

Lech Mażewski

NAMIESTNIK KRÓLESTWA POLSKIEGO 1815-1874

MODEL PRAWNY A PRAKTYKA USTROJOWOPOLITYCZNA



wydawnictwo
von Borowiecky

Namiestnik Królestwa Polskiego 1815–1874

Model prawny a praktyka ustrojowopolityczna

Lech Mażewski

Namiestnik Królestwa Polskiego 1815–1874

Model prawny a praktyka ustrojowopolityczna

WYDAWNICTWO *von borowiecki*

Radzymin 2015

© Copyright for this edition by Wydawnictwo von borowiecky, Radzymin 2015

Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych — bez pisemnej zgody autorów i wydawcy.

Recenzent: dr hab. Artur Ławniczak, Uniwersytet Wrocławski

Redakcja: zespół Wydawnictwa von borowiecky

Korekta: Marta Sieciechowicz

Projekt okładki: Wydawnictwo von borowiecky

Wykonanie okładki: Empestudio

Publikacja dofinansowana przez dr. Romana Rojka

WYDAWNICTWO von borowiecky

05-250 Radzymin

ul. Korczaka 9E

tel./fax (0 22) 631 43 93

tel. 0 501 102 977

www.vb.com.pl

e-mail: ksiegarnia@vb.com.pl

ISBN 978-83-66480-51-3

Skład i łamanie: Wydawnictwo von borowiecky

**Pamięci Ojca,
Władysława Mażewskiego**

Spis treści

Przedmowa	9
Od autora	13
Prolegomena	17
Rozdział I. Wicekról w konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r.	19
Rozdział II. Wicekról (względnie namiestnik) w projektach konstytucji z okresu przed powstaniem Królestwa Polskiego	27
Część I	35
Rozdział III. Namiestnik w konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r.	37
Rozdział IV. Namiestnik w systemie politycznym Królestwa Polskiego	49
Rozdział V. Rada Administracyjna jako zbiorowy namiestnik	61
Rozdział VI. Namiestnik Królestwa Polskiego a namiestnik Wielkiego Księ- stwa Poznańskiego	69
Rozdział VII. Instytucja namiestnika w pracach sejmu i praktyce ustrojowej Królestwa Polskiego w 1831 r.	75
Część II	87
Rozdział VIII. Generał-gubernator Królestwa Polskiego, Rząd Tymczasowy a namiestnik na przełomie lat 1831/1832	89

Rozdział IX. Namiestnik w statucie organicznym z 1832 r.	95
Rozdział X. Namiestnik w systemie politycznym Królestwa w latach 1832–1856 ...	109
Rozdział XI. Namiestnik wobec wydarzeń z 26 lutego 1861 r.	123
Część III	135
Rozdział XII. Namiestnik w ukazie z 8 czerwca 1862 r.	137
Rozdział XIII. Namiestnik w trakcie próby ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1862–1863	153
Część IV	167
Rozdział XIV. Namiestnik a Komitet Urządzący	169
Rozdział XV. Likwidacja instytucji namiestnika Królestwa Polskiego	179
Podsumowanie	189
Rozdział XVI. Trzy modele namiestnictwa	191
Bibliografia	199
Indeks osób	207

Przedmowa

Na rozległym obszarze badawczych zainteresowań Profesora Lecha Mażewskiego znalazło się miejsce również dla *ex definitione* ciekawego dla każdego Polaka porozbiorowego Królestwa Polskiego. Zaowocowało to wydanymi w latach 2012–2015 czterema zbiorowymi opracowaniami pod jego redakcją, poświęconymi politycznoprawnej analizie różnych okresów istnienia tego państwa, poczynając od jego poczęcia w 1815 r., aż po czasy reformatorskich poczynąń Aleksandra Wielopolskiego. Uzupełnieniem czy też zwieńczeniem tej tetralogii jest praca poświęcona Namiestnikowi, instytucji najbardziej kojarzonej z usankcjonowanym na Kongresie Wiedeńskim wcieleniem polskiej państwowości. Owa książka jest warta uwagi choćby czy zwłaszcza z tego powodu, że jest pierwszą, szerszą próbą całościowego ogarnięcia dziejów i znaczenia organu immanentnie związanego z XIX-wieczną inkarnacją rodzimej wersji państwowoprawnie sformalizowanej monarchiczności.

