad zawieraniem kontraktów, licytacji i sprzedaży” oraz sprawy „podstawienia na miejsca wojsk”<sup>83</sup>. Wszystkie te propozycje rozszerzenia czynności wymagających narady zostały zaakceptowane przez Radę Stanu i zgłoszone jako jej własne propozycje. Sama jednak istota sprawy, aby wprowadzić możliwość kolegialnego podejmowania decyzji, została pominięta.

Od zasady, że wszystkie rozkazy muszą być podpisywane przez ministra i wydawane w jego imieniu, a jedynie przygotowywane, kontrasygnowane i wykonywane przez właściwego radcę stanu dyrektora generalnego, Organizacja Komisji Wojny dopuszczała wyjątek, gdy do podpisywania ekspedycji upoważniony zostawał radca stanu indywidualnie z adnotacją „za rozkazem ministra radca stanu dyrektor NN”<sup>84</sup>. Minister „mocen” był bowiem, gdy tylko uznał taką potrzebę, „nadać radcy stanu władzę ekspediowania przez niego samego rozkazów dotyczących się dyrekcji mu powierzonej” „dla ułatwienia spiesniejszego [załatwiania] interesów lub w dowód szczególnego zaufania”<sup>85</sup>. Oba te przypadki były rodzajowo inne. Pierwsza przesłanka wynikała z ogólnej potrzeby usprawnienia pracy w urzędzie. Druga nadawała ministrowi dodatkowe możliwości, aby elastycznie zwiększać bądź zmniejszać samodzielność radców stanu w zależności od więzów osobistych i stopnia zaufania do swoich podwładnych. Minister miał w tej sprawie pełną swobodę, z zachowaniem tylko odpowiedniej formy pełnomocnictwa. W każdym bowiem przypadku „nadanie [...] władzy powinno być szczególne na piśmie”<sup>86</sup>.

## 5

Pomimo głosów krytycznych Rada Stanu poszukiwała jednak drogi wyjścia z impasu i polubownego załatwienia sporu z Konstantym. Takie rozwiązanie zaproponował w swojej opinii Tadeusz Matuszewicz. Przekonywał, że wcale nie jest przeciwny rozwiązaniom zawartym w Organizacji Komisji Wojny, która „poparta będąc [...] doświadczeniem, okazała się dostatecznie odpowiadającą swemu celo-

<sup>83</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 46–47. Rada Stanu nie przyjęła natomiast wniosków Plate-  
ra, aby przedmiotem kolektywnych narad stało się także „wydawanie szczególnych instrukcji  
i urzędzeń” oraz „destytucji lub odesłania do sądu urzędników administracji wojennej”, AGAD,  
I RSKP, sygn. 418, k. 161.

<sup>84</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 7.

<sup>85</sup> *Ibidem*. Por. dyskusję na temat usamodzielnienia radców stanu na forum Rady Administra-  
cyjnej: M. Gałędek, *W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego...*, s. 80–89.

<sup>86</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 7.

wi”, tj. – jak twierdził w swym referacie Józef Hauke – „porządkowi i dobru służby”. Wyjaśniał, starając się ugodowo i polubownie rozstrzygnąć problem:

gdyby nam się godziło przypuścić, że wojsko nasze będzie zawsze miało zaszczyt zostawać pod rozkazami księżęcia z krwi nam panującej, dość byłoby położyć to na czele Organizacji i dyskusja jej nie doznałaby przeszkody. Ten jeden artykuł tłumaczyłby dostatecznie, czemu Organizacja Komisji Wojny różni się od organizacji wszystkich innych komisji rządowych. Jasną bowiem jest rzeczą, że książę krwi nie może być mieszczony w szeregu urzędników krajowych, nie może on mieć nad sobą władzy tylko samego monarchy i od niego tylko samego odbierać może rozkazy, jak równie rzeczą jest jasną, że co się należy księżęciu krwi, to żadną miarą zastosowanym być nie powinno do urzędnika z rzędu obywateli wziętego.

