

Marian Kallas

Koncepcje organizacji nowoczesnej administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Humaniora 37,
189-210

1982

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Instytut Historyczno-Prawny
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Marian KALLAS

**Koncepcje organizacji nowoczesnej administracji terytorialnej
w Księstwie Warszawskim**

Концепция организации современной территориальной администрации
в Варшавском Герцогстве

Les conceptions de l'organisation d'une nouvelle administration territoriale
dans le Duché de Varsovie

Nie słabnie utrzymujące się od lat sześćdziesiątych zainteresowanie badaczy różnych specjalności dołą napoleońską. Zakres podejmowanej problematyki dobitnie ukazuje dzieło A. Zahorskiego.¹ Tradycyjnie zajmowano się stosunkami społecznymi, sytuacją polityczną i wojskową tego okresu. Ukazuje się też coraz więcej opracowań o tematyce ustrojowej i prawnej. Jednakże do niedawna nie zajmowano się bliżej ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego, które było faktyczną kontynuacją państwowości polskiej doby przedrozbiorowej. W dotychczasowych opracowaniach na ten temat najczęściej ograniczano się do charakterystyki strukturalnej i przedstawienia składu władz administracyjnych. Ostatnio podejmowano próby ujmowania zagadnień polityczno-administracyjnych z uwzględnieniem działalności organów administracyjnych w Księstwie Warszawskim.²

¹ A. Zahorski: *Spór o Napoleona we Francji i w Polsce*, Warszawa 1974.

² B. Leśnodorski: *Elementy feudalne i burżuazyjne w ustroju i prawie Księstwa Warszawskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” (cyt. dalej CPH), 1951, t. 3, s. 304—320; W. Rostocki: *Z badań porównawczych nad ustrojem Księstwa Warszawskiego i Francji [organizacja kancelarii]*, CPH, 1961, t. 13, z. 1, s. 105—127; i d.: *Kancelaria i dokumentacja aktowa urzędów administracji w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim (do 1867)*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1964; i d.: *Korpus w gęsie pióra uzbrojony. Urzędnicy warszawscy, ich życie i praca w Księ-*

Do naszych czasów zachowała się znaczna liczba różnorodnych w swej treści i formie projektów z lat 1806—1815, w całości lub częściowo dotyczących organizacji administracji publicznej. Analiza niektórych z nich pozwala np. określić przesłanki, którym winien odpowiadać trwały podział administracyjny.³ W Księstwie Warszawskim zamierzano właśnie przeprowadzić gruntowną reformę podziałów terytorialno-administracyjnych kraju. Istniejący natomiast w tym czasie podział traktowano jako tymczasowy i przejściowy.⁴ Na baczniejszą uwagę — zdaniem autora — zasługuje m. in. obszerny projekt organizacji administracji terytorialnej Księstwa Warszawskiego z 1812 r., który nie doczekał się realizacji na skutek klęski militarnej Napoleona w wojnie przeciwko Rosji. W projekcie tym zawarto różne elementy kilku systemów administracyjnych, próbując dostosować je do miejscowych warunków przy uwzględnieniu dotychczasowej praktyki ustrojowej w Księstwie Warszawskim.

Kształt terytorialno-administracyjny Księstwa Warszawskiego, a ściślej — jego części „popruskiej” został w istocie określony podczas powstania wielkopolskiego i w okresie Komisji Rządzącej. Stan ten, w zakresie podziału administracyjnego, znalazł odzwierciedlenie w konstytucji z 22 lipca 1807 r., w postanowieniu, iż: „Kraj zostaje podzielony na sześć departamentów” (tyt. VIII, art. 64). Sformułowanie to nie odnosi się w żadnym wypadku do francuskiego podziału administracyjnego. Uzasadniłem wcześniej pogląd⁵, iż konstytucja z 1807 r. usankcjonowała (w art. 64) podział na departamenty i powiaty, ukształtowany podczas pierwszej okupacji pruskiej, który został w części zmodyfikowany w

stwie Warszawskim i Królestwie Polskim do roku 1831, Warszawa 1972; W. Sobociński: *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964; T. Wyrwa: *L'évolution de l'Administration publique dans le Duché de Varsovie (1807—1813)*, „Annali della Fondazione italiana per la storia amministrativa”, 1966, 3, s. 275—307; K. Krzos: *Z księciem Józefem w Galicji w 1809 r.*, Warszawa 1967; J. Wąsicki: *Ustrój pruski na ziemiach polskich w latach 1772—1815* [w:] *Węzłowe problemy dziejów Prus XVII—XX wieku. Materiały z sesji naukowej w UAM (11 i 12 VI 1970)*, Poznań 1972, s. 73—86; H. Izdebski: *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975; M. Kallas: *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975; id.: *Administration territoriale... Duché de Varsovie*, „Revue Historique de Droit Français et Étranger”, 1977, vol. 55, s. 35—51; id.: *Le système administratif du Duché de Varsovie (1806—15)*, Canadian Slavonic Papers, 1977, vol. 17, no 3, ss. 259—280.

³ M. Kallas: *Projekty zmian podziału administracyjnego Księstwa Warszawskiego*, CPH, t. 34, z. 2.

⁴ M. Kallas: *Podział administracyjny Księstwa Warszawskiego (1806—1815)*, CPH, 1978, t. 30, z. 2, s. 93—113; zob. też J. Reder: *Podziały administracyjne małopolskich ziem Księstwa Warszawskiego*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, t. XX, 1973, s. 221—246; W. Ćwik, J. Reder: *Lubelszczyzna. Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz*, Lublin 1977.

⁵ M. Kallas: *Podział administracyjny Księstwa...*, s. 100 i n.

okresie 1806—1807. Najważniejszym zatem aktem dotyczącym podziału administracyjnego był dekret cesarski z 14 stycznia 1807 r. postanawiający, że: „Podział teraźniejszy kraju na sześć departamentów to jest: warszawski, poznański, kaliski, bydgoski, płocki i białostocki nie ma być odmieniony”.⁶ Najistotniejszą zmianę w stosunku do czasów pruskich było wyodrębnienie w końcu 1806 r. departamentu bydgoskiego (proces ten ostatecznie zakończono w 1808 r.). Następna ważna zmiana (z lipca 1807 r.) była wynikiem przesunięcia granicy państwowej po zajęciu przez Rosję tzw. „obwodu białostockiego”. Pozostałą przy Księstwie Warszawskim część departamentu białostockiego nazwano łomżyńskim, co z kolei wywołało wieloletni spór łomżyńsko-„litewski”. Po zaniechaniu zamiaru przeprowadzania ostatecznego podziału administracyjnego, 19 grudnia 1807 r.⁷ król wydał dekret o tymczasowym podziale departamentów na powiaty i na zgromadzenia gminne. Również w odniesieniu do powiatów akt ten utrzymał rozwiązanie z czasów Komisji Rządzącej. Do liczby powiatów (60) wymienionych w konstytucji (art. 35, 50, 54) dostosowano organizację systemu wyborczego.

Wkrótce, w związku z przebiegiem i rezultatami kampanii wojennej 1809 r. aktualny stał się podział na jednostki administracyjne części „pogalicyjskiej”, przyłączonej do Księstwa Warszawskiego na mocy postanowień traktatu pokojowego z 14 października 1809 r. Rada Stanu uznała, iż podstawowym kryterium dla zmian ustrojowych będzie stosunek powierzchni i ludności części „popruskiej” do „pogalicyjskiej” (wynoszący 3:2). Oznaczało to, że w przeciwieństwie do organizacji części „popruskiej” podział na jednostki administracyjne był wtórny w stosunku do systemu wyborczego. Dekret króla z 24 lutego 1810 r.⁸ o przystosowaniu konstytucji Księstwa Warszawskiego do ziem nowo przyłączonych zapowiadał podział części „pogalicyjskiej” na 4 departamenty i 40 powiatów. Postanowienia te zostały rozwinięte w późniejszym dekrete Fryderyka Augusta z 17 kwietnia 1810 r.⁹ o podziale na departamenty i powiaty nowego nabytku terytorialnego. W rezultacie, organizacja części „pogalicyjskiej”, przeprowadzona w latach 1809—1810 nie miała również charakteru ostatecznego podziału administracyjnego. Pozytywnym skutkiem tych czynności było ujednoclenie pod względem administracyjnym części „pogalicyjskiej” z „popruską”. Organizacja części „popruskiej” stała się wzorcem dla prac nad podziałem części „pogalicyjskiej”. W ten spo-

⁶ *Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z 1807 r. Dziennik czynności Komisji Rządzącej*, wyd. M. Rostworowski, t. 1, Kraków 1918, s. 3, 4.

