

MICHAŁ ROSTWOROWSKI

**RADA MINISTRÓW I RADA STANU
KSIĘSTWA WARSZAWSKIEGO**

PRZYCZYNEK DO DZIEJÓW ICH ORGANIZACJI

KRAKÓW

**DRUKARNIA UNIWERSYTETU JAGIELLOŃSKIEGO
POD ZARZĄDEM JÓZEFA FILIPOWSKIEGO.**

1911

Stydium niniejsze oparte jest na materiałach rękopiśmiennych znajdujących się w dawnym archiwum Namiestnikowskim, dziś Jenerał-gubernatorskim w Warszawie. Są to protokoły posiedzeń i w związku z nimi będące Akta Rady Stanu, a także protokoły i odnośne Akta Rady Ministrów. Materiał to naogół suchy, któremu oczywiście anegdotalna strona historii jest zupełnie obca, jak i to wszystko, co ma charakter raczej uczuciowy; natomiast dla uchwycenia rozwoju myśli politycznej i skreślenia intelektualnej strony procesu tworzenia się instytucyj państwowych — materiał bardzo cenny ze względu na staranną redakcyę protokołów obrad, rzucającą światło na tok dyskusyi i na argumentacyę, jaką członkowie tej czy owej Rady się posługiwali. Posiedzenia nie tylko nie były publiczne, ale były w najściślejszym tego słowa poufne: sprawozdania z nich kryją w sobie wiele ciekawych szczegółów nieznanymi tak współczesnemu, jak i obecnemu pokoleniu, któremu znów spuścizna archiwalna nie była dostępną. Mamy to najgłębsze przekonanie, że historia Księstwa Warszawskiego dopóty będzie niekompletną i z konieczności powierzchowną, dopóki nie uwzględni i nie wyzyska tego kapitału politycznego złożonego w archiwach, a zadawałniam się będzie przeżywaniem szczupłych danych tkwiących w Dzien-

4

niku praw. Przedmiot niniejszego studium jest tylko drobnym fragmentem, nie mogącym dać należytego pojęcia o bogactwie materiału dla innych urządzeń politycznych i administracyjnych. Wystarczy to jednak dla zwrócenia uwagi na źródło życiowe bijące silnie po za suchymi paragrafami, jakie jedynie oglądało społeczeństwo rządzone, a do rządów w małym stopniu dopuszczone. Księstwo jest terenem walki nietylko między ideą nowożytnego państwa, a tradycjami polskimi, z których nie wszystkie zasługiwały na równy respekt, ale też i polem, na którym spotykają się wpływy pruskie, austriackie i francuskie. Przekątnia, po jakiej posunie się faktyczny rozwój instytucyj publicznych, — można to z góry przewidzieć i trzeba z tem się pogodzić, — nie będzie nigdy czysto polską. Chodzi tylko o zbadanie miary, w jakiej potrzeby krajowe dążyły do swego zaspokojenia w tych formach przeważnie obcych, a mniej lub więcej elastycznych; — o stwierdzenie presyi, jaką wywierały czynniki zakrajowe albo której ulegały czynniki rządzące; — o podsumowanie wreszcie zdobytego doświadczenia, którego owoce zbierać będzie kongresowe Królestwo Polskie. Bez znajomości tych właśnie dziejów Księstwa trudno zrozumiałemi będą urządzenia Królestwa: jego Rada Administracyjna z Namiestnikiem na czele, jego Rada Stanu, jego instytucje prowincjonalne. Gdyby praca nasza choć w drobnej części przyczyniła się do zadokumentowania interesu, jaki dla historyków porozbiorowej Polski przedstawia zużytkowany tu przykładowo materiał, nie uważalibyśmy jej bynajmniej za straconą.

5

I.

Rada Ministrów i Rada Stanu na tle przepisów konstytucyi z 22 lipca 1807 r.

W szeregu organów państwowych, wytworzonych przez konstytucyę Księstwa Warszawskiego, znajdujemy dwie Rady, które, mimo ich odrębności, zasługują w pewnej, pierwszej przynajmniej, fazie ich rozwoju, aby je traktować łącznie: są niemi Rada Ministrów i Rada Stanu.

Z artykułów 8 i 13, poświęconych Radzie Ministrów, wynika, że byt tej instytucyi jest zawarunkowany: jeżeli, mianowicie, Król zachowa sobie całą swoją władzę, nie przelewając żadnej jej cząstki na Vice-króla, wtedy — i jedynie wtedy, — Ministrowie zgromadzają się na Radę Ministrów pod przewodnictwem osobno mianowanego jej Prezesa, aby w niej roztrząsane były interesa poszczególnych ministerstw dla przedstawienia ich Królowi do potwierdzenia; gdyby natomiast Król ustanowił Vice-króla i delegował mu część swojej władzy, wtedy niema Rady Ministrów, a każdy z nich oddzielnie pracuje z Vice-królem (Art. 12). Vice-król więc i Rada Ministrów nawzajem się wykluczają, a pracy oddzielnej Ministrów z Vice-królem przeciwstawia się pracę ich zbiorową w Radzie. Stanowisko organów tych poza tem nie jest jednakowe: Vice-król sam, bądź co bądź, piastuje część atrybucyj sobie odstąpionych, których nie posiada natomiast ani Rada, ani jej Prezes: Rada jest tylko ciałem, w obrębie którego interesa ministerialne, zanim dojdą do Króla, muszą być roztrząsnięte — i nie jest niczem więcej.

Przeciwnie Rada Stanu, na podstawie kilkunastu artykułów, które się jej dotyczą¹⁾, jest instytucyą

¹⁾ Art. 14-18; 22; 30; 41-47; 72; 76; 86 Konstytucyi 1807 r.

6

stałą, prawnie niezbędną i niezawarunkowaną, a uzbrojoną w moc powzięcia uchwał. Atrybucye, w konstytucyi przewidziane, są bardzo różnolite: 1) roztrząsanie projektów, czy to do dekretów królewskich rozwijających statut konstytucyjny (art. 86) lub stanowiących urządzenia administracyi publicznej, czy to do praw mających w Sejmie przechodzić (art. 15), z którą to funkcją wiąże się ściśle udział w obradach sejmowych przez swych członków i w konferencyach z komisjami sejmowymi przez swych referendarzów lub bezpośrednio (art. 42—47); 2) rozstrzyganie kolizyj między władzami administracyjnymi a sądowymi (art. 17); 3) sprawowanie jurysdykcyi administracyjnej (art. 17); 4) oddawanie pod sąd urzędników (art. 17); 5) jurysdykcya w charakterze Sądu kasacyjnego (art. 16, 72). Stanowienia, projekty do praw, wyroki i urządzenia, roztrząsane w Radzie Stanu, podlegają (w myśl art. 18) zatwierdzeniu królewskiemu — przepis ogólny, stanowiący regułę o tyle nie bezwzględna, iż natrafia na zasadę niezależności sądownictwa (art. 74), z której to sprzeczności wyjście należało wskazać w drodze autentycznej interpretacyi¹⁾.

Między Radą Ministrów a Radą Stanu, dwiema instytucyami tak odrębnymi, konstytucya ustanowiła wszakże jeden bardzo silny węzeł — natury osobistej, orzekając, iż członkami tak Rady Ministrów, jak i Rady Stanu, są ciż sami Ministrowie (art. 14);

Prezesami tych Rad mogą być odmienne jednostki, ale niema przeszkody, by nimi były te same; Referendarze wreszcie, jako element różniący dwie instytucje, nie są wymienieni, jako członkowie Rady Stanu, a tylko są jej »przydani« już to dla przygotowania jej spraw, już to dla znoszenia się Rady Stanu z komisjami Izby Posel-

¹⁾ Dekret królewski z 11 lipca 1808, o czem niżej str. 13 nota.

7

skiej (art. 16). Skład więc obu Rad jest zupełnie identyczny.

Jeżeli przypuścimy, co rzeczywiście miało miejsce, że Król nie zamianował Vice-króla, a tem samem, że powołał do życia Radę Ministrów ¹⁾; że dalej przewodnictwo tak tej Rady, jako i Rady Stanu, spoczęło w tychże rękach ²⁾, łatwo zrozumiemy, że obie instytucje tak stały blisko siebie w pierwszej fazie ich rozwoju, iż stanowiły omal jedną. Nie mają one pierwotnie ani osobnych posiedzeń, ani osobnego dziennika, a jeden wspólny: »Dziennik czynności Rady Ministrów i Rady Stanu zgromadzonej stosownie do woli JKróla. Mości, przez JW. Hr. de Schönfeld na sesji Komisji Rządzącej dnia 5 października (1807) oznajmionej i w protokole tejże sesji zapisanej ³⁾«.

Początkowa wspólność trwa od 7 października 1807 do 11 stycznia 1808; w tym dniu ostatnim oddzielono, na wniosek Prezesa Gutakowskiego, sesję jednej Rady od drugiej, postanawiając »tymczasem, niżeli przyjdzie do oznaczenia szczególnych dni na sesję Rady Ministrów i Rady Stanu, podzielić sesję na dwie części, to jest pierwszą godzinę każdej poświęcić czyn-

¹⁾ Weszli do niej zainstalowani 5 Października Ministrowie: Sprawiedliwości (Felix Łubieński), Spraw wewnętrznych i wyznań (Jan Łuszczewski), Wojny (X. Józef Poniatowski), Przychodów i Skarbu (Tad. Dembowski), Policyi (Alex. Potocki) i Sekretarz Stanu (Stanisław Breza).

²⁾ Pierwszym Prezesem mianowanym dla Rady Ministrów (ale przewodniczącym faktycznie i w Radzie Stanu) był Stanisław Małachowski (od 5/X do 16/XII 1807); drugim Ludwik Gutakowski (od 16/XII 1807 do 25/III 1809); trzecim (mianowanym dla obu instytucji), był Stanisław Kostka Potocki (od 25 III 1809 aż do końca Księstwa Warszawskiego). Wspólnym był i Sekretarz Ignacy Sobolewski, później (od 29, XI 1808) Stanisław Grabowski.

³⁾ Urzędowy nagłówek wspólnych protokołów posiedzeń.

8

nościom Rady Ministrów, ilekroć te wypadną, resztę »zaś godzin — czynnościom Rady Stanu« ¹⁾.

Osiągnięty przedział jest na razie czysto formalnym, skoro ci sami ludzie, zasiadając tu i tam, załatwiają pod inną etykietą właściwe danej Radzie czynności; przedział o tyle nie bez praktycznego znaczenia, że na posiedzeniach Rady Ministrów nie będą obecni Referendarze, a tem samem i posiedzenia jej będą mogły mieć poufniejszy charakter ²⁾.

Pomimo okoliczności wyżej wskazanych, a sprzyjających zbliżeniu się obu instytucji, i pomimo trzechmiesięcznego wspólnego funkcjonowania, co w początkach nowo organizującego się państwa było rzeczą aż nadto naturalną, nie zaginęło bynajmniej poczucie ich prawnej odrębności, ani dążenie do bliższego określenia wewnętrznej organizacji. Pierwszym niejako aktem świeżo zainstalowanej Rady Ministrów było uchwalenie dla siebie regulaminu z d. 8 października 1807 ³⁾. Sam jednak fakt ustanowienia mocą własną autonomicznej organizacji wewnętrznej; treść jej przepisów; zamianowanie przez Radę Ignacego Sobolewskiego Sekretarzem Rady; wreszcie dalsze jej czynności wobec

¹⁾ Ob. protokół sesji wspólnej 42 z 11 stycznia 1808. Od tej też daty Rada Ministrów ma swój osobny, nowy, protokół, rozpoczynający się sesją pierwszą z 11 stycznia 1808; Rada Stanu ma też swój protokół, ale będący dalszym ciągiem dotychczasowego i rozpoczynający się sesją 42 również z 11 stycznia 1808.

²⁾ Co do poufności posiedzeń Rady Stanu, wspomnieć trzeba o ostrzeżeniu z rozkazu Króla z 24 lutego 1808 »aby Rada zwróciła bacność na tajniejszy sposób swego działania, gdyż materye w niej wniesione i roztrząsane do odgłosu publicznego dochodzą«. Rada Stanu 7 marca 1808 przedsięwzięła należyte środki ostrożności i nakazała natychmiast kancelaryi swojej wykonanie przysięgi na sekret. (Ob. Prot. sesji R. St. z 7 marca 1808)

³⁾ Ob. »Organizację wewnętrzną tymczasową Rady Ministrów« z 8 października 1807 w Aktach Rady Stanu X. Warsz. (Sekcja I. Nr 1. A. Nr. Vol.1). Porównaj też: Dziennik czynności etc. sesje z 7 i 8 października 1807.

9

obywateli — wskazywały, że Rada Ministrów nieco inaczej pojmuje swoją rolę, niż to określiła konstytucja, i uważa się raczej za ciało zbiorowe, kolegialne, upoważnione do powzięcia decyzji i obdarzone pewną władzą. Działać tu mogły reminiscencje tylko co rozwiązanej Komisji Rządzącej, albo i względy praktyczne domagające się istnienia w kraju — obok Ministrów i ponad nimi — Rządu, jako siedziska centralnego władzy rządowej; bądź co bądź, Rada Ministrów postępuje tak, jak gdyby była tym kolegialnym Rządem, i pospiesza ten swój charakter niedwuznacznie w swoim regulaminie określić.

Art. 1 regulaminu oznacza skład Rady Ministrów złożonej z Prezydującego od Najj. Pana wyznaczonego i sześciu Ministrów. Art. 2 pozwala Radzie obrać sobie Sekretarza do utrzymywania protokołów czynności. Art. 3 określa komplet Rady z Prezesa i trzech Ministrów. Art. 4 mówi o decyzjach Rady, które zapadać mają większością głosów, przyczem Prezes rozwiązuje paritatem. Art. 5 wyznacza dwa dni stałe dla posiedzeń. Art. 6 upoważnia Prezesa do odpieczutowywania wszelkich ekspedycji pod adresem Rady przychodzących. Art. 7 wreszcie każe przedstawiać Radzie Ministrów i przez nią decydować wszelkie materye, w których Minister znajdzie trudność do rezolwowania, lub w których związek między jednym a drugim Wydziałem będzie zachodził.

Że, gdy Król jest daleko, a Vice-król nie jest zamianowanym, Rada Ministrów świadomie czy nieświadomie sięga po władzę rządową, to łatwo da się wytłomaczyć. Niemniej proceder ten, o ile nie polega na wyraźnem upoważnieniu od Króla, nie opiera się na konstytucji — i od królewskiej woli zależeć będzie, czy uzna go za zjawisko tymczasowe i przejściowe, czy też utrwali go swoim postanowieniem.

Król w grudniu 1807¹⁾ zwrócił się do Rady Stanu z poleceniem, aby ta ułożyła projekt »jakową władzą do działania, jakowym kształtem do postępowania opisać Radę Ministrów, Radę Stanu i Sąd Kasacyjny jest przyzwoitym, potrzebnym i użytecznym«, i aby takowy projekt w najkrótszym czasie z opinią swoją mu podała. Wywiązując się z danego jej polecenia, wypracowała Rada Stanu (16—19 grudnia) projekt²⁾, który uzyskał sankcję i wszedł w całości do dekretu królewskiego z 24 grudnia 1807³⁾. Ale projekt ten nie był dziełem wyłącznej jej inicjatywy, skoro był on tylko poprawioną redakcją projektu Ministra Sekretarza Stanu Brezy, a przez to i odbiciem zapatrywań Króla, pod którego okiem został ułożony. Otóż i projekt Brezy, i dekret z 24 grudnia 1807 nawracają od tymczasowego regulaminu Rady Ministrów ponownie do konstytucji, której przepisów są tylko parafrazą i dalszem (niewyczerpującem zresztą) rozwinięciem.

Rada Ministrów podług dekretu z 24 Grudnia 1807 (tytuł pierwszy). Składać się ma z siedmiu osób t. j. Prezesa i sześciu Ministrów. Komplet stanowi Prezes z trzema Ministrami. Sesa jedna w tydzień. Prezes może być zastąpiony przez Ministra podług porządku w Art. 11 konstyt. wskazanego. Rada ma Sekretarza, którego Król mianuje. Do zakresu jej atrybucji należy: l-o Porozumiewanie się wspólne Ministrów między sobą względem szczególnych interesów,

¹⁾ Ob. Dekret z 5 grudnia 1807 w Aktach Rady Stanu S. I. 1. A. Nr. vol. 1.

²⁾ Ob. w Aktach Rady Stanu X. W. ibidem, gdzie znajdujemy tak pierwotny projekt Brezy, jak i ostateczny, z poprawkami uczynionymi w ciągu dyskusji.

³⁾ Ob. Dziennik praw X. Warsz. Tom I (pierwotne wydanie) Nr 2, Str. 43—52; (wydanie poprawione z r. 1810) Nr 2 str. 37-43.

11

ich wydziału tyczących się, dla przesyłania Królowi (§ 3) — atrybucja przewidziana w konstytucji. Dalej idą funkcje specjalnie wymienione w dekrecie: 2-o Przez Radę Ministrów przechodzić mają wszelkie expensa nadetatowe i wszelkie uwagi przez któregokolwiek Ministra czynione nad wadami w exekucji administracji swego wydziału — dla przesyłania Królowi (§ 7); 3-o Radzie komunikowane są zapytania, które odbierają Ministrowie względem wątpliwości z ustaw, praw lub reskryptów królewskich, jako też różne partykularnych memoriały, a których rezolwowanie przechodzi moc Ministra (§ 8); 4-o Rada Ministrów rozważa wszelkie urządzenia względem wykonania traktatów międzynarodowych do wewnętrznego handlu ściągających się (§ 9); 5-o Zawiadamia się Radę Ministrów o zawieszeniu urzędników (§ 10).

Wszelkie wątpliwości co do kompetencji formalnej w powyższych materyach usuwa § 4, w myśl którego Rada Ministrów nie wotuje i nie stanowi: może tylko czynić uwagi nad rzeczą przez Ministra Królowi się podającą, ale tej nie może ani zmieniać, ani wstrzymać wbrew woli Ministra. Prezes lub Ministrowie mogą swoje odmienne zdanie zapisywać w protokole, który z każdej sesji przesyłanym być ma Królowi (§ 5).

Odnosnie do bytu i funkcjonowania Rady Ministrów, dekret czyni je jeszcze bardziej zawarunkowanymi, niż to przewidywała konstytucja, skoro nawet obecność Króla w kraju sprowadza jej nieczynność, i za wyraźnym jedynie jego rozkazem Rada zebrać się może (§ 1).

Z przytoczonych przepisów wynika, że dekret, wbrew regulaminowi z 8 października, utrzymuje w pełni zasadniczą cechę tej instytucji, ażeby była tylko instancją pośrednią i centrum informacyjnym dla dogo-

12

dnosci Króla i Ministrów¹⁾ bez nadania jej charakteru ciała kolegialnego i jakiegokolwiek prawa decyzyi.

Rada Stanu podług dekretu z 24 grudnia 1807 (tytuł drugi). Składać się ma z Prezesa i z Ministrów. Niema i tu zastrzeżenia, by to był Prezes osobno dla niej mianowany. Ministrowie są to ci sami w liczbie sześciu, którzy wchodzi do Rady Ministrów. Innych Członków Rady Stanu dekret nie zna i nie przewiduje²⁾, jak świadczy o tem stylizacja § 14: »Członki Rady Stanu, to jest Ministrowie, są razem członkami Izby Poselskiej i t. d.« Rada ma swojego Sekretarza, ale będzie nim »ten sam, co i dla Rady Ministrów, od Króla mianowany« (§ 22).

Posiedzenia, dwa na tydzień, odbywają się pod prezydencją Króla, lub Vice-króla, lub Prezesa, w komplecie z Prezesa i trzech Ministrów. Prezes zastąpionym być nie może bez woli Króla (§§ 1, 2, 4).

Kompetencja rzeczowa, oprócz atrybucji przejętych z konstytucji, a wspomnianych poprzednio, obejmuje jeszcze szczególnie: 1° etaty generalne każdego roku dochodów i wydatków, które przez Radę Stanu roztrząsane być mają (§ 19); 2° system ogólnego urządzenia dóbr narodowych (§ 20); 3° generalną repartycję podatków na departamenta (§ 21). Dodać do tego wypadnie to, co dekret królewski z 20 kwietnia

¹⁾ Nawet i tą funkcją Rada Ministrów musiała podzielić się z Radą Stanu na skutek postanowień dekretu z 20 kwietnia 1808 organizującego Ministerstwa, (o czem niżej str. 13) co o tyle stało się nieobojętne, że Rada Stanu uzbrojona była w moc powzięcia uchwał, i że skład jej w następstwie uległ zmianie.

²⁾ W odnośnym ustępie projektu figurowali i Referendarze, jako wchodzący w skład Rady Stanu, ale w dyskusji nie uznano ich za członków, a dotyczący ich wyraz skreślono. Podobnie nie nadano im prawa podawania Radzie Stanu swoich projektów, co pierwotny projekt dopuszczał.