Konkludował więc: „Co się tyczy chwili obecnej, ta chwila i korzyści z niej wpływające zasługują zaiste, aby dla ich zachowania zboczyć od drogi powszechnej i poświęcić im w [...] organizacji rozdział osobny pod tytułem urzędzeń przemijających [...] Przepisy te byłyby wyjęte z projektu dziś roztrząsanego, obok modyfikacji, które by Rada uznała za dość potrzebne i ważne”<sup>87</sup>. Matuszewicz uważał, że skoro monarcha powierzył swemu bratu naczelne dowództwo, to do czasu, gdy Wojsko Polskie pozostawać będzie pod jego rozkazami, należy to uszanować jako wyjątek od ogólnej zasady konstytucyjnej i zawiesić ściśle obowiązywanie ustawy zasadniczej w tym zakresie. Wyjątek mógłby być – według tej interpretacji – czyniony przez samego króla ze względu na szczególny status osoby, której powierzono tę funkcję – Konstantego<sup>88</sup>. Zarazem jednak oświadczał:

Lecz jeśli nic nas nie upoważnia do przypuszczenia domysłu, że wojsko nasze będzie zawsze miało zaszczyt zostawać pod rozkazami takiego naczelnego wodza, jak jest ten, który dziś dowodzić mu raczy, jeśli tak ważna komisji rządowej organizacja nie do okoliczności czasowej, lecz do wszystkich czasów zastosowaną być powinna, sądzę, iż powinnością jest naszą uważać rzecz pod podwójnym względem czasów przyszłych i chwili obecnej. To jest trzeba nam organizacji, która by służyć mogła na wszystkie czasy, a która przecież nie pozbawiałaby nas korzyści dziś nam służącej<sup>89</sup>.

Przytoczone fragmenty referatu Matuszewicza zostały dość wiernie streszczone i wciągnięte do protokołu<sup>90</sup>, podczas gdy nie znalazła się tam istota stanowiska ministra skarbu zawarta w złożonym przez niego piśmie. Wyrażała się ona w następujących zdaniach. Po pierwsze, przyznawał, że „strawiwszy wiek swój

<sup>87</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 154.

<sup>88</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 36–37.

<sup>89</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 418, k. 152–153.

<sup>90</sup> Por. AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 35.

w usługach cywilnych, nie czuje się zdolny sądzić właściwie [tj. kompetentnie] o wszystkich szczegółach wojskowych”. Po drugie, aprobował pogląd, iż „gdy wszystko, co służby wojskowej tyczy powinno podlegać ścisłemu posłuszeństwu i surowej karalności, może być potrzebą wzmocnić egzekucję przez urządzenia szczególnie do tej części zastosowane”. Jednakże – po trzecie – inne projekty organizacji komisji rządowych, które zostały już przez Radę Stanu rozpatrzone, m.in. Komisji Spraw Wewnętrznych i Policji, czy też jego własnej Komisji Przychodów i Skarbu, „zawierają [jego zdaniem] także przepisy atrybucjom każdej z nich właściwe i wyłącznie służące, lecz te urządzenia szczególne powinny i mogą bardzo zgadzać się z zasadami ogólnymi, czerpanymi z Ustawy konstytucyjnej”, a sposób organizacji Komisji Wojny idzie za daleko i tego warunku nie spełnia. Wychodząc z tego założenia, Matuszewicz domagał się, aby – w perspektywie zewnętrznej – (1) „stosunki Komisji Wojny z rządem w jej organizacji wyraźnie rozwinięte zostały” oraz aby – patrząc do wewnątrz – (2) „ministrowi [...] nadana była [wprawdzie] wszelka władza dla dobra służby potrzebna, lecz zarazem, aby odpowiedzialność jego była oznaczoną i skreśloną dokładnie”. Na to nakładał się inny dogmatyczny problem, który zdaniem ministra skarbu również należało rozwiązać, tj. aby (3) „część tycząca się osób wojska oddzielona była od tej, która się rzeczy tyczy”, zgodnie z kanonem, że „pierwsza należy [i zgodnie z ogólną teorią ustrojową, powinna należeć] bliżej do atrybucji dowództwa, druga [zaś] należy bezpośrednio do administracji”<sup>91</sup>.