⁷ *Dziennik Praw (Księstwa Warszawskiego)*, (dalej DP), t. 1, Warszawa 1810, s. 22—30.

⁸ DP, t. 2, s. 129—132.

⁹ *Ibid.*, t. 2, s. 143—150.

sób ukształtowany podział administracyjny państwa przetrwał do końca istnienia Księstwa Warszawskiego.

Organizację administracji terytorialnej Księstwa Warszawskiego regulowały nieliczne postanowienia konstytucji (art. 65—68). Zawarte w nich sformułowania wskazywały, że dokonano w tej dziedzinie recepcji przepisów francuskich. W istocie postanowienia konstytucji zostały rozwinięte, ale i w znacznej części dostosowane do miejscowych warunków naszego kraju. Spośród licznych aktów królewskich podstawowe znaczenie ma dekret z 7 lutego 1809 r.¹⁰ o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach. Podstawową zasadą organizacji administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim było, wzorem francuskim, powoływanie jednostkowych organów hierarchicznie podporządkowanych władzy najwyższej.

Najważniejszą rolę w systemie organów administracji terytorialnej Księstwa Warszawskiego spełniał prefekt (art. 65 konstytucji), któremu przepisy dekretu z 7 lutego 1809 r. powierzały rolę organizatora i kierownika administracji terytorialnej. Prefektowi przyznano bardzo obszerne kompetencje, z których wyłączono jedynie sądownictwo w sprawach cywilnych i karnych oraz dowództwo nad regularnymi formacjami wojskowymi. Niektóre, bardzo istotne sprawy, przekazano prefektowi do „bezpośredniego sprawowania”. Prefekt podejmował jednoosobowo decyzje w sprawach należących do jego bezpośredniej kompetencji. Stopniowo została ona ograniczana, co wynikało z dekretu z 17 marca 1809 r.¹¹, powołującego w departamentach komisarza policji. Ten sam charakter posiadał dekret z 25 marca 1809 r.¹², przekazujący administrację „dochodów publicznych i skarbu” dyrektorom skarbu, podporządkowanym bezpośrednio ministrowi skarbu. Prefekt realizował kompetencje przy pomocy prefektury, której jednolitą strukturę — w odróżnieniu od Francji — wprowadziła dla całego kraju „Instrukcja objaśniająca organizację prefektur” z 2 sierpnia 1809 r., wydana przez ministra spraw wewnętrznych. Obok prefekta w każdym departamencie istniała rada prefekturalna (art. 65 konstytucji). Funkcję tego kolegiального organu liczącego 3—5 członków określano na wzór francuski, nadając mu jednak szersze kompetencje w Księstwie Warszawskim. Rada prefekturalna została przede wszystkim powołana do rozstrzygania sporów administracyjnych w I instancji.

Zgodnie z konstytucją wykonywanie obowiązków administracyjnych w powiecie należało do podprefekta (art. 66). Według przepisów dekretu z 7 lutego 1809 r. podprefekt był zastępcą prefekta w zakresie spraw

¹⁰ *Ibid.*, t. 1, s. 165—186.

¹¹ *Ibid.*, t. 1, s. 276—281.

¹² *Ibid.*, t. 1, s. 286—291.

powierzonych mu do bezpośredniego sprawowania. Podprefekt był przede wszystkim zobowiązany do wykonywania przekazywanych mu aktów normatywnych oraz kontroli stosowania ich przez władze miejscowe.

W porównaniu z organami departamentowymi i powiatowymi odmiennie określono stanowisko władz miejskich i wiejskich. Konstytucja narzuciła Księstwu Warszawskiemu francuską konstrukcję municypalności jako najniższej jednostki administracyjnej (art. 67). Ostatecznie za municypalność uznano kilka spośród największych miast, stanowiących osobne zgromadzenia gminne. Na czele municypalności stanął prezydent municypalności podporządkowany bezpośrednio prefektowi. Jego zadaniem było sprawowanie administracji miejscowej i czynności policyjnych.

Z wszystkich pozostałych miejscowości dekret królewski z 23 maja 1809 r.¹³ czynił gminy miejskie i wiejskie. Było to rozwiązanie tymczasowe o charakterze pozakonstytucyjnym. Na czele gminy miejskiej znajdował się burmistrz podlegający podprefektowi, a w miastach będących siedzibą władz departamentowych urzędnik ten został podporządkowany wprost prefektowi. Zadaniem burmistrzów pochodzących z nominacji było sprawowanie administracji miejscowej i funkcji policji. Na czele gminy wiejskiej, zgodnie z dekretem z 23 lutego 1809 r., stał wójt powoływany przez prefekta, choć nie pobierał z tego tytułu wynagrodzenia. Z reguły pozostawał nim dziedzic, co było zgodne z wolą czynników rządowych. W gromadach ustanowiono sołtysów. Również wójt był zobowiązany do sprawowania miejscowej administracji i czynności policyjnych.

Wzorem Francji wprowadzono do Księstwa Warszawskiego system ciał kolegialnych pod nazwą rad: departamentowych, powiatowych i municypalnych (art. 65, 66, 67 konstytucji). Dekret z 23 maja 1809 r. przewidywał utworzenie rad miejskich i wiejskich. Dotychczas traktowano tego rodzaju zgromadzenia we Francji i w Księstwie Warszawskim jednolicie, jako władze samorządowe. W rzeczywistości rady te spełniały funkcje doradcze, kontrolne, samorządowe i wyborcze. W zależności od przewagi rodzaju czynności traktują je bądź jako władze samorządowe (rady municypalne, miejskie i wiejskie) bądź jako ciała doradczo-kontrolne (rady departamentowe i powiatowe). Ustanowienie rady municypalnej wynikało z postanowień konstytucji (art. 67) rozwiniętych następnie w dekrete z 10 lutego 1809 r.¹⁴ W zestawieniu z radą municypalną dekret z 23 lutego 1809 r. przyznał radom miejskim bardziej ograniczone uprawnienia samorządowe. Równocześnie zakres funkcji kontrolnych rady miejskiej oznaczono na wzór rady departamentowej. Niewielki był za-

¹³ *Ibid.*, t. 1, s. 201—209.

¹⁴ *Ibid.*, t. 1, s. 187—194.

kres uprawnień kontrolnych rady miejskiej. Zorganizowane na wzór rad miejskich rady wiejskie tylko w niewielkim stopniu spełniały funkcje samorządowe. Znacznie ograniczono zakres ich kompetencji doradczych i kontrolnych. Jednocześnie rady te poddano bardzo ścisłej kontroli władz wyższych, czyniąc z nich w praktyce kolegialny organ pomocniczy wójta.

Spośród władz doradczo-kontrolnych najpoważniejszą rolę odegrały rady departamentowe, których rzeczywista pozycja była znaczniejsza niż we Francji. W dziesiątkach memoriałów, kierowanych najczęściej wprost do króla krytykowano działalność urzędników państwowych i zarazem formułowano założenia ustroju odpowiadającego warunkom Księstwa Warszawskiego. Na wzór rad departamentowych powołano rady powiatowe, przy czym ograniczono zakres ich kompetencji doradczych i kontrolnych, pozbawiając je całkowicie uprawnień samorządowych.

Zarysowana struktura administracji terytorialnej określona przepisami rozwijającymi postanowienia tyt. VIII konstytucji Księstwa Warszawskiego stanowi tło dla dalszych uwag. Odnoszą się one do różnorodnych — co do charakteru i formy — projektów i postulatów określających organizację administracji terytorialnej. Pierwsze z nich zostały ułożone jeszcze w trakcie prac przygotowawczych nad projektem dekretu z 7 lutego 1809 r. o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach zgodnie z wezwaniem ministra spraw wewnętrznych, z 21 marca 1808 r.¹⁵ Znane są dotąd projekty prefektów departamentu poznańskiego i kaliskiego. Prefekt departamentu poznańskiego, J. Łuba, w Projekcie do urządzenia prefektur i wiceprefektur z 26 marca 1808 r.¹⁶ postulował powołanie kolegialnej (trzyosobowej) prefektury jako organu wykonawczego w zakresie kompetencji ministrów spraw wewnętrznych, policji, skarbu, wojny oraz Komisji Żywności. Organem pomocniczym prefekta miała być rada prefekturalna. Zapewnieniu porządku publicznego miało służyć powołanie żandarmerii. Według J. Łuby należałoby poddać władzy podprefekta obszar dwóch powiatów.