13

1808 o organizacyi Ministrów nakazuje: 4°) w art. 13 — by każdy Minister podał projekt do etatu swojego wydziału pod roztrząśnienie Rady Stanu, i by z tych przez Radę Stanu ułożony projekt ogólny w dniu 15 kwietnia Królowi był przedstawiony; 5°) w art. 14 — by co kwartał każdy Minister swe rachunki kwartalne jako i raporta o stanie swojego wydziału komunikował Radzie Stanu; 6°) w art. 17 — by Ministrowie corocznie na dzień 1 września podawali Królowi przez Radę Stanu obraz ogólnego krajowego tak fizycznego jako i moralnego stanu, tudzież ogólne widoki względem jego wydoskonalenia; 7°) w art. 19—20 o odpowiedzialności Ministrów — by Rada Stanu rozpatrywała oskarżenia przeciw Ministrom wniesione, lub sama donosiła o winie Ministra; 8°) w art. 22 — by Minister sprawiedliwości przez Radę Stanu podawał Królowi wątpliwości i uwagi z zakresu sądownictwa; 9°) (w związku sub 1°) w art. 54 — by bilans ogólny dochodów i expensy krajowych przez Ministra Skarbu ułożony, a przez Radę roztrząsniony i zweryfikowany, w dniu 15 lipca każdego roku Królowi był przedstawiany. Wreszcie, na mocy dekretu z 29 kwietnia 1808, do Najwyższej Komisji Egzaminacyjnej wchodził Prezes Rady Stanu, Ministrowie,

Referendarze... a co pół roku tabelle obejmujące spis tych, co egzamina odbyli, przez Radę Stanu miały być Królowi przedstawiane (art. 8 i 21 dekretu). Kompetencję formalną określa dekret tak, że, w myśl § 3, Rada Stanu rozważa, układa i stanowi projekta względem rzeczy, które do niej przychodzą i do potwierdzenia Królowi podane być mają, a zatwierdzeniu Króla podlegają wszelkie decyzje, projekta do praw, wyroki i urządzenia roztrząsane w Radzie (§ 9) ¹⁾.

¹⁾ Z okazji konkretnego wypadku oddania pod sąd urzędnika, udała się Rada Stanu do Króla o rozwiązanie wątpliwości, sama będąc tej opinii, że gdy przy oddawaniu pod sąd urzędników nie decyduje w postaci zgromadzenia roztrząsającego projekt, ale raczej w postaci sądowniczej, więc rezolucje jej w tym przypadku nie potrzebują zatwierdzenia królewskiego (Protokół z 28 czerwca 1808). Król w drodze autentycznej interpretacji rozstrzygnął wątpliwość inaczej, niż to opiniowała Rada Stanu. Mianowicie, dekretem z 11 lipca 1808 postanowił, że w jednym tylko przypadku, kiedy Rada podług art. 72 konstytucji odbywa obowiązki Sądu Kasacyjnego, wyroki jej bez za twierdzenia królewskiego wychodzą. (Protokół z 19 lipca 1808).

14

Rolę Referendarzy, przydanych do Rady Stanu, dekret z 24 grudnia 1807 scharakteryzował bardzo skromnie, nie przypuszczając nawet, jakie usługi swoją pracą twórczą i organizacyjną oddadzą oni Ministrom zajęтым interesami bieżącymi. Art. 6 włożył na nich obowiązek »przedstawiania i objaśniania rzeczy administracyjnych i tych wszystkich, w których Rada stanowi«.

Uzupełnieniem i wprowadzeniem w życie abstrakcyjnej normy, jaką określał dekret z 24 grudnia 1807, była nominacja (innym dekretem z tejże daty), z listy przedłożonej przez Radę Stanu, czterech Referendarzy ¹⁾ i (dekretem z 13 stycznia 1808) mianowanie wspólnego Sekretarza Rady Ministrów i Rady Stanu ²⁾.

Organizacja Rady Ministrów i Rady Stanu według dekretu z 24 grudnia 1807 nastręcza następujące uwagi. W ogóle jest ona pewnym krokiem naprzód w stosunku do mniej licznych przepisów konstytucji, w linii których ściśle jednak stara się utrzymać; z punktu widzenia jej konstytucyjności nie da się tu nic zarzucić, ale też dzieli ona wraz z konstytucją tejże braki, wynikające stąd, iż jest zbyt odbiciem wpływów obcych, a niedość liczy się z wymaganiami miejscowymi.

¹⁾ Aleksandra Linowskiego, Karola Woydy, Józefa Morawskiego i Onufrego Dominika Wyczekowskiego. (Protokół 19, 21 i 28 grudnia 1807).

²⁾ Pełniącego dotychczas te obowiązki na mocy własnej uchwały Rady Ministrów i Rady Stanu — Ignacego Sobolewskiego. (Protokół z 21 stycznia 1808).

15

Radzie Ministrów brak jest jasno określonej fizjonomii. Pozostaje ona w związku z analogicznymi urządzeniami francuskimi, które, wskazane może dla Francji napoleońskiej, mniej nadawały się dla Księstwa rządzonego przez nieobecnego w kraju monarchę. Z próbami podniesienia Rady Ministrów na wyższe i silniej zaakcentowane stanowisko spotkamy się jeszcze później.

Organizacja Rady Stanu, jeżeli w szczegółach nie osiąga tej ścisłości i drobiazgowości, jakie były niezbędne dla instytucji obciążonej tylu trudnemi a różnolitemi zadaniami, i jeżeli z tego punktu widzenia jest znowu tylko organizacją tymczasową, to ujęta w swoich głównych wytycznych liniach nie może uchodzić za bardzo szczęśliwie pomyślaną. Połączenie w jednej instytucji funkcji ciała doradczego (przy wszystkich formach prawodawstwa i niektórych czynnościach administracyjnych) z funkcjami jurysdykcyjnymi w kilku naraz ich odmianach, sprawiało, iż ani o skutecznej kontroli nad administracją, ani o zupełnie niezależnem

wykonywaniu sądownictwa nie mogło być mowy, i to tem mniej, że, wzorując się w kwestyi kompetencji na napoleońskiej Radzie Stanu (z wyjątkiem sądownictwa kasacyjnego) odbiegała od tamtej, ażeby stać się jej przeciwieństwem, na gruncie wewnętrznej organizacji.

We Francji napoleońskiej Ministrowie początkowo nie należeli wcale do Rady Stanu, na której posiedzeniach mogli być co najwyżej obecni, ale bez głosu stanowczego. Dopiero Senatus consulte z 18 fructidora r. X przyznał im prawo głosu, co jednak, wobec nierównie liczniejszej grupy członków Rady, nie mogło zapewnić im wpływu decydującego. Dzięki wyeliminowaniu ich z Rady, a względnie utopieniu ich w wieloosobowej Radzie Stanu, ta ostatnia zachowała charakter instytucji odrębnej, wnoszącej w rozwój prawodawstwa i ad-

16

ministracji pewien czynnik już to twórczy, już to krytyczny, zawsze oryginalny, który uzupełniał to, na co ze swojej strony mogli się zdobyć Ministrowie. Gdy Rada Stanu składała się ¹⁾ z Radców Stanu zwyczajnych i nadzwyczajnych, z Referendarzów i z Audytorów, konstytucja dla Księstwa Warszawskiego z tej trzystopniowej hierarchii opuściła dwa ogniwa, to jest Radców Stanu i Audytorów, zachowała tylko jedno, to jest Referendarzów, »przydając« ich zresztą, a nie włączając do Rady i zastrzegła funkcje członków Rady dla samych Ministrów. Trudno wystawić sobie dalej idącego wykrzywienia instytucji Rady Stanu, i bardziej wadliwego skojarzenia jej składu z jej kompetencją. Ażeby w dziejach Rady Stanu francuskiej odszukać podobną niefortunną koncepcję, należy sięgnąć do epoki rewolucyjnej, w której zniesiono poprzednią Radę Stanu królewską: konstytucja z r. 1791 ²⁾, zachowała jeszcze nazwę dawną bez treści; następne nawet śladu jej nie zawierają. Wobec braku bliższych danych o genezie konstytucji dla Księstwa Warszawskiego, trudno jest dziś odgadnąć powody, jakie skłoniły Napoleona, by przeszczepiając na grunt polski wypróbowaną już przez siebie i tak użyteczną instytucję, zaczerpnął jej organizację z wzoru, którego

¹⁾ Rady Stanu od r. 1799 (konstytucja z 22 Frimaire'a r. VIII-15 grudnia 1799 i regulamin z 5 Nivôse a r. VIII-26 grudnia 1799). Audytorowie od r. 1803 (rozporządzenie z 19 germinal'a r. XI — 9 kwietnia 1803). Referendarze odr. 1806 (dekret z 11 czerwca 1806). W roku 1807 było Radców Stanu czynnych w służbie zwyczajnej 40, Referendarzów 7, Audytorów 32. Por. L. Aucoc, Le Conseil d'Etat, 1876 (historia i daty szczegółowe co do personalu).

²⁾ Por. Loi 27 Avril — 25 mai 1791 relative à l'organisation du ministère: Art. 15. Il y aura un Conseil d'Etat composé du Roi et des Ministres. Art. 35. Les maitres de requêtes et les conseillers d'Etat sont supprimés. Vuatrin et Batbie: Lois administratives françaises Paris 1882, str. 7 i 9.

17

dla swojej Rady Stanu z r. 1799 bynajmniej nie chciał naśladować.

II.

Zasadnicza zmiana w ustroju Rady Stanu: wprowadzenie Radców Stanu. (Dekret z 12 Sierpnia 1808).

W tej niedoskonałej formie, jaką Radzie Stanu nadała konstytucja, a w ślad za nią i dekret z 24 grudnia 1807, przetrwała Rada około dziesięciu miesięcy; z zadań, które na nią wypadły, nie pełniła jednych wcale, jak np. czynności jurysdykcyjnych, oczekując bliższego określenia swojego postępowania w dekretach królewskich; inne zadania spełniała za to nadzwyczaj gorliwie, jak n. p. funkcję doradczą w sprawach organizacji i administracji nowego państwa, ale praca jej była połączona z niesłychanym wysiłkiem

Ministrów, a przede wszystkim nowo mianowanych Referendarzów. Trzeba zajrzeć do protokołów Rady Stanu i jej aktów, ażeby ocenić zasługi tych skromnych pracowników, którzy w ramach narzuconej im z zewnątrz konstytucji zmuszeni niejako byli uciekać się do wzorów francuskich, ażeby scharmonizować szczegóły z wytycznymi zasadami, a z drugiej strony musieli zdobyć się na pewną twórczość, jaką im nakazywała dbałość o potrzeby własnego narodu, i to na twórczość w bardzo szybkim tempie, w miarę, jak nadpływały czy to od Króla, czy od Ministrów, projekty, albo najczęściej tylko tematy do przyszłych projektów. Zarzut, z jakim

spotykali się czy członkowie Rady, czy Referendarze wewnątrz samej Rady, iż ten i ów zbyt naśladuje urządzenia francuskie, o tyle winien być złagodzony, że samo przedsięwzięcie skombinowania tradycyjnych instytucji i praktyk polskich z nowoczesną budową zachodnio europejskiego państwa konstytucyjnego było niezmiernie trudnym; trzeba było zdobyć się na pewne

18

poświęcenie na rzecz szablonu, którego przyjęcie albo nieprzyjęcie bądź co bądź decydowało o tem, czy państwo należeć będzie do typu nowożytnego, czy też nie. Raz ten szablon okazał się pochodzenia francuskiego, nie tyle drogą admiracji dla instytucji francuskich, ile drogą logicznego rozumowania, wsiąkały w ustrój polski i dalsze obce urządzenia, na przeciw których — wobec wymagań życia — nie można było wystawić ani dawnych własnych przebrzmiały, ani z braku czasu improwizować własnych nowych. Jeżeli miara naśladownictwa gdzieś przekroczoną została, działały tu mniej zła wola, zaślepienie lub nieznajomość swego społeczeństwa, ile raczej chwilowe przeładowanie pracą Ministrów i Referendarzów — (razem dziewięciu ludzi!) — na których spadło zbyt ciężkie zadanie ustawienia i puszczania w ruch w wyjątkowo trudnych okolicznościach całego aparatu państwowego nowoczesnego. Stwierdzić trzeba, że w Radzie Stanu zdawano sobie sprawę od początku, iż wykonanie przyznanych jej atrybucyj przy zachowaniu dotychczasowej organizacji przechodziło jej siły. W styczniu 1808 ¹⁾, na jednym z pierwszych posiedzeń Rady Stanu, oddzielonej od Rady Ministrów, podczas czytania projektu ogólnych przepisów dla Ministrów poruszono myśl ustanowienia Auditorów przy Radzie Stanu i polecono Referend. Morawskiemu podanie w tej mierze opinii. W parę dni później przedstawił Ref. Morawski »wywód z konstytucji francuskiej wyciągnięty na okazanie — przez jej stosunki do konstytucji X. Warszawskiego — potrzeby auditorów w Radzie« — wywód, który spotkał się z zastrzeżeniami Ministra Wojny: Książę Józef Poniatowski, »wystawiając niemożność zachowania we wszystkim stosunków konstytucji francuskiej, sądził naśladować ją tylko w ogólności, a nie

¹⁾ Ob. protokół z 12 stycznia 1808.

19

w szczegółach, które dla różnicy położenia, obszerności, ludności i zwyczajów nie mogą przypadać równo jednemu jak drugiemu krajowi« ¹⁾. Jakkolwiek projekt Morawskiego na razie nie został uwzględniony, niemniej o tyle zasługuje na uwagę iż, skierowany ku dodaniu Auditorów do pomocy Ministrom i Radzie Stanu, poruszył przytem pewne wadliwości systemu polskiego w porównaniu z jego pierwowzorem francuskim. Krytyka, zresztą bardzo ostrożna, polegała na wykazaniu, iż, skoro Rada Stanu polska nie ma Radców Stanu, obowiązki ich spaść muszą albo na Ministrów, albo na Referendarzów. Na Ministrów pewne funkcje spaść nie mogą jako niezgodne z ich urzędem lub stanowiskiem (obrona projektów do prawa w Izbie Poselskiej, wymagająca krasomówstwa, lub akty kontroli nad administracją); spaść więc muszą na Referendarzów, którzy nie są członkami Rady Stanu. Niewyrażoną ale dorozumianą konkluzją było to, że stan obecny nie jest zadawalniający i że istniały zeń dwa wyjścia: albo wyniesienie Referendarzów — mimo ich tytułu — do godności członków Rady Stanu zasiadających tam na równych prawach z Ministrami, albo, jako środek bardziej radykalny, wytworzenie nowej nieistniejącej i w konstytucji nieznanej kategorii — Radców Stanu — której brak w funkcjonowaniu Rady dawał się dotkliwie odczuwać. Że taka konkluzja, mimo iż się na nią nie zdobył wyraźnie ostrożny memoriał Morawskiego, nasunąć się musiała w Warszawie, czy w Dreźnie, stwierdza pierwszy urzędowy objaw myśli reformatorskiej: dekret królewski z Dreżna z 20 maja 1808 ²⁾. »Zważywszy, pisze Król, że wydziałowe

¹⁾ Ob. protokół z 15 stycznia 1808. Por. memoriał Morawskiego w Aktach Rady Stanu z 15 stycznia 1808, ocyfrowany Nr. 86.

²⁾ Ob. w Aktach Rady Stanu dekret ocyfrowany n. 586 i protokół posiedzenia Rady Stanu z 28 maja 1808.

zatrudnienia Ministrów składających naszą Radę Stanu tak są obszerne i liczne, że z trudnością zostawują im dosyć czasu, aby mogli naradzaniom się w Radzie tyle go poświęcić, ile wymagają mnogie przedmioty jej powierzone; stąd zastanowiwszy się nad potrzebą i o ile stać się może pożytecznem dla dobra Xięstwa Warszawskiego, aby pomnożoną była liczba członków w Radzie przez mianowanie Radców Stanu do zasiadania w niej z głosem decydującym, między którymi przyzwoitem byłoby dla interesów religijnych umieścić przynajmniej jednego z duchownych, niemniej pomocnym przydanie Audytorów — chcemy, aby nasza Rada Stanu podała nam swoją opinię ^{1°} względem takowego pomnożenia członków Rady i przydania Audytorów;

2° Jaką członków liczbą z względu potrzeby i użytku pomnożyć byłoby przyzwoitem i jaka liczba Audytorów?

3° aby Nam podała osoby i swoje zdanie o ich przymiotach i zdadności, między którymi moglibyśmy wybrać do nominowania na Radców Stanu i na Audytorów».

Gdy Król na to swe zlecenie nie odbierał przez dwa miesiące odpowiedzi, dekretem z 17 lipca oświadczył swą wolę, by najdalej w dniach piętnastu od dnia odebrania dekretu Rada opinię swoją na trzy punkty w dekrete z 20 maja wymienione pod decyzję królewską przysłała ¹⁾).

Urgens królewski o tyle okazał się zbytecznym, iż zminął się w drodze z opinią Rady Stanu wysłaną do króla w d. 23 lipca. Od połowy czerwca wpłynęła na porządek dzienny Rady Stanu kwestya jej dalszej organizacyi, w tej mianowicie formie, iż

¹⁾ Ob. w Aktach Rady Stanu dekret ocyfrowany n. 778.

21

czterej Ministrowie ¹⁾ złożyli na piśmie każdy swoją opinię i odpowiedź na pytania królewskie; opracowanie referatu oddano następnie Refer. Woynzie, którego projekt (z 28 czerwca) uległ znacznym przeróbkom w Radzie i doprowadził do ostatecznej redakcyi z d. 23 lipca.

Wspólną cechą wyrzuteń ministeryalnych było utyskiwanie na wadliwość dotychczasowej organizacyi; poza tem stwierdzić należy rozbieżność zdań co do środków zaradzenia: z jednej strony trzej Ministrowie (Skarbu, Policji i Wojny) przyjmowali myśl od Króla im podsunietą, aby zaprowadzić Radców Stanu, przyczem Minister Policji (A. Potocki) wyraźnie zaznaczył, iż nie o samo powiększenie liczby osób Radę Stanu składających tu chodzi, ale raczej o utworzenie nowego urzędu Radców Stanu do zasiadania wraz z Ministrami z głosem decydującym. Zarzutów co do legalności tego proceduru w opiniach trzech Ministrów nie znajdujemy. Z drugiej strony zupełnie osobno stoi opinia Ministra sprawiedliwości (Fel. Łubieńskiego), która jest wyrazem skrupułów przezeń odczuwanych co do konstytucyjności powyższego urzędu, i z tego powodu zasługuje na bliższe jej przedstawienie.

Łubieński jest przeciwny nominacyi Radców Stanu i wogóle pomnożeniu stałych członków Rady zapomocą jakiegokolwiek nowego urzędu, które by było sprzeczne z art. 14 i 16 konstytucyi, a zmieniało art. 41—47. »Konstytucya, pisze on, nie może być Sejmem nawet wzruszona. Przysięgłszy na wierność, nie śmiałabym nic wnosić, coby mogło konstytucyę nadwereżyć; nie śmiałabym nic mówić nawet, gdybym nie był przymuszony tłumaczyć się na tak wyraźny rozkaz«. Respekt Łubieńskiego dla konstytucyi jest wielce chwa-

¹⁾ W Aktach niema opinii Ministra spraw wewnętrznych, który, zdaje się, wcale Radzie jej nie przedłożył.

22

lebny, niemniej miesza Ł. dwie rzeczy różne: postępowanie niezgodne z konstytucyą i kwestyę odmiany jej przepisów. Stąd, że brakło w niej artykułu przewidującego tę odmianę i wskazującego organ do tego powołany, nie wynikało bynajmniej, żeby konstytucya na wieczne czasy miała pozostać niezmienną; gdyby nawet był w niej podobny nakaz, doprowadzić by musiał raczej do zmiany nielegalnej, skoro rozwój życia publicznego nie godzi się z bezwzględną nieruchomością prawa, które niem ma rządzić; tem mniej był usprawiedliwiony Łubieński, interpretując milczenie konstytucyi w tak szkodliwym kierunku. Jeżeli zaś konstytucya mogła i powinna była módz podlegać odmianom, sporną już była tylko kwestya, czy mógł jej dokonać Król w Sejmie, czy Król w Radzie, choć, naszym zdaniem, i tu brzmienie art. 86 konstytucyi ¹⁾, przemawiało raczej za tą ostatnią alternatywą. Oprócz argumentu prawniczego, który, według naszego mniemania, nie powinien był wstrzymywać Łubieńskiego od doradzania reformy Królowi, powołuje się on na argumenty natury oportunistycznej: na potrzebę sekretu, na potrzebę zimnej rozważy, o które byłoby trudno, gdyby liczba członków pomnożoną została.