Gdy zagłębimy się w lekturę, przekonamy się, że Autor solidnie potraktował postawiony sobie cel badawczy w postaci skonstruowania „historycznoprawnego zarysu instytucji namiestnika Królestwa Polskiego”, przy czym nie omieszczał w *Prolegomenie* przypomnieć zapowiedź tego rozwiązania w postaci Wicekróla Księstwa Warszawskiego, a w *Części I* poświęcił jeden z rozdziałów komparatystycznemu zestawieniu tytułowego Namiestnika z tym, jaki został ustanowiony w Wielkim Księstwie Poznańskim. Nie napotkamy natomiast wzmianki o namiestnictwie w Królestwie Galicji i Lodomerii, którego ustanowienie sprawiło, że „likwidacja instytucji namiestnika Królestwa Polskiego” nie była równoznaczna z jej nieobecnością na ziemiach polskich, dzięki czemu „trzy modele namiestnictwa” mogą być odnoszone do ich *sensu largo* mazowieckiej, wielkopolskiej i małopolskiej inkarnacji.

Dla L. Mażewskiego nie bez powodu najważniejsza jest pierwsza z nich, przechowująca w sobie przez dobrych kilkadziesiąt lat nie tylko wspomnienie o przedrozbiorowej wersji państwa polskiego, ale również stanowiąca istotny przejaw zawartej w 1815 r. unii rosyjsko-polskiej, będąca przy tym „symbolem odrębności państwowej Królestwa Polskiego”. Namiestnik analizowany jest w bynajmniej niesymboliczny sposób na konstytucyjnej płaszczyźnie zarówno pod kątem jego stosunków z petersburskim Imperatorem, jak i relacji z nadwiślańskimi podmiotami w postaci Rady Stanu i Rady Administracyjnej. Olsztyński historyk prawa cierpliwie i szczegółowo rozpatruje najrozmaitsze, politycznoprawne aspekty tych powiązań, starając się łączyć jurydyczną stronę zagad-

nienia z przybliżaniem czytelnikowi psychologiczno–politycznej osobowości kolejnych namiestników, rozstrzygającej w krytycznych chwilach. Znaczenie tej ostatniej sprawy staje przed nami w całej okazałości, gdy czytamy, „że gdyby namiestnikiem (...) był ktoś pokroju feldmarszałka I. Paskiewicza, sytuacja po nieskutecznie przeprowadzonej brance mogłaby zostać szybko opanowana”.

Passus ten przywodzi na myśl dość udaną „brankę” gen. Wojciecha Jaruzelskiego z 12/13 grudnia 1981 r. i przypomina nam, że „historia się powtarza”, co i rusz ewokując w polskich dziejach napięcie między podjęciem kolaboracji a postawami insurekcyjnymi, jakie odnajdziemy w przypomnieniu „targowickiej koncepcji” Teodora Berga z Zygmuntem Wielopolskim, ewentualnie Adamem Rzewuskim w kostiumie „rusofilskiego Zbawcy Ojczyzny”. W nacechowanej powściągliwością i unikającej emocjonalnej subiektywności monografii nie znajdziemy tego rodzaju określeń, gdyż doświadczony badacz starannie unika sugerujących ideologiczne uprzedzenia zwrotów, próbując zamiast tego uwypuklić podstawowy *leitmotiv* książki, akcentujący znaczenie *Rozstrzygającej Chwili*, sprawdzającej teoretyczny schemat organizujący funkcjonowanie władzy, jej zachowanie, gdy nadchodzi „moment, w którym każdy z odtworzonych modeli namiestnictwa stawał przed ustrojowopolityczną próbą, której sensem była weryfikacja wartości tych rozwiązań. Dopiero pomyślnie przejście takiego testu mogłoby pozwolić na nabranie pewnej trwałości przez określony model namiestnictwa”.

W przypadku Królestwa Polskiego trudno mówić o zdaniu tego rodzaju egzaminu, co można tłumaczyć nieobecnością „właściwego człowieka we właściwym miejscu i czasie”. Taki wniosek nasuwa się po przeczytaniu, że Iwan Paskiewicz „był w stanie przeciwstawić się tendencji do unifikacji Królestwa z Cesarstwem”, co wynikało z „cichego przyzwolenia władcy”. Następnie przychodzą lata 60. XIX w. i okazuje się, że „dzierżący urząd namiestnika” książę M. Górczakow „nie był w stanie sprostać sytuacji kryzysowej (...) Z pewnością inaczej rzeczy by się miały, gdyby urząd namiestnika pełnił ktoś taki jak feldmarszałek I. Paskiewicz, bo nie pozwoliłby rozwinąć na szerszą skalę działalności niepodległościowemu podziemi”. Przypomina się, że „kryzys jest rezultatem” uprzednich zaniedbań niepewnego rządcy, mającego problemy z podejmowaniem odpowiednich decyzji wtedy, kiedy trzeba to robić, co było przypadłością M. Górczakowa, który „nie posiadał w takim stopniu sztuki sprawowania władzy jak feldmarszałek I. Paskiewicz”.