Ten ostatni wątek rozwijał w swej opinii Michał Kochanowski, który uważał, że w sytuacji jaka zaistniała, „nie zostaje [nic innego] jak odłączyć to wszystko, co właściwie należy do służby osobistej, od tego co się jedynie ściągą do administracji. Tym bardziej, że gdy naczelną komenda wojska zostaje na teraz w ręku Jego Cesarsko-Królewiczowskiej Mości”, minister wojny musi pozostawać mu podległym „we wszystkim co się tej [osobistej] służby dotyczy”. W rezultacie skoro jego zadaniem jest „czuwanie nad ścisłym rozkazów [...] wykonaniem” Konstantego, to w tym systemie nie ma miejsca ani na „współdziałanie”, ani na „kolegialność radców stanu”<sup>92</sup>.

Ludwik Plater w swojej opinii rozwijał propozycje Matuszewicza. Uważał, że należy zabezpieczyć się na wypadek sytuacji, w której ważną funkcję publiczną w kraju piastuje członek rodziny panującej (tym bardziej następcą tronu, jak w przypadku Konstantego). Lojalistycznie przekonywał: „Dziś ma wojsko nasze i bodajby zawsze miało wodza swojego w osobie brata królewskiego. Jakież być może dla Niego zaszczyt wyższy?”. Szedł nawet dalej w swej wypowiedzi aniżeli

<sup>91</sup> *Ibidem*, k. 35–36.

<sup>92</sup> *Ibidem*, k. 42.

pozostali, stwierdzając „Niepodobna jest, aby książę krwi wódz naczelny komuśkolwiek innemu jak Najjaśniejszemu Panu ulegał”<sup>93</sup>. Uważał – podobnie jak Matuszewicz – że nie można sztywno trzymać się litery polskiej konstytucji, jeśli nie przewidziano w niej szczególnej sytuacji objęcia urzędu w Królestwie przez członka rodziny panującej, Należy taką okoliczność uwzględnić i rozpatrywać w kategoriach przywileju i dobrodziejstwa ze strony władcy.

Natomiast „gdyby – dowodził Plater, powielając wnioskowanie Matuszewicza – albo wodza naczelnego nie było, albo nim była mianowana osoba do rodziny panującej nienależąca, Komisja Wojny w atrybucjach swoich łączyć by powinna wszystko, co się tyczy wojska, bez żadnego wyłączenia. Rozkaz do niej królewski przychodzić by powinien przez namiestnika, któremu komisje czynić by powinna przedłożenia we wszelkich przedmiotach władzę jej przechodzących”<sup>94</sup>. Dla Platera – tak jak i dla innych członków Rady Stanu – i z konstytucyjnego, i z dogmatycznego punktu widzenia nie podlegało dyskusji, iż wojskowa władza naczelnego wodza nie powinna rozciągać się na administrację wojskową. Proponował zatem, aby projektowi Organizacji w kształcie przedstawionym nadać charakter tymczasowy, jeśli cesarz rzeczywiście zdecyduje się go zatwierdzić bez wprowadzenia zmian.

Mimo to Plater, idąc w ślady Matuszewicza, wychodził z założenia, że administracja wojskowa stanowi dział zarządu, który może być podporządkowany dwuwładzy namiestnika (rządu cywilnego) i naczelnego wodza (władzy wojskowej), zaznaczając, że w warunkach polskich rozwiązanie to może zaistnieć tylko na zasadzie odstępstwa od postanowień konstytucyjnych, niewspominających ani słowem o tym, aby władza wojskowa mogła posiadać jakikolwiek wpływ na administrację, w tym także na administrację wojskową. W ocenie Platera w zaprojektowanym systemie dwuwładzy należało jednak możliwie jasno i precyzyjnie ustalić wzajemne relacje namiestnika i naczelnego wodza członka rodziny panującej, aby zapobiec sporom kompetencyjnym. Uważał on, że co do „przedmiotów [i stosunków] materialnych wojska, rachunkowości, wojska, zaciągu i rozkwatowania” każdy raport Komisji Wojny powinien być „adresowany w jednej ekspedycji” do wodza naczelnego, a w drugiej do „namiestnika w Radzie”. Natomiast rozkaz wydany przez namiestnika (w Radzie Administracyjnej), a skierowany do Komisji „nie powinien następować” inaczej niż „za wspólną zgodą” z naczelnym wodzem księciem krwi królewskiej. Plater nie domagał się natomiast wzajemności i wydawania rozkazów przez zwierzchnika armii Królestwa w porozumieniu z rządem cywilnym, co można interpretować jako kolejny ukłon w stronę Konstantego. Podobnie jak inni członkowie Rady Stanu, starał się stronić od nakładania

<sup>93</sup> *Ibidem*, k. 44.