Przynaję i Łubieński, że liczba ta — w normalnych warunkach dostateczna jest zbyt szczupłą, gdy chodzi nietylko o utrzymanie Rządu już zaprowadzonego, ale o to, by »razem Rząd nowy — podług nieznanej nam dobrze konstytucyi — tworzyć« i gdy Ministrowie wciąż odrywać się muszą od swych zajęć wydziałowych; ale lekarstwo na to widzi bardzo proste: uznać Referendarzów za członków Rady Stanu. Prawnej przeszkody niema, gdyż konstytucya ich w art. 16

¹⁾ »Niniejsza ustawa konstytucyjna będzie dopełniona urządzeniami wychodzącymi od Króla a roztrząsanymi w jego Radzie Stanu«.

23

wymieniła; wystarczy, gdy Król wyraźnie tak wytłumaczy znaczenie art. 16 konstytucyi, z którym wcielenie Referendarzów do Rady Stanu nie stoi w jawnej sprzeczności. A to tembardziej, że Referendarze na to w pełnej mierze zasługują: »Jeszczeby większych trudności doznali Ministrowie, gdybyśmy nie doznawali w skutku gorliwej pracowitości W. W. Referendarzy, (którzy) wspólnie z nami przedmioty roztrząsając, u siebie każdą rzeczą się przejmują, zgłębiają, wyświecają i na Radę przynoszą... Czemu ci, którzy tyle pracy sobie zadają w nauczeniu się rzeczy sobie do referatu podanej, gdy ta materya przychodzi do dyskusyi, nie mają mieć głosu stanowczego? Czemu ich zdania tak światłe nie mają iść pod wyrok królewski?« Kontrowersyę powstałą wśród Ministrów rostrzygnięto w Radzie większością na korzyść utworzenia Radców Stanu; w tym też duchu orzekła Rada, iż »z powodów w dekrete przez Najj. Pana wskazanych, Rada doświadcza codziennie mocniej potrzeby takowego przez dodanie Radców Stanu pomnożenia, chociaż jeszcze dotąd nie trudni się obowiązkiem Sądu kasacyjnego, ani spornego« ¹⁾. Wobec rozstrzygnięcia tej zasadniczej kwestyi, mniejszą doniosłość miały różnice co do liczby Radców, którą opinia Rady

oznaczyła na dziesięciu i na te miejsca podała 20 kandydatów, i co do potrzeby Audytorów, która według opinii Rady okazała się mniej nagłą. Nowością w projekcie Rady, wykraczającą poza pytania królewskie, była myśl podziału Rady Stanu na cztery sekcje odpowiadające czterem Ministerstwom (z wyjątkiem Ministerstwa Policji).

Odpowiedzią królewską na opinię Rady Stanu z 23 lipca był dekret z 12 sierpnia 1808.

¹⁾ Łubieński zażądał, by zdanie jego odmienne było zapisane w protokole z powołaniem się na sprzeczność tej reformy z konstytucją. Ob. protokół z 23 lipca 1808.

24

Wśród dekretów, organizujących władzę w Księstwie, mało jest, któreby dorównywały mu co do doniosłości z tego poprostu powodu, że Rada Stanu w całej budowie państwowej prawnie i faktycznie zajmowała niezwykle ważne i wysokie miejsce; że wobec Sejmów rzadko zwoływanych i na bardzo krótką piętnastodniową sesję, nie w Sejmie, ale w Radzie Stanu tkwił punkt ciężkości aparatu państwowego; że zmiana w składzie tego doradczego wprowadzie, ale niemniej wpływowego ciała decydowała o dalszym rozwoju prawa i tegoż wykonaniu. A jednak napróżno byśmy tego dekretu szukali w Dzienniku praw Księstwa Warszawskiego wśród aktów prawodawczych z odnośnej epoki; przynajmniej w tem wydaniu poprawnem, w jakim Dziennik ukazał się w r. 1810. Ażeby go odnaleźć, sięgnąć trzeba do pierwszego wadliwego wydania Dziennika praw, ukazującego się w miarę dostarczanego przez Króla materiału i obejmującego zarówno ustawy i rozporządzenia, jak i dekrety nominacyjne na wyższe i średnie godności sędziowskiej administracyjne ¹⁾. Przy powtórnem ulepszonem wydaniu wyeliminowano z tych szeregów dekret z 12 sierpnia razem z innymi dekretami nominacyjnymi, aby je włączyć do specjalnego tomu zawierającego same nominacje ²⁾. Zdegradowanie to — zresztą nieuzasadnione — zawdzięcza dekret poprzednio wspomnianej kontrowersji na temat konstytucyjności nowego urzędu i sposobowi, w jaki Król tę sprzeczność zdań rozwiązał. O ile chodzi o stronę merytoryczną, Król przychylił się ku opinii większości Rady Stanu, ażeby zaprowadzić urząd Radców Stanu, a powstrzymać się od ustanowienia Audytorów; nie za-

¹⁾ Ob. Dziennik praw (w drukarni Zawadzkich) Tom I, z r. 1807—1808. Nr. 4 Str. 78-79.

²⁾ Por. w tej mierze Dekret z 11 października 1809. Ob. Dziennik praw Tom II N. 14, str. 97—98 (jednakowo w obu wydaniach).

25

twierdził natomiast myśli podziału Rady Stanu na sekcje czyli wydziały, jak o to prosiła Rada w swej opinii. O ile chodzi o stronę formalną reformy, to ta najwidoczniej pozostawała pod wpływem wątpliwości poruszonych przez Ministra sprawiedliwości Łubieńskiego. Nie uznał za stosowne Król pójść jedyną, naszym zdaniem, właściwą drogą, to jest czyniąc użytek z art. 86 konstytucji, jawnie dopełnić ją nowymi przepisami o składzie Rady Stanu, w szczególności, uzupełnić art. 14 postanowieniem, iż Rada Stanu składa się z Ministrów, a ewentualnie i z Radców Stanu — może w obawie poruszenia opinii publicznej, tej zwłaszcza, która trwała przy idei o niezmienności konstytucji. Z drugiej strony, nie chcąc się wyrzec myśli utworzenia nowego urzędu, obrał Król formę bardziej dyskretną — nie aktu prawodawczego, a aktu administracyjnego, mianowicie, aktu mianowania wprost sześciu ¹⁾ Radców Stanu, tak jakgdyby przepis generalny upoważniający go wyraźnie do tego kroku istniał w konstytucji. Gdy go jednak tam nie było, sama nominacja nabierała pozoru naruszenia konstytucji, i to daleko jaskrawszego, niż by ściągnąć na się miał proceder poprzednio przytoczony. Ażeby się salwować przed nowym zarzutem niekonstytucyjności, uciekł się Król do niezawodnego środka, którym szafują czynniki miarodajne, gdy brak im zupełnego przeświadczenia o legalności swego postępowania — środka, który zwłaszcza za późniejszego Królestwa Polskiego niejednokrotnie był stosowany: uznania aktu dokonanego za tymczasowy. Czy działano tu pod wpływem złudzenia, że »tymczasowość« zdolna jest zamienić akt nielegalny na legalny, czy też liczono się z mniejszą wrażliwością opinii publicznej na naruszenia chwilowe,

¹⁾ Zamiast proponowanej przez Radę Stanu liczby dziesięciu.

26

niż na naruszenia trwałe — o tem dziś trudno orzec; dość stwierdzić, że »tymczasowość« tak, jak dzisiejszy § 14, oddawała przez długie lata zaambarasowanym Rządom bardzo cenne usługi. I ztąd ta forma niezwykła, prawie wstydliva, w którą Król oblekł zasadniczą reformę Rady Stanu i która posłużyła później za pretekst, ażeby dekret ten wyeliminować z pośród innych aktów prawodawczych: »Wyciąg z protokołu Sekretaryatu Stanu w Pałacu naszym w Pilnic dnia 12 miesiąca Sierpnia Roku 1808 Fryderyk August z Bożej Łaski Król Saski, Xiążę Warszawski etc. etc. Przekonani, że pomnożenie liczby członków Naszej Rady Stanu pożytecznem będzie do rychlejszego postępowania w sprawach które jej są powierzone i wysłuchawszy tejże Rady opinii, postanowiliśmy tymczasowo pomnożyć liczbę członków Rady i na Radców Rady Stanu z prawem w niej głosowania mianujemy:

Aleksandra Linowskiego, Referendarza w tejże Radzie.

Michała Kochanowskiego, Prezesa Komisji żywności.

Ignacego Sobolewskiego, Sekretarza Rady Stanu.

Węglińskiego, przy Ministrze Skarbu pracującego.

Xiędza Woronicza, Kanonika Warszawskiego.

Rządzkowskiego ¹⁾, Sędziego apellacyjnego.

Którzy to dopiero od Nas mianowani Radcy Stanu przez Prezesa Rady Stanu do

¹⁾ Powinno być Rzętkowskiego.

27

sprawowania urzędu swojego wezwani zostaną.

Niniejsza nasza ustawa w Dzienniku Praw ma być umieszczona.

podp. Fryderyk August

(L. S). przez Króla Minister Sekr. Stanu Stanisław Breza etc. Zgodno z oryginałem Min. Sekr. Stanu Stanisław Breza.

Zgodno z oryginałem Feliks Łubieński Minister sprawiedliwości. (L. S.) L. Osiński Sekr. jeneralny«.

Dekret z 12 Sierpnia 1808, zdaniem naszym, nie był rozporządzeniem bezprawnym, ani niekonstytucyjnym; gdy Królowi po zasięgnięciu opinii Rady Stanu wolno było uzupełnić konstytucję drogą wytworzenia nowego przepisu prawnego, wolno mu też było wytworzyć normę prawną i drogą precedensu; znanym dzisiejszej teorii prawa pojęciom zmiany (Verfassungs-Änderung) i przemiany (Verfassungs-Wandlung) konstytucji odpowiadają fakta z najróżnorodniejszych epok dziejowych. Zarzut, który snadniej możnaby skierować ku twórcy dekretu, byłby ten, iż forma szczególna była niezupełnie właściwa, tak z powodu niezgrabnej redakcji zdradzającej pewne zakłopotanie, jak i z powodu nie wyczerpującego traktowania materii. Do konstytucji, która nie знаła urzędu Radców Stanu i której przepisy były tak obmyślane, jak gdyby Radców Stanu być nie miało, nie wystarczało przykleić dekretu nominacyjny na urząd nieistniejący. Łubieński wymienił cały szereg artykułów, które wskutku reformy uległy zmianie musiały. Stanowisko prawne nowomianowanych Radców nie zostało bynajmniej jasno określone. Z dekretu sierpniowego wynikało jedynie, że Radcy Stanu mają być członkami Rady z prawem w niej głosowania. W braku bliższych wyjaśnień co do ich funkcji i charakteru, nie pozostawało innej drogi, jak sięgnąć do konstytucji, i wyprowadzić z niej poprzez

28

termin ogólniejszy: »Członków Rady Stanu« cały szereg atrybucji i przelać je na nową tych członków kategorię. Na sesji 2 Września 1808, co się tyczy kwestji względem pomnożonych członków Rady, »powszechnem było zdanie, iż wszystkie te obowiązki, które konstytucja wkłada na Radę Stanu i jej członki, ściągać się powinny i do nowych Radców...«

Przeprowadzona w ten sposób reforma zasadnicza Rady Stanu usuwała braki poprzednie i te wątpliwości w szczególności, na które zwrócił uwagę Referendarz Morawski i Ministrowie. Ci ostatni uzyskiwali w Radcach Stanu nie tylko nowych dzielnych pomocników w pracach legislacyjnych, ale i »oratorów« zdolnych podjąć się ewentualnie krasomówczej obrony projektów w Sejmie, bez zbytejnej obawy napotkania jakościowej i ilościowej przewagi po stronie opozycji z łona Izby poselskiej ¹⁾. Ale z drugiej strony — i to było rzeczą prawnopolitycznie bynajmniej nie obojętną — Rada Stanu wyrastała na instytucję zupełnie odrębną od Rady Ministrów, na ciało kolegialne, w którym Ministrowie mogli odtąd natrafić na opór, być nawet przegłosowani: zyskiwał na tem ogół wzbogacony o nowe źródło mądrości Stanu; tracili za to Ministrowie, pozbawiając się dotychczasowego monopolicznego stanowiska.

W stosunku do Sejmu, Radcy Stanu, w myśl poprzednio wspomnianej reguły interpretacyjnej, uzyskiwali prawa członków Rady Stanu, to jest nie tylko prawo przemawiania w Izbie, ale i głosowania tak, jak gdyby byli Posłami. Artykuł 45 konstytucji, mający na myśli Ministrów, czynił ich z urzędu członkami Izby z prawem zasiadania i głosu stanowczego: przepis wąt-

¹⁾ Por. §§ 56, 57 Dekretu z 9 stycznia 1809 o Sejmie *Dziennik praw* (wydanie 1810) I str. 157—158.

29

pliwej wartości, o ile psuł czystość konstrukcji Izby Poselskiej, jako ciała reprezentacyjnego. Obecnie, przez rozszerzenie ilościowe pojęcia członka Rady Stanu, wątpliwości te się wzmagały. Podczas dyskusji w Radzie Stanu (w grudniu 1808) nad projektem do dekretu o Sejmie »uważano, iż członki Rady, będące oraz członkami Izby Poselskiej podług konstytucji, powinnyby »w takiej tylko liczbie należeć do składu Sejmu, w jakiej, to jest osób siedmiu, oznaczyła ich pierwotkowo konstytucja wtenczas, gdy determinowała liczbę 60 posłów i 40 deputowanych, która się nie powiększa; gdyż przypuszczając, że, oprócz przydanych Radców Stanu, może się jeszcze liczba ich pomnażać i ci wszyscy mieliby oraz członkami być Izby Poselskiej, osłabiałaby się przez to moc posłów i deputowanych wybieranych na zgromadzeniach politycznych, gdy ci w liczbie swojej powiększać się nie będą. Uwaga ta ma być przełożona Najj. Panu, aby raczył udeterminować liczbę członków Rady wchodzić mających do składu Sejmu« ¹⁾. Pomimo tej poważnej i jakgdyby w przewidywaniu tego, co zajdzie na najbliższym Sejmie, udzielonej sobie przestrogi, Król w dekreście o Sejmie z 9 stycznia 1809 pozostawił liczbę Radców Stanu bez żadnego ograniczenia. Dopiero głośny zatarg wywołany tą kwestją na Sejmie w r. 1809 ²⁾, spowodował Króla do wydania t. z w. drugiego de-

¹⁾ Ob. protokół z 7 grudnia 1808. Porównaj też prot. z 9 grudnia 1808, na którym to posiedzeniu, (mimo art. 45 konstyt., w myśl którego zdawałoby się, iż członkowie Rady Stanu należeć powinni do wszystkich czynności Izby) »uważano z ducha konstytucji, iż członki Rady (to jest i Ministrowie, i Radcy Stanu) nie należą do wybierania komisjów, i nie wyznaczono im w tym czasie miejsca w Izbie Poselskiej«. Dekret królewski o Sejmie z 9 stycznia 1809 przyjął ten sposób widzenia.

²⁾ Por. opis jego u Skarbka: *Dzieje Xięstwa Warszawskiego* tom I, str. 231. Poznań, Żupański 1860.

30

krety o Sejmie z 15 marca 1809, w myśl którego »w jakiegokolwiek liczbie Radcy Stanu pomnożeni zostaną, z nich jednak nie więcej będzie miało prawo wotowania na Sejmie, prócz Ministrów, jak Prezes Rady i sześciu Radców Stanu do tego od Króla przeznaczonych« ¹⁾. W ten sposób liczba członków Sejmu bez charakteru poselskiego została maksymalnie, a więc nieprzekraczalnie oznaczoną, ale niemniej pod wpływem reformy sierpniowej z siedmiu wzrosła do trzynastu ²⁾.

W dziedzinie organizacji wewnętrznej nowa Rada Stanu na pierwszym zaraz swem posiedzeniu (30 sierpnia 1808) uchwaliła zająć się wypracowaniem odpowiedniego regulaminu, motywując to wzrostem liczby członków i potrzebą porządku w postępowaniu. Regulamin, wypracowany przez Ministra Łubieńskiego, Radców Stanu Sobolewskiego i Węglińskiego i Referen-

¹⁾ Ob. *Dziennik praw* (wyd. popraw. 1810) I, str. 211—212. Zwrócić uwagę należy na redakcję tego dekretu cokolwiek uciążliwą i zdradzającą pewne zaambarasowanie: »Dopełniając artykułu 86 statutu konstytucyjnego, gdyśmy osadzili za potrzebne pomnożenie liczby Radców Stanu dla pomocy dzielniejszej w urządzeniu kraju, a później w Dekrecie naszym pod dniem 9 stycznia roku bieżącego o Sejmie głównym w § 60 nadaliśmy moc wotowania w Izbie Poselskiej wszystkim członkom Rady, nieściesniając władzy Naszej pomnożenia liczby

Radców Stanu, jeżeli tego uznamy potrzebę, mieć chcemy: aby w jakiegokolwiek i. t. d.« jak w tekście. Zatarg z Sejmem doprowadził Króla do konieczności wydania przepisu prawnego odnośnie do fragmentu materii, której idea zasadnicza była tylko *via facti* załatwioną. Ztąd nieunikniona w dekrete alluzyja do poprzednio dokonanych nominacji i spóźnione powołanie się na art. 86 konstytucji. Błędem jest jednak twierdzenie Heylmanna: *Historia organizacji Sądownictwa w Królestwie Polskim*. I, str. 14 i 81, jakoby dopiero ten dekret z 15 marca 1809 zaprowadzał Radców Stanu.

²⁾ Faktycznie do dwunastu, gdyż zamianowany na Prezesa Rady Stanu i Rady Ministrów dekretem 25 Marca 1809 Stanisław Kostka Potocki, jako wojewoda zasiadający w Senacie, wyraźnie otrzymał w dekrete ostrzeżenie, iż do niego art. 45 konstytucji (o udziale w pracach Izby Poselskiej) nie rozciąga się.

31

darza Morawskiego, po przeprowadzonej dyskusji stał się organizacją wewnętrzną Rady Stanu z d. 17 września 1808 r. ¹⁾.

Przepis o komplecie (tak jak go określał § 4 tytułu II dekretu z 24 grudnia 1807), domagający się obecności Prezesa i przynajmniej trzech Ministrów, wydawał się w nowych warunkach zbyt surowym. Toteż Rada Stanu, zebrawszy się raz nie w przepisany komplet, złożony z Prezesa, dwóch Ministrów i dwóch Radców Stanu, kontynuowała niemniej swe czynności; »żeby zaś nie zostawić wątpliwości w podobnym przypadku, zanesiono prośbę do Najj. Pana, ażeby raczył upoważnić Radę do odbywania i nadal swoich sesyj w komplecie złożonym z Prezesa i trzech członków, czy to Ministrów, czyli też Radców Stanu« ²⁾. Król dekretem z 17 września 1808, (który w ten sposób był nowellą do dekretu z 24 grudnia 1807) przychylił się do opinii Rady Stanu ³⁾.

Nominacja sześciu Radców Stanu z d. 11 Sierpnia 1808 o tyle nie kończyła sprawy składu Rady Stanu, iż w szeregu nowomianowanych był jeden Referendarz (Linowski), a drugim był Sekretarz Rady Stanu i Rady Ministrów (Ign. Sobolewski). Z trzech podanych na wakujące miejsce Referendarza kandydatów (X. Staszycza, Kal. Szaniawskiego i Andr. Horodyskiego) Król mianował X. Staszycza sprawującego ob. konsyliarza w Ministerstwie skarbowem dekretem z 29 listopada 1808 ⁴⁾. Co do obsadzenia wakansu po Sekretarzu Sobolewskim, to wprowadzie w d. 26 sier-

¹⁾ Ob. Protokół z 17 września 1808 i Akta Rady Stanu Nr. 932.

²⁾ Ob. Protokół z 6 września 1808 i w Aktach Rady Stanu N. vol. 65—68 opinię jej z tejże daty.

³⁾ Ob. Protokół z 27 września 1808 i brzmienie dekretu w Aktach Rady Stanu Sekcyi I, A. Nr. vol. 1.

⁴⁾ Dziennik praw (pierwotne wydanie) I n. 6 str. 131.

32

pnia 1808 uznała Rada »iż JW. Sobolewski mianowany teraz Radcą Stanu może oraz pełnić dalej obowiązki i Sekretarza Rady, które dotąd tak gorliwie odbywa«; jednak Król (dekretem z 14 listopada 1808) zalecił podanie kandydatów. Rada Stanu (25 listopada 1808) wskazała Szczurowskiego, Stanisława Grabowskiego, i Adamczewskiego, zwracając się jednocześnie z przełożeniem do Króla »iż lubo przeszły jej Sekretarz mianowany był przez dekret królewski 13 stycznia r. b. nie tylko Sekretarzem Rady Stanu i Ministrów, ale oraz i Sądu kasacyjnego, trudnoby jednak było, aby jedna osoba wystarczyła tym wszystkim obowiązkom; uprasza więc (Rada), aby za otwarciem Sądu kasacyjnego Najj. Pan osobnego Sekretarza wyznaczyć raczył« ¹⁾. Król dekretem powyżej wspomnianym z 29 listopada 1808 mianował Stanisława Grabowskiego, sprawującego obowiązki konsyliarza w ministerium spraw wewnętrznych, Sekretarzem Rady Stanu i Rady Ministrów, nie wzmiankując na razie nic o Sądzie kasacyjnym.