Autor pokazuje, że zdobywca Warszawy jako Namiestnik zachowywał się inaczej niż wielki książę Konstanty, który podczas Nocy Listopadowej „jedynie powtarzał: *Je ne me le de rien*”, czego trudno nie uznać za werbalny przejaw niemocy, być może galwanizowanej przez długotrwałe obcowanie z Polakami. Jednym z nich był generał Jan Krukowiecki, który w sierpniu 1831 r. „osiągnął (...) pozycję zbliżoną do wielkiego księcia Konstantego sprzed nocy listopadowej”, po czym, „mimo że” był „zwolennikiem rozpoczęcia negocjacji” z I. Paskiewiczem, „nie tylko dopuścił (...) do głosowania, ale i poddał się zdaniu większości członków rządu”. Ten, który zapewne postąpiłby inaczej, czyli margrabia A. Wielopolski, też został krytycznie oceniony przez L. Mażewskiego za to, że „trzymając się swojej koncepcji rozwiązania sprawy chłopskiej (...) paradoksalnie działał na rzecz niepodległościowego podziemia”.

Oczywiście, zawsze można przypomnieć starą prawdę, że wygodnie jest oceniać niedysiej-sze pomyłki przywódców z perspektywy wielu dekad, jakie upłynęły od ich poczynañ i nie będąc obciążonym takim brzemieniem odpowiedzialności jak oni, jednak ktoś powinien to robić, jeśli historia ma przynajmniej w części spełnić rolę nauczycielki. Olsztyński historyk prawa wydaje się być jej pojętnym uczniem, co nietrudno spostrzec w jego wywodach, zasadniczo przenikniętych dewizą *sine ira et studio*, z pewnością pomagającą mu widzieć w politycznych poczynaniach najważniejszych administratorów Królestwa oraz ich protagonistów i antagonistów pewne prawidłowości, niekoniecznie zwerbalizowane w *Podsumowaniu*, gdzie narracja koncentruje się na uświadomieniu charakterystycznych cech konstytucyjnego oraz dwóch statutowych, czyli także o randze konstytucyjnej, schematów namiestniczej władzy.

Abstrahując od dokładnie omówionych różnic pomiędzy nimi, należy podkreślić wrażenie, jakie powinno się pojawić u każdego czytelnika w postaci emanującej z książki wizji ciągłości funkcjonowania państwowości polskiej, albo czegoś w jej rodzaju, przez sporą część XIX stulecia, przy czym rysuje się obraz pewnego ustrojowego *iunctim* między napoleońską i aleksandryjską monarchią, skoro instytucja „namiestnika Królestwa Polskiego” była częściowym „odpowiednikiem wicekróla z konstytucji Księstwa Warszawskiego”, a legislacja namiestnika nie różniła się „w jakiś rażący sposób od praktyki stanowienia prawa chociażby w okresie Księstwa Warszawskiego”. Przejście od Księstwa do Królestwa dokonało się w zasadzie płynnie, o czym stanowiły postanowienia Kongresu Wiedeńskiego wymuszone przez Aleksandra I (II), przejawiając się przede wszystkim w zamianie jednej konstytucji oktrojowanej na inną, co sprawiło, że nadwiślańska państwowość uzyskała nomiczne potwierdzenie na najwyższym prawnopozytywnym szczeblu. Autor, nie zważając na podręcznikową mantrę „123 lat niewoli”, uparcie przypomina zarówno w poprzednio redagowanych przez siebie opracowaniach, jak również w tym dziele, że XIX-wieczny polski konstytucjonalizm stanowi konkretne zjawisko, jak widać warte tego, żeby szeroko i głęboko się nad nim pochylić, w tym również wówczas, gdy po Powstaniu Listopadowym państwowość polska przyjęła ułomną, określaną kolejnymi statutami organicznymi, formę.