Niemal równocześnie (27 III 1808 r.) obszerny projekt organizacji administracji terytorialnej ułożył prefekt departamentu kaliskiego, A. Garczyński (Stan organizacji prefektury departamentu kaliskiego¹⁷). Zgodnie z brzmieniem art. 65 konstytucji — w projekcie tym prefekt występuje jako organ jednostkowy, któremu powierzono sprawowanie na terenie departamentu administracji ogólnej i „policji najwyższej”. W tym też zakresie prefekt był odpowiedzialny. Prefekt został podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych, za którego pośrednictwem pozostali ministrowie przekazywali „zalecenia” dla prefekta. Na czas działań wojennych

¹⁵ Biblioteka PAN Kraków (dalej BKr. PAN), rkps 143, k. 22.

¹⁶ *Ibid.*, k. 22—26.

¹⁷ *Ibid.*, k. 1—10 (§§ 1—56).

prefekt podlegał ministrowi wojny. Do zastępowania prefekta był powołany sekretarz generalny prefektury. Obok prefekta miała funkcjonować rada prefekturalna (w składzie 5 osób¹⁸), wzorowana na pruskiej „Justiz-Deputacji”. Rady prefekturalni nie mogli być powoływani do innych funkcji urzędowych. Organ ten miał m. in. rozstrzygać sprawy urzędników zawieszonych przez prefekta. Projekt A. Garczyńskiego przewidywał powołanie przy radzie prefekturalnej „plenipotentia fisci departamentowego” odpowiedzialnego przed prefektem. Prefekt wykonywał swoje obowiązki przy pomocy prefektury dzielącej się na wydziały: 1 — wewnętrzny, 2 — skarbowy, 3 — wojenny, 4 — policji, 5 — liwerunkowy, 6 — leśny i 7 — budowniczy. Koniecznym było również, zdaniem prefekta departamentu kaliskiego, utworzenie żandarmerii. Autor projektu uznawał słuszność takiego rozwiązania, aby w każdym powiecie powołać wiceprefekta ponoszącego odpowiedzialność przed prefektem za sprawowanie administracji i policji. Najważniejsi urzędnicy administracyjni w departamencie (prefekt, sekretarz generalny, rady prefekturalni i wiceprefekci), wzorem francuskim mieli nosić ubiór urzędowy.

W toku czynności przygotowawczo-legislacyjnych w Radzie Stanu niejednokrotnie uwidaczniała się różnica zdań w związku z określeniem pozycji prefekta i szerzej — struktury administracji terytorialnej. Najczęściej wstępne projekty aktów prawnych rozwijających konstytucję dostosowane były do miejscowych warunków Księstwa Warszawskiego. W toku dalszych prac, często za sprawą Fryderyka Augusta, projekty upodobniały się wyraźniej do rozwiązań francuskich. Miało to miejsce zarówno przed wydaniem dekretu z 7 lutego 1809 r., jak i po jego ogłoszeniu. Według propozycji ministra spraw wewnętrznych Jana P. Łuszczewskiego z 9 maja 1808 r.¹⁹, najważniejszym zadaniem prefekta miało być: „[...] wykonanie i dopilnowanie wykonania praw, ustaw i urzędzeń w przedmiotach administracji publicznej wydanych”. Natomiast w późniejszym opracowaniu J. Morawskiego z 23 września 1808 r.²⁰, zakres spraw podlegających prefektowi niemal dokładnie odpowiadał treści przepisów dekretu z 7 lutego 1809 r. Wiele czasu wymagało określenie stosunku między prefektem a ministrem spraw wewnętrznych i pozostałymi ministrami. Za sprawą króla nadzorowi prefekta poddano administrację skarbową, szkolną i pocztową.²¹ J. Morawski opracował następnie „przełożenie” do Rady Stanu²², która po zmianach przyjęła je 17 grudnia

¹⁸ *Ibid.*, k. 3 (projekt przewidywał powołanie odrębnego sekretarza dla rady prefekturalnej, § 9).

¹⁹ Akta Rady Stanu i Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego w AGAD (dalej ARS), akta spraw, sygn. 127, k. 12—16.

²⁰ *Ibid.*, k. 17—42.

²¹ *Ibid.*, k. 73, 82, 120.

²² *Ibid.*, k. 64—71.

1808 r. jako wyraz swego stanowiska wobec Fryderyka Augusta.²³ Warto zwrócić uwagę na to, że aprobata Rady Stanu dla koncepcji organów jednostkowych nie była zgodna z rzeczywistymi poglądami większości członków rządu krajowego.²⁴ W treści tego pisma znalazło odbicie przeświadczenie większości społeczeństwa uznającego przejściowo konieczność ścisłego przejmowania rozwiązań francuskich w organizacji aparatu państwowego.

Przedmiotem zainteresowania Rady Stanu był także niedatowany (pochodzący najprawdopodobniej z 1810—1812 r.) obszerny Projekt do zmiany władz administracyjnych po powiatach i departamentach.²⁵ Zakładał on zniesienie istniejącego podziału administracyjnego, struktury władz łącznie z aktualnym nazewnictwem. Projekt wprowadzał wielostopniowy podział administracyjny. Województwa, które zastąpiły dotychczasowe departamenty, dzieliły się na ziemie (2—3), te z kolei na parafie, a dalej na „włości”. Władzę administracyjną w województwach i ziemiach stanowiły komisje porządkowe. Projekt przyjmował zróżnicowany sposób wyłaniania składu komisji porządkowych. Członkowie komisji — radcy (9) pochodzili z wyboru dokonanego w sejmikach, na okres 4 lat. Spośród nich stale urzędować miało 5 radców, w tym 2 szlacheckich, po jednym duchownym, miejskim i wojskowym, oraz prezes (starosta), sprawujący swój urząd przez 6 lat. Po upływie tego okresu, spośród 3 kandydatów wybranych na sejmikach monarcha dokonywał nominacji prezesa komisji porządkowej. Przewidywano zatrudnianie spośród „synów obywatelskich” asesorów przy komisjach porządkowych. Projekt określał warunki, którym winni odpowiadać kandydaci na prezesa i członków komisji porządkowych. Kandydat na radcę winien mieć ukończonych 24 lat (w wypadku osób ubiegających się o stanowisko prezesa, granicę wieku podniesiono do 40 lat). Powinien również być „osiadłym obywatelem” tej ziemi, gdzie ubiega się o urząd. Od kandydata wymagano także wcześniejszego odbycia funkcji publicznej.

Projekt określał, iż w komisji porządkowej „koncentruje się cały rząd wewnętrzny ziemi” i że do niej należy czuwanie nad porządkiem publicznym i ochrona nietykalności własności prywatnej i publicznej. Komisja porządkowa była wyłącznie „magistraturą wykonawczą”, która „[...] nic z własnej woli nie może przedsięwziąć” i jest podporządkowana władzy najwyższej. Projekt określał, że komisje porządkowe spełniają funkcje: wykonawcze, dozorcze i policyjno-sądowe. Komisje porządkowe podejmowały decyzje kolegialnie, w oparciu o zasadę większości głosów. Jedynie w nielicznych, wyraźnie określonych sytuacjach prezes był upo-

²³ *Ibid.*, k. 72, 91.

²⁴ M. Kallas: *Organizacja administracji terytorialnej...*, s. 17—38.

²⁵ BKr. PAN, rkps 143, k. 68—80.

ważniony do podejmowania decyzji jednoosobowo. Odnosiło się to np. do szczególnych sytuacji w toku działań wojennych.