III.

Nadzwyczajne pełnomocnictwo dla Rady Stanu w r. 1809. (Dekrety z 25 marca i z 20 kwietnia 1809).

Dnia 25 marca 1809, w przeddzień wyjazdu Króla z Warszawy, poruszono w Radzie Stanu myśl zorganizowania w kraju jakiejś zwierzchniej władzy rządowej uprawnionej do zastępstwa nieobecnego Króla. »Przedsięwzięto naradzenie się o środkach na wypadek nagłego zdarzenia pod nieprzystomność Króla, gdy Rada Stanu trudniąc się tylko roztrząsaniem i układem projektów, a Rada Ministrów porozumiewaniem się względem egzekucji rozkazów królewskich, zostają bez decyzji« ²⁾. W skutku tych narad uczyniła Rada Stanu

¹⁾ Ob. Protokół z 25 listopada 1808.

²⁾ Ob. Protokół 25 marca 1809.

33

przełożenie ¹⁾ tej treści: »Rada Stanu, bacząc na okoliczności, które kraj otaczają, i to w momencie oddalenia się Najj. Pana od wiernych jego poddanych, nie może być zupełnie spokojną, czyli nagłych rezolucyj od Rządu też okoliczności wyciągać nie będą, podaje zatem Najj. Panu prośbę, aby raczył upoważnić dekretem swoim Radę Ministrów, albo Radę Stanu, albo Prezesa, aby w przypadkach nagłych zwłoki niecierpiących w imieniu Waszej Królewskiej Mości decydować jedna z tych władz mogła«. Z tej potrójnej alternatywy Król wybrał środkową, i dekretem z tegoż 25 marca 1809 polecił Radzie Stanu, aby zbiorowe jej w nagłych wypadkach powzięte uchwały, ubrane w formę opinii, zapisane były w protokole i raport o nich zdany był Królowi; jednakże opinie te prawniczo miały być czemś więcej, niż opiniami, skoro jednocześnie Ministrowie zostali upoważnieni do wykonania uchwał Rady Stanu, a mianowicie, do wydawania stosownie do opinii Rady Stanu potrzebnych rozkazów ²⁾.

Jako sposób wyjścia z praktycznych trudności, był to sposób połowiczny, przynajmniej co do formy, gdy Radzie Stanu nie przyznano wyraźnie prawa wydawania rozporządzeń i zarządzeń skierowanych do obywateli, a pozostawiono tę władzę w rękach poszczególnych Ministrów. W rzeczy samej dekret stwarzał dla Ministrów pewne pokrycie, dając im możliwość powoła-

¹⁾ Ob. opinia Rady Stanu w A k t a c h R. St. N^o vol. 65—68.

²⁾ Dekret ten brzmiał: »Fr. August... Bacząc na okoliczności kraj otaczające w moment oddalenia się naszego z tego państwa, że wypaść mogą przypadki nagłej rezolucji od Rządu wymagające. Stanowimy: iż Rada Nasza Stanu w takowych nagłości przypadkach opinię swoją w protokole zapisze, raport Nam o tem uczyni, a Ministrowie są upoważnieni, stosownie do opinii Rady Stanu wydać potrzebne rozkazy«. (Podp.) Fr. August — Breza. Breza. — Porównaj Dekret z 20 kwietnia 1809 rozszerzający to pełnomocnictwo, o czem niżej.

34

nia się, w braku rozkazów nieobecnego Monarchy, na opinię Rady Stanu, której uchwała miała w ten sposób zastąpić subsydyarnie wyraz woli królewskiej niezbędnej z reguły przy decyzjach przekraczających zwykłą miarę atrybucyj ministerjalnych. Mimo zastrzeżenia, iż uchwały Rady Stanu jako opinie wraz z raportem miały być odsyłane Królowi, a więc ewentualnie Rada Stanu mogła się narazić na to, że Król w odmiennym kierunku wyda rozkazy, niemniej aż do chwili otrzymania wyraźnej woli królewskiej, miały te uchwały moc wykonawczą i obowiązującą dla Ministrów, a tem samem wyrastała Rada Stanu — przynajmniej w stosunku do Ministrów — do godności chwilowego Rządu krajowego.

Po kilku tygodniach, zwłaszcza w skutku rozpoczęcia wojny, gdy Rada Stanu na swoją rękę powzięła kilka uchwał ¹⁾, początkowo w nieśmiałej formie opinii, a później wprost w energicznej formie zarządzeń, Król dekretem z Lipska z 20 kwietnia 1809 ²⁾ — w odpowiedzi na zapytanie Rady Stanu z 15 kwietnia 1809, jak władza rządowa ma sobie postępować i jakie przedsięwziąć środki — przepisał, aby Rada Stanu, usunąwszy się z stolicy za zbliżeniem się wojsk nieprzyjacielskich, utrzymywała komunikację między Królem a wojskiem, aby uwiezionymi kasami (prócz kasy na długi odstąpione konwencją bajońską) podług naglącej potrzeby zarządzała, aby wszystkie jurysdykcje sądowe i niższe władze administracyjne zostały na swoich miejscach i urzędowanie kontynuowały. Wreszcie powierzył z ufnością Radzie Stanu takie

¹⁾ Wszystkie uchwały, powzięte przez Radę Stanu w wykonaniu tego nadzwyczajnego pełnomocnictwa, zapisane są w protokołach jej posiedzeń i dlatego tam, a nie w Dzienniku Praw, szukać ich należy.

²⁾ Ob. Protokół Rady Stanu z posiedzenia z 25 kwietnia 1809 odbytego w Płocku.

35

przedsięwziąć środki, jakie wskażą okoliczności ku zaradzeniu dobru publicznemu, mając zawsze na widoku najstalsze IKMości związku z Najj. Cesarzem Francuzów i królem Włoskim, wielkim sprzymierzeńcem Jego. Ujęte z punktu widzenia teoretycznego i praktycznego oba dekrety królewskie — z 25 marca i z 20 kwietnia 1809 — wykazują pewną niechęć i jakby nieufność do powierzenia władzy rządowej, nawet chwilowo, czy to jednej osobie Prezesa Rady Stanu i Ministrów, czy też szczerplejszemu gronu Rady Ministrów, ale koncentrują ją w ciele bądź co bądź obszerne: tak jak przed dekretem z 12 sierpnia 1808 skład Rady Stanu, obejmujący samych Ministrów, nie odpowiadał naturze i zakresowi atrybucyj tej instytucji, tak znowu teraz, po dekrete sierpniowym, uzbrojenie rozszerzonej Rady Stanu w atrybucje rządowe nie zupełnie licowało z nowym jej składem, a to tak z powodu liczby jej członków, jak i ich właściwości indywidualnych, które mogły być decydującymi przy powołaniu ich do funkcji przygotowawczych legislacyjnych lub jurydykcyjnych, a które mogły zawieść, gdy rozchodzić się będzie o sprawowanie funkcji rządowych i wykonawczych.

Rzeczywistość o tyle zadała kłam tym teoretycznym obawom, że Rada Stanu, wobec zajęcia Warszawy przez Austriaków, zmuszona była (jeszcze przed otrzymaniem królewskiego dekretu z 20 kwietnia) przenieść się w kraje niezajęte ¹⁾, odbyła jedno posiedzenie w Płocku (25 kwietnia 1809), dwanaście — od 28 kwietnia do 11 maja — w Toruniu; jedno — 15 maja —

¹⁾ Ostatnie jej posiedzenie w Warszawie miało miejsce 22 kwietnia 1809. Opuszczając stolicę, Rada Stanu zamianowała komisarzem rządowym ze swojego ramienia Senatora Kasztelana ks. Stan. Jabłonowskiego, i zawiadomiła publiczność o swoim wyjeździe i o powyższej nominacji. W raporcie do Króla z tejże daty donosi między innymi, iż dalszych rozkazów JKMci oczekiwać będzie w Toruniu. Podobnie o swym wyjeździe do Torunia uprzedza Rezydenta francuskiego. Od Arcyksięcia z obozu w Rakowie pod Warszawą otrzymuje Rada paszporta dla osób składających Radę i należących do jej podróży. — Por. protokół z 22 kwietnia 1809.

36

w Pułtusku; dziewiętnaście — od 18 maja do 5 czerwca — w Tykocinie; następne — 8 czerwca — już ponownie w Warszawie. Liczba uczestników tej podróży znacznie się zmniejszyła w porównaniu z pełnym urzędowym jej składem. Wzięli w niej udział tylko Prezes (wojew. Stan. K. Potocki), trzech Ministrów (sprawiedliwości Łubieński, spraw wewnętrznych Łuszczewski i policyi Alex. Potocki), dwaj Rady Stanu (Ignacy Sobolewski i Węgliński zastępujący zmarłego w dniu 12 kwietnia 1809 Ministra skarbu Dembowskiego), wreszcie trzech Referendarze (Woyda, Morawski i Staszyc). Nie towarzyszyli Radzie: Minister wojny X. J. Poniatowski, Rady: Linowski, Kochanowski, Rzętkowski, Woronicz, Referendarz Onufry Wyczechowski i Sekretarz Stanisław Grabowski ¹⁾.

Znamy datę rozpoczęcia się okresu nadzwyczajnego pełnomocnictwa Rady Stanu, t. j. datę dekretów tę kwestyę normujących. Nie natrafiłszy na żaden dekret, który by odbierał Radzie te nowe atrybucje, i to

¹⁾ Zwróciło to uwagę Króla, który zalecił Radzie Stanu, by Mu przysłała w kopiach przełożenia od niektórych jej członków wystawiające powody, dla których wraz z nią nie oddalili się z Warszawy, lecz tam pozostali. Rada Stanu przesała pisma usprawiedliwiające Linowskiego, Kochanowskiego, Rzętkowskiego i Grabowskiego, dodając że X. Woronicz i Referend. Wyczechowski byli w zamiarze wyjechania, ale Rada nie ma podanych sobie od nich powodów, które ich wstrzymały. Zresztą dodać trzeba, że Rady Linowski i Kochanowski, pozostali w Warszawie, byli niezwłocznie wzięci wraz z Węgrzeckim i Kilińskim, jako zakładnicy, przez władze austriackie i puszczeni na wolność dopiero z chwilą opuszczenia miasta przez Austriaków (1—2 czerwca 1809). Wyczechowski był aresztowany od 12 do 24 maja, gdy zdążył do połączenia się z Radą Stanu.

37

naprowadza nas na przypuszczenie, iż nadane wskutek szczególnych okoliczności, zgłosiło z ich ustąpieniem. Niemniej na podstawie protokołów stwierdzić można, że okres ten przeciągnął się po za trwanie stanu wojny. Pokój zawarto 14 października 1809, Król powrócił do Drezna, a mimo to w styczniu, lutym, a nawet marcu 1810 napotykały rezolucje Rady Stanu,

motywowane nagłością i wprost upoważniające Ministrów do ich wykonania ¹⁾. Przez cały czas tego okresu Rada zawiadamia Króla o powziętych rezolucjach, a Król najsumienniejsz ex post je zatwierdza, z kilku załedwie wyjątkami (dekret z 27 lipca 1809, 13 września 1809) gdzie wstrzymując zatwierdzenia, komunikuje Radzie swoje wątpliwości i żąda dodatkowych objaśnień i usprawiedliwienia. Z epoki tej przejściowej pozostała Radzie Stanu (oprócz wspomnienia, iż chwilowo była surogatem Rządu) niemniej jedna zdobycz, to jest pewna powaga i autorytet wobec Ministrów. Stylizacja protokołów jej, które co chwila notują, że Rada Stanu wzywa Ministra, poleca Ministrowi, upoważnia Ministra i t. p. wskazywała, iż organ, pierwotnie konkurujący z Radą Ministrów, nie tylko mimo nominacji Radców Stanu nie ustąpił jej kroku, ale, przeciwnie, akcentował może zbyt wyraźnie swoje hierarchicznie wyższe nad Ministrami stanowisko.

¹⁾ Nie miał tego zamykającego wspomniany okres skutku dekret z 23 czerwca 1809, który przepisywał »aby gdy z cofnięciem się wojsk nieprzyjacielskich ustają zawady tamujące działanie władz rządowych, dzielność ich do porządku konstytucyjnego zwróconą została.« Król zawiera roztropności i namysłem Rady Stanu, iż w zdarzeniach, gdzie nieprzewidziane wypadki nadzwyczajnych zarządzenia środków wymagaćby mogły, w wyborze tych nie wypuści z uwagi ducha konstytucji i praw, które z niej i uchwał królewskich na jej dopełnienie wydanych wypływają. Ob. p r o t o k ó ł z 6 lipca 1809.

38

IV.

Wykończenie budowy Rady Stanu. (Dekrety z 3 kwietnia i z 19 września 1810).

Poprzednio już, z okazji dekretu z 24 grudnia 1807, zaznaczyłem że organizacja Rady Stanu, będąc pewnym krokiem naprzód, daleką jednak była od tego stopnia wykończenia, jakiego wymagała jej różnolita kompetencja. Dekretem z 12 sierpnia 1808 powiększono jej skład, ale przez to samo nie uczyniono jej jeszcze zupełnie zdolną do pracy. Pozostawała wciąż w perspektywie długa uciążliwa robota drobiazgowego opracowania poszczególnych jej funkcji o charakterze jurysdykcyjnym. Prawda, że władze Księstwa nie pozbawione były wzorów wypróbowanych gdzieindziej; ale nawet w tem naśladownictwie wstrzymywać je musiał jeden wzgląd bardzo ważny: te funkcje, które w myśl konstytucji przypadły w udziale Radzie Stanu Księstwa, spełniane były we Francji przez dwie odrębne instytucje: Sąd kasacyjny i Radę Stanu, z których Rada Stanu była organem administracyjnym, a Sąd kasacyjny organem sądowym. Niełatwą więc rzeczą było — przypuściwszy nawet, że dla ulżenia swej pracy wypadłoby z Francji czerpać natchnienie — wcisnąć w je dną instytucję polską dwie procedury, dwa sposoby postępowania, z których każdy we Francji dostosowany był do celów i natury jednej — i tylko danej — instytucji. Metoda, której chwyciła się Rada Stanu, polegała na tem, ażeby oddzielić technicznie opracowanie organizacji swojej, jako Sądu kasacyjnego, od organizacji w odmiennym charakterze. I ztąd odrębne traktowanie tej materji w dwóch projektach, z których jeden doprowadził do dekretu z 3 kwietnia 1810 o organizacji Sądu kasacyjnego; drugi — do dekretu z 19 września 1810 o organizacji Rady Stanu (dla innych jej atrybucji).

39

A. E l a b o r a c y a odbywa się więc równolegle, ale na dwa zawody.

a) Sprawę Sądu kasacyjnego podnosi d. 17 sierpnia 1808 Minister sprawiedliwości Łubieński, z którego inicjatywy powstał projekt idzie wprost do Króla, wraca z Dreżna 4 października 1808 (dekret 24 września), ażeby przyjąć pod obrady Rady Stanu. Ztąd wędruje do Komisji zajmującej się organizacją sądownictwa, powraca do Rady Stanu 18 listopada i powierzony zostaje specjalnej deputacji złożonej z Ministrów, z trzech Radców Stanu (Linowskiego, Węglińskiego i Rzętkowskiego) i dwóch Referendarzów (Woydy i Wyczekowskiego). Przerobiony w deputacji jako projekt II przychodzi 27 grudnia 1808 do Rady Stanu, która go komunikuje Ministrowi Łubieńskiemu.

Zapanowuje o nim, w części wskutek wojny, milczenie trwające około siedmiu miesięcy. W lipcu (27 lipca 1809) Minister sprawiedliwości wprowadza projekt III, w którym starał się pogodzić dwa poprzednio wspomniane. W osobnym wstępie do tego projektu przekłada, że dzieło organizacji tego sądu nie może być odrazu doskonałe, gdy i we Francji, gdzie ta magistratura od dziesięciu już lat jest wprowadzona, niema dotąd zupełnych przepisów; a zatem, stanowiąc organizację dla rozpoczęcia tego sądu, udoskonalenie jej zostawić można czasowi ¹⁾. Projekt III Łubieńskiego oddany poprzednio wymienionej deputacji, powraca wraz z projektem II, i stają się oba równocześnie przed-

¹⁾ Porównaj tegoż refleksje w d. 16 sierpnia 1809 (ob. p r o t o k ó ł): »Minister sprawiedliwości... uważa, iż dzieło to nie może być nazwane doskonałeni, nie będąc wsparte na żadnem doświadczeniu. Postrzega w nim nie mało odmian od opisu takiegoż sądu we Francji, który... mógł być służyć za wzór dla tutejszego tembardziej że też same mając prawa, co i Francuzi, jednego z nimi sposobu do zadosyćczynienia prawu trzymaćby się należało«.

40

miotem debat w Radzie Stanu od 28 lipca 1809 do końca sierpnia 1809. Projekt Rady Stanu (IV-ty) nie odrazu zostaje zatwierdzony przez Króla, ale zwrócony dekretem z 28 września 1809, podlega częściowym odmianom na posiedzeniach z 14. 21, 24 i 28 października 1809, spoczywa w Dreżnie do marca 1810, raz jeszcze wraca do Warszawy dla poczynienia w nim pewnych zmian i opuszczeń, i dopiero przyjęty ostatecznie w dniu 23 marca 1810 idzie pod zatwierdzenie królewskie, które otrzymawszy, wchodzi w całości do dekretu z 3 kwietnia 1810 r. ¹⁾.

b) Nierównie trudniejszą drogę przebyć musiała kwestja jeneralnej organizacji Rady Stanu, obejmującej tak przepisy ogólne, jak i szczegółowe w materyach po za obrębem sądu kasacyjnego. Wspomniałem poprzednio, że w odpowiedzi na

dekret królewski z 20 maja 1808, dotyczący kwestyi pomnożenia członków Rady Stanu, opinia tejże (z 23 lipca 1808) zawierała między innemi myśl podziału Rady na sekcye — myśl, która na razie nie znalazła uwzględnienia w dekrete z 12 sierpnia 1808²⁾. Niemniej w grudniu 1808 powraca Rada do swej idei, czyniąc przełożenie³⁾ Królowi, iż organizacya jej (z 24 grudnia 1807), przepisana wtenczas, kiedy Rada składała się z samych Ministrów, wymaga teraz odmiany w stosunku do rozszerzenia jej składu przydaniem Radców Stanu; odmiana ta polegać ma na podzieleniu Rady na wydziały czyli sekcye, sposobem w innych krajach używanym, celem uzyskania pośpiechu i większej dokładności w pracach, gdy mianowicie wyznaczone do każdej sekcyi osoby trudnić się będą interesami swojej sekcji

¹⁾ Ob. Dziennik praw (wydanie poprawione) Tom II. Nr 17, str. 151–185.

²⁾ Ob. wyżej str. 23; 25.

³⁾ Ob. protokoły z 28 i 30 grudnia 1808 i opinię Rady Stanu z 30 grudnia 1808 w Aktach Rady Stanu N° vol. 65–68.

41

właściwemi dla przedstawienia ich in pleno w Radzie, która, bez poprzedniczego ich tym sposobem przygotowania, nie mogłaby ani im wystarczyć, ani z porządkiem i dokładnością działać. Prosi więc Rada Króla o upoważnienie do ułożenia i podania pod jego decyzję nowego projektu jej organizacyi. Dekretem z 3 stycznia 1809 przychylił się Król do tej prośby; zażądał jednak, by projekt zawierał nie tylko organizacyę Rady Stanu, ale i porządek postępowania¹⁾.

Prace przygotowawcze trwały od stycznia 1809 do maja 1810, i przeszły przez fazy następujące. W marcu i kwietniu 1809 wpłynęły do Rady trzy projekty: jeden — Referendarza Woydy (29 marca); drugi — Radcy Sobolewskiego (8 kwietnia); trzeci — podjęty na własną rękę przez Referendarzów Morawskiego i Wyczechowskiego (12 kwietnia); ustanowioną też została deputacya złożona z Ministra spraw wewnętrznych Łuszczewskiego, (a ewentualnie i z Ministra Policyi Al. Potockiego), z Radców Linowskiego, Sobolewskiego i Węglińskiego, i Referendarza Woydy.²⁾

Tu jednak, w samym początku³⁾, powstały wątpliwości, czy organizacya Rady Stanu da się przeprowadzić w szczegółach, np. odnośnie do Sądu spornego administracyjnego, bez uprzedniej organizacyi takiegoż Sądu w Radach prefekturalnych, skoro od nich szło odwołanie do Rady Stanu.