Wprawdzie Królestwo po przegranej wojnie z Rosją w 1831 r. przestało być konstytucyjną monarchią ze znaczącą rolą Sejmu, ale w dalszym ciągu było monarchią „namiestniczą”, bo przecież „symbol odrębności państwowej Królestwa Polskiego” wciąż pozostawał trudną do przeoczenia częścią jego ustroju. Według Autora, należy z tego wnioskować, że państwowość owa, w pomniejszonej co prawda, ale różniącej się od rosyjskich rozwiązań formie, trwała także w okresie popowstaniowym, skoro „samo istnienie namiestnictwa (...) świadczyło (...) o odrębności państwowej Królestwa”. Równocześnie L. Mażewski przestrzega przed odnoszeniem owej prawidłowości do obszarów odmiennych niż zachodnie kresy imperium Romanowych, bowiem *expressis verbis* zaznacza, że „Wielkie Księstwo Poznańskie można uznać jedynie za prowincję”, pomimo „namiestnika wywodzącego się z polskiej arystokracji”, odróżniającego ją od innych części pruskiej monarchii. *Per analogiam* zapewne, tak samo należy potraktować urzędującego we Lwowie namiestnika galicyjsko-lodomeryjskiego, gdyż w obu przypadkach nie mieliśmy

do czynienia z podmiotami umieszczonymi pierwotnie w konstytucyjnym schemacie jako istotne elementy samodzielnej państwowości, jaką było Królestwo Polskie.

Może zastanawiać konsekwentne używanie w pracy formy „namiestnik”, podczas gdy np. Rada Ministrów pisana jest z dużych liter. Niewykluczone, że wynika to z zastosowania do analizowanej instytucji zasady, jaka nakazuje tak samo zapisywać papieża czy króla. Natomiast obowiązująca w obecnej Rzeczypospolitej Polskiej lingwistyczno-symboliczna konwencja preferuje Noc Listopadową i Kongres Wiedeński, podczas gdy w monografii zostały one pozbawione majuskuł, co przypuszczalnie jest świadomym zabiegiem, mającym ułatwić interpretowanie historii bez zbytniej mitologizacji i zadęcia, choć niekiedy historia staje się Historią.

Generalnie przegląd wykorzystanej literatury wzbudza uznanie z powodu całkiem pokażnej objętości, obejmującej opracowania z trzech wieków, co dobitnie uświadamia, że najrozmaitsze zagadnienia związane z Królestwem Polskim wciąż przykuwają uwagę kolejnych pokoleń naukowców. Na podstawie znajomości dotychczasowego dorobku Autora oraz uważnej, na miarę możliwości lektury studium o namiestniku Królestwa Polskiego 1815–1874 trudno oprzeć się przekonaniu, że zajmuje on niepoślednie miejsce w tej sztafecie uczonych generacji, cierpliwie pochylających się nad wyczynami przodków z nadzieją na to, że niektórzy spośród następców skorzystają z niegdysiejszego trudu.

Z mojej strony mogę jeszcze wyrazić przekonanie, że mamy do czynienia z niewątpliwie wartościowym dziełem, którego poznanie przynosi taką dozę satysfakcji, jaką może dać kontakt z nacechowanym klasą Autora słowem pisany. Mając to na uwadze nie pozostaje nic innego, jak odnieść do książki Profesora Lecha Mażewskiego emanujące północnoafrykańską żarliwością motto *tolle lege*, bowiem w tym przypadku, bez dwóch kolejnych zdań, *littera docet*.

ARTUR ŁAWNICZAK

Od autora

Namiestnik Królestwa Polskiego był instytucją dość unikatową w ustroju terytoriów geopolitycznych pozostających w związku z XIX-wieczną Rosją, gdyż poza tym występował on tylko przez krótki czas (w latach 1844–1863)¹ na Kaukazie². Pewien odpowiednik namiestnika Królestwa Polskiego stanowiła instytucja generał-gubernatora Wielkiego Księstwa Finlandzkiego³, o czym interesująco pisał Wojciech Turek⁴. Poza tym wszędzie w Cesarstwie ustanowiono generał-gubernatora, co też po śmierci w 1874 r. gen. Teodora Berga, jak się okazało ostatniego namiestnika, miało miejsce w Warszawie⁵.

W Królestwie Polskim w latach 1815–1874 było pięciu namiestników⁶ (gen. Józef Zajączek (1815–1826), feldmarszałek Iwan Paskiewicz (1832–1856), ks. Michał Gorczakow (1856–1861), wielki książę Konstanty (1862–1863) i gen. T. Berg (1863–1874)), a także cztery osoby pełniące obowiązki namiestnika⁷ (dwa razy gen. Mikołaj Suchozanet (1861), hr. Karol Lambert (1861), gen. Aleksander Luders (1861–1862) i gen. T. Berg (1863)). Osobną sprawą było przejęcie w latach 1826–1830 obowiązków namiestnika przez Radę Administracyjną.