Niektóre spośród omówionych założeń znalazły odbicie w znanym szeroko współczesnym projekcie ministra przychodów i skarbu — J. Węgleńskiego, z 16 sierpnia 1811 r. Niezależnie od motywów kierujących autorem przy składaniu projektu, który został słusznie uznany przez M. Handelsmana²⁶ za postępowy, a przez T. Mencla²⁷ za wsteczny, warto zanalizować jego główne założenie i rozwiązanie. J. Węgleński skierował 16 sierpnia 1811 r. do Rady Ministrów pismo zawierające uzasadnienie jego koncepcji zmian w organizacji administracji terytorialnej i sądownictwa²⁸ i dołączył odpowiedni projekt, składający się z 26 paragrafów²⁹. Uzasadniając swoją propozycję zmian, minister powołuje się także na konieczność oszczędności wydatków publicznych. Jednocześnie uznał on za niecelowe dokonywanie zmian cząstkowych i dlatego przygotował „projekt do planu ogólnego” organizacji administracji. J. Węgleński zamierzał „poprawić” ducha publicznego w oparciu o rady departamentowe i powiatowe. Docenił znaczenie obierałości urzędów. Z drugiej strony trafnie ocenił rolę rad, które powszechnie wyrażały „[...] nieukontentowanie z formy rządu, [...]”³⁰. J. Węgleński, podobnie jak większość członków rządu krajowego, uważał rady za główny ośrodek opozycji politycznej. Wskazywał, że rady departamentowe i powiatowe „[...] przez opinię upowszechnioną prawie [...] składają reprezentację narodową, i że są władzą pośrednią między narodem a rządem”³¹. W tej sytuacji, najważniejszym wydało się J. Węgleńskiemu wzmocnienie władzy rządowej „przez usunięcie partii opozycyjnej”, za jaką uważał rady departamentowe i powiatowe. Niezadowolone z istniejącej organizacji aparatu państwowego wyrażały liczne memoriały rad kierowane do króla. Zdaniem ministra „[...] od tych impulsji (tj. działań rad — MK) istotny kierunek ducha publicznego jedynie zależy. Mylne wyobrażenie o prerogatywach, jakie te rady powzięły, stały się przyczyną tej walki, którą one z rządem prowadzą, czego dowodem jest opóźnianie repartycjów, głośne narzekanie na formę rządu, oświadczenie chęci zmiany tej formy [...]”. Poza tym

²⁶ M. Handelsman: *Rezydenci napoleońscy w Warszawie (1807—1813)*, Kraków 1915, s. 217—219.

²⁷ T. Mencia: *Feliks Łubiński, minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758—1848)*, Warszawa 1959, s. 166—169.

²⁸ Akta Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego w AGAD (dalej ARM), akta spraw, sygn. 29, k. 6—9.

²⁹ *Ibid.*, k. 10—14; por.: *Uwagi nad projektem do zmiany rządu podanym przez ministra skarbu oraz przyłączonym do niego przedstawieniem*, WAP Poznań, Maj. Lipiec. O. Radońskiego, sygn. 6 (vol. niefol.).

³⁰ *Ibid.*, k. 6.

³¹ *Ibid.*, k. 6.

„[...] widoczna jest ich dążność usilna do uczestnictwa w działaniach rządowych [...]”.³² J. Węgleński twierdził, że częściowa nowelizacja przepisów dekretu z 7 lutego 1809 r. będzie niecelowe, i że najwłaściwszym rozwiązaniem będzie uczynienie członków rad departamentowych i powiatowych „urzędnikami rządowymi”.

Konkretyzując swoją koncepcję opracował w formie dekretu królewskiego „projekt do zmiany rządu”. Najważniejszym uzasadnieniem zmian — jak wynika z treści wstępu do projektu — było powszechnie wyrażane żądanie przywrócenia bezpłatnych urzędów. Projekt J. Węgleńskiego utrzymywał w zasadzie istniejącą strukturę administracji terytorialnej i regulujące ją przepisy prawne.³³ Najważniejsza zmiana polegała na powoływaniu urzędników administracyjnych (prefektów, radców prefekturalnych, podprefektów, komisarzy policji) spośród członków rad departamentowych i powiatowych. Projekt przewidywał zwiększenie składu rad departamentowych do 24 — a powiatowych do 12 członków; przewidywał ponadto wybór przez sejmiki zastępców członków rad departamentowych (6) i powiatowych (4). Ze składu rad, minister spraw wewnętrznych przedstawiał do nominacji królewskiej kandydatów w potrójnej liczbie na urzędy administracyjne. Istotną zmianę wprowadził projekt J. Węgleńskiego w organizacji rady prefekturalnej. Jej funkcje mieli spełniać członkowie rad departamentowych z następującym podziałem czynności. Występować mieli jako: 1) komisarz policji; 2) intendent dóbr narodowych; 3) poborca generalny skarbu; 4) kontroler generalny (§ 7). Przy podprefekcie znajdować się miało 2 radców, z których jeden byłby poborcą podatkowym (§ 9). Projekt przewidywał utworzenie osobnej, opłacanej ze skarbu administracji dochodów niestałych. Zamierzano powołać dyrektora skarbu dochodów niestałych (po jednym na 2 departamenty), przy którym funkcjonowałyby 1 poborca dochodów niestałych oraz 1 plenipotent do „rzeczy spornych” (§§ 21—23). Projekt zajmował się także zmianami w organizacji sądownictwa. Sędziowie mieli pochodzić z wyboru. Projekt wymieniał sądy administracyjne, policyjne i skarbowe. Poprzez zaproponowane zmiany, J. Węgleński zmierzał do reorganizacji administracji terytorialnej i sądownictwa, opierając je w przeważającej mierze na działalności zgromadzeń politycznych szlachty.

Krytyka funkcjonowania aparatu administracyjnego uwidoczniła się wyraźnie w głośnym „adresie sejmowym” z 14 grudnia 1811 r.³⁴ Za naj-

³² *Ibid.*, k. 7.

³³ Wcześniej wyraziłem nieuzasadniony treścią omawianego projektu pogląd o odrzuceniu przez J. Węgleńskiego dotychczasowej organizacji władz administracyjnych. M. Kallas: *Organy administracji terytorialnej...*, s. 22.

³⁴ [J. Godlewski]: *Głosy psta mariampolskiego na sejmie 1811 roku w Warszawie miáne*, Warszawa 1814, s. 4—15.

ważniejszą przyczynę tego stanu rzeczy uznano niewłaściwe rozwinięcie postanowień konstytucji. Zarzucono wprost ministrom, iż „popełnili dla kraju szkodliwe niedokładności” m. in. co do rozwinięcia art. 14 (o Radzie Stanu) i art. 65—66 (o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach) konstytucji. Stwierdzono w „adresie”, że: „Urządzenie prefektów i podprefektów co do przedmiotów, porządku i mocy i granic ich działania, nie mniej co do stosunków tak względem wyższych władz, jako też mieszkańców wielu ulega niedokładnościom [...]”. „Utworzono liczne magistratury i ogromne biura, zaprowadzono z nimi rozwlekłą administrację, a to razem wzięte zrodziły większe nad siły kraju wydatki”.³⁵ Krytykowano równocześnie przejmowanie wzorów francuskich nie odpowiadających często miejscowym warunkom. W rezultacie oczekiwano od króla poprawy w organizacji ustroju państwowego. Postulowano zaprowadzenie sprawnego aparatu administracyjnego. Warunkiem tego miał być m. in. właściwy dobór kandydatów na urzędy oraz „zaprowadzenie ścisłej i prędkiej odpowiedzi na wykraczających urzędników i oficjalistów”.³⁶ W „adresie” sformułowano wreszcie postulat powołania specjalnej komisji w celu opracowania gruntownego programu reform ustrojowych, m. in. z udziałem 1—2 przedstawicieli z poszczególnych departamentów.

Szczególne miejsce wśród znanych projektów i postulatów z czasów Księstwa Warszawskiego zajmuje „dzieło” („raport”) ³⁷ komisji królewskiej, powołanej 20 czerwca 1810 r. „do ułożenia projektów i uwag ku poprawie administracji krajowej i oszczędzeniu wydatków we wszystkich wydziałach ministerialnych”.³⁸ W toku kilkumiesięcznej pracy, „deputacja” najpierw dokonała oceny funkcjonowania aparatu państwowego i na tej podstawie przystąpiła do określenia programu reform ustroju Księstwa Warszawskiego. Następną czynnością miało być przygotowanie szczegółowych projektów zmian w poszczególnych dziedzinach życia publicznego. Mimo tego, że część postulatów „deputacji” miała wyłącznie na celu uzyskanie oszczędności w wydatkach skarbowych na administrację, to w rezultacie jej prac powstał — jak się okazało — jedyny program reform ogółu instytucji ustrojowych Księstwa Warszawskiego, który tylko w niewielkim stopniu doczekał się realizacji.

W obszernym „raporcie” wiele miejsca poświęcono administracji pu-

³⁵ *Ibid.*, s. 7.

³⁶ *Ibid.*, s. 14.

³⁷ Z dwóch zachowanych kopii rękopiśmiennych powołuję się na wersję zawartą w BKr. PAN, rkps 139, kart 272. Ogólna charakterystyka prac „deputacji”. M. Kallas: *Projekt reform ustrojowych w Księstwie Warszawskim (1810—1811)*, ZN UMK, z. 42, Prawo 1971, t. X, s. 77—93.