Wybuch wojny w kwietniu 1809 i wykonywanie funkcji rządowych na mocy nadzwyczajnego pełnomocnictwa udzielonego Radzie Stanu odsunęły na dalszy plan wszelką pracę kodyfikacyjną w tej mierze; jednak 25 lipca 1809⁴⁾, w dniu, w którym Rada odebrała wiadomość o zawieszeniu broni, niezwłocznie

¹⁾ Protokół z 4 stycznia 1809, i Akta R. Stanu N° vol. 1.

²⁾ Protokół z 29 marca 1809.

³⁾ Protokół z 12 kwietnia 1809.

⁴⁾ Protokół z 25 lipca 1809.

42

podjęła pracę na nowo, odnalazła trzy dawniej podane projekty, i wyznaczyła nową deputacyę złożoną z dwóch Ministrów (sprawiedliwości i spraw wewnętrznych), z dwóch Radców¹⁾ (Linowskiego i Sobolewskiego) oraz z wszystkich czterech Referendarzów. W tej fazie nasunęły się inne wątpliwości. Opozycya Króla przeciw wyjątkowemu dopuszczeniu Referendarzów, jako wotantów, w Sądzie kasacyjnym (dekret z 28 września 1809)²⁾ doprowadziła do wniosku o powiększenie liczby Radców. Tegoż powiększenia należało oczekiwać z tytułu spodziewanego przyłączenia do Księstwa oderwanych od Austrii części Galicyi, z okazji którego i konstytucya z r. 1807 musiała uleść rewizyi³⁾.

Otóż i niewiadomość, jakie odmiany w konstytucyi wypadnie uczynić, i brak pozytywnych danych co do ilości nowych Radców, a temsamem i co do ustalenia na jakiś czas przynajmniej ogólnej ich liczby, sprawiały, że organizacya Rady Stanu nie mogła postępować naprzód, ani być w ostateczny sposób załatwioną. Była chwila — na skutek dekretu z 17 grudnia 1809⁴⁾ zalecającego

Radzie roztrząsanie środków do przystosowania konstytucyi Ks. Warsz. do prowincyj przyłączonych — gdy Rada Ministrów pragnęła związać te dwie kwestye ze sobą t. j. rewizyę konstytucyi i organizacyę Rady Stanu, i wystąpiła z myślą, by nowella do konstytucyi pomnożyła z okazji nowych nabytków i w proporcji do nich liczbę Radców o czterech, a Referendarzów o dwóch. Lecz Rada Stanu z powodu, że konstytucya nie zna wcale urzędu Radców Stanu, a tem samem i nowella do niej nie powinna nic o nich wspo-

¹⁾ W następstwie przybył, jako trzeci Radca, później mianowany Tadeusz Matuszewicz. Ob. protokół 2 marca 1810.

²⁾ Protokół z 6 października 1809.

³⁾ Protokół z 25 listopada 1809.

⁴⁾ Protokół Rady Stanu z 19 grudnia 1810. Protokoły Rady Ministrów z 20, 24 i 25 grudnia 1809.

43

minąć, usunęła z projektu artykuł dotyczący nowych Radców. Usunęła też z nieznanych powodów ustęp o nowych Referendarzach¹⁾. Król rozstrzygnął wątpliwości w sposób następujący:

W sprawie nowych Radców Stanu przyjął punkt widzenia Rady Stanu, i zamiast ustanowić przepis prawny rozwijający czy uzupełniający konstytucyę, zadowolnił się wytworzeniem nowego, drugiego z kolei, precedensu.

Dekretem z 27 stycznia 1810 mianował wprost (podobnie jak w sierpniu 1808), tym razem z powodu rozszerzenia Księstwa przez wcielenie do niego nowych krajów traktatem wiedeńskim z 14 października 1809 ustąpionych — trzech Radców t. j. Tadeusza Matuszewicza, Franciszka Grabowskiego i Marcina Badeniego, zastrzegając miejsce między Matuszewiczem a Grabowskim dla osoby później mającej być wymienioną²⁾. Łukę tę uzupełnił dekret z 2 kwietnia 1810 mianujący Radcą Józefa Wielhorskiego³⁾. W następstwie dekretem z 19 czerwca 1810⁴⁾ powołał do Rady Stanu X. Staszycza na miejsce wakujące po Węglińskim i zamianował nowych dwóch Radców: Józefa Łubę i Franciszka Taczanowskiego. W ten sposób liczba Radców wzrosła via facti do dwunastu, a liczba ogólna członków Rady Stanu — do dziewiętnastu.

Sprawę Referendarzów załatwił natomiast Król tak, że dekretem z 24 lutego 1810, rozszerzającym konstytucję na kraje przyłączone, dodał osobnym przepisem (art. 8) dwóch Referendarzy do liczby

¹⁾ Protokół Rady Stanu z 29 grudnia 1809.

²⁾ Protokół R. St. z 6 lutego 1810 i Akta Rady Stanu N° vol. 5.

³⁾ Protokół z 10 kwietnia 1810.

⁴⁾ Protokół z 23 czerwca 1810.

44

ich konstytucją oznaczonej¹⁾ i dopiero po ustanowieniu tego przepisu prawnego, zamianował dekretem z 26 maja 1810 na te dwa nowe miejsca: Maksymiliana Lewickiego i Kajetana Koźmiana²⁾.

Po rozwiązaniu w ten sposób nasuwających się wątpliwości i po oczyszczeniu niejako terenu z wszelkich zawad mogła deputacya, wyznaczona do przygotowania projektu organizacji Rady Stanu, pójść pewniejszym krokiem naprzód, choć i tu czekały ją nowe trudności i zwłoka. Na sesji Rady Stanu z 6 marca 1810 Radca Matuszewicz przełożył »iż aby organizacya Rady Stanu dokładnie ułożoną była, potrzeba zachować baczność na organizacyę Rady Ministrów, i na organizacyę Ministrów, bo wszystkie trzy mają liczne między sobą stosunki, a w każdej potrzeba zakreślić granicę, w której by obrębach każda z tych władz pełniła właściwe sobie przeznaczenie, nie mieszając się w atrybucyę drugiej, lecz oraz utrzymując nierozzerwalny łańcuch związków łączyć je powinny w dążeniu do utrzymania jednostajnego systemu rządu wypływającego z przepisów konstytucyi. Ta potrójna robota układu rzeczonych organizacyi powinnyby razem obok siebie być prowadzoną, aby uniknąć sprzeczności i zamieszania; inaczej, w projekcie organizacji Rady Stanu, którym się trudni deputacya, wiele rzeczy będą musiały być zawieszane dla zachodzących stosunków z innemi, o których mowa, organizacyami«³⁾.

Współzależność tych trzech materyi, o których

¹⁾ Ob. Dziennik praw (wydanie poprawne) T. II. Nr 16. str. 128—130.

²⁾ Protokół z sesji 587 z 30 (czy 31?) maja 1810. — W najbliższym potem czasie dekretem z 4 sierpnia 1810 na miejsce po Staszycu zamianowany został Michał Woźnicki, a na miejsce Onufrego Dominika Wyczehowskiego brat tegoż Antoni Wyczehowski. Ob. Protokół z 14 sierpnia 1810.

³⁾ Protokół R. Stanu z 6 marca 1810.

45

wspominał Matuszewicz, była oczywistą: w kwietniu (3-go i 13-go) uznano je za nagłe i wskazane do załatwienia w Radzie przed przybyciem Króla do Warszawy. Niemniej nic nie przeszkadzało, by uregulować je etapami, jedną po drugiej. Spotkamy się niżej z losami organizacji Rady Ministrów przygotowywanej wówczas po cichu w Radzie Ministrów. Bądź co bądź, Rada Stanu, nie czekając na komunikowanie jej projektu przez Radę Ministrów, rozpoczęła dyskusję nad swoją własną organizacją d. 9 maja 1810. Ukończyła ją 24 maja i wraz z odpowiedniem przełożeniem pióra Staszycza Królowi przesłała. Luki istniejące w protokołach z tej epoki nie pozwalają iść krok w krok za tym projektem. To pewna, że na sesji 543 z d. 13 czerwca czynione były przez Króla uwagi, które spowodowały pewne odmiany w brzmieniu projektu na sesji z 20 czerwca¹⁾. Dekretem z 4 sierpnia Król raz jeszcze zwrócił projekt do Rady Stanu, i dopiero ten, który 1 września w Radzie przyjęty został, uzyskał prawie już bez zmiany zatwierdzenie królewskie. Trzy dekrety załatwiają tę materyę: a) dekret z 19 września 1810 z Pilnic, przeznaczony dla samej Rady Stanu, w Dzienniku praw nieogłoszony, omawia zatwierdzenie i drobne modyfikacje²⁾.

b) dekret z 19 września 1810 z Pilnic, zawierający samą organizacyę Rady Stanu i sposób jej postępowania, w Dzienniku praw ogłoszony³⁾.

c) dekret z 22 września 1810 z Drezna, będący wykonaniem poprzedniego i rozdzielający Radców Stanu i Referendarzów według sekcji, które poprzedni dekret ustanowił — ogłoszony w osobnym Dzienniku praw dla nominacji.

¹⁾ Protokół z 20 czerwca 1810.

²⁾ Protokół z 2 października 1810 i Akta Rady Stanu.

³⁾ Dziennik praw (wydanie poprawione) Tom II Nr. 22 str. 379—426.

46

B. Ogólna charakterystyka Rady Stanu według dekretów z 3 kwietnia i 19 września 1810.

Gdy zadaniem niniejszego studium jest przedstawienie wytycznych linii rozwoju organizacji Rady Stanu, nie będziemy wchodzić w szczegółowy rozbiór dogmatyczny dekretów, z których pierwszy liczy 102, a drugi 148 artykułów, a oba przez ogłoszenie w Dzienniku Praw są dla badaczy dostępne. Ograniczymy się więc na podaniu ważniejszych tylko momentów.

Stosunek dekretu z 19 września do poprzednio istniejącego prawa określa jego art. 148, stanowiący, że »dawniejsze dekreta nasze, tyżące się działań i organizacyi Rady Stanu, w czym się nie przeciwią niniejszemu urządzeniu, są w swej mocy zachowane«.

Tem samem dekrety z 1810 r. nie niweczą, ale tylko rozwijają i uzupełniają dawniejsze, które dla ogarnięcia całości wciąż trzeba mieć na oku. Tutaj należą w szczególności dekret z 24 grudnia 1807 (ob. wyżej str. 12), dekret z 20 kwietnia 1808 (str. 13), oba dekrety o Sejmie z 9 stycznia i 15 marca 1809 (str. 29)

Skład Rady Stanu określa tym razem wyraźny przepis prawny, zgodny z rzeczywistością wytworzoną *via facti* dekretami z 12 sierpnia 1808 (str. 26) i z 27 stycznia, 2 kwietnia i 19 czerwca 1810 (str. 43): art. 3 dekretu z 19 września 1810 stanowi, że (Rada Stanu) »składa się z Prezesa, z Ministrów, i z Radców« (zresztą w liczbie ściśle nieokreślonej) »i ma sobie przydanych Referendarzy«¹⁾.

¹⁾ Pomimo nowelli do konstytucyi z 24 lutego 1810 (ob. wyżej str. 43), dodającej do poprzedniej liczby Referendarzów dwóch nowych, dekret kwietniowy o Sądzie kasacyjnym wciąż jeszcze wspomina (w art. 1-szym) o czterech Referendarzach; tłumaczy się to chyba tem, że pierwotny tekst dekretu powstał przed nowellą, a w następstwie nie zwrócono na ten szczegół uwagi. Dla czego by z sześciu tylko czterej (i

którzy?) byli przydani i włączeni do Sądu kasacyjnego, nie widzimy powodu. W nominacjach Referendarzów żadnej specjalnej dezygnacji do Sądu kasacyjnego nie znaleźliśmy.

47

Organizacja Rady Stanu nie ulega w nowych dekreтах żadnym zasadniczym zmianom. Plenum Rady Stanu pozostaje więc nadal, jak i przedtem, jedynym organem rozstrzygającym w materyach, które jej konstytucją i dekreтами zostały przyznane. W obrębie tej zasady różniczkowanie dotyczy jedynie dwóch punktów: 1° kompetencja formalna Rady, jako Sądu kasacyjnego, jest intensywniejsza niż też kompetencja we wszystkich innych jej działaniach: Król nie interweniuje przy jej wyrokach, a Rada Stanu albo załatwia rekurs do kasacyi negatywnie — i wtedy czyni to w formie rezolucyi za podpisem Prezesa Rady Stanu i Pisarza Sądu kasacyjnego; albo załatwia rekurs przychylnie — i wtedy czyni to w formie wyroku za podpisem Prezesa i Pisarza, ale wyrok ten zawiera na wstępie formułę promulgacyjną, jak gdyby od Króla ogłoszenie wychodziło, choć na końcu niema podpisu Króla i kontrasygnaty ministerialnej ¹⁾). Wszystkie inne natomiast wyroki przeznaczone dla władzy czy obywateli, np. w przedmiotach spornych administracyjnych, są ujęte formalnie w kształt dekreto w królewskich potwierdzających wyrok Rady Stanu i zaopatrzonych podpisami Króla, Ministra Sekretarza Stanu i Ministra Sprawiedliwości ²⁾). 2° Względnie do natury czynności

¹⁾ »Fryderyk August z Bożej łaski, król Saski, książę Warszawski. Wszem wobec i każdemu z osobna komu o tem wiedzieć należy, wiadomo czynimy, że Sąd nasz kasacyjny X-Warszawskiego wydał wyrok następujący«, a dalej in extenso brzmienie wyroku. Ob. Dziennik dekreto w, później Dziennik wyroko w Sądu kasacyjnego. Tom I, II w Warszawie w Drukarni Rządowej 1811, 1812.

²⁾ »Wypis z protokołu Sekretaryatu Stanu w pałacu naszym w... dnia... Po rozważeniu wydanego przez Radę Stanu pod dniem... wyroku podług którego (tu brzmienie wyroku)... Wyrok powyższy zatwierdzając zalecamy wykonanie onego Ministrowi sprawiedliwości, tudzież aby go do wiadomości publicznej podać«. (Podpisy Króla itd.). Ob. Dziennik decyzji Rady Stanu X. Warszawskiego w przedmiotach spornych administracyjnych i jurysdykcyjnych. Tom I. w Warszawie w Drukarni Rządowej. 1811.

48

przepisany jest dla Rady Stanu odmienny komplet minimalny, a więc Quorum obecności, poniżej którego decyzje powzięte są nieformalne. I tak, gdy Rada Stanu wyrokuje jako Sąd kasacyjny (Art. 6), plenum Rady nie może obejmować mniej niż Prezesa (względnie zastępującego go z porządku członka Rady t. j. Ministra) i czterech członko w gło s stanowczy mających (Ministrów lub Radco w Stanu). Quorum to wzrasta na mocy art. 18 do liczby dzie w ię c i u, gdy po uchyleniu wyroku sądowego, powtó rny wyrok w tej samej sprawie i z tychże kasacyjnych powodó w zaskarżonym zostanie; podobnie na mocy art. 21 i 97, gdy idzie o zawieszenie w urzędzie, oddanie do sądu i złożenie z urzędu Prezesa, Prokuratora lub sędziego apellacyjnego, albo sędziego pokoju. Gdy Rada Stanu funkcjonuje jako instytucja doradcza (art. 31) komplet jest »d z i e w ię c i u c z ł o n k ó w z Prezesem«, a więc dziesięciu osób ¹⁾). Gdy orzeka jako sąd sporny administracyjny (art. 70), gdy załatwia spor jurysdykcyjny (art. 97) lub rozstrzyga o oddaniu pod sąd urzędniko w administracji publicznej (art. 113), komplet stanowi siedmiu członko w Rady. Quorum to zostaje wzmocnione w wypadku przewidzianym wart. 86 aż do $\frac{2}{3}$ części wszystkich członko w Rady, mianowicie, gdy z polecenia królewskiego Rada Stanu powtó rnie rozstrzyga na skutek prośby podanej do Króla przez stronę mnie

¹⁾ Na skutek prośby zanesionej do Króla przez Radę Stanu w d. 25 stycznia 1812, a wykazującej uciążliwość tak wysokiego kompletu, Król dekretem z 6 lutego 1812, zniżył komplet wymagany w artykule 31 organizacji Rady Stanu — do liczby siedmiu. Ob. Akta Rady Stanu loco cit.

49

mającą się być ukrzywdzoną decyzją Rady Stanu wydaną w przedmiocie niespornym.

Wszystkie inne po za plenum Rady wytworzone dekreтами z r. 1810 formacje mają charakter organo w pomocniczych, przygotowujących decyzje Rady Stanu, ale nieupoważnionych do jej zastępowania, ani do działania pod jej firmą ¹⁾). Formacjami temi są Sekcje Rady Stanu i Komisya Podań i Instrukcyi. Są one w stosunku do siebie organami równorzędnymi, a wobec plenum Rady Stanu organami podrzędnymi. Funkcje swoje użyteczne pełnią sekcje Rady Stanu, gdy ta występuje jako organ doradczy królewski w sprawach legislacyjnych i administracyjnych; (Art. 4—8 i 10—34 organ. R. Stanu); Komisya podań i instrukcyj występuje natomiast czynnie przy wszystkich innych działaniach Rady Stanu natury jurysdykcyjnej, czy rozchodzić się będzie o czynności Sądu kasacyjnego, czy sądu spornego administracyjnego, czy o spór jurysdykcyjny. (Art. 34 i nast., art. 75, 78 i n. 88 i n. 95 i nast. dekretu o Sądzie kasacyjnym. Art. 42 i nast., 94 i nast., 104 i nast. organizacji Rady Stanu). Co do składu tych formacji pomocniczych, cechą wspólną jest wykluczenie — tak z Sekcyj jako i z Komisyi — Ministrów, którzy wprawdzie mogą być obecni na posiedzeniach, ale głosu stanowczego tu nie mają (art. 6 organ. R. Stanu) ²⁾). Sekcyj Rady Stanu jest cztery:

¹⁾ Tem się zasadniczo różni rola Komisyi Podań i Instrukcyi w sądzie kasacyjnym polskim, od Section des requetes w sądzie kasacyjnym francuskim, gdzie ta sekcja składa się z sędzió w, a nie z adm. urzędniko w. Por. protokoł z 18 sierpnia 1809.

²⁾ Na usprawiedliwienie tego postanowienia Radca Sobolewski przywiódł, iż ten sam przepis znajduje się w organizacji Rady Stanu francuskiej; nie zdaje się bowiem, aby Minister gło sował na swój projekt w wydziale (Sekcyi) z kompletu trzech złożonym, gdyż w przypadku równości kresek zdanie przeważające Referenta stanowiłoby samo, znalazłszy się połączone z zdaniem Ministra.

Dzięki temu wyeliminowaniu Ministrów, a w szczególności losem swojego projektu zainteresowanego Ministra, stworzono podstawę dla niezależnej pracy w sekcyi, której referent mógł ewentualnie później w plenum Rady Stanu odgrywać rolę strony naprzeciw Ministra stanowiącego stronę drugą, a inni Ministrowie i Radcy Stanu — rolę bezstronnych i niezainteresowanych sędzió w w tem starciu różnych opinii i przekonao w.

1) Sprawiedliwości, 2) Spraw wewnętrznych i obrządków religijnych, 3) Wojny, 4) Finansów i Skarbu — odpowiednio do wydziałów ministerjalnych. Sprawy wydziału Policji należą do tej sekcji, z którą najbliższy mieć będą stosunek (art. 4 org. R. St.).

Podziału Radców i Referendarzów pomiędzy sekcje należy dokonać tak, by w każdej było trzech Radców i jeden (co najmniej) Referendarz. Do Sekcji dezygnuje członków imiennie Król¹⁾, który może też na przełożenie Rady w miarę potrzeby wzmacniać jedną sekcję, a osłabiać drugą (Art. 5 org. R. St.). Dekretem z 14 sierpnia 1811²⁾ »zważywszy, że, dla wydarzającego się braku kompletu³⁾ w sekcjach przez słabość, oddalenie lub też oddzielne zatrudnienia członków tychże sekcji, zalegać mogą interesa pilnego niekiedy potrzebujące załatwienia, w celu zaradzenia na

¹⁾ Pierwszego podziału w myśl tych przepisów dokonał król dekretem z Drezna z 22 września 1810 (Ob. Protokół R. St. z 2 października 1810) w sposób następujący: Do Sekcji sprawiedliwości Radców: Rzętkowskiego, Franc. Grabowskiego i Taczanowskiego i Referendarzów: Woźnickiego i Wyczehowskiego. Do Sekcji spraw wewnętrznych i obrządków religijnych Radców: Woronicza, Badeniego i Staszycy, i Referendarzów: Morawskiego i Lewickiego. Do Sekcji Wojny — Radców: Linowskiego, Kochanowskiego i Wielhorskiego, i Referendarza Woydę. Do Sekcji Finansów i skarbu Radców: Sobolewskiego, Matuszewicza i Łubę i Referendarza Koźmiana.

