

**Jak wykuwał się ustrój
administracyjny
Królestwa Polskiego
po 1815 r. Studium
o pracach Rady Stanu
nad rozwinięciem
konstytucji**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

§ 1. Pytania badawcze i struktura pracy

Niniejsze studium poświęcone jest pracom nad rozwinięciem Konstytucji z 27.11.1815 r. w zakresie ustroju administracyjnego Królestwa Polskiego, które były prowadzone przez Radę Stanu po nadaniu ustawy zasadniczej. Prezentowane wyniki stanowią kontynuację badań autora nad problematyką myśli ustrojowo-administracyjnej w przededniu utworzenia Królestwa Polskiego, od momentu zajęcia Księstwa Warszawskiego przez wojska rosyjskie w 1813 r. do okrojowania Konstytucji. Efektem tamtych analiz była wydana w 2017 r. monografia pt. *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*¹. Ten krótki okres organizacji Królestwa pod berłem carów, w związku z szeroko zakrojonymi planami gruntownej przebudowy dotychczasowego ustroju, zaowocował ożywioną debatą – licznymi projektami i naradami – nad optymalnym w warunkach polskich nowym porządkiem prawnopolitycznym. W swoich dotychczasowych badaniach autor skłaniał się do konkluzji, że większość projektodawców polskiego ustroju uznała za konieczne zreformowanie biurokracji odziedziczonej po czasach Księstwa Warszawskiego, lecz przy zachowaniu jej podstawowej struktury i założeń. Postąpiono tak pomimo intensywnej krytyki młodej polskiej administracji i nostalgicznych odniesień do przedrozbiorowej tradycji ustrojowej.

W porównaniu z wcześniejszą rozprawą poświęconą myśli administracyjnej w okresie przedkonstytucyjnym zakres rzeczowy niniejszej dysertacji określony został wężziej. Skupiono się w niej bowiem na problematyce administracyjnej *sensu stricto*, czyli na zagadnieniach związanych z administracją jako strukturą odrębną od rządu, wykonującą funkcje zarządcze, a nie polityczne. Jedynie w sposób ogólny (w rozdziale I o charakterze wprowadzającym) omó-

¹ W pracy tej zawarte zostały m.in. uwagi dot. pojęcia „myśl administracyjna” zwłaszcza w odniesieniu do myśli politycznej w realiach polskich początku XIX w. Zachowują one swą aktualność i w niniejszej pracy zostały pominięte.

wione zostały relacje łączące administrację z innymi organami władzy, w szczególności z monarchą i reprezentacją narodową. Zagadnienie to stanowi bowiem centralny temat odrębnej monografii „Shaping the Congress Kingdom of Poland (1815–1830): Interconnectivity of Constitutional and Liberal Ideas in Europe after Napoleon”, autorstwa *M. Gałędka* i *A. Tarnowskiej*². Stosunki pomiędzy królem, Sejmem a aparatem administracyjnym wyznaczały zasadniczą oś politycznego systemu. Konsekwentnie, z tych samych względów, poza zakresem tematycznym niniejszej pracy pozostała kwestia wpływu na administrację innych podmiotów rządzących Królestwem – tak konstytucyjnych: namiestnik wraz z Radą Stanu, jak i pozakonstytucyjnych: naczelny wódz wojsk polskich Wielki Książę *Konstanty* oraz „delegowany i pełnomocnik Jego Cesarskiej i Królewskiej Mości” *Nikołaj Nowosilcow*. Została ona omówiona we współautorskiej dysertacji anglojęzycznej. Niezależnie bowiem od dzielących ich różnic, wszyscy ci aktorzy pełnili funkcję polityczną, występując jako dysponenci władzy monarszej, reprezentując władzę nadrzędną (rząd) wobec administracji.

Tym samym niniejsze studium stało się ostatnią częścią tryptyku poświęconego myśli polityczno-administracyjnej Królestwa Polskiego doby organizacyjnej i konstytucyjnej. Autor starał się w nim odpowiedzieć na pytanie, czy reprezentanci polskiej myśli administracyjnej byli skłonni do akceptacji zasad organizacyjnych nowożytnej administracji biurokratycznej. Czy pomimo tego, że biurokracja była obca polskiej tradycji, to poczynając od drugiej dekady XIX w. polskie elity polityczne i intelektualne nie miały już żadnych wątpliwości, że nowoczesne państwo nie może się obejść bez biurokracji? Wszak punktem wyjścia była zmasowana krytyka scentralizowanego modelu napoleońskiego zarządzania narzuconego Księstwu Warszawskiemu, podczas gdy na dziedzictwo ustrojowe Rzeczypospolitej przedrozbiorowej składały się zgola przeciwstawne rozwiązania: samorządowy charakter administracji oraz elekcyjność i kolegialność urzędów centralnych podporządkowanych sejmowi. Czy pomimo tego oraz pomimo głęboko zakorzenionych obaw przed wzmocnieniem władzy wykonawczej, w polskiej myśli administracyjnej dominowało jednak oświeceniowe przeświadczenie, że państwo powinno być aktywne, dą-

² Książka ta jest poświęcona problematyce myśli politycznej i konstytucjonalizmu w latach 1815–1830 i stanowi główny owoc realizacji projektu pt. „Spór o wykładnię Konstytucji Królestwa Polskiego jako formatyw polskiego liberalizmu politycznego” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (OPUS).

ząc za pomocą aparatu administracyjnego do modernizacji społeczno-gospodarczej kraju?