³⁸ *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, oprac. W. M. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, t. 2, Warszawa 1965, nr 251.

blicznej (szczególnie w rozdziałach I i VI). „Deputacja” stwierdzała, iż „[...] dotąd egzekucja w rzeczach administracyjnych nie idzie ani śpieszno, ani sformie ani porządnie”, przy czym: „Też same urządzenia inaczej w jednym, inaczej w drugim departamencie są wykonywane”. W opracowaniu „deputacji” powtórzono powszechny sąd o tym, że liczba urzędników „przechodzi wszelką miarę, wszelkie znane w tym względzie stosunki [...]”. Stwierdzano równocześnie brak wystarczającej liczby odpowiednio przygotowanych osób do funkcji administracyjnych, które były w znacznej części nisko płatne, co stwarzało „[...] widok powszechnego nieładu i upadku, przekupstwa i nadużyć popełnianych bezkarnie przez tych, którzy w imieniu rządu i mówią i czynią”.³⁹ Jednocześnie trafnie zauważono, że nie sposób „[...] chcieć wszystkie nieporządki, bezprawia i szkody dziejące się w dzisiejszym stanie rzeczy tłumaczyć i wymawiać samymi przeszkodami zewnętrznymi i samą sług administracyjnych niewprawą”.⁴⁰ „Deputacja” dostrzegła niewłaściwy podział kompetencji między organami naczelnymi a organami administracji terytorialnej. Występowała za dalszą koncentracją władzy wykonawczej⁴¹ sprawowanej przez ministra, który przekazałby jednocześnie „[...] część tejże władzy urzędom oddanym jego dozorowi”⁴², łącząc to z zasadą osobistej odpowiedzialności urzędników. Brak takiego rozwiązania powodował, że z jednej strony „[...] egzekutywa staje się mitręzną i wątlą [...] z drugiej odpowiedzialność [...] staje się czczą i niepodobną”. Członkowie „deputacji” sądzili, że ich propozycje pozwolą na „[...] danie działaniu rządowemu tętszego i prędszego ruchu [...]”, co zapewni mu „jedność i sferność, porządek i pośpiech”.⁴³

W trakcie swych prac „deputacja” ustosunkowywała się także do kwestii recepcji obcych wzorów ustrojowych, szczególnie francuskich. Uznała, iż „[...] w istocie uwielbienie dla doskonałości prawodawstwa i urzędzeń francuskich uniosło nas tak daleko, żeśmy na domowe niedostatki, na niedojrzałość ludzi i kraju własnego obejrzyć się zaniedbali”. Nie negując potrzeby sięgania do wzorów napoleońskiej Francji (pomijając nawet „pobudki polityki i wdzięczności”) „deputacja” stwierdzała, iż: „Nie pojmuje tylko, jak można nie widzieć lub nie uznawać, że do tych praw tak doskonałych my jeszcze dosyć doskonałymi nie jesteśmy”.⁴⁴

³⁹ BKr. PAN rkps 139, k. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, k. 4.

⁴¹ Zasadę „koncentracji egzekucyjnej” określała „deputacja” w ten sposób: „[...] aby z środkowego punktu na wszystkie promienie i strony jednaka wychodziła impulsja i do tegoż punktu ze wszystkich stron ostatecznie zbiegała się podległość i odpowiedzialność”. BKr. PAN, rkps 139, k. 6.

⁴² *Ibid.*, k. 5.

⁴³ *Ibid.*, k. 5—6.

⁴⁴ *Ibid.*, k. 8.

Analizując działalność większości urzędów administracyjnych „deputacja” doszła do przekonania, iż „[...] wszystkie są sobie równe, bo wszystkie są martwe i bezwładne”.⁴⁵ Nie dotyczyło to jednak prefekta. Jednocześnie stwierdzono, że urzędnik ten w praktyce nie odgrywał roli określonej przepisami dekretu z 7 lutego 1809 r.⁴⁶ Uważano m. in., że przyczyną tego było bezpośrednie podporządkowanie prefekta ministrowi spraw wewnętrznych. W związku z tym utworzono odrębną administrację skarbową (dekret z 25 marca 1809 r.⁴⁷) i policyjną (dekret z 17 marca 1809 r.⁴⁸). Według „deputacji” rozwiązanie to nie usunęło istniejących nieprawidłowości, a co więcej, doszły spory kompetencyjne prefekta z urzędnikami skarbowymi i policyjnymi. Oceniając dekret z 25 marca 1809 r., „deputacja” stwierdzała: „Tak się przerywa i zagubia jedność i koncentracja władzy administracyjnej w departamencie z ducha konstytucji tak wyraźnie, z potrzeby porządku tak istotnie wypływająca”.⁴⁹ Równie krytycznie oceniano przepisy dekretu z 17 marca 1809 r. „Deputacja” nie była przeciwna powoływaniu przez ministrów podległych sobie urzędników w departamentach i powiatach, którzy nie powinni jednak naruszać kompetencji prefekta. Jednocześnie wskazywano raz jeszcze na szkodliwość rozwiązania, gdy występowała „[...] niejasność, niezgodność i krzyżowanie się, wyraźna nawet sprzeczność, zdarzająca się często w wychodzących na kraj i departamenty ministrowskich rozkazów”. Stąd „deputacja” wyprowadziła jeden z swych podstawowych wniosków, iż warunkiem prawidłowego działania administracji terytorialnej (niezależnie od struktury organów jednostkowych czy kolegialnych) jest jedność działania organów naczelnych.

Według „deputacji” „ściśła i sforna” egzekucja organów administracji terytorialnej (przy zmniejszonej liczbie urzędników) wymaga spełnienia kilku istotnych warunków. Prefekt winien być „[...] najstarszym w departamencie zwierzchnikiem wszystkich urzędników administracyjnych”.⁵⁰ Prefekt powinien być podporządkowany jedynie ministrowi spraw wewnętrznych. Należy wyraźnie określić zasady odpowiedzialności prefekta. Również urzędnicy powoływani przez ministra do funkcji w departamentach i powiatach poddani będą „dozorowi” prefekta z tego względu, „[...] aby mógł skutecznie dopilnować ściśłego przez nich i prędkiego rozkazów

⁴⁵ *Ibid.*, k. 5.

⁴⁶ Bliższego określenia zasad działania prefektury dokonał minister spraw wewnętrznych w obszernej „Instrukcji objaśniającej organizację prefektur” z 20 IX 1809 r.

⁴⁷ DP, t. 1, s. 286—291.

⁴⁸ *Ibid.*, t. 1, s. 276—281.

⁴⁹ BKr. PAN, rkps 139, k. 156.

⁵⁰ *Ibid.*, k. 157.

wyższych wykonania, i gdy organizacja nowa zbliży i zjednoczy pod oko i dozór prefekta czynności tychże urzędników, osobna onych względem swoich *respective* ministrów lub dyrektorów podległość psuć ani nadwierać jedność w działaniach administracyjnych nie będzie mogła". Jednocześnie wyraźnie podkreślono, że „Skoro powołaniem i przeznaczeniem urzędu prefekta nie jest samowolny rząd i władanie, lecz przestrzeganie pilnej we wszystkich częściach administracyjnej służby w departamentach, nie może być wolno prefektowi w żadnym razie zdarzenie wydanych od wyższych władz rozkazów odmieniać, cofać lub wstrzymywać, być zatem powinien odpowiedzialnym”.⁵¹

Również „deputacja” krytycznie oceniała zakres czynności i tryb działania rady prefekturalnej. Proponowała, aby radę stanowili „[...] pierwsi ważniejszych części administracyjnych urzędnicy”.⁵² W skład tego organu wchodziłoby zatem: pierwszy radca (zastępca prefekta), drugi radca (urzędnik skarbowy), trzeci radca (komisarz policji), czwarty radca (intendent dóbr i lasów narodowych). „Deputacja” postulowała częściowe zmniejszenie liczby urzędników w prefekturze (przy zachowaniu m. in. sekretarza generalnego) oraz zniesienie niektórych stanowisk.⁵³ Przy takim rozwiązaniu „biura pierwszych administracyjnych urzędników stałyby się, jak powinny wydziałami biura prefektury, a wtedy akta prefektury stałyby się składem powszechnym wszelkich rozkazów władz naczelnych”.⁵⁴

„Deputacja” nie postulowała zmian w zakresie czynności podprefekta i organizacji podprefektury. Jednocześnie występowała przeciwko dostosowaniu liczby podprefektów do ilości zgromadzeń politycznych. Również w administracji powiatowej proponowała zmniejszenie liczby urzędników oraz zniesienie niektórych stanowisk. Członkowie „deputacji” zdawali sobie sprawę z różnorodnych komplikacji wynikających przy realizacji jej postulatów. Odnosiło się to m. in. do osób zwolnionych ze służby administracyjnej. Zwraca przy tym uwagę propozycja „deputacji”, aby obniżyć (o 1/4) wysokość pensji najwyższych urzędników administracyjnych.⁵⁵

W wyniku tego, że niewiele ze słusznych na ogół propozycji „deputacji” zrealizowano, nie ustawały dalsze prace projektodawcze nad zmianami w organizacji administracji publicznej. Najważniejsze z nich odbywały się w sekcji spraw wewnętrznych Rady Stanu w r. 1812. Wcześniej, w memoriale rady departamentowej łomżyńskiej z dn. 12 lutego 1811 r.⁵⁶,

⁵¹ *Ibid.*, k. 158.