²⁾ Ob. Akta Rady Stanu loco citato.

³⁾ Quorum obecności tak w sekcjach jak w Komisji Podań i Instrukcji było trzech członków, wliczając w to i Referendarzów. (Art. 23 org. R. St. i art. 42 dekr. o Sądzie kas.)

51

takowe przypadki i za ich wydarzeniem« Król upoważnił Prezesa Rady Stanu »aby kiedy która z Sekcyjów w przewidywanym składzie osób zebrać się nie będzie mogła, tenże Prezes dodawał członków jednej sekcji do drugiej dla ustąpienia braku kompletu«¹⁾

W sekcji, a względnie w sekcjach połączonych, prezyduje z reguły najstarszy Radca Stanu. Prezes Rady może też, gdy zapagnie, przewodniczyć, ale nie ma wtedy głosu stanowczego (Art. 8 Org. R. St.). W razie równości głosów nie rozstrzyga przewodniczący, ale przeważa kreska redaktora referenta (art. 24).

Skład Komisji podań i instrukcji określony jest wprost w ustawie. (Art. 34 dekr. o Sądzie kas. i Art. 42 org. R. St.). Składać się ona ma z samych i z wszystkich Referendarzów pod przewodnictwem Prezesa Rady Stanu lub członka Rady z porządku wypadającego. (Był nim po Prezesie Minister sprawiedliwości). Prezesowi R. Stanu służyło jednak prawo wprowadzania do tej komisji i Radców Stanu stosownie do potrzeby pośpiechu w działaniach lub innej ważnej okoliczności²⁾. Poprzydzielam do różnych sekcji, a skoncentrowani w Komisji podań i instrukcji Referendarze, mają tu i tam głos stanowczy, którego natomiast w plenum Rady Stanu są zupełnie pozbawieni. Jednym z punktów spornych między Radą Stanu a Królem była kwe-

¹⁾ Dekretem z 4 grudnia 1811 przeznaczył Król, w miejsce ubytych członków wydziału skarbu i finansów, do tejże sekcji Kochanowskiego (dotąd w sekcji wojny) i Badeniego (dotąd w sekcji wewnętrznej). Ob. Akta Rady Stanu loco citato.

²⁾ Brak jest przepisów określających, kto w razie równości głosów rozstrzyga w Komisji Podań i Instrukcji. Wobec zupełnie wyjątkowego charakteru przepisu o głosie Redaktora referenta w sekcji, tutaj przypuścić należy, iż rozstrzygał w myśl ogólnych przepisów przewodniczący, podobnie jak w plenum Rady Stanu. (Art. 7 dekr. o Sądzie kasacyjnym. Art. 30 org. R. Stanu).

52

stya, czy w Sądzie kasacyjnym na wypadek wyłączeń przez strony i ewentualnego braku kompletu, nie należałoby jako wotanta wyjątkowo zawezwać jednego z Referendarzów. Rada Stanu uważała to za możliwe; Król natomiast sprzeciwił się temu ze względów zasadniczych, a Rada w końcu na tym punkcie zmuszona była ustąpić¹⁾.

Uzbrojona w ten sposób w cały aparat pomocniczy z tak uszykowanymi do czynnej pracy składowymi elementami: Prezesem, sześciu Ministrami, dwunastu Radcami i sześciu Referendarzami, mogła wreszcie Rada Stanu przystąpić do integralnego wykonania przyznanych sobie atrybucji.

Czynności Rady Stanu mogą być uszeregowane w sposób następujący:

1) Rada Stanu jako Sąd kasacyjny spełnia nie tylko a) funkcję ściśle kasacyjną wobec wyroków ostatecznych cywilnych i karnych (art. 9—20 i 25—76 dekr. o Sądzie kas.), która stanowi główne jego powołanie; ale nadto w tymże charakterze

b) rozstrzyga kolizje jurysdykcji między sądami kryminalnymi, między sądem kryminalnym a cywilnym lub trybunałem, między sądem wojskowym a kryminalnym lub cywilnym; między urzędnikiem policji wojskowej a urzędnikiem policji cywilnej, albo wreszcie między wydziałami policyjno-poprawczymi lub policyjnymi nie jednemu sądowi kryminalnemu podległymi — a wtedy oznacza ona sąd właściwy. (Art. 22, 77—84);

¹⁾ Ob. protokoły z 19 sierpnia, z 6 października (tamże dekret królewski z 28 września 1809), z 14 października 1809, z 16 marca 1810 (tamże dekret król. z 9 marca), z 23 marca 1810. Natomiast w niebytności Prokuratora przy sądzie kasacyjnym miejsce jego może zastąpić Referendarz Rady Stanu, lecz nie ten, w którego referacie jest sprawa (art. 5 dekr. o Sądzie kas.).

53

c) z powodu legalnego podejrzenia i dla bezpieczeństwa publicznego Sąd kasacyjny na wniesienie prokuratora może odesłać sprawę od jednego sądu kryminalnego do drugiego, tudzież od jednego wydziału apelacyjnego do drugiego (Art. 85—92).

d) w wykonaniu dyscyplinarnej władzy wobec Prezesa, Prokuratora lub Sędziego apelacyjnego albo Sędziego pokoju Sąd kasacyjny może sam z ważnych przyczyn zawiesić ich w urzędowaniu i wezwać do tłumaczenia się (Art. 21); sam też w przypadku popełnienia przez nich występków lub zbrodni w urzędzie odsyła ich do przyzwoitego sądu (Art. 21, 93—100). Złożyć ich z urzędu sam natomiast nie może, a jedynie podać Królowi, by winny z urzędu był złożonym (Art. 21, 101).

e) Sąd kasacyjny corocznie przesyła Królowi wsparte na doświadczeniu uwagi i postrzeżenia względem niedostatku lub niedokładności w prawodawstwie lub względem zmian, jakie stosownie do miejscowego położenia kraju, obyczajów i charakteru okażą się potrzebnymi. Nie jest to w właściwym znaczeniu tego słowa inicjatywa prawodawcza, gdyż ta sprawowana jest przez

Ministrów przy udziale Rady Stanu — ale jedynie zwrócenie uwagi Monarchy na potrzebę akcyi prawodawczej w pewnym wskazanym przez Sąd kasacyjny kierunku. (Art. 24) ¹⁾.

W wykonaniu swoich funkcyj kasacyjnych mógł

¹⁾ Król w dekreście swoim z 28 września 1809 proponował, by w art. 24 dodano wyrazy: »wraz z projektami do prawa, aby zostały wprowadzone do przyszłego Sejmu«. Przeciw temu oświadczyła się Rada Stanu dlatego l-o »że podawanie projektów nie jest atrybucją Sądu kasacyjnego; 2-o że z postrzeżeń i uwag (Sądu kas.) wypaść wprzód powinno uznanie przez Króla Jegomości potrzeby projektu, a potem dopiero zalecenie Ministrowi ułożenia tegoż i wniesienia pod roztrząśnienie Rady Stanu, jak wypływa z przepisów konstytucyjnych«. Ob. protokół z 21 października 1809.

54

Sąd kasacyjny znaleźć się w konflikcie z sądami i trybunałami, a mianowicie tak, iż mimo dwóch decyzji Sądu kasacyjnego zapadłby znowu wyrok po raz trzeci z tych samych powodów, co i dwa pierwsze, do Sądu kas. zaskarżony. Na wypadek tak jawnej i uporczywej sprzeczności między interpretacją prawa przez trzy odmienne sądy z jednej strony, a tłumaczeniem jego przez Sąd kasacyjny z drugiej strony, należało obmyśleć jakiś sposób wyjścia. Zdania w Radzie Stanu objawiły się różne. Podajemy je w tym porządku, w jakim, po zarządzonym kilkakrotnem głosowaniu, po kolei odpadały. Pierwsza odpadła opinia Ministra sprawiedliwości, ażeby trzeci rekurs uczynić niedopuszczalnym, a rzecz wnieść przez Radę Stanu do Sejmu. Druga odrzucona myśl — Linowskiego, by w wypadku tego konfliktu dawanie objaśnienia prawa należało do Rady Stanu w połączeniu z kilku członkami Senatu. Trzecie uchylone zdanie — deputacyi pracującej nad projektem, by prawo to przyznać Senatowi. Czwartą opinią, która uzyskała z trudnością większość, było, za wzorem francuskim, oddać to prawo Królowi, którego deklaracya miała mieć znaczenie wiążące na razie dla sądów, ale na najbliższym Sejmie stać się wnioskiem do prawa, ażeby zasadzie stało się zadość, że autentyczna interpretacya prawa do prawodawcy, to jest do Króla w Sejmie należy. W kontrowersyi, jaka wywiązała się w następstwie między Królem a Radą Stanu, Król dwukrotnie oświadczył się przeciw tej części przepisu, która dotyczyła wniesienia projektu do prawa do Sejmu.

Rada w końcu ustąpiła, a tak Król (Art. 19 dekr. o Sądzie kas.) uzyskał, a raczej sobie zastrzegł przywilej w tym specyjalnym przypadku, — po dokładnem przedstawieniu konfliktu przez Radę Stanu i podaniu przez nią opinii — objaśniania wątpliwego prawa, po czem Sąd kasacyjny już będzie mógł zwrócić się do

55

sądu, by ten stosownie do deklaracyi królewskiej rzecz załatwił ¹⁾.

2) Rada Stanu jako sąd sporny administracyjny, z zastrzeżeniem zatwierdzenia królewskiego, załatwia w drugiej instancyi odwołanie się od decyzji Rad prefekturalnych, jako pierwszej instancyi w rzeczach spornych administracyjnych; rozpatruje dalej skargi na przeciążenie powiatu przez Radę Departamentową; rozstrzyga wreszcie spory wynikłe z kontraktów zawartych przez Ministrów w ogólnych potrzebach krajowych. (Art. 35—87 dekr. org. R. Stanu).

3) Rada Stanu jako rozjemca między władzami administracyjnymi a sądowymi, przekraczającemi właściwy im zakres działania, rozstrzyga, z zastrzeżeniem zatwierdzenia królewskiego, między niemi na skutek protestacyi tej władzy, która mieni się być naruszoną, o ile ostrzeżenie przez nią uczynione pod adresem drugiej nie spowodowało dobrowolnego załatwienia sporu. (Art. 88—99 org. R. St.).

4) Rada Stanu jako organ prawnie niezbędnej kontroli w sprawie wytoczenia procesu karnego przeciw wyższemu urzędnikom administracyi publicznej stanowi, z zastrzeżeniem zatwierdzenia królewskiego, o oddaniu pod Sąd tych urzędników administracyjnych, przez Króla mianowanych, którzy dopuścili się przestępstwa w urzędzie. (Art. 100—113 org. R. St.).

5). Rada Stanu wreszcie jako organ doradczy w sprawach legislacyjnych, czy to sejmowych czy królewskich, spełnia w tym charakterze cały szereg funkcyj, których jej nowa organizacya już nie wylicza, odwołując się do dawniejszych postanowień.

¹⁾ Ob. protokoły z 4 i 5 sierpnia, z 6 i 14 października 1809, (tamże dekret królewski z 28 września 1809), z 16 i 23 marca 1810 (tamże dekret królewski z 9 marca 1810).

56

Oдноśne przepisy organizacyi dotyczą raczej sposobu postępowania ze względu na wytworzone przy Radzie Stanu sekcye poprzednio wspomniane. (Art. 10—34 org. R. St.). W procesie legislacyjnym Rada Stanu zajmuje stanowisko środkowe, nie zaczynając żadnej sprawy, ani jej nie kończąc. Początkowe fazy tego procesu odbywają się poza nią — między Ministrami a Królem, od którego dopiero przychodzą pod jej roztrząśnienie. (Art. 11—12 org. R. Stanu) ¹⁾. Do niej też wpływają podania od Izby obrachunkowej, od Sądu kasacyjnego, od Najwyższej Komisji examinacyjnej. (Art. 34). Przedstawienia, przełożenia, projekty w Radzie Stanu przyjęte realizują się poza nią pod formą dekretów królewskich — albo też czeka je dalsza jeszcze droga, gdy zamierzone jest nowe prawo sejmowe.

Przedstawienie atrybucyj Rady Stanu byłoby niezupełnem, gdyśmy nie dotknęli dwóch jeszcze momentów mających z niemi styczność. Projekt Rady Stanu, wśród spraw przychodzących pod jej roztrząśnienie, zawierał jeszcze raporta Ministrowi przełożenia Rad departamentowych, które miały iść pod obrady sekcyj, a następnie, zaopatrzone uwagami sekcyj co do dopełnienia praw i dekretów królewskich i co do skutków postępowania władz administracyjnych na dobro publiczne, służyć miały za podstawę

¹⁾ Wyjątkowo tylko, w wypadkach nagłych, pod niebytność Króla, Minister mógł podać projekt do Rady Ministrów, i za jej zdaniem, które zastępowało w tym razie upoważnienie królewskie, wnieść go do Rady Stanu (art. 13 org. R. St.). Oдноśne do tej fazy początkowej postępowania legislacyjnego por. kontrowersję w łonie Rady Stanu, gdzie objawiono też zdanie, by nie tylko w tym wypadku, ale i w ogóle ominąć formalność zasięgania woli Króla, skoro i tak ostateczna decyzja w jego rękach spoczywać będzie, a Król lepiej z raportu Rady Stanu, niż z przełożenia ogólnikowego Ministra, osądzi i o potrzebie rzeczy, i o środkach do uskutecznienia onej podanych. Zdanie to się nie utrzymało. Ob. protokoły z 9 i 11 maja 1810.

opinii Rady Stanu do Króla zwróconej. Mimo, że formalnie Rada Stanu o tyle była pokrytą, że o obowiązku Ministrów przesyłania raportów do Króla przez Radę Stanu była już mowa w dekrete o organizacji Ministrów, niemniej dyskusja w łonie Rady Stanu niedwuznacznie wskazała, że Rada Stanu dążyła w ten sposób do uzyskania nie tylko kontroli nad działalnością Ministrów, ale pragnęła stać się tym ośrodkiem władzy rządowej, która daje impuls i utrzymuje harmonię między innymi władzami. »Potrzeba koniecznie, mówiono, aby w hierarchii rządowej był kto taki, coby dawał baczność na wszystkie części i ostrzegał głowę rządu o tem, co dostrzeże zbocznego, a ten obowiązek nie może nikomu właściwiej przypadać, jak władzy poradniczej Króla«. Akceptując pierwszą połowę przytoczonego zdania, Ministrowie zaalarmowani zostali jego konkluzją i, jak zaraz zobaczymy niżej, inny organ upatrzili dla tej władzy rządowej. Nie zdoławszy w Radzie Stanu obronić swojego stanowiska, inną też drogę znaleźli do usunięcia tych niedogodnych im artykułów. Na skutek uwag uczynionych w przytomności Najj. Pana na sesji z d. 13 Czerwca 1810 Rada Stanu wypuściła z projektu trzy inkryminowane artykuły: o komunikowaniu Radzie Stanu raportów przez Ministrów i o odsyłaniu ich do sekcjów (34), o czynieniu postrzeżeń przez Sekcje względem dopełnienia praw i dekretów królewskich (35) i o roztrząsaniu przez sekcje przełożeń Rad Departamentowych (37)¹⁾. Przez usunięcie tych artykułów, nierozwiązaną pozostawiono kwestję, jak mają być traktowane i w jakim celu mają być składane Radzie Stanu raporty Ministrów, którzy mieli sobie nałożony poprzednio ten obowiązek.

Tem mniej znaleźć mogła sobie miejsce w nowej

¹⁾ Ob. protokoły z 11 maja i z 20 czerwca 1810. O stanowisku Rady Ministrów ob. następny rozdział.

organizacji Rady Stanu inna jej atrybucja, którą Rada spełniała niedawno na mocy nadzwyczajnego upoważnienia: rola Rządu krajowego, dla której, czy to na stałe, czy nawet na wypadek nagłego niebezpieczeństwa, konstytucja nie dawała żadnej podstawy, a do której snadniej aspirować mogła współzawodniczka Rady Stanu — Rada Ministrów. Przemilczenie tej kwestyi w dyskusji i w projekcie organizacji Rady Stanu pozostawiało ją otwartą¹⁾; gdy jednak precedens był na korzyść Rady Stanu, usunąć jego działanie można było jedynie w drodze przepisu pozytywnego, składającego tę władzę wyraźnie w inne ręce.

V.

Nowa organizacja Rady Ministrów (dekret z 20 czerwca 1810) i nadzwyczajne pełnomocnictwo dla Rady Ministrów w r. 1812 (dekrety z 26 maja 1812)

W ślad za Radą Stanu, w części pod wpływem słusznej uwagi Matuszewicza (6 marca 1810) o nieuniknionym związku między trzema organizacjami (ob. wyżej str. 44), w części wreszcie i zwłaszcza jako reakcja przeciw aspiracyom Rady Stanu zainicjowanym na jej posiedzeniu z 11 maja 1810 — przystąpiła Rada Ministrów do opracowania projektu swej własnej organizacji. Ostatni motyw wpłynął nie tylko na treść projektu, ale oddziałał też i na sposób jego

¹⁾ Por. refleksję Linowskiego z powodu ewentualnej zmiany konstytucji: »A że potrzebna jest w tym względzie poprawa konstytucji, dowodzi to Radzie doświadczeniem w świeżym przypadku, gdzie Król Jegomość musiał udzielić Radzie takie atrybucje, jakich podług konstytucji nie miała. Minister spraw wewnętrznych uważa, że władza udzielona Radzie jest zupełnie oddzielną od stałych jej atrybucji, wyniknęła tymczasowie z położenia, w jakim się kraj znajdował, i zawsze w potrzebie przydana być może każdemu składowi Rady, chociaż ten powiększony będzie«. Ob. protokół z 25 listopada 1809.

traktowania: pierwotnie, jak to z protokołów Rady Ministrów i Rady Stanu z marca i kwietnia 1810 wynika, zamierzano przez Radę Stanu przeprowadzić projekt powyższy podobnie do wszystkich innych projektów legislacyjnych; gdy jednak tok dyskusji nad projektami organizacji Rady Stanu jasno wskazywał, że tam, gdzie chodzić będzie o ewentualne współzawodnictwo obu instytucji, wniesienie projektu organizacji Rady Ministrów przed Radę Stanu, czyniąc tę ostatnią sędzią we własnej sprawie, nie rokowało projektowi bynajmniej powodzenia, postanowiła Rada Ministrów zwrócić się wprost do Króla i od niego też bezpośrednio — bez zasięgania opinii Rady Stanu — otrzymać nową organizację. Nie tyle Prezes, ile Minister sprawiedliwości Łubiński był intelektualnym sprawcą tak użytego proceduru, jak i całej koncepcji o przyszłej roli Rady Ministrów. Memoryał przezeń czytany

na sesji Rady Ministrów w d. 16 maja 1810 miał do tego stopnia charakter oskarżenia przeciw Radzie Stanu, iż Minister musiał go w następstwie cokolwiek złagodzić. Cel pisma do Króla miał być podwójny: z jednej strony, ostrzedz go przed sankcjonowaniem niektórych przepisów organizacji Rady Stanu, nie dopuścić więc do ich tam wprowadzenia; z drugiej strony, wystawić potrzebę wyposażenia w analogiczne atrybucje raczej Rady Ministrów, a więc ujęcia ich w legislacyjną formę w zamierzonej organizacji tej drugiej Rady. Celom tym służyć miały dwa odrębne położenia, które złożyły się niemiennie w jedno, mające datę 24 maja 1810¹⁾. Zbyt to interesująca karta z historii obu instytucji, by nie udzielić tu miejsca bardziej charakterystycznym z niej wyjątkom:

»Nowy opis Rady Stanu, mając być niezwłocznie W. K. Mości Panu naszemu Miłościwemu przez Radę Stanu podanym,

¹⁾ Ob. w Aktach Rady Stanu X. Warszawskiego Sekcja I Nr 1 D. (Organizacja władz Ministrów) Nr vol. 4.

Rada Ministrów sądzi, iż równą jest potrzebą, aby Mu, obok tegoż, nowa organizacja Rady Ministrów podana została już to dla ścisłego związku, który te Rady, a zatem i ich organizację mają między sobą, już to dla równie niedokładnego w początkach onych opisu.