Badania autora nad myślą administracyjną w okresie przedkonstytucyjnym lat 1813–1815, prowadziły do wniosku, że bardziej odważne próby powrotu do ustroju administracyjnego wprowadzonego w okresie stanisławowskim, w szczególności konkretne instytucjonalne nawiązywanie do reform przeprowadzonych przez Sejm Czteroletni, pozostawały w wyraźnej mniejszości i *ipso facto* nie zyskały akceptacji przeważającej części elity politycznej, zaangażowanej w przygotowywanie reformy administracyjnej³. Otwartym pozostało jednak pytanie, czy tendencja, aby źródłem inspiracji dla myśli administracyjnej Królestwa Polskiego pozostawały głównie urzędnicy stanowiące spuściznę po napoleońskim Księstwie Warszawskim utrzymała się, a może nawet pogłębiła w Królestwie Polskim, czy też pod wpływem krystalizacji myśli liberalnej uległa modyfikacji?

Dysertacja została podzielona na dziesięć rozdziałów. Dwa pierwsze mają wprowadzający charakter. Rozdział otwierający monografię stanowi teoretyczną prolegomenę do badanych zagadnień. Obejmuje w pierwszym punkcie analizę zagadnienia zakresu znaczeniowego pojęcia „administracji” na kilku wybranych przykładach z praktyki w sytuacjach, gdy twórcy projektów ustroju administracyjnego dla Królestwa Polskiego zderzali się z problemem określenia, w którym miejscu należy wytyczać granicę dla czynności natury administracyjnej, określać charakter spraw administracyjnych i wskazywać na pożądany zasięg drogi administracyjnej. Badanie źródłowe przeprowadzone w tej części dalekie jest od wyczerpania problemu. Analiza została przeprowadzona jedynie punktowo, aby określić, czym był ustrój administracyjny w ówczesnym rozumieniu, a tym samym wyznaczyć ramy tematyczne niniejszej pracy. Nie mniej ważne dla problematyki ustrojowo-administracyjnej były ustalenia polskiej nauki administracji w jej stanie zaawansowania przypadającym na pierwsze dekady XIX w. Aby przybliżyć schematy myślenia o zarządzaniu

³ M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017, s. 481. Wnioski badawcze sformułowane w mojej rozprawie spotkały się z uwagą polemiczną J. Malca, z którą wypada się zgodzić. Uczony ten wskazał bowiem słusznie, że „nie należy całkowicie ignorować” faktu „nawiązywania do ustroju administracyjnego epoki stanisławowskiej” przez przedstawicieli myśli administracyjnej tworzącej zręby przyszłego Królestwa Polskiego, bowiem „przynajmniej w sferze nazewnictwa, a także pewnych zasad działania (kolegialność) był to wyraźny powrót do XVIII stulecia”. J. Malec, *Uwagi na marginesie książki Michała Gałędka „Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej”*, Sopot 2017, 544ss., *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 2019, t. 12, z. 1, s. 92.

w tamtej epoce w drugiej części rozdziału przedstawiono (z braku literatury poświęconej polskiej myśli administracyjnej w tym okresie) wybrane zagadnienia teoretyczne prezentowane w wykładach akademickich na studiach administracyjnych Uniwersytetu Warszawskiego prowadzonych przez prof. *Fryderyka Skarbka*. Zatrudniony w 1818 r. bardzo młody (ur. w 1792 r.) profesor był wiodącą, jeśli nie jedyną osobą, która w Królestwie Polskim stale i zawodowo zajmowała się tą problematyką. Omówienie prezentowanego przez niego konceptu ustrojowo-administracyjnego zostało poprzedzone wprowadzeniem. Służy ono naświetleniu źródeł, z których czerpała swoje ustalenia raczkująca polska nauka o administracji na początku XIX stulecia.

Inny charakter ma rozdział drugi, który koncentruje się na kilku kwestiach ogólnych związanych z ustrojem administracji w Królestwie Polskim doby konstytucyjnej. W pierwszym punkcie tej części rozprawy zostało omówione nastawienie do ustroju administracyjnego wdrożonego w Księstwie Warszawskim. Nabyte doświadczenia stanowiły punkt wyjścia dla dalszej ewolucji myśli ustrojowo-administracyjnej w Królestwie Polskim. Rzutowały na światopogląd członków Rady Stanu Królestwa decydujących o sposobie organizacji zarządu po upadku Księstwa. Druga część tego rozdziału została poświęcona dwóm różnym wizjom dot. zależności aparatu administracyjnego od monarchy oraz Reprezentacji Narodowej: liberalnej i autokratycznej. Wypowiedzi sformułowane były w ogniu konfliktu politycznego o sposób wykonania postanowień Konstytucji z 1815 r. W punkcie trzecim przeprowadzono sumaryczną charakterystykę ustroju administracyjnego w konstytucyjnym Królestwie Polskim. Natomiast ostatni fragment rozdziału przybliży czytelnikowi kwestię znaczenia administracji w okresie 1815–1830 ocenianego przez pryzmat zakresu jej zadań i sposobów oddziaływania na stosunki społeczno-gospodarcze.