⁵² *Ibid.*, k. 160.

⁵³ *Ibid.*, k. 161—162.

⁵⁴ *Ibid.*, k. 160.

⁵⁵ *Ibid.*, k. 161—162.

⁵⁶ ARS, księgi kancelaryjne (dalej ks. kanc.), sygn. 385, s. 29—32.

w nawiązaniu do nikłych rezultatów prac „deputacji” wystąpiono o powołanie komisji złożonej z „obywateli” i ministrów, w celu opracowania zasad poprawy administracji krajowej. Dnia 3 lutego 1812 r. król skierował dekret do Rady Stanu z zapytaniem, czy dla „dania sprężystości administracji [nie należy — MK] pozbierać przepisów po zeszyłych rządach i zastosować je do terażniejszych okoliczności i terażniejszego toku administracji”.⁵⁷

Na szczególniejszą uwagę zasługuje — do niedawna niemal całkowicie zapomniany⁵⁸ — projekt nowej organizacji prefektur i podprefektur z lipca 1812 r. Opracowany przez J. Morawskiego (w formie projektu dekretu królewskiego) „projekt urządzenia prefektur i podprefektur” został złożony w sekcji spraw wewnętrznych Rady Stanu 14 lipca 1812 r.⁵⁹ W dniu 17 lipca 1812 r. tekst projektu przedstawiono na forum Rady Stanu, gdzie w ciągu kilku sesji toczyła się dyskusja nad „referatem” J. Morawskiego.⁶⁰ Tekst projektu wydrukowano na początku sierpnia 1812 r. dla potrzeb członków Rady Stanu i Rady Ministrów oraz niższych władz administracyjnych i sądowych.⁶¹ Dnia 7 sierpnia 1812 r. prezes Rady Stanu przekazał ministrowi spraw wewnętrznych i sprawiedliwości drukowane egzemplarze tego projektu⁶² do rozesłania do prefektów, rad prefekturalnych, prokuratorów przy sądach karnych i trybunałach cywilnych w celu uzyskania ich opinii w terminie do 15 września 1812 r.⁶³ Część opinii i uwag w związku z projektowanymi zmianami w organizacji administracji terytorialnej zdołano przesłać do Warszawy.⁶⁴ Znamienne, że prace nad tym projektem trwały już w toku „drugiej wojny polskiej”, co wpłynęło zarówno na opóźnienie w nadsyłaniu opinii, jak i na ich treść.

„Projekt organizacji prefektur i podprefektur” z 14 lipca 1812 r. jest

⁵⁷ *Ibid.*, s. 77—78.

⁵⁸ Zob. M. Kallas: *Organy administracji terytorialnej...*, s. 23—25, 161.

⁵⁹ ARS, ks. kanc., sygn. 385, s. 95—96 (odtąd będzie mowa o projekcie z 14 VII 1812 r., co jest właściwsze niż przyjęcie daty 17 VII).

⁶⁰ Rękopiśmienna wersja tego projektu (z różnymi uwagami i skreśleniami) znajduje się w ARS, akta spraw, sygn. 128, k. 1—34; por. k. 35—71; zob. też: ARS, ks. kanc., sygn. 122, s. 35—36.

⁶¹ ARS, akta spraw, sygn. 128, k. 1.

⁶² Tekst tego druku (o objętości 24 stron) zachował się m.in. w ARS, akta spraw, sygn. 128, s. 74—85; WAP Poznań, APP Biała-Radoślińscy, sygn. 243 a, k. 2—13; Archiwum Publiczne Potockich w AGAD, rkps 143, s. 163—186.

⁶³ ARS, akta spraw, sygn. 128, s. 72—73.

⁶⁴ Zarejestrowano je w dzienniku podawczym sekcji spraw wewnętrznych. Chodzi o opinie nadesłane (w terminie od połowy września do połowy listopada 1812 r.) od dyrektorów skarbu departamentów: bydgoskiego, warszawskiego, lubelskiego, poznańskiego, kaliskiego, siedleckiego, prokuratorów (za pośrednictwem ministra sprawiedliwości) oraz trybunałów cywilnych departamentów: bydgoskiego, poznańskiego i lubelskiego, ARS, ks. kanc., sygn. 385, s. 101—108.

obszernym tekstem obejmującym wstęp oraz 112 artykułów podzielonych na 12 tytułów.⁶⁵ We wstępie wskazywano na to, że ówczesna trudna sytuacja kraju wymaga jedności działania administracji, która by zmierzała „ku ściślemu, porządnemu i szybkiemu wykonywaniu woli naszej”. Pociąga to za sobą potrzebę „[...] wyraźnego na nowo zwrotu do pierwiastkowej ich [tj. organów administracji terytorialnej — M. K.] w prefekturach koncentracji”.⁶⁶ Zmiany uzasadniano także koniecznością oszczędności w wydatkach publicznych. Zapowiadano we wstępie, że nowy akt będzie modyfikacją dekretu z 7 lutego 1809 r. Jednakże treść projektu przekonuje o tym, że dokonano gruntownej przebudowy struktury administracji terytorialnej Księstwa Warszawskiego.

Projekt zawierał definicję „administracji departamentu”. Określał pozycję prefekta, który jest wykonawcą „woli naszej rządowej przez ministrów naszych mu objawianych”.⁶⁷ Utożsamiając zgodność „woli naszej rządowej” z prawem, przez wykonywanie woli króla według projektu należy rozumieć „obowiązek wykonywania wszystkich praw obowiązujących, które stanowią o przedmiotach będących w atrybucji prefektów”.⁶⁸ Następnie wyjaśniono, że „wykonywanie” woli króla „dzieje się przez obwieszczenie woli naszej tak, iżby [...] wszyscy mieszkańcy departamentu najdokładniejszą jej zawsze mieli wiadomość, a zarazem i dopilnowanie, aby też wola była dopełnioną porządnie i z należyтым poświęceniem”.⁶⁹ W nawiązaniu do licznych wcześniejszych postulatów wprowadzono do projektu postanowienie, iż „[...] w zwyczajnym biegu rzeczy prefekt żadnych ze swej władzy co do ogólnej administracji nie może

⁶⁵ I — Oznaczenie przedmiotów należących odąd do prefektur (art. 1—3); II — Oznaczenie tego, co się ma rozumieć pod wyrazem administracji, jaka jest powierzona prefektom (art. 4—15); III — O składzie i wewnętrznym urządzeniu prefektur (art. 16—31); IV — Oznaczenie, co w szczególności do którego wydziału należy, jaki jest każdego skład (art. 32—47); V — O podprefektach (art. 48—54); VI — O radach prefekturalnych, departamentowych i powiatowych (art. 55—58); VII — O kwalifikacji potrzebnej do urzędów i officjów administracyjnych oraz o stopniowaniu w promocji i nominacjach (art. 59—78); VIII — O zastępstwie urzędników i oficjalistów podczas ich nieprzytomności, śmierci lub choroby (art. 79—84); IX — O funduszach na administrację, dietach i wynagrodzeniach zastępców (art. 85—91); X — O karach dyscyplinarnych (art. 92—103); XI — O zapewnieniu działań administracyjnych i zabezpieczeniu osób i sławy urzędników i oficjalistów (art. 104—1019) i XII — O znakach urzędowych prefektów, podprefektów i wszelkich urzędników lub oficjalistów, polecenia szczególne, czyli komisję odbywających (art. 110—112).

⁶⁶ ARS, akta spraw, sygn. 128; *Projekt organizacji prefektur i podprefektur*, (druk), s. 1.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 2 (rozdz. II, art. 4).

⁶⁸ *Ibid.*, s. 2 (rozdz. II, art. 5).