W literaturze historycznoprawnej dotyczącej Królestwa Polskiego nie ma monografii tak podstawowej instytucji, jak namiestnik. Nie znaczy to, że w piśmiennictwie naukowym nie zaj-

¹ L. Gorizontov, *System zarządzania Królestwem Polskim w latach trzydziestych — pięćdziesiątych XIX wieku*, „Przegląd Historyczny”, 1985, z. 4, s. 721, przyp. 70.

² Zagadnieniu temu poświęcona była sesja naukowa zatytułowana III Colloquium polsko-gruzińskie: *Comparative Analysis of the Governorship of the Polish Kingdom and the Caucasus*, która miała miejsce w Gdańsku 6–7 maja 2013 r. Niestety, materiały z tej sesji nie zostały opublikowane.

³ Tak H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 25.

⁴ W. Turek, *Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Finlandii do 1830 r. Ustrojowopolityczne podobieństwa i różnice*, [w:] *System polityczny, prawo i konstytucja Królestwa Polskiego 1815–1830. W przededniu dwusetnej rocznicy powstania unii rosyjsko-polskiej*, pod red. L. Mażewskiego, Radzymin 2013, s. 395–396.

⁵ Szerzej o generał-gubernatorze warszawskim por. G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*, Lublin 2004, rozdz. III, pkt 1–5; *idem*, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011, rozdz. IV, pkt 3.1.

⁶ Nie bardzo rozumiem tytuł broszury Stefana Kieniewicza (*Zamek siedmiu namiestników*, Warszawa 1985), skoro namiestników było pięciu, a nie siedmiu.

⁷ Mikołaj Berg (*Zapiski o polskich spiskach i powstaniach*, Warszawa 1906, część I, s. 19) wymienia jeszcze gen. Teodora Rudigera, jako pełniącego obowiązki namiestnika zaraz po upadku Warszawy we wrześniu 1831 r., ale nigdzie nie znalazłem potwierdzenia tej informacji.

mowano się tą sprawą, ale czyniono to niejako na marginesie innych rozważań. W takiej sytuacji trudno, żeby od razu powstała wyczerpująca monografia przedmiotu, bo jest to niemożliwe bez wielu szczegółowych studiów; trzeba zacząć raczej od czegoś znacznie skromniejszego.

Przedmiotem mojego zainteresowania nie będzie analiza dokonań poszczególnych namiestników czy osób pełniących tę funkcję, a tym bardziej nie będę roztrząsał elementów ich biografii, poza niezbędną potrzebą, bo niniejsza rozprawa nie ma charakteru biograficznego, a tym bardziej nie jest pomyślana jako rodzaj zbiorowej biografii namiestników⁸.

Stawiam sobie inny cel, a mianowicie stworzenie historycznoprawnego zarysu instytucji namiestnika Królestwa Polskiego. Aby to osiągnąć, będę próbował dokonać rekonstrukcji modeli namiestnictwa, z jakimi mieliśmy do czynienia w latach 1815–1874. Piszę w liczbie mnogiej, bo wiadomo, że nie o jednym modelu mowa. Punktem wyjścia moich rozważań będzie za każdym razem odtworzenie stanu prawnego, a później przedstawienie istniejącej praktyki ustrojowopolitycznej. Wtedy dopiero można mówić o rekonstrukcji jakiegoś modelu ustrojowego. Jeśli zajdzie taka potrzeba, to nie będę uciekał od analiz o charakterze politologicznym, co powinno uzupełniać rozważania historycznoprawne.

Postaram się wskazać moment, w którym każdy z odtworzonych modeli namiestnictwa stawał przed ustrojowopolityczną próbą, której sensem była weryfikacja wartości tych rozwiązań. Dopiero pomyślnie przejście takiego testu mogłoby pozwolić na nabranie pewnej trwałości przez określony model namiestnictwa. Ową trwałość rozpatrywać należy jednak zawsze *hic et nunc*, w odniesieniu do celów, jakie Cesarstwo Rosyjskie chciało realizować w Warszawie, a także do konkretnych realiów politycznych czy społecznych Królestwa; zmiana tych celów czy realiów powodowała poszukiwanie innego modelu namiestnictwa albo wręcz w ogóle jego likwidację.

Namiestnik był nie tylko symbolem odrębności państwowej Królestwa Polskiego, ale również istotnym elementem rządu krajowego. Obie te sprawy są dość oczywiste, ale w każdym z wyróżnionych przeze mnie modeli rząd krajowy z udziałem namiestnika przybierał inny kształt; inny miał też w trakcie likwidacji samej instytucji namiestnictwa. Odnosi się to zarówno do rozwiązań prawnych, jak i ustrojowopolitycznej praktyki.