Zasadnicza część pracy została podzielona na osiem rozdziałów. W rozdziałach III, IV i V skupiono się na przedstawieniu prac Rady Stanu nad rozwinięciem Konstytucji w zakresie organizacji resortowej administracji centralnej kierowanej przez komisje rządowe. Pochłonęły one uwagę jej członków w całym pierwszym półroczu 1816 r., spychając na margines większość pozostałych projektów. Z uwagi na złożoność problemu podzielono tę grupę zagadnień na trzy części. W rozdziale III skupiono się na rekonstrukcji polityczno-organizacyjnego przebiegu wydarzeń, dokumentując tezę o swoistym zamachu stanu na Konstytucję Królestwa Polskiego przeprowadzonym przez namiestnika *Józefa Zajączka* na żądanie Wielkiego Księcia *Konstantego*. Rozdział IV został poświęcony prezentacji myśli administracyjnej członków rządu w od-

niesieniu do kluczowego zagadnienia zakresu władzy ministra i związanych z nim problemów podporządkowania radców stanu – dyrektorów generalnych (naczelników wydziałów) ministrowi oraz kolegalności w podejmowaniu decyzji. W rozdziale V znalazło się miejsce na analizę innych problemów organizacyjnych administracji centralnej rozstrzyganych przez Radę Stanu, zwłaszcza dot. wewnętrznej budowy aparatu administracyjnego tego szczebla.

Kolejne rozdziały poświęcone są problematyce administracji terytorialnej. Rozdział VI skupia się na ustroju administracyjnym stopnia wojewódzkiego i obwodowego. Zgodnie z Konstytucją z 1815 r. zarząd obwodowy miał formalnie charakter delegatury administracji wojewódzkiej. Komisarze delegowani do obwodów byli członkami komisji wojewódzkich. W praktyce jedność administracji na tym szczeblu była w dużej mierze fikcją. Ostatnim zagadnieniem poruszonym w tym rozdziale była kwestia roli obywatelskich rad wojewódzkich w zakresie, w jakim współdzystowały one z miejscową administracją. Specyfika rozdziału VI wynika z faktu, że zasadniczy akt normatywny „Organizacja władz administracyjnych” z 3.2.1816 r. został przygotowany poza Radą Stanu, zapewne jeszcze w 1815 r. Nieznany jest niestety przebieg prac i debat prowadzonych w toku przygotowywania tego aktu. Następnie poddano go pod dyskusję Rady Stanu. W większości koncentrowała się ona już na sprawach drugorzędnych, podczas gdy wcześniej wypracowana zasadnicza koncepcja nie uległa zmianom, ani też nie została poddana krytycznej ocenie. Na tym tle wyróżnia się kwestia wojewódzkich rad obywatelskich, których status wprawdzie także został ramowo nakreślony w przyjętym 1.12.1815 r. Statucie Organicznym o Reprezentacji Narodowej, jednak gros zagadnień stało się przedmiotem dyskusji dopiero w roku następnym w toku pracy Rady Stanu nad przepisami wykonawczymi do tego aktu. Było to pole do kolejnego starcia pomiędzy autokratyczną wizją namiestnika a liberalnymi oczekiwaniami większości członków Rady Stanu.

Wydanie „Organizacji władz administracyjnych” nie oznaczało końca prac nad administracją lokalną. W kolejnych latach 1817–1818 usiłowano zrewidować ustrój zarządu terytorialnego, podejmując szereg inicjatyw projektowych i prowadząc liczne dyskusje, które poddano w pracy szczegółowej analizie. Dotyczyły one przede wszystkim sposobu rozwinięcia organizacji administracji na najniższym szczeblu – w miastach i w gminach wiejskich. Zagadnieniom tym poświęcone zostały rozdziały VII i VIII. W następnym rozdziale IX, najkrótszym, przedstawiono debatę, jaka toczyła się w związku z utrzymaniem odziedziczonego po Księstwie Warszawskim podziału administracyjnego kraju na departamenty przemianowane na województwa. Natomiast roz-

dział X i ostatni omawia dyskusje prowadzone nad sposobem ustalenia zasad obsadzania stanowisk urzędniczych w administracji, kolejnej kwestii, w której dalekie od liberalizmu oczekiwania namiestnika różniły się z przekonaniami innych członków Rady Stanu w jej składzie z początku okresu konstytucyjnego.

Monografia powstała w wyniku kontynuowania badań prowadzonych przez autora nad koncepcjami ustrojowo-administracyjnymi formułowanymi w okresie przedkonstytucyjnym zamykającym się w latach 1813–1815. W związku z tym autor starał się w nich zastosować podobną metodę prezentacji materiału badawczego, w której analiza naukowa odnoszona jest do formułowanych wypowiedzi w toku protokołowanych debat. Takiemu ujęciu sprzyjał fakt, że Komitet Cywilny Reformy jako główne forum wymiany myśli administracyjnej w latach 1814–1815 został po wejściu w życie Konstytucji z 27.11.1815 r. zastąpiony Radą Stanu. Skład Rady tylko w pierwszym roku działalności Ogólnego Zgromadzenia Rady w części pokrywał się ze składem Komitetu. W Radzie Stanu zabrakło głośnych i wyrazistych republikańskich tradycjonalistów z *Franciszkiem Grabowskim* na czele. Z czasem też jej obrady zaczęły opuszczać i inni wiodący członkowie Komitetu Cywilnego Reformy oraz uczestnicy prac konstytucyjnych powiązani z *Adamem Jerzym Czartoryskim* na czele z *Tadeuszem Matuszewiczem* – domniemanym autorem rozdziału o rządzie w Konstytucji z 1815 r. i *Aleksandrem Linowskim*. Z prac w Radzie Stanu wycofał się też sam książę. W tym kontekście ważnym elementem analizy naukowej było porównawcze nawiązywanie do koncepcji przedkonstytucyjnych, aby uchwycić zachodzącą różnicę związaną z wprowadzeniem do Rady Stanu ludzi nowych, często dalekich od liberalnych przekonań, które dominowały w Komitecie Cywilnym Reformy. Należy jednak zauważyć, że z uwagi na brak materiałów źródłowych w pracy nie można się było odnieść do najważniejszych koncepcji, mianowicie tych, które legły u podstaw rozwiązań przyjętych bezpośrednio w Konstytucji Królestwa Polskiego z 27.11.1815 r. Nie zachowały się bowiem żadne dokumenty, które by pozwoliły zrekonstruować merytoryczny przebieg debat konstytucyjnych.