<sup>94</sup> *Ibidem*, k. 45.

na Wielkiego Księcia jakichkolwiek obowiązków, aby nie eskalować konfliktogenicznej sytuacji. Nie zrezygnował jednak z zabiegów o uzyskanie koncesji na innych polach. Proponował bowiem, aby kontrasygnowane rozkazy królewskie „dawane prosto wodzowi naczelnemu” udzielane były też w drugiej ekspedycji namiestnikowi w Radzie. Za tym postulatem wydawały się ukryte aż dwie aluzje do bieżących wydarzeń. Po pierwsze, nie było zapewne przypadku w tym, że Plater nie omieszkiał zaznaczyć konieczności „zaświadczenia” królewskiego rozkazu „podpisem jednego z ministrów”<sup>95</sup>. Spór rozpoczął się przecież od odezwy Konstantego z 11 stycznia 1816 r., w których Wielki Książę powoływał się na rozkazy monarsze jako na podstawę swych niekonstytucyjnych żądań ściśle podporządkowujących mu ministra wojny. Nie były one jednak znane, jeśli w ogóle zostały wydane, tym bardziej w formie pisemnej. Żadną miarą natomiast nie mogły być kontrasygnowane, a zatem po wejściu w życie konstytucji nie mogły być uznane za legalne. Druga aluzja Platera, wymierzona w cesarza – sprowadzała się do subtelnego wytknięcia tak Konstantemu, jak i Aleksandrowi wszelkich przejawów zakulisowego działania w Królestwie. W tym przypadku chodziło o komunikację między władzą cywilną i wojskową. Niedopuszczalna była sytuacja, w której monarcha wydaje polecenia naczelnemu wodzowi, oficjalnie nie zawiadamiając o tym namiestnika wraz z członkami towarzyszącej mu Rady Administracyjnej.

## 6

„Trudne jest położenie urzędnika zniewolonego tam dać zdanie swoje, gdzie mu skądinąd uszanowanie milczenie nakazuje” – tymi słowami zaczynał swój wywód o Organizacji Komisji Wojny Ludwik Plater<sup>96</sup>. „Zniewolenie”, brak swobody wypowiedzi, arbitralne narzucanie swej woli, wszystkie te czynniki były już odczuwane w debatach rządowych w 1816 r., w toku zintensyfikowanych prac nad rozwijaniem i dopełnianiem konstytucji. Owocowały przyjmowaniem rozwiązań sprzecznych z jej liberalnym duchem. Nie było dziełem przypadku, że to właśnie wtedy, 29 maja 1816 r., ten sam Ludwik Plater w swym liście do Adama Jerzego Czartoryskiego pisał na kanwie ostatnich wydarzeń: „*Le libéralisme n'est pas de mode en réalité*”<sup>97</sup>. Losy Organizacji Komisji Wojny stanowią skrajny przykład tej tendencji. Projekt, który zgodnie z zamiarami Konstantego nigdy nie miał być poddany pod dyskusję w Radzie Stanu, ostatecznie jednak został tam skierowany na podstawie decyzji monarszej. Skłoniło to kilku jej członków do zabrania głosu,

<sup>95</sup> *Ibidem*, k. 44–45.

<sup>96</sup> AGAD, I RSKP, sygn. 386, k. 38.