Zrezygnowałem z podjęcia badań archiwalnych. Takie badania byłyby konieczne w przypadku powstania całościowej monografii instytucji namiestnika Królestwa Polskiego, chociaż bardzo utrudnione ze względu na olbrzymie straty w zasobie archiwalnym, do jakich doszło w wyniku powstania warszawskiego w 1944 r.⁹ W takiej sytuacji zapewne należałoby przepro-

⁸ Podobną rozprawą w odniesieniu do generał–gubernatorów w Królestwie Polskim zajął się Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim. Szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999.

⁹ Szczegółowo omawia tę sprawę F. Ramotowska, *Kancelaria Przyboczna Namiestnika w Królestwie Polskim 1815–1826*, [w:] *Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie. Przewodnik po zasobie*, pod red. F. Ramotowskiej, Warszawa 1998, t. II, s. 95–96; *eadem*, *Kancelarie namiestnika w Królestwie Polskim (Kancelaria Własna vel Przyboczna, Tymczasowa Kancelaria Specjalna do Spraw Stanu Wojennego, Kancelaria Tajna, Kancelaria Dyplomatyczna) 1832–1874 (1832–1870)*, [w:] *ibidem*, s. 100–107.

wadzić kwerendę archiwów rosyjskich, ale — jak dotąd — wydaje się to mało realne ze względu na brak wsparcia dla polskich badaczy ze strony naszego państwa.

Mimo że nie chodzi mi o wyczerpanie poddanej analizie problematyki, to jednak będę starał się sformułować pewne hipotezy badawcze związane z istnieniem i funkcjonowaniem instytucji namiestnika Królestwa Polskiego. O głównej swojej hipotezie już wspomniałem: w latach 1815–1874 mieliśmy do czynienia z kilkoma modelami namiestnictwa, a nie jednym.

Książka zasadniczo opiera się na układzie chronologicznym, który dobrze nadaje się do odtworzenia modeli namiestnictwa w Królestwie Polskim. Szesnaście różnej wielkości rozdziałów zostało podzielonych na *Prolegomenę*, cztery części i *Podsumowanie*. Natomiast struktura wewnętrzna samych rozdziałów ma charakter problemowy, co ułatwia uporządkowanie toku wywodu. Tylko wyjątkowo będzie się zdarzać, że opis wykroczy poza ramy czasowe czy merytoryczne zaznaczone w tytule rozdziału.

Często będę się odwoływał do ustaleń uczynionych we wcześniejszej pracach dotyczących dziejów, ustroju i prawa Królestwa Polskiego, jakie pod moją redakcją ukazały się w latach 2013–2015¹⁰. Korzystanie z własnego dorobku, względnie zespołu, którym się kierowało, to dobre prawo każdego badacza.

Świadomość, że pracuję nad kolejnym przyczynkiem do historii ustroju Królestwa Polskiego, nie zwalnia mnie od próby uczynienia pewnych ustaleń, w szczególności odtworzenia modeli namiestnictwa. W ten sposób poszerzeniu powinna ulec nasza wiedza o nowe elementy, względnie zweryfikowane winny być dotychczasowe poglądy. Rzecz jasna, dopiero krytyczna ocena innych badaczy rozstrzygnie o naukowej wartości moich propozycji.

Olsztyn–Gdańsk 2015 r.

¹⁰ *System polityczny, prawo i konstytucja Królestwa Polskiego 1815–1830. W przededniu dwusetnej rocznicy powstania unii rosyjsko-polskiej*, pod red. L. Mażewskiego, Radzymin 2013; *Przemiany ustrojowe Królestwa Polskiego w latach 1830–1833*, pod red. L. Mażewskiego, Radzymin 2014; *Aleksander Wielopolski. Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862*, pod red. L. Mażewskiego, Radzymin 2014; *Królestwo Polskie w okresie namiestnictwa Iwana Paskiewicza (1832–1856). System polityczny, prawo i statut organiczny z 26 lutego 1832 r.*, pod red. L. Mażewskiego, Radzymin 2015.

Prolegomena



Rozdział I.

Wicekról w konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r.

Od jesieni 1806 r., a szczególnie od zajęcia przez wojska francuskie Warszawy, występowano z różnymi postulatami odnośnie ustroju państwa polskiego, którego odbudowa odbywała się w efekcie zwycięstw Napoleona nad Prusami i Rosją. Z początkiem 1807 r. wydrukowany został obszerny tekst Grzegorza Bielawskiego *Projekt do konstytucji narodu polskiego*, w którym usiłowano dostosować instytucje ustrojowe Rzeczypospolitej do napoleońskiego modelu państwa¹. Także delegacja polska, udająca się w lipcu 1807 r. do Drezna w sprawie nadania Księstwu Warszawskiemu konstytucji, próbowała sformułować własne stanowisko, ale „nie przygotowała w pełni rozwiniętego projektu konstytucji”².