Z tego samego powodu w opracowaniu nie omówiono również prac i debat nad stworzeniem nowej organizacji Rady Stanu. Nie były one wprawdzie prowadzone przez samą Radę Stanu, ponieważ Statut organiczny o Radzie Stanu oraz organizacje wewnętrzne dwóch jej postaci: Ogólnego Zgromadzenia (czyli właściwej Rady Stanu) oraz Rady Administracyjnej, zostały opracowane już w 1815 r. i podpisane przez cesarza 1 grudnia. Nie zmienia to faktu, że informacje o przebiegu prac nad tymi dokumentami byłyby użytecznym materia-

łem badawczym. Autorowi nie są jednak znane żadne dokumenty źródłowe, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie, jak doszło do opracowania projektów tych aktów prawnych, kto uczestniczył w ich redakcji⁴, a tym bardziej, jakie pomysły ścierały się w toku ich przygotowywania. Warto też dodać, że zagadnienia związane z powstaniem i funkcjonowaniem Rady Administracyjnej zostały już omówione w monografii *Huberta Izdebskiego* pt. „Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830” (Warszawa 1978). Brakuje za to podobnej pracy poświęconej Ogólnemu Zgromadzeniu Rady Stanu. Pomimo że funkcjonalnie nie stanowiła ona organu administracyjnego, koncepcje, jak należy zorganizować ten organ w związku z jej urzędniczym składem oraz szeregiem zadań powiązanych z funkcjonowaniem aparatu administracyjnego *sensu stricto*, stanowiłyby niewątpliwie wartościowy materiał badawczy. Niestety nie istnieje taki materiał źródłowy zarówno w odniesieniu do utworzenia tzw. Tymczasowej Rady Stanu funkcjonującej od lata 1815 r., jak i dla ostatecznie uformowanego Ogólnego Zgromadzenia stanowiącego jej kontynuację⁵.

⁴ Zob. *M. Gałędek*, Pierwsze prace nad „rozwiązaniem i dopełnieniem” Ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego 1815 r. w zakresie ustroju administracyjnego, w: *D. Makilla* (red.), *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu polskiego. Księga Jubileuszowa* dedykowana w 80. Rocznicę urodzin Profesora Mariana Kallasa, Warszawa 2018, s. 288.

⁵ Z kronikarskiego obowiązku należy jednak odnotować, że pomimo zatwierdzenia statutu organicznego o Radzie Stanu oraz organizacji wewnętrznych Rady Administracyjnej i Ogólnego Zgromadzenia pod koniec 1815 r. z inicjatywy nowo obranego namiestnika *J. Zajączka* trafiły one jeszcze pod obrady Rady Administracyjnej celem „poczynienia uwag i spostrzeżeń” nad ich treścią. Wskutek tej decyzji Rada zaproponowała wprowadzenie do ich treści kilku stosunkowo drobnych poprawek. AGAD, RA KP, 1, k. 50–57. Zostały one przesłane monarsze przez ministra sekretarza stanu w „prze[d]łożeniu” zredagowanym 30.1.1816 r.; *ibidem*, k. 208–209. *Aleksander* wprowadził zaaprobowane propozycje zmian w odezwie ministra sekretarza stanu odczytanej 27.3.1816 r. Zganił jednak *Józefa Zajączka*, że nie uprzedził go o swej inicjatywie. Cesarz oczekiwał zarówno w tym przypadku, jak i na przyszłość „jasnego i związłego, z dostatecznymi powodami wystawiania interesów” dla każdej tego typu sprawy. AGAD, SS KP, 3922, k. 7. Dopiero wtedy zapadła decyzja o oficjalnym ogłoszeniu Statutu organicznego o Radzie Stanu wraz z dwiema organizacjami, a także Statutu organicznego o Reprezentacji Narodowej, który także został poddany pewnym przeróbkom. AGAD, RA KP, 1, k. 558–559. Następnie ustalony został skład Rady Stanu oraz doręczone oficjalne nominacje niektórych ministrów i innych wyższych urzędników.