⁶⁹ *Ibid.*, s. 2 (rozdz. II, art. 6).

uczynić urządzeń”.⁷⁰ Jednym z najważniejszych obowiązków prefekta będzie „[...] ciągle dawanie popędu egzekucji woli rządowej”.⁷¹ W związku z tym prefekt mógł wydawać instrukcje „[...] żadnych nowych nie obejmując zasad administracyjnych” (rozdz. V, art. 8). W projekcie wprowadzono obowiązek przedkładania przez prefekta ministrowi uwag o potrzebach departamentu. Innym ważnym obowiązkiem prefekta był coroczny objazd departamentu oraz przedstawianie królowi w formie raportu, za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych, „obrazu administracji departamentu”.⁷² Prefekt miał także przekazywać ministrowi swoją opinię co do potrzeby dalszego utrzymywania w mocy przepisów wydanych przed 1807 r. (rozdz. II, art. 7). Prefekt był zobowiązany do dbania o prawidłową działalność niższych władz administracyjnych, a w razie konieczności mógł stosować kary wobec winnych zaniedbań (rozdz. II, art. 11). Projekt przewidywał, że prefekt „[...] za niewykonanie, lub nieporządne albo li-też sprzeczne wykonanie woli naszej sam jest odpowiedzialnym, i tymże samym, co jego podwładni podlega rygorom”.⁷³ W nawiązaniu m. in. do postulatu „deputacji”, projekt zakładał uchylenie dekretów z 17 i 25 marca 1809 r., „łącząc odtąd w osobie prefekta wszystko to, co ściąga się do ogólnej administracji departamentu”.⁷⁴ Prefekt miał jednocześnie „czuwać” nad własnością publiczną i działalnością urzędników w działach posiadających odrębną administrację (dobra i lasy narodowe, kopalnie, poczta, „przychody niestałe”, „monopolia” rządowe). Prefekt mógł przekazywać władzom naczelnym swoje uwagi o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu tych rodzajów administracji. Projekt zachowywał istniejące dotąd dozory departamentowe, których członkami byli prefekci, przewodniczącymi — biskupi (rozdz. I, art. 2, 3).

Prefekt wykonywał swoje obowiązki przy pomocy radców prefekturalnych, sekretarza generalnego i doradców technicznych (rozdz. III, art. 16). W nawiązaniu do niektórych wcześniejszych projektów radcy prefekturalni, obok swoich dotychczasowych czynności, mieli „wspierać prefekta zdrową radą oraz dzielną pracą w przedmiotach egzekucyjnych”.⁷⁵ Prefektura dzieliła się na wydziały, obejmujące określone „przedmioty administracji departamentowej”. Dla każdego z tych działów powoływano stałego referenta na posiedzeniach (sesjach) generalnych

⁷⁰ *Ibid.*, s. 4 (rozdz. II, art. 12).

⁷¹ *Ibid.*, s. 3 (rozdz. II, art. 9, z tym wiązało się założenie specjalnego „dziennika egzekucyjnego”).

⁷² *Ibid.*, s. 4 (rozdz. II, art. 14, zalecano, aby takowe raporty sporządzano regularnie, terminowo, i aby cechowały się dokładnością i zwięzłością ujęcia).

⁷³ *Ibid.*, s. 3 (rozdz. II, art. 10).

⁷⁴ *Ibid.*, s. 1 (rozdz. I, art. 1).

⁷⁵ *Ibid.*, s. 4 (rozdz. III, art. 17).

i wydziałowych. Obowiązki referentów powierzano radcom prefekturalnym oraz sekretarzowi generalnemu (rozdz. IV, art. 18). Projekt wyliczał (w rozdz. III, art. 19) 6 wydziałów: gospodarstwa wewnętrznego i policji administracyjnej, religii i edukacji, administracji cywilno-wojskowej, administracji skarbowej (przychodu i skarbu), prawny oraz sekretariatu generalnego i policji wyższej. W projekcie szczegółowo określono zakres spraw należących do kompetencji poszczególnych wydziałów (rozdz. IV). Zapowiedziano zmianę „Instrukcji objaśniającej organizację prefektur” z 20 września 1809 r. oraz wydanie nowej — dla prefektów „do objazdu ich departamentów” (rozdz. IV, art. 47). Ustalono dokładnie skład biur poszczególnych wydziałów. Wyznaczono też doradców technicznych do każdego z wydziałów. W wydziale gospodarstwa wewnętrznego i policji administracyjnej funkcje te powierzono fizykom departamentowym i inżynierom departamentowym (rozdz. IV, art. 33), w wydziale religii i edukacji — rektorom i wizytatorom szkół i „naczelnikom duchowieństwa wszelkich wyznań” (rozdz. IV, art. 35), w wydziale administracji cywilno-wojskowej — komendantom departamentów (rozdz. IV, art. 37), w wydziale administracji skarbowej — pierwszym rachmistrzom departamentowym (rozdz. IV, art. 39), w wydziale prawnym — prokuratorom królewskim przy trybunałach I instancji bądź ich zastępcom (rozdz. IV, art. 41), w wydziale sekretariatu generalnego — prokuratorom królewskim przy sądach kryminalnych lub ich zastępcom (rozdz. IV, art. 43).

Ważną rolę wyznaczał projekt referentom wydziałowym (rozdz. III, art. 20—23, 25), którzy w zakresie powierzonych im spraw mieli za zadanie „czynne wspieranie prefekta w prowadzeniu tego wydziału” (rozdz. III, art. 20). Projekt określił pozycję doradców technicznych, którzy byli zobowiązani „[...] podług zasad swej umiejętności, sztuki lub powołania żadaną dawać opinię [...] oraz zwracać uwagę prefekta na udoskonalenie tej części, w której są biegłymi”.⁷⁶

Przewidywano regularne odbywanie posiedzeń (sesji) generalnych pod przewodnictwem prefekta z udziałem wszystkich referentów i w razie potrzeby doradców technicznych (rozdz. III, art. 25). Według projektu „wszelkie przedmioty prefektury, oprócz list sprawowania się urzędnika i oficjalistów, oraz poleceń sekretnych policyjnych referowanymi i dyskutowanymi będą kolegialnie”.⁷⁷ Określono zakres spraw, które będą wnoszone pod obrady sesji generalnej (rozdz. III, art. 26). Należały do nich m. in. projekty ważniejszych instrukcji, sprawy dotyczące kilku wydziałów, raporty i opinie dla władz wierzchnich, kontrakty z liwerantami. Pozostałe sprawy były przedmiotem obrad posiedzeń (sesji) wy-

⁷⁶ *Ibid.*, s. 7 (rozdz. III, art. 31).

⁷⁷ *Ibid.*, s. 5 (rozdz. III, art. 24).

działowych. Odbywały się one także pod przewodnictwem prefekta, z udziałem referenta wydziałowego oraz doradców technicznych i w razie potrzeby — innych urzędników (rozd. III, art. 29).

Projekt utrzymywał przy prefekcie prawo do podejmowania jednoosobowo decyzji, gdyż „przy nim samym osobista pozostaje zawsze odpowiedzialność”. Był jednak zobowiązany do wysłuchania opinii uczestników sesji (generalnej i wydziałowych). Po dyskusji prefekt dokonywał konkluzji. W wypadkach podjęcia przez prefekta decyzji sprzecznej np. z postanowieniami konstytucji, uczestnicy obrad sesji (generalnej i wydziałowych) byli zobowiązani podać do protokołu swoją opinię. Przyjęto więc rozwiązanie mające na celu wzmocnienie czynnika kolegialnego w czynnościach poprzedzających podjęcie decyzji przez organ jednostkowy.

W projekcie z 14 lipca 1812 r. nie wprowadzono zasadniczo (tak jak i „deputacja” z 20 czerwca 1810 r.) zmian w pozycji podprefekta, który spełniał w powiecie tę samą rolę, jaką odgrywał prefekt w departamencie (rozd. V, art. 48). Przewidywano natomiast powierzenie prefektowi administracji powiatu, w którym znajdowała się stolica departamentu. W nawiązaniu do wcześniejszych propozycji, umożliwiano łączenie 2—3 powiatów (o ludności nie przekraczającej 50 tys. osób) i poddanie ich władzy jednego podprefekta. Przydzieleni mu do pomocy asesorowie zastępowaliby podprefekta w zgromadzeniach politycznych (rozd. V, art. 53—54).