Nic nie wiadomo, aby wśród formułowanych wówczas propozycji ustrojowych pojawiła się instytucja wicekróla czy jakiegoś jego odpowiednika³. Wynikało to być może z faktu, iż położenie publicznoprawne nowego państwa polskiego nie było ostatecznie przesądzone, a z pewnością niewiele na ten temat mogli wiedzieć sami Polacy. Nie dotyczy to jednak członków Komisji Rządzącej, przybywających do stolicy Saksonii w celu uczestniczenia w procesie nadania Księstwu konstytucji. Nie można jednak wykluczyć, iż wśród ich postulatów była mowa o instytucji wicekróla. Nie da się tego autorytatywnie stwierdzić, ponieważ dokument zawierający stanowisko warszawskich polityków zaginął, a z pewnością nie jest znany badaczom⁴.

Polskie postulaty i projekty konstytucyjne nie miały żadnego wpływu na decyzje cesarza Francuzów w sprawie ustroju Księstwa Warszawskiego⁵. W tej sytuacji można założyć, że gdyby nawet strona polska sformułowała stanowisko w sprawie instytucji wicekróla Księstwa, to i tak

¹ Szerzej zob. H. Grajewski, *Zapomniany projekt konstytucji polskiej z 1807 roku (Grzegorza Bielawskiego poglądy na państwo i prawo)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, seria I, Nauki Humanistyczno-Społeczne, 1957, z. 6.

² M. Kallas, *Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 1807 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, t. I, s. 110.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ O okolicznościach powstania konstytucji Księstwa Warszawskiego w starszej literaturze zob. obszerne analizy M. Handelsmana, *Z dziejów Księstwa warszawskiego. Geneza Księstwa i jego statutu*, [w:] *idem, Studia historyczne*, Warszawa 1911, seria 1, s. 149–194, w nowszej zaś zajmuje się tym M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 35–38.

nie miałoby to praktycznego znaczenia, pozostając jedynie interesującym dokumentem polskiej myśli prawniczej.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.⁶ przewidywała w art. 7 istnienie stanowiska wicekróla; w tekście francuskim nazwa tej instytucji brzmiała *Vice-Roi*. Władysław Sobociński zwracał uwagę, że stanowisko to miało charakter unikatowy w konstytucjonalizmie europejskim czasów Napoleona, faktycznie występując jedynie w Królestwie Włoch⁷.

Zgodnie z art. 7, powołanie wicekróla i zakres jego uprawnień zależał wyłącznie od woli samego monarchy. Zatem mogło zdarzyć się tak, że nie będzie on powołany. Gdyby jednak doszło do ustanowienia wicekróla, powinno się to odbyć aktem prawa publicznego, w którym jednocześnie określony zostałby zakres przekazanych mu kompetencji. O tej ostatniej sprawie konstytucja nie stanowiła, ale wydaje się oczywiste, że związek między monarchą a wicekrólem nie może być oparty na prywatnoprawnym pełnomocnictwie.

Z art. 82 wynika, że stanowisko wicekróla nie miało charakteru dożywotniego i że wraz z innymi urzędnikami niedożywotnimi mógł być złożony przez panującego z urzędu. Powody odwołania wicekróla mogły być różne, jak chociażby przekroczenie udzielonych mu kompetencji czy utrata zaufania mocodawcy.

W art. 83 mówiło się: „Nikt nie może sprawować urzędów, bądź duchownych, bądź cywilnych, bądź też sądowych, kto nie jest obywatelem Księstwa Warszawskiego”. Nie ma powodów przypuszczać, żeby przepis ten nie odnosił się także do wicekróla. To zaś, kto był obywatelem państwa oraz o sposobach nabycia obywatelstwa, uregulowane zostało w dekreście z 19 grudnia 1807 r.⁸. Wszystko to razem miało na celu zagwarantowanie narodowego charakteru państwa polskiego utworzonego w Tyłży⁹, aczkolwiek w sensie prawa międzynarodowego było ono jedynie napoleońskim protektorem¹⁰.