Dopełnieniem tych czynności było złożenie 28.7.1816 r. na posiedzeniu Rady Administracyjnej projektu Statutu organicznego Kancelarii Stanu ułożonego przez radcę sekretarza stanu *Franciszka Ksawerego Kosceckiego* wraz z projektem postanowienia przepisującego szczegółowe obowiązki dla członków tejże kancelarii oraz etatem płacy i wydatków. Namiestnik polecił przesłać projekt do rozwały Ogólnego Zgromadzenia, wyznaczając na jego referenta *Adama Prażmowskiego*. *Ibidem*, 3, k. 65. Obrady toczyły się 3.8.1816 r., *A. Prażmowski* poinformował zebranych, że „znajduje [projekt] zupełnie dogodnym i że żadnych nad nim uwag nie ma do uczynienia”, zaś ze-

§ 2. Podstawa źródłowa

Podstawę źródłową monografii stanowi przede wszystkim dokumentacja z prac rządowych nad organizacją administracji w konstytucyjnym Królestwie Polskim. W zdecydowanej większości składają się na nią rękopiśmienne archiwalia niewykorzystywane w dotychczasowych badaniach naukowych. Podstawowe znaczenie dla przedmiotowej pracy posiadał zespół archiwalny I Rady Stanu Królestwa Polskiego z Archiwum Głównego Akt Dawnych w Warszawie, obejmujący zarówno zachowane w komplecie protokoły, jak i tzw. akta spraw obejmujące pogrupowane tematycznie zbiory dokumentów powstałych w związku z pracami tego organu. Spośród innych zespołów AGAD kwerendą objęte zostały zespoły Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego⁶, poszczególnych komisji rządowych (ze szczególnym uwzględnieniem Komisji Spraw Wewnętrznych i Policji⁷), Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego oraz innych zespołów archiwalnych, w szczególności Archiwum Publicznego Potockich (materiały S.K. *Potockiego*) i Archiwum Zamoyskich (materiały S. *Za-*

brani uczynili w nim „te tylko odmiany [...] że nie w kształcie statutu organicznego, lecz w kształcie organizacji wychodzić powinien [jak również] że nazwanie Kancelaria Stanu w projekcie przyjęte nie jest właściwe, gdyż ta podług przeznaczenia swego jest Kancelarią Rady Stanu”. AGAD, I RS KP, 418, k. 281. Ostatecznie przyjęty akt ukazał się w formie postanowienia królewskiego Organizacja Kancelarii Rady Stanu i Rady Administracyjnej podpisanego dopiero 12.2.1817 r. DP KP, t. III, s. 112 i n.

⁶ Rada Administracyjna stanowiła główny ośrodek polityki administracyjnej w kraju, jak również posiadała kompetencje do roztrząsania projektów aktów normatywnych. Dany projekt mógł trafić pod jej obrady, jeżeli Ogólne Zgromadzenie za uznaniem namiestnika podjęło decyzję o przesłaniu go Radzie Administracyjnej, „znajdując cały [...] przedmiot [danego aktu normatywnego] [za] po większej części tyczący się administracji”. AGAD, I RS KP, 414, k. 33. Jednak, w przeciwieństwie do zbioru I Rady Stanu, z jej zespołu archiwalnego zachowały się jedynie lakoniczne w swej treści protokoły, które na ogół nie pozwalają na bliższe poznanie wypowiedzi sformułowanych na posiedzeniach Rady. Utracona została wszelka inna dokumentacja związana z działalnością Rady Administracyjnej, w szczególności nieznanym jest przebieg tzw. „konferencji administracyjnych” organizowanych między oficjalnymi posiedzeniami Rady, jak również „przedłożenia” ministerialne wnoszone na sesje Rady. Niezależnie od tych braków wydaje się, że okazji do prowadzenia ogólnych dyskusji pozwalających na poznanie koncepcji administracyjnych członków Rady Administracyjnej było wyraźnie mniej aniżeli na forum Ogólnego Zgromadzenia.

⁷ Niestety w zbiorze Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji co do zasady nie zachowały się teckizy mogące stanowić szczególnie cenne źródło o powstających w tym ministerstwie projektach regulujących ustrój administracyjny. Inne zespoły archiwalne komisji rządowych zachowały się tylko w szcztkowej postaci z wyjątkiem zbioru Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu.

moyskiego)⁸. Spośród innych materiałów rękopiśmiennych największe znaczenie posiadają archiwalia stanowiące spuściznę po działalności *A.J. Czartoryskiego* znajdujące się w Bibliotece Książąt Czartoryskich w Krakowie. Kwerendą objęte zostały także akty rękopiśmienne w innych bibliotekach i archiwach, spośród których na większą uwagę zasługują jednak tylko materiały *Andrzeja Horodyskiego* z Biblioteki Polskiej Akademii Nauk i Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie. Niestety niepowodzeniem zakończyła się kwerenda w archiwach rosyjskich. Autor dotarł do materiałów z prac nad budową ustroju administracyjnego w konstytucyjnym Królestwie Polskim (dot. głównie organizacji komisji rządowych w 1816 r.), a także raportów namiestnika *J. Zajączka* znajdujących się w *Rossijskim Gosudarstvennym Istoričeskim Archivie* w Petersburgu. Spośród innych archiwaliów w Rosji (przede wszystkim moskiewskich) wykorzystano dokumenty z prac nad przygotowaniem Konstytucji Królestwa Polskiego przechowywanych w stołecznym *Rossijskim Gosudarstvennym Archivie Drevnich Aktov*.