<sup>97</sup> Cyt. za: S. Askenazy, *Łukasiński*, t. 1, Warszawa 1908, s. 349.

mimo rozterek, o których pisał Plater. Formułując krytyczne uwagi do projektu, starali się oni zachować umiar, moderować wypowiedzi i poszukiwać kompromisowych rozwiązań. Ludwik Plater, Tadeusz Matuszewicz, Michał Kochanowski i – choć w mniejszym stopniu – Stanisław Staszic, przy wymownym milczeniu innych członków Rady<sup>98</sup>, unikali formułowania zarzutu niekonstytucyjności, mimo że zgłoszony projekt był całkowicie pozbawiony cech zgodnych z konstytucyjną zasadą kolegialności. W istocie bowiem w Organizacji Komisji Wojny utrzymany został – znany z czasów Księstwa Warszawskiego – model jednoosobowego podejmowania decyzji przez ministra oraz rozwiązania czyniące z radców stanu dyrektorów generalnych urzędników podwładnych ministrowi. Co więcej, gdyby te sprzeczne z konstytucją założenia projektowe miały obowiązywać jedynie w ministerstwie zależnym od cesarskiego brata, niektórzy przynajmniej członkowie Rady Stanu, jak wspomniani Matuszewicz i Plater (których propozycje się dopełniały i wydawały się być wzajemnie uzgodnione), a także Kochanowski, skłonni byli nawet zaakceptować takie rozwiązanie. Tymczasem warto zwrócić uwagę, że gdy na początku stycznia 1816 r. po raz pierwszy ujawnione zostały plany Konstantego, aby sprzecznie z konstytucją podporządkować mu ściśle administrację wojskową, członkowie Rady Administracyjnej, w tym Matuszewicz i wszyscy pozostali ministrowie – postanowili głośno zaprotestować. Natomiast wiosną – po kilku miesiącach od tamtych wydarzeń – wobec przedłożonego im projektu Organizacji Wojny tak oni, jak i pozostali członkowie Rady Stanu byli już dużo bardziej ulegli. Dążyli do zażegnania konfliktu nawet za cenę złamania konstytucji, która przecież nie przewidywała możliwości wyposażenia brata cesarskiego w szczególne prawa tylko z racji jego koligacji.

Pomimo tego zabierający głos w dyskusji członkowie Rady Stanu wysyłali jasny sygnał. Urządzenie przedstawione przez Haukego nie spełniało oczekiwań. Wymagało zabiegów dostosowawczych. Projekt był nieprzejrzysty i fatalnie zredagowany – to jedno. Tworzył trwałe niekonstytucyjne precedensy w misternie przygotowywanym dziele konstytucyjnym Królestwa Polskiego. Aby zapobiec dalszej eskalacji politycznego sporu, mógł się ostać w tej postaci, ale po korektach i jako urządzenie przemijające, obowiązujące tylko w tej szczególnej sytuacji, w której urząd naczelnego wodza dzierży księżę krwi królewskiej.

Ugodowe propozycje wysuwane przez reprezentantów Rady Stanu nie zostały przyjęte przez Konstantego. Co więcej, wykorzystując namiestnika, postanowił on forsować swoje niekonstytucyjne rozwiązanie faktycznego zniesienia kolegialności także w pozostałych komisjach rządowych na wzór Organizacji Komisji

<sup>98</sup> Opisywane sesje odbywały się już bez udziału Czartoryskiego, który na początku maja wycofał się z uczestnictwa w obradach Rady Stanu.

Wojny. Zapowiedzi tych planów Wielkiego Księcia pojawiły się już w marcu, jeszcze zanim przystąpiono do majowej debaty o samym projekcie Organizacji Komisji Wojny. Na tym polu Konstanty i namiestnik napotkali już jednak dużo większy opór ze strony Rady Stanu<sup>99</sup>.

### Bibliografia

#### Źródła archiwalne rękopiśmienne

Archiwum Główne Akt Dawnych, I Rada Stanu Królestwa Polskiego, sygn. 97, 386, 414, 418.

Archiwum Główne Akt Dawnych, Rada Administracyjna Królestwa Polskiego, sygn. 1, 2, 3. Biblioteka Książąt Czartoryskich, sygn. 5242 IV.

Российский государственный архив исторически архив, Ф. 1254, Оп. 1, Д. 31, 37.

#### Źródła drukowane

Koźmian K., *Pamiętniki*, oprac. M. Kaczmarek, K. Pecold, t. 3, Warszawa 1972.

Pismo Wielhorskiego do Konstantego z 16 stycznia 1816 r., [w:] S. Askenazy, *Ministerium Wielhorskiego 1815–1816*, Warszawa 1898.

#### Akty prawne

*Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego*, „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, t. 1, nr 1.

#### Opracowania

Askenazy S., *Lukasiński*, t. 1, Warszawa 1908.

Askenazy S., *Ministerium Wielhorskiego 1815–1816*, Warszawa 1898.

Gałędek M., *Collegial Decision-Making as the Foundation of Local Administration Reform on the Eve of Congress Poland Establishment*, „Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaft / Austrian Journal of Historical Studies” 2021, nr 1 [w druku]

Gałędek M., *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017.

Gałędek M., *Podział resortowy administracji Księstwa Warszawskiego* „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 1.

Gałędek M., *W przededniu pierwszego konfliktu ustrojowego. Debata w Radzie Administracyjnej Królestwa Polskiego o usamodzielnieniu radców stanu w komisjach rządowych na przełomie 1815 i 1816 r.*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2017, t. XX.

Izdebski H., *Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1971, t. XXIII, nr 1.

Izdebski H., *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978.

<sup>99</sup> Świadczyło o tym wystąpienie namiestnika podczas posiedzenia Rady Stanu 15 marca 1816 r. AGAD, I RSKP, sygn. 414, k. 210.



Osiecka M., *Kancelaria i archiwum. System kancelaryjny i archiwalny komisji rządowych w Królestwie Polskim w latach 1815–1867*, Warszawa 2015.

Stojanowski J., *Ministerium Wojny*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1929, t. 1, z. 2.

Tokarz W., *Armja Królestwa Polskiego (1815–1830)*, Piotrków 1917.

MICHAŁ GAŁĘDEK

DR HAB., PROF. UG, UNIWERSYTET GDAŃSKI

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

### *Rada Stanu Królestwa Polskiego wobec niekonstytucyjności Organizacji Komisji Rządowej Wojny*

Artykuł poświęcony jest projektowi Organizacji Komisji Rządowej Wojny, przygotowanemu na początku 1816 r. i usankcjonowanemu przez cesarza po przeróbkach 17 października 1816 r. Skupiono się na rekonstrukcji przebiegu wypadków związanych z tym projektem, powstałym na zlecenie wielkiego księcia Konstantego i według jego wizji organizacji ministerialnej sprzecznej z koncepcją uregulowaną w konstytucji. Następnie dokonano analizy treści projektu oraz przedstawiono stosunek do niego członków Rady Stanu. Problem miał zarówno wymiar polityczny, jak i konstytucyjny. Stawiał zabierających głos w dyskusji w trudnym położeniu, ponieważ z jednej strony projekt był w ich przekonaniu niezgodny z Ustawą konstytucyjną, uprzywilejowując ministra w stopniu niweczącym zasadę kolegialności w komisjach rządowych zagwarantowaną jej postanowieniami. Z drugiej strony wobec nieprzejednanej postawy Wielkiego Księcia Konstantego narażał rząd polski na poważny konflikt z bratem cesarskim.

**Słowa kluczowe:** Komisja Rządowa Wojny, kolegialność, Królestwo Polskie, Wielki Książę Konstanty, Rada Stanu

MICHAŁ GAŁĘDEK

ASSOCIATE PROFESSOR, UNIVERSITY OF GDAŃSK

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

### *The Council of State of the Kingdom of Poland against the unconstitutionality of the Organization of Government Commission of War*

The article is devoted to issues related to the project of the Organization of the Government Commission of War prepared at the beginning of 1816 and sanctioned by the Emperor after the alterations on October 17, 1816. It focuses on the reconstruction of the course of events related to this project prepared on the order of Grand Duke Konstantin and according to his vision of a ministerial organization contrary to the concept regulated in the constitution. Then it analyzes the content of the project and presents the

attitude of members of the Council of State to it. The problem had both its political and constitutional dimension. It put the members of the Council in a difficult position because, on the one hand, it were inconsistent with the Constitutional Act, privileging the minister to an extent that undermined the principle of collegiality in government commissions guaranteed by its provisions. On the other hand, due to the uncompromising attitude of the Grand Duke Konstantin, it exposed the Polish government to a serious conflict with the imperial brother.

**Key words:** Government Commission of War, collegiality, Kingdom of Poland, Grand Duke Konstantin, Council of State