Art. 12 rozstrzygał, że w sytuacji powołania wicekróla, „każdy z ministrów pracuje oddzielnie z wicekrólem”. Do obowiązków wicekróla mogło należeć również prezydowanie Radzie Stanu, ale zależało to od woli monarchy (art. 14). O pozostałych kompetencjach decydowałby monarcha w momencie powołania wicekróla.

Zapewne w każdej sytuacji monarcha chciałby, żeby ostatnie słowo w sprawach państwowych należało do niego i w taki sposób sformułowałby uprawnienia wicekróla. Bez wątpienia powołanie wicekróla musiałoby osłabić wpływ panującego na sprawy Księstwa; jemu bowiem,

⁶ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego (dalej DPKW), t. I, s. II–XLVI.

⁷ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 110.

⁸ DPKW, t. V, s. 3–6.

⁹ Pewnym wyjątkiem od tej zasady było postanowienie, że obywatelstwo przyznawano wszystkim Polakom odbywającym służbę wojskową u Napoleona do 1 stycznia 1808 r., a ponadto od tej daty zachowywano je wszystkim obywatelom Księstwa Warszawskiego, służącym w wojsku francuskim, którzy nie utracili przez to możliwości używania praw politycznych Księstwa (art. I pkt 4).

¹⁰ O charakterze publicznoprawnym Księstwa Warszawskiego zob. L. Mażewski, *Księstwo Warszawskie i Królestwo Polskie z punktu widzenia prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, 2014, nr 2, s. 64–66 wraz z cyt. literaturą.

a nie rezydującemu w Dreźnie księciu warszawskiemu przysługiwałoby prawo do bieżącego rządzenia państwem. Chciałby tego uniknąć panujący z woli Napoleona w Warszawie przedstawiciel dynastii wettyńskiej.

Regulacja konstytucyjna odnośnie instytucji wicekróla Księstwa Warszawskiego nie była aż tak skromna, jak mogłoby się wydawać. Miałby to być organ w każdej chwili podatny na odwołanie przez księcia warszawskiego, z pewnymi uprawnieniami przysługującymi mu wprost z konstytucji, reszta zaś zależałaby od woli mocodawcy. Ponadto wymagane było, aby wicekról był obywatelem Księstwa, co podkreślałoby narodowy charakter państwa polskiego powstałego w 1807 r.

W krótkich dziejach Księstwa Warszawskiego nie doszło do powołania wicekróla, nie da się więc ocenić, jak w praktyce funkcjonowałaby ta instytucja ustrojowa. Co prawda, biograf księcia warszawskiego pisał, że nie było takiej potrzeby, „skoro w ciągu czterech dni (monarcha) jest w stanie porozumieć się z rządem warszawskim, zatem nie może zająć żadna zwłoka w działaniu”¹¹, ale w gruncie rzeczy Fryderyk August był „zazdrosny o swą osobistą władzę”¹². Należy jednak dodać, iż na początku 1812 r. władca Księstwa zgadzał się na powołanie wicekróla, zwyciężyła jednak koncepcja poszerzenia uprawnień Rady Ministrów¹³, o czym dalej.

W przypadku braku wicekróla art. 8 stanowił, iż monarcha „mianuje prezesa Rady Ministrów”. Istnieje zasadnicza różnica między powołaniem wicekróla a prezesa Rady Ministrów, gdyż w pierwszym przypadku było to fakultatywne uprawnienie monarchy, w drugim zaś miał on taki obowiązek, jeśli niespełniona była dyspozycja art. 7. Mianowanie prezesa Rady Ministrów skutkowało tym, iż z ministrów tworzył się rodzaj rządowego organu kolegialnego, czyli Rada Ministrów. W. Sobociński także w tym przypadku zwracał uwagę na brak odpowiednika tego kolegialnego organu rządowego w innych konstytucjach z epoki napoleońskiej¹⁴.

W art. 8 została określona też zasadnicza kompetencja Rady Ministrów: „interesy rozmaitych ministerstw będą roztrząsane w tej radzie, dla przedstawienia ich królowi dla potwierdzenia”. W praktyce powinno prowadzić to do wytworzenia się z Rady Ministrów rządu krajowego, ale miało się to odbywać z udziałem panującego. Sprawy nie wyglądały jednak tak prosto.

Trafnie podsumował zaistniałą sytuację ustrojową Michał Rostworowski: „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 roztrząśnione — i nie jest niczym więcej”. I jeszcze: „Prze-

¹¹ J. Willaume, *Fryderyk August jako książę warszawski (1807–1815)*, Poznań 1939, s. 80.

¹² H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 22.

¹³ J. Willaume, *Fryderyk August...*, s. 283.

¹⁴ W. Sobociński, *Historia...*, s. 111.