§ 3. Literatura

Dotychczasowa literatura nie zajmowała się, co do zasady, problematyką prac prowadzonych przez Radę Stanu Królestwa Polskiego nad rozwinięciem Konstytucji po 1815 r. Z zamiarem wypełnienia tej luki zagadnienia te były poruszane przyczynkarsko w kilku artykułach autora niniejszej monografii.

Szereg publikacji poświęconych jest instytucjom administracyjnym Królestwa Polskiego w latach 1815–1830, choć ich autorzy relatywnie rzadko

⁸ Nie przyniosły spodziewanego efektu poszukiwania w innych polskich archiwach państwowych, w szczególności spuścizna po działalności komisji wojewódzkich i podległych im urzędów przedstawia się nader skromnie. W zakresie większym niż szcztątkowy zachowały się jedynie archiwalia Komisji Województwa Kaliskiego i Mazowieckiego (AGAD), oraz Krakowskiego (archiwum państwowe w Kielcach i Radomiu), zaś akta Komisji Województwa Lubelskiego dot. głównie okresu po 1830 r. W żadnym z tych zespołów nie odnaleziono niestety dokumentacji urzędowej pozwalającej na rekonstrukcję czy to ministerialnych koncepcji administratywistycznych, czy też – być może jeszcze ciekawszego – głosu napływającego z prowincji. W świetle dostępnych źródeł stwierdzić jednak należy, że Rada Stanu i Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych nie angażowała (np. na zasadzie ankiety) władz lokalnych w prace nad nowym ustrojem administracyjnym, odmiennie niż choćby w przypadku ustroju sądowego. Wyjątkiem był udział prezesa Komisji Województwa Mazowieckiego *Rajmunda Rembielińskiego* w pracach nad reorganizacją administracji lokalnej w 1817 r. Zaangażowanie *R. Rembielińskiego* stanowiło ekscepcjonalną inicjatywę namiestnika.

i syntetycznie podejmowali temat debat przygotowawczych prowadzonych przez Radę Stanu. Do tej grupy należą m.in. publikacje *Huberta Izdebskiego*, „Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830” (Warszawa 1978), „Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830” (CPH 1971, t. XXIII, z. 1), „Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 r.” (CPH 1974, t. XXVI, z. 2); *Wojciecha Witkowskiego*, „Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim 1815–1876” (Lublin 1986), „Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867 r.” (Warszawa 1980), „Administracyjne sądownictwo karne w Królestwie Polskim (1815–1867)”, w: „Materiały II Symposium Historii Administracji”, (Warszawa–Lublin 1976), „Funkcje sądowe organów administracji lokalnej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim” (1807–1915), we współautorstwie z *Arturem Korobowiczem* (CPH 1994, t. 45, z. 1–2), „Uwagi o urzędzie ministra sprawiedliwości w Królestwie Polskim” (1815–1876) (AUWr, Prawo 2010, Nr 311) oraz *Marka Wąsowicza*, „Początki Prokuraturii Generalnej Królestwa Polskiego” (CPH 1979, t. 29, z. 2) i „Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego 1816–1866/67” (CPH 1979, t. 31, z. 2). Ważny punkt odniesienia stanowią także publikacje *Jerzego Malca*: „Administracja terytorialna na ziemiach polskich w pierwszej połowie XIX w. Wpływy obce a rodzima tradycja”, w: „Polskie tradycje samorządowe a heraldyka” (Lublin 1992) oraz „Narodziny polskiego prawa administracyjnego” i „Wpływy napoleońskie w strukturze administracji ziem polskich w pierwszej połowie XIX wieku”, w: „Studia z dziejów administracji nowożytnej” (Kraków 2003); *Lecha Mażewskiego*, „Namiestnik Królestwa Polskiego 1815–1874. Model prawny a praktyka ustrojowopolityczna” (Radzymin 2015) oraz *Michała Gałędka*, „System rekrutacji wykwalifikowanych kadr urzędniczych w konstytucyjnym Królestwie Polskim” (Miscellanea Historico-Iuridica 2014, Nr 13).

Debaty nad ustrojem administracyjnym i projekty powstałe w okresie poprzedzającym nadanie Konstytucji Królestwa Polskiego (1813–1815) stały się przedmiotem odrębnego opracowania autora publikacji: „Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej” (Sopot 2017)⁹. Dla sformułowanych wniosków duże znaczenie miały także inne prace poświęcone polskiej myśli

⁹ Zmodyfikowana angielskojęzyczna wersja tej monografii ukazała się pt. *National tradition or Western pattern? Concepts for the new administrative system for the Congress Kingdom of Poland (1814–1815)*, Leiden–Boston 2021.

administracyjnej w okresie poprzedzającym powstanie Królestwa Polskiego: monografie *J. Malca*, „Polska myśl administracyjna w XVIII wieku” (Kraków 2008) i *Pawła Cichonia*, „Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815” (Kraków 2006) oraz w dobie paskiewiczowskiej: *M. Gałędka*, „Rada Administracyjna wobec rekonstrukcji ustroju administracyjnego po nadaniu Statutu organicznego dla Królestwa Polskiego w 1832 r.”, w: „Królestwo Polskie w okresie namiestnictwa Iwana Paskiewicza (1832–1856)” (Raczymin 2015).