Acz przekonana Rada Ministrów o potrzebie dopełnienia swojej organizacji, nie sądziła się mocną przedsięwziąć projekt takowy bez wyraźnego rozkazu W. K. Mości. Nie widzi ona bowiem konieczności konstytucyjnej poddania organizacji swojej pod roztrząsanie Rady Stanu, dostrzega nawet przeciwny w konstytucji zamiar: artykuł bowiem 15-ty pod tyt. III. tej że konstytucji mówi tylko o projektach, które podaje każdy Minister w przedmiotach dotyczących się swych wydziałów, co bynajmniej do organizacji Rady Ministrów przystosowanem być nie może, bo ta, w ogólności obejmując wszystkie wydziały, imieniem Rady Ministrów mogła być podana, której to nowości Rada Ministrów bez wyraźnego rozkazu W. K. Mości dopuścić się nie może. Więcej by Radzie Stanu do roztrząsania takowego nadawał prawa art. 86 (konstytucji) gdyby organizacja, jaką się będzie podobało oznaczyć Najj. Panu Radzie Ministrów, mogła być uważana za ustawę stałą, organiczną, a zatem dopełniającą statut konstytucyjny. Lecz kiedy Rada Ministrów jest tylko władzą czasową, mogącą nieegzystować pod bytnością W. K. Mości, lub być tylko do woli Jego zwoływana, nie przekonywa się Rada Ministrów, iżby tak doczesna jej organizacja mogła być umieszczona w rzędzie ustaw dopełniających konstytucję. Sądzi nawet, iżby to było niejako ujmą tej samowolności, jaką masz W. K. Mość, stosownie do ducha konstytucyjnego, zmieniać, ścieśniać, rozszerzać podług okoliczności atrybucje Rady Ministrów, jako związku władzy jego wykonawczej mianowicie potrzebnego podczas niebytności Jego. Wszak, Miłościwy Panie, jak się to widocznie niżej okaże, konstytucja w Rządowym oddziale kładzie Radę Ministrów z prezesem w zastępstwie Vice-króla. Gdyby tedy organizacja takowego zastępstwa, to jest Rady Ministrów, wymagała roztrząsania Rady Stanu, ztąd by wnosić można, iż równie ulegałby temuż udział władzy, który byś W. K. Mość osądził dogodnym Vice-królowi uczynić. Wszelako ten udział równie, jak nominowanie Vice-króla, do upodobania Monarchy jak najwyraźniej konstytucja zostawia. Tak ważne zastanowienia skłoniły Radę Ministrów do proszenia W. K. Mości abys łaskawie te jej zapytania rozwiązać raczył: Czyli jej dozwalał stosownie do niżej wyrażonych dostrzeżeń uformować projekt własnej organizacji i podać go do najwyższej

61

swojej decyzji, czyli wprzód wprowadzić go do Rady Stanu zalecasz?

W r. 1807, kiedy Rada Ministrów wraz z Radą Stanu opisanymi zostały¹⁾, składały się obydwie z jednychże członków, to jest z Ministrów. Nie było innej w ich składzie różnicy, jak ta, iż Referendarze, do pomocy Radzie Stanu dodani, miejsca w Radzie Ministrów nie mieli. Dla tego znikły właściwe cechy Rady Stanu i Rady Ministrów w oczach tych, którzy je obydwie składali; znikła zatem i granica atrybucyj do każdej przynależnych, choć w konstytucji jasnie wskazana. Odtąd więc bardziej dla formy, jak w rzeczy, zrobił się przedział prawie tylko imienny Rady Ministrów od Rady Stanu bardziej dla zadosyćuczynienia słowom, jak myśli konstytucji. W rzeczy dosyć obojętnem zdawało się stanowcze oznaczenie tego, co do Rady Ministrów i co do Rady Stanu należeć miało, kiedy Ministrowie sami w jednej, jak w drugiej, o wszystkim stanowili pod odmiennem tylko Rad nazwiskiem. Taki wystawuje obraz rzeczy dekret ustanawiający Radę Ministrów, w którym zaledwie zlekka są określone granice między Radą Ministrów a Radą Stanu i który nie jest utworzonym na tej pewnej, a z konstytucji wypływającej zasadzie, iż to wszystko, co jest organizacyjnem, jest przedmiotem Rady Stanu; to zaś, co się tyczy wykonawczy, jest udziałem Rady Ministrów.

Dopiero w r. 1808 dodanie konsyliarzów Radzie Stanu²⁾ odkryło tę początkową wadę w organizacji Rad obydwóch i okazało potrzebę ścisłego rozgraniczenia ich atrybucyj. Zdziwili się bowiem nieraz Ministrowie, iż przedmioty wykonawcze, które się zdawały należeć albo tylko do Biura jednego z nich, albo do naradzenia się między sobą Ministrów, szły pod rozprawę Rady Stanu. Dziwiła się nawzajem Rada Stanu, iż roboty jej organiczne wstrzymywanymi bywały przedmiotami wykonawczymi wcale jej obcymi. Stąd strata drogiego czasu i nieporządek, który, z jednej strony, wstrzymywał pośpiech organicznych projektów, z drugiej, władzę wykonawczą w szkodliwą wprawiał niepewność. Dla braku wzwzysk wzmiankowanego rozgraniczenia trafiało się i to, iż Ministrowie niepewni zakresów wykonawczych podawali W. K. Mości projekta do dekretów, które się niekiedy zdawały Radzie Stanu zamykać w sobie części niejako organizacji ogólnej i przechodzić nie tylko atrybucję konstytucyjną i dekretami W. K. Mości nadane w szczególności Ministrom, lecz i w ogólności Radzie

¹⁾ Dekretem z 24 grudnia 1807. ob. wyżej, rozdział I.

²⁾ Dekretem z 12 sierpnia 1808. ob. wyżej rozdział II.

62

Ministrów. Pomyłki takowe, jeśli jakie zaszły, raczysz W. K. Mość przypisać niedokładnemu władz rozgraniczeniu, którego one były skutkiem, i temu w mądrości swojej przy nowym opisie Rady Stanu i Rady Ministrów zaradzić.

Co się tyczy opisów Rady Stanu, ogranicza ją wyraźnie konstytucja w przedstawieniu W. K. Mości organicznych dla całego kraju projektów i tych ustaw, które Sejmowi podawane być mają. Jest ona, podług konstytucji, z jednej strony, Magistraturą deliberacyjną, z drugiej — sądową, w żadnym przypadku do udziału Rządu nieprzypuszczoną. Tytuł II. konstytucji »o Rządzie« najpewniejszą jest tej prawdy skazówką; ustanowiwszy albowiem w art. 6-ym, iż »Rząd jest w osobie Króla« i że »On sprawuje w całej swojej zupełności urzędowanie władzy wykonawczej«, oznacza w dwóch artykułach następnych władzę Jego namiestniczą w Rządzie t. j. Vice-króla lub Rady Ministrów, i na nich artykuł o Rządzie zamyka, nie warując nawet w żadnym przypuszczeniu do Rządu i wykonawczy innej jakiej władzy, a zatem wyłączając je od nich na zawsze. Jest tedy wedle brzmienia konstytucji sama tylko Rada Ministrów, mianowicie podczas niebytności W. K. Mości i gdy Mu się nominować Vice-króla nie zdaje, namiestniczą jego rządową władzą. Ona się albowiem składa z tych Ministrów, którym W. K. Mość powierzasz różne rządowej administracji i wykonawczy gałęzie. W zbiorze więc ona swoim nosi szanowną postać namiestnictwa W. K. Mości i w niej się koncentruje władza jego wykonawcza.

(Tu przełożenie przywodzi art 8, 12 i 13 konstytucji, które się ściągają do Rady Ministrów).

»Stosownie do tego, co się rzekło wyżej... artykuł 8 jawnie dowodzi, iż Rada Ministrów pod naczelnictwem Prezesa swojego zastępuje Vice-króla w wydziale wykonawczym. Więc to wszystko, co podług art. 12 Vice-Król z każdym z osobna Ministrem ułatwiać może, to wszystko pod niebycie Vice-króla do Rady Ministrów przechodzić powinno, co wyraźnie art. 13 popiera.

Ztąd wypada, iż w rzeczach wykonawczych nie stanowiącego ani organizacyjnego podawać W. K. Mości ani ogłaszać publiczności Ministrowie nie powinni, coby wprzód Radzie Ministrów od nich komunikowanem i przez nią roztrząsanem nie było, a potem pod najwyższe zdanie W. K. Mości podanem — wyjąwszy przypadki nagłego zarządzenia wymagające, w których zdaje się, iżby mogła Rada Ministrów być upoważniona od W. K. Mości do przedsięwzięcia, w nieprzytomności Jego, zaradczych środków, co się z daję być jej właściwszem, jako namiestniczej rządowej władzy W. K. Mości,

63

aniżeli Radzie Stanu, według rozdziału II konstytucji od rządowego wpływu zupełnie wyłączonej.

Do niej więc Ministrowie udawać się w każdym wypadku powinni, ile razy rzecz... wychodzi z trybu wykonawczy prawem ustanowionej i zwyczajnej, a to stosownie do tych słów konstytucji (art. 8): »Interesa rozmaitych Ministrów będą roztrząsane na Radzie, a potem podane Królowi do potwierdzenia«. Gdyby, jak dotąd, te słowa konstytucji branymi były w tym sensie, iż Minister poddaje pod rozprawę Rady

Ministrów to tylko, w czym jaką trudność znajdując szuka jej światła lub pomocy, przypadkową tylko byłaby czynność Rady Ministrów, a zatem nie byłoby żadnego w Radzie związku mianowicie pod nieprzytomność W. K. Mości. Każdy Minister czyniąc osobno, wypadałoby, iżby często czynił przeciwnie urządzeniom którego z kolegów swoich, sobie nieznanym. Prefektowie... od (Ministrów) prosto odbierając rozkazy, odbierać by je mogli często niezgodne, przeciwne, albo jedne drugie niszczące, gdyby wszelkie nowe urządzenia od Ministrów wychodzące wprzód w Radzie Ministrów roztrząsanymi nie były i tam nie zachodziło zupełne o nich porozumienie się.

Dla dochowania we wszystkim ducha związku i jednności, również projektu organicznego, które Ministrowie Radzie Stanu podają, wprzód rozważaniami w Radzie Ministrów być by powinny.

.... Wiedzieć Rada Ministrów o wszystkim powinna, gdyby też nie dla czego innego, jak dla zdania dokładnej sprawy Monarsze, a jakież wiedzieć ma Rada Ministrów, jeśli jej nie będą obowiązani Ministrowie zdawać raporta i sprawę ze wszelkich czynności swoich . . . Rada Ministrów mocną być powinna zapytać się każdego Ministra w szczególności o to co się jej tylko będzie zdawało do rozpoznania i do przedstawienia J. K. Mości potrzebnym w jego wydziale w tem wszystkim co ma związek z ogólną administracją krajową.

Szczególniejszem zaś by jej baczenie być powinno nad wykonaniem dekretów królewskich, które acz sobie mają polecone Ministrowie względnie swych wydziałów, wszelako jaki jest postęp egzekucji, jakie skutki, jakie przeszkody, na koniec, jakie wady i na nie lekarstwo, wszystko by to być powinno rozważonem w Radzie Ministrów równie dla dokładnego rzeczy tych przedstawienia Najj. Panu, jak dla nadania sprężystości i pośpiechu egzekucji pilnem i ciągiem nad nią czuwaniem.

Memoryały, od partykularnych podawane, napró-

64

źnie czas Radzie Stanu zabierają, która je zwykle do Ministrów odsyła. Będąc one z natury swojej przedmiotem władzy egzekucyjnej, prosto by do Rady Ministrów iść powinny, gdzieby się o nich Ministrowie porozumiewali skuteczniej, jak przez onych osobną komunikację temu lub tamtemu Ministrówi od Rady Stanu czynioną. Łatwiej od niej może] Rada Ministrów przekonać się, czy rzeczony memoriały zasługują, lub nie, na względy, obmyśleć ku temu środki, a zatem skuteczniejszą i prędszą wydawać na nie rezolucję, niż ją dotąd zyskują.

Równie, lub więcej dogadzałoby porządkowi, gdyby skargi wszelkie, nawet i te, co by na samych Ministrów zająć mogły, podawanymi najprzód były Radzie Ministrów. W niej bowiem wolniejsze i spokojniejsze mieliby pole Ministrowie, jak w Radzie Stanu, wytłomaczenia się z niesłusznych zarzutów, zarządzenia złemu, któreby niewiadomości lub niedostrzeżenia się skutkiem było; w niej mniej głośnie, jak w Radzie Stanu, byłyby doniesienia o potrzebie powściągnięcia wykroczeń i podane ku temu środki pod najwyższą Najj. Pana decyzję. W ogólności, nakazanie zanoszenia skarg do Rady Ministrów nie sprzeciwiałoby się bynajmniej, owszem, dogadzałoby oddaniu pod sąd agentów publicznych, które konstytucja Radzie Stanu przyznała. Jedynie bowiem za zaskarżeniem którego z Ministrów lub za rozkazem W. K. Mości decydować ona ma o takowym pod Sąd oddaniu, do którego, zdaje się, iż rozstrząsanie skarg wszelkich przeciw agentom publicznym na Radzie Ministrów najprzyzwoitszem byłoby przygotowaniem, wyświecając postęпки oskarżonego urzędnika do stopnia oczywistości potrzebnej, by się W. K. Mość przekonał, iż są powody wskazania go Radzie Stanu, jako zasługującego być pod sąd oddanym. Przeciwnie, gdyby skargi na agentów administracji publicznej szły prosto do Rady Stanu, wynikłoby stąd, iżby sama Rada Stanu przygotowywała oskarżenia i W. K. Mości podawała, o których ważności decydować by jej potem przychodziło, i słusznie w podobnych przypadkach wraz za sędziego i stronę uważaną być by mogła.

W tym rzeczy porządku, jaki Rada Ministrów dla siebie wedle ducha konstytucyjnego zamierza i w niniejszem przełożeniu Najj. Panu przedstawia, zdaje się zbyt jasną potrzeba, iżby przełożenia Rad Departamentowych komunikowanymi jej były — by się nad tem rozwodzić miała. Jest to bowiem jedno z ogniw stanowiących jedność egzekucyjnego łańcucha.

Równie się jej z porządku i to jasnem być wydaje, że wszystkie odezwy władz zagranicznych, które się zwykle czynią do Rady Stanu, w niebytności W. K. Mo-

65

ści, do Rady Ministrów czynionymi być by powinny. Rzecz ta, choć się mniej znaczącą wydaje, jest jednakowo ważną równie albowiem, a czasem i więcej, opinia do form przywiązuje się jak do istoty rzeczy, a pozór reprezentacji Rządowej utrzymuje fałszywe mniemanie o wpływie do niego.

Zdaje się, nakoniec, Najj. Panie, iż przy nowym Rady Ministrów opisie art. 1 dekretu, stanowiącego ją pod dniem 24 grudnia 1807, uchylonym być powinien. Artykuł ten chce mieć, iżby Rada Ministrów wtenczas tylko odbywała swoje posiedzenia, kiedy Król jest nieprzytomnym lub kiedy nie mianował Vice-króla. Artykuł ten bynajmniej wedle konstytucji nie jest koniecznym, a miałby swoje niedogodności, gdyby się W. K. Mości nominować Vice-króla podobało...

Jedną się już tylko Radzie Ministrów zostaje uwaga do podania W. K. Mości, to jest, iż gdy się jej codziennie pomnażają i pomnażać będą prace, potrzebuje w nich znaczniejszej, jak dotąd miała, pomocy. Delikatną i zastanowienia potrzebującą zdaje się ta kwestya, czy może jaka w jej łonie być jej pomoc dodaną? Lecz to jest zbyt jasnem, iż kancelarya Rady Stanu, która dotąd wspólna obiem Radom była, za otworzeniem Sądu kasacyjnego i spornego tak się tem powiększeniem pracy obciążoną znajdzie, iż ciężko jej będzie wszystkiemu wydołać. Zdaje się więc rzeczą nieodbitą oddział osobny w kancelaryi Rady Stanu dla Rady Ministrów przeznaczyć.

Działo się w Warszawie na sesyi d. 24 maja 1810«.

Bez względu na to, czy petita Rady Ministrów zgadzają się, czy nie, z konstytucją — (kwestya ta o tyle jest dla nas obojętną, że nawet w wypadku niezupełnej ich zgodności, raczej należało konstytucję poprawić i uzupełnić w duchu potrzeb krajowych, niż

znosić jej niedogodności w imię fałszywej doktryny o niezmienności konstytucji) — wydają się one nam na ogół słuszne tak w ich części negatywnej przeciw Radzie Stanu, jak i w części pozytywnej — pro domo sua. Jednak tylko na ogół, ale nie bezwzględnie: Rada Ministrów, dążąc do tego, by stać się Rządem namiestniczym krajowym, posunęła się w swoim przełożeniu tak daleko, iż wydziedziczyć niejako chciała Radę Stanu z funkcji kontrolującej, którą ta właśnie w nowym składzie z korzyścią dla kraju spełniać mogła

66

i spełniać była powinna. Nie było powodu, ażeby wieczne milczenie w sprawach ogólnej administracji nakazywać ciału, które było na on czas urzędowem wcieleniem rozumu Stanu i pewną przeciwwagą jednostronności Ministrów. Nie było też powodu, dla czego do Rady Stanu nie miał być dochodzić głos skargi czy to Rad Departamentowych, czy też obywateli, zwróconej przeciw administracji lub jej agentowi. Jeżeli, jak podniesiono, Rada Stanu, miała stać się stroną i sędzią zarazem, czy nie w wyższym stopniu należałoby też stwierdzić co do Rady Ministrów?

Odpowiedzią króla na przełożenie z 24 maja 1810 był dekret z 4 czerwca 1810, nie zdradzający wielkiego entuzjazmu dla zamierzonej reformy. »Odebraliśmy od Rady Ministrów jej przełożenie i zasięgnięcie naszej woli na dozwoleństwo podania Nam

projektu do organizacji swej Rady. Lubo sędziemy, że statut konstytucyjny jasno wskazuje zasady działania Rady Ministrów, a dekret Nasz pod d. 24 grudnia 1807 je obejmuje, przecież chętnie przyjmujemy wystawiać się Nam mające myśli od Rady Ministrów co do jej wewnętrznego urządzenia, jej postępowania i wspólnego porozumiewania się względem postrzeżeń w przedmiotach ogólnej lub wydziałowej administracji dotyczących się, oraz projektów w tym zamiarze podawać się Nam mających i względem wykonywania naszych dekretów zapadłych¹⁾».

W dziewięć dni projekt był gotów, a to na podstawie fuzji i opracowania trzech poprzednio złożonych projektów i w dniu 16 czerwca dzieło wspólne Prezesa Rady i Ministra sprawiedliwości odeszło do Króla. W cztery dni później Król podpisał w Warszawie Dekret z 20 czerwca 1810 o Radzie Ministrów.

¹⁾ Por. protokół Rady Ministrów z 7 czerwca 1810 obejmujący streszczenie tegoż dekretu w Dzienniku Praw nieogłoszonego.

67

Ażeby zdać sobie sprawę z dystansu, jaki dzieli to, czego pragnęła Rada Ministrów, od tego, na co Król się zgodził, podajemy tu brzmienie projektu¹⁾ i dekretu²⁾.

Projekt Rady Ministrów z 16 czerwca 1810.

Dekret królewski z 20 czerwca 1810.

Frederyk August etc.

Pod niebytność Naszą w Xięstwie Warszawskim chcąc zostawić Ministrom Naszym pewne postępowania środki, dodając do ustawy, dekretem Naszym 24 grudnia 1807 r. datowanym oznaczonej, obszerniejsze przepisy, postanowiliśmy i postanawiamy:

Art. 1.

W czasie niebytności Naszej w Xięstwie Warszawskim, jeżeli mianowanym przez Nas nie zostanie Vice-król, Rada Ministrów pod prezydencją mianowanego przez Nas Prezesa, stosownie do 8-go Art. Konstytucji rozstrząsać będzie interesa rozmaitych Ministeriów.

[Przepisu tej treści nie było].

Pod niebytność Naszą w Xięstwie Warszawskim chcąc zostawić

Naszym Ministrom pewne postępowania środki, dodając do ustawy, dekretem Naszym 24 grudnia 1807 r. datowanym oznaczonej następujące przepisy, postanowiliśmy i postanawiamy:

Art. 1.

W czasie niebytności Naszej w Xięstwie Warszawskim interesa rozmaitych Ministeriów, które mają być przedstawiane do Naszego potwierdzenia, będą rozstrzāsane w Radzie Ministrów.

Art. 2.

Wyłączamy od tych interesów dotyczące się:

a) Naczelnictwo wojska i nominacje na stopnie wojskowe;

¹⁾ Ob. w Aktach Rady Stanu X. Warsz. Sekcja I Nr 1 D. Organ. Władz Ministrów Nr vol. 4.

²⁾ Ob. w Aktach Rady Ministrów X. Warsz. Sekcja I Nr 1 B. Nr vol. 2. Nieogłoszony w Dzienniku Praw.

68

Art. 2.

[Minister każdy obowiązany jest komunikować Radzie Ministrów wszelkie urządzenia organizacyjne wykonawcze, w skutku ustaw organicznych przez Nas potwierdzonych pochodzące, pierwiej, nim one do Wydziału wprowadzone zostaną — a to końcem naradzenia się wzajemnego nad zachowaniem stosunków z ogólną administracją krajową związek mających].

Art. 3.

Minister, dostrzegający w administracji innego Wydziału sprzeczności z zasadami dla jego wydziału przez konstytucję, prawa sejmowe lub Naszą królewską wolą postanowionymi, winien znieść się z Ministrem Wydziału, którego rzecz się tyczy, a gdyby przedmiot przez wzajemne porozumienie nie mógł być załatwionym, winien wnieść do Rady Ministrów, która go rozstrząśnie i wraz z swemi uwagami przesła do Naszej decyzji.

Art. 4.

Prezes Rady Ministrów obowiązany jest czuwać nad jednością ogólną administracji i zgodnością wszystkich z so-

b) Przedstawienia na nominacje do urzędów;
c) Raporta tajemne policyi.

[Skreślony].

Art. 3.

Minister, dostrzegający w administracji innego Ministerium sprzeczności z zasadami dla jego wydziału przez konstytucję, prawa Sejmowe lub Naszą królewską wolą postanowionymi, winien znieść się z Ministrem, którego rzecz się tyczy, a gdyby przedmiot przez wzajemne porozumienie się nie mógł być załatwionym, winien wnieść do Rady Ministrów, która go rozstrząśnie i wraz z protokołem sesji przesła do Naszej decyzji.

Art. 4.

Prezesowi Rady Ministrów wolno będzie dostrzeżone przez siebie niezgodności między administracjami Ministe-

69

ba wydziałów. Dostrzeżone przez siebie niezgodności winien wnieść na Radę Ministrów, a na wezwanie Prezesa każdy Minister winien w Radzie Ministrów wszelkie od niego żądane dać objaśnienia.

Art. 5.

[Przedmioty dotyczące się którego z Wydziałów, gdy będą potrzebowały dyplomatycznego przez Gabinet Zagranicznych Interesów traktowania, wnoszonymi być powinny przez Ministra wydziałowego do Rady Ministrów i tamże rozstrząsanymi].

Art. 6.

Protokoły Rad Departamentowych rozstrząsanymi będą w Radzie Ministrów, a potym Nam przysyłanymi wraz z uwagami Rady.

Raporta i rachunki kwartalne Ministrów teje Radzie będą

riów wnieść na Radę Ministrów, a na wezwanie Prezesa każdy Minister winien w Radzie Ministrów wszelkie od niego żądane dać objaśnienia.

[Skreślony].

Art. 5.

Protokoły Rad Departamentowych rozstrząsanymi będą w Radzie Ministrów, a potym Nam przysyłanymi.

Raporta i rachunki kwartalne Ministrów teje Radzie będą

komunikowanymi.

Art. 7.

[Prezes Rady Ministrów w szczególności jest obowiązany te wydziałowe raporta i rachunki, tudzież Rad Departamentowych przełożenia przejrzeć, a przy takowem ich roztrząsaniu poczynione uwagi biegu ogólnej administracji się tyczące winien jest wnieść na Radę Ministrów].

[Skreślony].

70

Art. 8.

[Rada Ministrów wydawać, ani stanowić nie może żadnych urzędzeń, lecz jedynie czuwa nad exekucją praw i urzędzeń, tudzież nad stosownością, porządkiem i zgodnością środków wykonacyjnych przez różnych Ministrów przedsięwziętych. — Wszelkie przedmioty roztrąsane w Radzie Ministrów będą przesyłanymi do Naszej decyzji, a nastąpiona nad wniesionym przedmiotem w Radzie Ministrów dyskusja przyłączoną będzie do mającego Nam być uczynionym podania].

[Skreślony].

Art. 9.

Skoro będzie wniesionym do Rady Ministrów interes tak naglej potrzebujący decyzji, iż przez zwłeczenie jego niepowetowana by dla kraju wypadła szkoda, wtenczas Rada Ministrów większością głosów uznaje jego nagłość, roztrząsa zaradcze środki, podaje je Ministrowi Wydziałowemu, który przecież sam i na własną Nam Królowi odpowiedzialność przedsięwzięcie to, co koniecznym być uzna, nie stanowiąc w żadnej kategorii mogącej być spóźnioną aż do powzięcia wyraźnej Naszej woli.

Art. 6.

Skoro będzie wniesionym do Rady Ministrów interes, tak naglej potrzebujący decyzji, iż przez zwłeczenie jego niepowetowana dla kraju wypadłaby szkoda, w ten czas Rada Ministrów roztrząśnie jego nagłość i zaradcze środki. Minister przecież sam i na własną Nam Królowi odpowiedzialność przedsięwzięcie to, co koniecznym być uzna, nie stanowiąc w żadnej kategorii mogącej być spóźnioną aż do powzięcia wyraźnej Naszej woli.

Art. 10 projektu = Art. 7 dekretu.

Archiwum Rady Ministrów ma być składem wszystkich praw i dekretów w ciągu wykonania będących, tyczących tak administra-

71

cyi ogólnej krajowej, jakoteż szczególnych jej wydziałów. Dlatego chcemy, aby wszelkie odtąd wychodzące dekreta Prezesowi Rady Ministrów były komunikowanymi.

Art. 11 projektu = Art. 8 dekretu.

Utrzymywany będzie w Archiwum Rady Ministrów osobny dziennik wykonacyjny, w którym zapisywana będzie data przyjęcia naszych dekretów, oraz ciąglej ich reprodukcji przez Prezesa na Radzie Ministrów potąd, pokąd wyeksekwowanymi nie będą.

Art. 12.

[Rada Ministrów czuwa nad tem, aby wszelka władza administracji publicznej miała dla siebie przepisy. Na jej sesjach Prezes wraz z Ministrami układają się względem porządku, w jakim projekta do praw i urzędzeń z względu na ich potrzebę i nagłość mają być podawanymi Radzie Stanu pod jej dyskusję. W tym celu każdy projekt do praw i urzędzeń, nim do Rady Stanu będzie wniesionym, powinien być przedstawionym Nam Królowi, a pod niebytność Naszą w X. Warszawskiem Radzie Ministrów].

[Skreślony].

Art. 13.

[Rada Ministrów zastanowi się jedynie nad ogólnym związkiem projektu podanego przez Wydziałowego Ministra z planem administracji innych Wydziałów, a gdy tego znajdzie potrzebę, stosowne wnoszącemu Ministrowi uczyni uwagi i takowe w protokole Rady Ministrów zanotuje].

[Skreślony].

72

Art. 14.

[Ponieważ Prefekci są obowiązani do wykonania rozkazów wszystkich Ministrów, a przeto w przypadkach przewinienia w Wydziale jednego aż do zasuspendowania od urzędu kwalifikującego się nie mogą być bez wiadomości wszystkich Ministrów suspendowanymi, przeto żądanie suspensy Prefekta ma być podawane do Rady Ministrów i za uznaniem Rady Ministrów Minister Spraw Wewnętrznych winien je uskutecznić].

[Skreślony].

Art. 15 projektu = Art. 9 dekretu.

W Radzie Ministrów utrzymywany będzie protokół i ten ciągle Nam przesyłany. Zapisane w nim porozumienia się Ministrów względem przedmiotów wykonacyjnych, do których różne Ministeria wpływają, zastępować będą korespondencję różnych pomiędzy sobą Ministeriów, a wypis z takowego protokołu dostatecznym będzie dowodem zaszłej pomiędzy Ministrami umowy.

Art. 16 projektu = Art. 10 dekretu.

Rada Ministrów ma mieć oddzielną kancelaryę, na którą fundusz z przepisaniem etatu wyznaczamy. Wykonanie tej Naszej Woli Radzie Ministrów zalecamy.

Bilans otrzymany w skutek porównania obu tych dokumentów nie przedstawiał się dla Rady Ministrów zbyt korzystnie. Król skreślił z projektu najskromniejsze nawet przepisy, które mogły były stać się punktem wyjścia na drodze ku zasadzie

kolegialności Rady Ministrów. Wszelkie »uwagi« tej Rady, »opinie«, »uznanie« skrzętnie zostały w dekrete usunięte. Po raz wtóry więc Król, podobnie jak w grudniu 1807, utrzymał organizację Rady Ministrów na poziomie tej bezbarwności i bezkształtności, jaką jej zapewniała kon-

73

stytucja. Artykułem 2-gim, dotyczącym spraw wojskowych, nominacji i raportów tajemnych policyi, uszczuplił nawet formalnie kompetencję Rady. Do zysków politycznych natomiast policzyć należy:

1° Procedurę obmyśloną w art. 3-cim, 4-tym i 9-tym w celu usunięcia niezgodności i sprzeczności między Ministeryami.

2° Osobne archiwum Rady Ministrów, (Art. 7—8) w którym też odtąd mieszczą się osobne Akta Rady Ministrów z epoki po 20 czerwca 1810, gdy do epoki poprzedniej odnoszące się Akta Rady Ministrów spoczywają w Aktach Rady Stanu ¹⁾).

3° Osobną kancelaryę dla Rady Ministrów ²⁾. (Art. 10).

4° Obowiązek Ministrów komunikowania Radzie raportów i rachunków kwartalnych. (Art. 5).

5° Możliwość roztrząsania w Radzie protokołów Rad Departamentowych (Art. 5).

6° Wreszcie możliwość roztrząsania nagłości i zaradczych środków w wypadkach szybkiej potrzebujących decyzji. (Art. 6).

Artykuł ten przypominający nadzwyczajne pełnomocnictwo udzielone Radzie Stanu dekretem z 25 marca 1809 (ob. wyżej, rozdział III), różnił się od tamtego tem, że akcentował jeszcze silniej wyjątkowe rozszerzenie władzy i odpowiedzialności Ministra, a osłabiał w stosunku do Rady Stanu, energię Rady Ministrów, nie pozwalając jej nawet powzięcia uchwały, czy wyrażenia opinii, która w dekrete z 1809 miała pewne znaczenie wiążące. Niemniej artykuł 6 o tyle był cennym na ra-

¹⁾ Por. Protokół Rady Ministrów z 14 lipca 1810.

²⁾ Por. dekrety z 11 lipca i 29 sierpnia 1810 w sprawie oznaczenia etatu i Protokoły Rady Ministrów z 28 czerwca, 27 lipca, 4 i 14 sierpnia i 7 września 1810. Organizacja kancelarii Rady Ministrów nosi datę 6 marca 1811 — ob. Akta Rady Ministrów Sekcja I-B Nr. vol. 2.

74

zie nabytkiem, że wogóle wszedł — choć na prawach przepisu wyjątkowego — do nowej organizacji Rady Ministrów; że tem samem wykluczał w przyszłości ponowne pełnomocnictwa dla Rady Stanu; że raczej torował drogę dla analogicznego pełnomocnictwa na korzyść Rady Ministrów; że wreszcie termin »nagłości« był bardzo elastycznym, a przez to otwierał drogę do różnych interpretacji, z których Rada Ministrów ewentualnie korzystać mogła.

Niezrażona niepowodzeniem nie złożyła ona bynajmniej broni, ale, silnie przeświadczona o potrzebie zbudowania namiestniczej władzy krajowej, próbowała jeszcze kilkakrotnie coś zyskać na gruncie poszczególnych kwestyi.

W zakresie stosunków z obcemi państwami nie poszła wprawdzie Rada za wnioskiem Ministra Skarbu, który proponował, by w przypadkach, gdzie żądanie Rezydenta francuskiego będzie natury nagłej, odnośny Minister komunikował je Radzie, a Prezes z jej opinii dawałby w imieniu Króla upoważnienie Ministrowi do odpowiedzi i decyzji, raport zaś natychmiast przysyłał J. K. Mości. Ograniczyła się do zapytania i prośby do Króla o wydanie rozkazu Ministrom, jak się zachować mają w przypadku takich żądań od P. Rezydenta, którychby uskutecznienie nagłone było ¹⁾. Odpowiedzi na to przełożenie Rady z 20 lipca 1810 nie znaleźliśmy. Natomiast w innej materii wydany dekret z tej epoki (z 16 lipca 1810) zaleca w ogólności, aby Ministrowie w zdarzeniach dotyczących się stosunków z państwami obcemi nie przedsięwzięli żadnych urządzeń, nawet sposobem odwetu, bez zasięgnięcia wyraźnej woli J. K. Mości ²⁾.

¹⁾ Ob. Protokoły Rady Ministrów z 17 i 20 lipca 1810.

²⁾ Ob. Protokół R. Min. z 27 lipca 1810. Porównaj dekrety z 27 grudnia 1810, 9 lutego i 6 marca 1811 w sprawie uprawnień Ministrów odnośnie do bezpośrednich komunikacji władz Księstwa z władzami austriackimi i rosyjskimi w interesach bieżących. Ob. protokoły R. M. z 4, 11, 15 stycznia, 17 lutego i 15 marca 1811.

75

Skuteczniejszymi były starania Rady w sprawie suspendowania Prefektów. Przepisów wyraźnie wskazujących, komu przysługuje prawo zawieszenia Prefekta w urzędzie, nie było. Rada, uznając, że prawo to winno przysługiwać Królowi, niemniej uczyniła przełożenie, by w wypadkach nagłych mocną była to czynić Rada Ministrów przez Ministra Spraw Wewnętrznych za jej opinią ¹⁾. Dekret z 29 sierpnia 1810 nie przyznał wprawdzie tego prawa Radzie Ministrów, ale rozciągnął na ten przypadek działanie Art. 6-go dekretu z 20 czerwca 1810 ²⁾.

Wiosną roku 1811, wobec obawy grożącej wojny, zwróciła się Rada Ministrów z prośbą do Króla »o upoważnienie jej — bez wyszczególnienia przedmiotów, gdyż niepodobna jest przewidzieć wszystkich, ale w sposobie ogólnym — do użycia wszelkich środków, jakie z wypadku nagłych okoliczności uzna też Rada za konieczne, wkładając przy tem na nią ścisłą odpowiedzialność. W zdaniu tem powodowana była Rada uwagami Ks. Ministra Wojny, który przełożył, iż lubo przewidzieć tego nie może, co tylko jest rzeczą gabinetów, czyli wojna wybuchnie w tym czasie, lub nie, to jednak z rozłożenia wojska ościennego wyrachować się daje, że na przypadek zerwania pokoju, czterdzieści jego tysięcy jako przednia straż we dwóch dniach stanąć by mogła przed Serockiem i nie wątpi, że gdyby istotnie przyszło do wojny, cała siła przeszło ośmdziesiąt tysięcy ościennie zgromadzona wpa-

¹⁾ Ob. Protokoły z 28 lipca i 4 sierpnia 1810.

²⁾ Ob. Protokół z 7 września 1810: »W zdarzeniu objętym w § 6 dekretu 20 czerwca r. b. prawidła postępowania dla Rady Ministrów oznaczającego, Minister Spraw Wewnętrznych podług przepisu tegoż paragrafu postąpi«.

76

dłaby z gwałtownym popędem na kraj Księstwa. Może być, że ta burza rozejdzie się spokojnie; zawsze jednak w tak nadzwyczajnym stanie okoliczności potrzeba być gotowym na wszelkie przypadki. Rada po rozważnem naradzeniu się osądziła, iż uchyliłaby obowiązkom i stała się winną przed Królem, gdyby Mu nie przełożyła tak zagrożonego stanu rzeczy i w oddaleniu,

w jakim się znajduje, nie upraszała wcześniej o udział potrzebnej mocy do działania nadzwyczajnie w gwałtownych przypadkach»¹⁾).

Na powyższe przełożenie Rady z 28 marca 1811, odpowiedział Król dekretem z 3 kwietnia 1811²⁾, w którym wyraził życzenie, by mu najprzód były podane od trzech Ministrów (Spraw Wewnętrznych, Wojny i Skarbu) dokładne i wyszczególniające raporta, jakiego rodzaju nadzwyczajne środki, sądzą oni, że do użycia stać się mogą koniecznie potrzebnymi. W sprawie ogólnej sytuacji zauważył, iż nie mając żadnej dotąd przyczyny obawiania się, aby stan pokoju miał być zerwanym, najściślej zaleca Radzie i każdemu z Ministrów chronienie się takich kroków i przedsięwzięć, któreby mieć mogły postać demonstracji. Na wypadek wreszcie wkroczenia obcego wojska do kraju przypomniał im artykuł 6 dekretu z 20 czerwca 1810, do którego stosować się mają.

Trzej Ministrowie wywiązali się z poleconego im zadania, adresując swe raporty prosto do Króla; ale w dyskusji nad ostatnim wyrazem woli królewskiej poruszono w Radzie i ten moment, że dekret z 20 czerwca 1810 (wraz z jego artykułem 6) nie był ogłoszonym, że tem samem Ministrom trudno by było wobec publiczności czynić zeń użytek i liczyć na posłu-

¹⁾ Ob. Protokoły R. Min. z 26 i 28 marca 1811.

²⁾ Ob. Protokół R. M. z 8 kwietnia i Akta Rady Ministrów N. vol. 17.

77

szeństwo »tembardziej że już doświadczeniem w czasie przeszłej wojny jest uprzedzona, gdzie, nie szczególne członki, lecz Rada (Stanu) wydawała uchwały i rozmaite urządzenia«.

W celu usunięcia tych formalnych skrupułów nadesłał Król w pierwszych dniach maja nie jeden, ale dwa naraz dekrety: pierwszy z datą 25 kwietnia 1811, w którym zaznacza »iż nie byłoby przyzwoitem podawać do powszechnej wiadomości zupełny nasz dekret pod d. 20 czerwca 1810 przepisujący Radzie Ministrów prawidła postępowania«. W to miejsce Król przesyła inny dekret, opatrzony datą 10 września 1810 — a więc spoczywający od siedmiu miesięcy w Sekretaryacie Stanu — a będący niczem innym, jak parafrazą artykułu 6-go, sporządzoną dla użytku publiczności i przeznaczoną do publikacji, choć i co do tego dekretu oświadcza Król, iż »nie ma zostać w Dzienniku praw umieszczony i do ogłoszenia podany, jak na razie, gdy okoliczności i potrzeba wymienione w przełożeniu Rady Min. z 28 marca wskażą nagłość użycia nadzwyczajnych środków, którychby zwłoka niepowetowaną krajowi szkodą zagrażała«¹⁾).

Epilogiem tej uciążliwej ewolucji, zakończeniem właściwie okresu konstytucyjnego Księstwa Warszawskiego, a wstępem do epoki przejściowej — w przyszłość nieznanej — do epoki Sejmu nadzwyczajnego z r. 1812 i konfederacji generalnej Królestwa Polskiego, są trzy dekrety majowe z r. 1812, które tu podajemy dla pamięci:

¹⁾ Oba dekrety w Aktach Rady Ministrów Nr. vol. 17. Por. Protokół R. M. z 3 maja 1811. Różnica między dekretem ad hoc sporządzonym z 10 września 1810, a art. 6 dekretu z 20 czerwca 1810 polegała na dodaniu wyrazów, iż Minister, wydający rozrządzenia, umieści w nich na czele, i że następują po rozważeniu w Radzie Ministrów.

78

a) Pierwszy dekret z Drezna z 26 maja 1812, mocą którego Król — zważywszy nadzwyczajne okoliczności i wielkie przeznaczenie Narodowi rokujące; uznając potrzebę ustanowienia w Warszawie władzy centralnej opatrzonej mocą potrzebną do przedsięwzięcia najspieszniejszych i najrozciąglejszych środków pod Jego niebytność; mając wreszcie zupełne zaufanie w wierności i roztropności Członków Rady Ministrów, w ich poświęceniu się dla Króla i dla ojczyzny, — powierza tejże Radzie władzę z konstytucji Królowi przysługującą z prawem nominowania i zawieszania urzędników publicznych, z wyjątkiem Ministrów, i bez prawa naruszania sądownictwa.

b) Drugim dekretem z Drezna z 26 maja 1812 określa Król formę uchwał Rady Ministrów wydawanych z mocy poprzedniego dekretu, a mianowicie, iż na początku ma być wymieniony Król, jak zwykle w dekretach królewskich, a następnie: »Rada Ministrów, z władzy sobie udzielonej dekretem 26 maja 1812, uchwała itd.« poczem podpis Prezydującego w Radzie Ministrów.

c) Trzecim wreszcie dekretem z Drezna z 27 maja 1812 zaleca Król, by ogłoszenie i wykonywanie dekretu z 26 maja 1812, przez który udzielił nadzwyczajnej władzy Radzie Ministrów, zostało wstrzymane do dnia 8 czerwca 1812 r.¹⁾.

¹⁾ Wszystkie trzy dekrety w Aktach Rady Ministrów Nr. vol. 17. Z nich pierwszy został umieszczony w Dzienniku Praw. IY str. 327 — 329 z datą ogłoszenia 8 czerwca 1812. — Przykład uchwały Rady Ministrów w tym nowym charakterze ob. w Dzienniku Praw IV. 403-406, 419 — 420. Nie wykluczały one równoległe ukazujących się dekretów królewskich w zwykłej formie.