Projekt z 14 lipca 1812 r. przewidywał wydanie nowego dekretu, określającego organizację i tryb postępowania rady prefekturalnej jako sądu administracyjnego. Jednocześnie postanowiono tymczasowo, aby w wypadku wątpliwości w sprawach wynikających ze sporów administracyjnych, „[...] tudzież wszędzie, gdzie się rzecz dotyczy prywatnej własności, regulować się powinny podług zasad ogólnego prawodawstwa cywilnego”.⁷⁸

W projekcie utrzymano rady departamentowe i powiatowe (rozd. VI, art. 56—58). W szczególnych sytuacjach, np. w obliczu najazdu nieprzyjacielskiego projekt przewidywał ciągłość obrad połączonych rad departamentowych i powiatowych poprzez wyłonione z nich delegacje, których zadaniem było wspierać prefektów i podprefektów „zdrową radą i dzielną pracą”. W niektórych sytuacjach projekt przewidywał zwiększenie składu rady departamentowej o wszystkich członków rady prefekturalnej (poza prefektem), jednakże wyłącznie dla „odbycia [...] czynności z natury swej administracyjnych”.⁷⁹

⁷⁸ *Ibid.*, s. 15 (rozd. VI, art. 55).

⁷⁹ *Ibid.*, s. 15 (rozd. III, art. 57).

Projekt zawierał szczegółowe określenia warunków (w części modyfikującej obowiązujące dotąd przepisy), którym winni odpowiadać urzędnicy administracyjni oraz aplikanci (rozdz. VII). Ustalono zasady zastępowania urzędników administracyjnych w wypadku czasowej ich nieobecności (rozdz. VIII). Określono zasady wynagrodzenia i diet dla urzędników (rozdz. IX). Na uwagę zasługują postanowienia związane z trybem stosowania kar dyscyplinarnych wobec urzędników oraz zasady pociągania ich do odpowiedzialności sądowej (rozdz. X i XI). Wreszcie, bliżej oznaczono zasady występowania urzędników administracyjnych w ubiorze urzędowym (rozdz. XII).

Omawiany projekt reorganizacji administracji terytorialnej nie stał się ostatecznie podstawą nowego aktu prawnego. Scharakteryzowana ogólnie treść projektu świadczy o stosunkowo wysokim poziomie prac przygotowawczo-legislacyjnych w okresie Księstwa Warszawskiego. Jego zawartość wskazuje na to, że usiłowano w oparciu o kilkuletnie doświadczenia, wynikające z obowiązywania nowych przepisów wydawanych od 1807 r. oraz w nawiązaniu do różnych wzorów ustrojowych: francuskich, pruskich, austriackich i polskich, stworzyć strukturę nowoczesnej administracji terytorialnej odpowiadającej warunkom krajowym. W założeniu tym kierowano się nadal najbardziej podstawowymi zasadami napoleońskiej administracji, starając się je racjonalnie dostosować do ówczesnych stosunków polityczno-administracyjnych w Polsce. Wydaje się zatem, że projekt z 14 lipca 1812 r. stanowi najbardziej dojrzałą próbę realizacji różnorodnych postulatów, zwłaszcza „deputacji” z 20 czerwca 1810 r., w dziedzinie administracji terytorialnej. Jednocześnie projekt z 14 lipca 1812 r. zawierał najpełniejszą i najbardziej gruntowną próbę reformy organizacji i zasad działalności nowoczesnej polskiej administracji terytorialnej w początkach XIX w.

РЕЗЮМЕ

Сохранилось большое число разнообразных проектов и постулатов относительно организации общественной жизни, в том числе и администрации в Варшавском герцогстве. Один из этих проектов (от 14 VII 1812 г.), посвященный организации территориальной администрации Варшавского герцогства, не вошедший в жизнь вследствие поражения кампании 1812 года, и стал предметом настоящей статьи. Исходным пунктом для автора послужила эволюция территориальной администрации в Польше во времена Наполеона, определенная конституцией от 22 VII 1807 г. и рядом исполнительных актов, из которых важнейшим был декрет от 7 II 1809 г. об организации административного руководства в департаментах и повятах. По образцу наполеоновской Франции в Варшавском герцогстве была создана система территориальных органов, обладающих широкими компетенциями (особенно префект) и иерархически подчиненных верх-

ховной власти. Создавались также коллегиальные органы, компетенции которых, однако, были ограничены.

Одновременно в наполеоновской Польше появились разнообразные по форме и содержанию проекты преобразования структуры общественной администрации. Их авторами были как частные лица, так и официальные, которые приступили к разработке этого вопроса в результате критики существующей системы административного управления.

Большая часть работы посвящена анализу содержания разнообразных постулатов и проектов организации администрации. Автор характеризует, например, „Проект устройства префектур и вице-префектур” (от 26 III 1808 г.), „Состояние организации префектуры Калишского департамента (от 27 III 1808 г.), „Проект изменения административных властей в повятах и департаментах” (от 1810—1812 гг.), проект Венгленского от 16 III 1811 г. Кроме того, автор анализирует фрагменты широко известного „произведения” (рапорта) королевской комиссии, созданной 20 VI 1810 г. для „составления проектов и замечаний с целью улучшения работы отечественной администрации и экономии средств во всех министерских отделах”. В этой части работы много внимания уделено почти совсем забытому „Проекту устройств префектур и подпрефектур” от 6 VII 1812 г., который был разработан в виде королевского декрета Я. Моравским. Этот проект все-таки не лег в основу нового правового акта. Его содержание свидетельствует о том, что на основе многолетнего опыта автор пытался создать структуру современной территориальной администрации, отвечающей условиям наполеоновской Польши. Автор проекта воспользовался разными образцами общественного устройства: французским, прусским, австрийским и польским. Многие исследователи считают проект от 14 VII 1812 г. наиболее зрелой для того времени попыткой осуществления разнородных постулатов в области территориальной администрации.

R É S U M É

L'époque du Duché de Varsovie est riche en différents projets et suggestions concernant l'organisation du fonctionnement du pays, y compris de l'administration. L'un de ces projets — du 14 juillet 1812 — visant l'organisation de l'administration territoriale dans le Duché de Varsovie (qui d'ailleurs n'a pas été réalisé à cause du cours de la campagne de 1812) est devenu l'objet de l'analyse et de la critique dans le travail détaché. La présentation de l'évolution dans l'administration territoriale en Pologne à l'époque napoléonienne, définit dans la constitution du 22 juillet 1807, de même que dans une série d'actes exécutifs, parmi lesquels le décret du 7 février 1808 sur l'organisation de l'autorité administrative dans les départements et les cantons était le plus important, constituait le point de départ pour les réflexions de l'auteur. En adoptant le modèle de la France napoléonienne, on a appelé dans le Duché de Varsovie le système d'organs individuels (dont le large pouvoir se réfère avant tout au personne du préfet), hiérarchiquement soumis à l'autorité suprême. On créait également des organs collégiaux auxquels on attribuait pourtant le pouvoir bien restreint.

On a vu apparaître, en même temps, de différents projets concernant la structure de l'administration publique en Pologne napoléonienne. Ils différaient manifestement par leur forme et leur contenu et provenaient autant des personnes

privées que des travaux officiels, entrepris par suite de la critique du système de l'autorité administrative.

La partie fondamentale du travail est réservée à l'analyse du teneur de divers propositions et projets se rapportant à l'organisation de l'administration. On s'est intéressé, entre autres, à la caractéristique du „Projet de l'organisation des préfectures et sous-préfectures” (du 26 mars 1808), de l'„Etat de l'organisation de la préfecture du département de Kalisz” (du 27 mars 1808), du „Projet de la modification de l'autorité administrative dans les cantons et les départements” (1810—1812), de même que du projet de J. Węglowski, datant du 16 août 1811. L'analyse porte également sur des fragments d'une „oeuvre” célèbre (rapport) de la commission royale, appelée le 20 juin 1810 „pour rédiger des projets et des remarques visant l'amélioration de l'administration du pays ainsi que l'économie des dépenses dans tous les secteurs ministériels.” On y a prêté le plus d'attention au „projet de l'organisation des préfectures et des sous-préfectures” du 14 juillet 1812, presque complètement oublié jusqu'ici, rédigé en forme du projet du décret royal par J. Morawski qui n'est pas devenu, pourtant, la base d'un nouvel acte juridique. Le contenu montre clairement que l'on tentait, en s'appuyant sur l'expérience de quelques années, de créer une structure moderne de l'administration territoriale adaptée aux conditions locales de la Pologne napoléonienne. Par son teneur, le projet discuté se rapproche de divers modèles constitutionnels: français, prussiens, autrichiens et polonais. Tout en prenant en considération les conditions de cette époque-là, on a reconnu l'acte du 14 juillet 1812 comme tentative la plus mûre, visant la réalisation de différentes demandes dans le domaine de l'administration.