Spośród opracowań poświęconych poglądom osób zaangażowanych w prace Rady Stanu nad ustrojem administracyjnym Królestwa Polskiego w kontekście poruszanych zagadnień zasługują na uwagę zwłaszcza monografie: *Szymona Askenazego*, „Ministerium Wielhorskiego 1815–1816” (Warszawa 1898); *Macieja Mycielskiego*, „«Miasto ma mieszkańców, wieś obywateli». Karetana Koźmiana myśli o wspólnocie politycznej (do 1830 roku)” (Wrocław 2004) oraz *Rafała Kani*, „Usprawnić państwo. Myśl społeczno-polityczna Rajmunda Rembielińskiego” (Płock 2015). Autorzy ci nie wykorzystywali jednak w swoich badaniach archiwaliów instytucji rządowych, a w ostatnim przypadku kwestia udziału *R. Rembielińskiego* w pracach rządowych została w ogóle pominięta. To co jednak najbardziej uderzające, to że w szeregu innych opracowań monograficznych poświęconych głównym bohaterom niniejszej książki ich rola i poglądy wyrażane podczas debat nad sposobem rozwinięcia Konstytucji Królestwa Polskiego została w zasadzie pominięta. Wynika to z faktu, że ich autorzy najczęściej w ogóle nie korzystali z zasobów archiwalnych, które stały się podstawą niniejszej pracy¹⁰. W efekcie państwowotwórcze osiągnięcia na polu tworzenia struktury Królestwa Polskiego w pierwszych latach jego istnienia została prawie że zupełnie wymazana z ich życiorysów.

¹⁰ Zob. *J. Nadzieja*, Generał Józef Zajączek. Od jakobina do księcia namiestnika, Katowice 1988; *B. Szydler*, Mikołaj Nowosilcow (1762–1838). Portret carskiego inkwizytora, Warszawa 2004; *M. Handelsman*, Adam Czartoryski, Warszawa 1948–1950; *W. Bortnowski*, Wielki Książę Konstanty i Joanna Grudzińska, Łódź 1988; *D. Rychel-Mantur*, Polityk dwóch epok. Działalność publiczna Tadeusza Matuszewicza (1765–1819), Warszawa 2021; *M. Getka-Kenig*, Stanisław Kostka Potocki. Studium magnackiej kariery w dobie upadku i „wskrzeszenia” Polski, Warszawa 2021; *M. Manteufflowa*, J.K. Szaniawski – ideologia i działalność, 1815–1830, Warszawa 1936; *M. Przywecka-Samecka*, Tomasz Wawrzecki (1753–1816), Wrocław 1993, czy też liczne książki poświęcone *Stanisławowi Staszcowi*.

§ 4. Metodyka badań

Zasadnicza część pracy opiera się na materiale źródłowym, który nie był przedmiotem analiz w literaturze przedmiotu. Teksty źródłowe, spośród których podstawowy materiał stanowiły rękopiśmienne projekty, referaty i protokoły obrad składające się na całokształt prac Rady Stanu dot. administracji, poddane zostały szczegółowej analizie zwłaszcza pod kątem celów, którym służyć miały proponowane rozwiązania instytucjonalne oraz argumentacji stosowanej przez osoby zabierające głos w dyskusji. Z tego względu do egzegezy źródeł zastosowanie znalazły metoda aksjologiczna i funkcjonalna, jak również metoda filologiczna dostosowana do specyfiki języka epoki. Istotnym uzupełnieniem powyższych metod była metoda formalno-dogmatyczna. Poddano bowiem analizie projekty aktów prawnych, badając zwłaszcza kluczową kwestię zgodności danych przepisów prawnych z Konstytucją. Niejednokrotnie też tekst prawny, w tym także skreślenia i dopiski zaopatrzone w skrótove komentarze, stanowił jedyne źródło informacji o poglądach przygotowujących go osób bądź recenzentów uczestniczących w przygotowaniach na kolejnych etapach prac nad tekstem projektu.

W pracy stosunkowo obficie cytowano omawiany materiał źródłowy. Przyjęcie tej metody nie wynikało tylko z faktu, że w ogromnej większości wykorzystywane rękopiśmienne teksty nie były do tej pory przedmiotem badań naukowych, ale również z założenia, że należy w ten sposób wyjaśniać problemy interpretacyjne wynikające z wieloznaczności używanych zwrotów, kontekstualnych odniesień, niedopowiedzeń itp. Źródła poddawane analizie nastroczały bowiem pewnych trudności związanych ze specyfiką okresu objętego badaniem.

Zasadniczo debaty towarzyszące pracom prowadzonym nad organizacją administracji w Królestwie Polskim nie miały charakteru swobodnej wymiany myśli administracyjnej. Nieustannie ciążył na nich kontekst polityczny przyjmowanych rozwiązań. Sytuacja polityczna, jaka zaistniała w Królestwie, odcisnęła silne piętno na projekcji poglądów w tej materii, nie wspominając już nawet o ostatecznym kształcie przyjmowanych rozwiązań. Jak słusznie zauważa *H. Izdebski*: „W przypadku konstytucyjnego Królestwa Polskiego nie sposób [...] czasem oddzielić od siebie zagadnień «czysto» ustrojowych od zagadnień «czysto» politycznych”¹¹. W rozprawie starano się zatem śledzić i analizo-

¹¹ *H. Izdebski*, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 7.

wać nieustanne przenikanie się motywacji i uwarunkowań politycznych z ideowym podłożem wypowiedzianych sądów i podejmowanych decyzji. Ograniczenia w prowadzeniu swobodnej dyskusji merytorycznej towarzyszyły zaś jej uczestnikom od początku powstania Królestwa Polskiego. Dotyczy to nie tylko wolnej debaty publicznej, której kres wiązał się z wprowadzeniem cenzury, ale i urzędowych prac nad ustrojem administracji. Jest to wyraźnie zauważalne już w 1816 r. Sankcjonowane przez monarchę przejawy łamania Konstytucji przez rządzących oraz towarzysząca im polityczna instrumentalizacja determinowały przebieg dyskusji również nt. administracji Królestwa Polskiego. W tej sytuacji poznanie rzeczywistych poglądów na dany temat nierzadko było utrudnione. Szczególnie wobec rozwiązań lansowanych przez namiestnika i *Konstantego*, nie wspominając o rozwiązaniach wspieranych przez monarchę, krytyka na ogół była wyrażana w sposób oględny bądź zawoalowany. Pewne tematy w ogóle nie były poddawane pod dyskusję. Protokoły obrad nie zawsze oddawały wiernie przebieg dyskusji. Niektóre wątki z pewnością były zmieniane bądź przemilczane.

Nie można też zapominać, że jakkolwiek rządzący, członkowie Rady Stanu, z urzędu musieli zabierać głos w sprawach publicznych, w szczególności na temat sposobu rozwinięcia Konstytucji, tak wypowiedzi w tej materii pochodzące z kręgów zewnętrznych, które mogłyby stanowić bezcenny materiał konfrontacyjny, były ubogie ze względu na uwarunkowania polityczne. Problem należytej organizacji administracji mógł przyciągać uwagę opinii publicznej, podobnie jak to miało miejsce w okresie Księstwa Warszawskiego. Tak się jednak nie stało. Odnotowujemy w Królestwie Polskim stopniowe zamieranie debaty publicznej, choć w pierwszym okresie (do wprowadzenia cenzury) jeszcze się ona tliła. Jednak już wtedy – jak pisał *A.J. Czartoryski* – sprawy publiczne nie miały „wiele pońęt”, ponieważ nie dotyczyły „kraju [prawdziwie] wolnego i prawdziwie niepodległego”. Z takim państwem trudno się było utożsamiać, a co za tym idzie, aktywnie angażować w inicjatywy na rzecz ulepszenia jego struktur i mechanizmów działania. W ogniu sporu konstytucyjnego o pryncypia ustrojowe problematyka administracyjna znalazła się w cieniu. Budowa ustroju administracyjnego nie przykuwała uwagi opinii publicznej skoncentrowanej na politycznym konflikcie o zachowanie ustroju liberalnego w państwie¹².

¹² Warto zwrócić uwagę, że w porównaniu z okresem przed nadaniem Konstytucji Królestwa Polskiego doszło do odwrócenia proporcji: przed 1815 r. dyskusja o relacjach łączących rząd z innymi organami władzy była zdecydowanie mniej wyeksponowana aniżeli w okresie konstytucyj-

nym, przede wszystkim dlatego, że prace konstytucyjne toczyły się nieoficjalnie i zachowały się z nich tylko fragmentaryczne materiały źródłowe. Z perspektywy stanu zachowania źródeł, debatę o podstawach ustroju politycznego w państwie prowadzona w latach 1813–1815 należy postrzegać raczej jako towarzyszącą refleksji nad administracją niż jako dominujący nurt.

Rozdział I. Wybrane problemy teoretyczne w polskiej myśli administracyjnej początku XIX w.

§ 1. Administracja Królestwa Polskiego – zakres znaczeniowy

W polskiej myśli administracyjnej pierwszej połowy XIX w. pojęcie „administracji” odnosiło się do zarządu państwowego. Nie wykształciły się jeszcze podstawy teoretyczne, aby w ramach administracji publicznej odróżnić administrację rządową (państwową) od samorządowej. Nie udało się też skonceptualizować problemu delegacji zadań publicznych na osoby prywatne, co w warunkach polskich można by rozpatrywać w odniesieniu do właścicieli ziemskich jako wójtów. Natomiast podejmowano próby traktowania administracji jako bytu odrębnego od rządu. Administrację postrzegano zatem jako część egzekutywy odpowiedzialną za zarządzanie sprawami publicznymi (*ministrare*), a nie rządy (*gubernare*), tj. za działania wykonawcze w stosunku do decyzji politycznych wydawanych w procesie rządu krajem i zastrzeżonych dla rządu. Bardzo silnie podkreślano, że powinna ona stanowić strukturę zależną od rządu, który kieruje jej poczynaniami.

Aparat administracyjny w Królestwie Polskim, podobnie jak uprzednio w Księstwie Warszawskim, spełniał już większość podstawowych cech charakteryzujących administrację publiczną we współczesnym rozumieniu tego słowa¹. Stanowił bowiem wyodrębnioną i zorganizowaną biurokratycznie strukturę, odpowiedzialną za szeroki wachlarz zadań politycznych, społecz-

¹ W niniejszym punkcie wykorzystano fragmenty wprowadzającej części artykułu *M. Gałędek*, Rola administracji w systemie politycznym Królestwa Polskiego do 1830 r., w: System polityczny, prawo, konstytucja i ustrój Królestwa Polskiego. W przededniu dwusetnej rocznicy powstania unii polsko-rosyjskiej, *L. Mażewski* (red.), Radzymin 2013, s. 212–215.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl