

Juliusz Willaume

Przesilenie w ministerstwie policji Księstwa Warszawskiego

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F, Nauki Filozoficzne i Humanistyczne 18, 95-116

1963

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.

Z Katedry Historii Powszechnej Nowożytnej Wydziału Humanistycznego UMCS
Kierownik: prof. dr Juliusz Willaume

Juliusz WILLAUME

Przesilenie w ministerstwie policji Księstwa Warszawskiego

Кризис в Министерстве полиции Варшавского Герцогства

Crise dans le Ministère de Police du Duché de Varsovie

Po zwycięskiej wojnie 1809 r. w związku z przyłączeniem do Księstwa Warszawskiego departamentów galicyjskich odżyła sprawa reformy administracji krajowej.¹ Dekret królewski z 8 czerwca 1810 r. wezwał ministrów do przedstawienia monarsze projektów ulepszenia pracy ministerium spraw wewnętrznych, określenia zakresu kompetencji Rady Ministrów oraz większego zharmonizowania działalności poszczególnych organów władzy.

O stanie wewnętrznym kraju w przejściowym okresie reorganizacji można wnioskować z raportu ministra policji Aleksandra hr. Potockiego.

„W miastach i miasteczkach nie masz konskrypcji mieszkańców, nie wiedzą co robić z wólcągami i żebrakami [...]. Nie masz urzędzeń względem służących, dozoru nad schadzkami ludu i miejsc zabaw publicznych [...], żadne porządki ogniowe, apteki nie rewidowane, doktorzy bez egzaminów, niewielka bacność w zapobieganiu szerzenia się chorób zaraźliwych; zupełne nieochędństwo, zaniedbanie bruków i kanałów, nieutrzymywanie w porządku dróg i mostów i przewozów; przedawanie prochów [!] wśród zabudowań, z powodu czego miasto Szadek ledwo w perzynę obrócone nie zostało; niedozór w przedawaniu trucizny, niejednostajność miar i wag, niestosowność taks pierwszych do życia potrzeb”.

Sprawozdanie stanowi równocześnie odbicie opinii panujących w ministerstwie policji, zmierzającym do wprowadzenia rządów silnej ręki. Można o tym wnioskować z dalszych wywodów o potrzebie wdrożenia

¹ W. Tokarz: *Ostatnie lata H. Kołłątaja*, t. II, Kraków 1905, ss. 73—82; M. Handelsman: *Misja Zamoyskiego do Paryża w r. 1810* [w:] *Pod znakiem Napoleona*, Warszawa b. r., s. 123 i n.

zarówno aparatu administracyjnego jak i „społeczeństwa do posłuszeństwa”. Potocki biadał, że

„[...] duch republikancki dotąd u nas nie ostygł. Podległość jest to, do czego Polak w żaden sposób względem swego zwierzchnika rodaka przyuczyć się nie może. Pod obcym panowaniem będąc, był ślepo posłusznym. Zwróciwszy się pod ojczyste zwierzchnictwo, zdaje mu się, iżby ubliżał sobie, gdyby był uległym”.

Zrzucając częściowo odpowiedzialność na podwładnych, utyskiwał:

„Prefekci swym złym przykładem podobną niesforność wprowadzili [...] pomiędzy niższych urzędników. Jakże prefekt nie chcący zadość czynić rozkazom ministra, lub [...] podług swego widzimisie się tłumaczący, może wymagać uległości od podprefekta, którego widząc, że prefektowi jego nieposłuszeństwo bezkarnie uchodzi, również [stawał] się upornym”.²

Ponieważ administracja podlegała w pierwszym rządzie ministerstwu spraw wewnętrznych, dlatego powyższy sąd niepochlebny przede wszystkim godził w ten resort.

Aleksander Potocki, cześnikiewicz koronny, występujący w roli surowego cenzora Katona, pochodził z prymasowskiego pnia Potockich z Koniczyna w Małopolsce. Był posłem na Sejm Czteroletni, członkiem klubu Przyjaciół Konstytucji Trzeciego Maja oraz masonem. Od lipca 1791 r. piastował funkcję członka sejmowej komisji policji. Za rządów Targowicy ostro stał się z podkanclerzym biskupem Wojciechem Skarszewskim. Podczas insurekcji 1794 r. jako sędzia najwyższego sądu kryminalnego należał do wrogów jakobinizmu. Jego kariera była skutkiem poparcia ze strony głowy rodu magnackiego Stanisława Kostki Potockiego, późniejszego prezesa Rady Stanu i Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego, oraz eks-podskarbiego Antoniego Ostrowskiego, prezesa senatu Ks. Warszawskiego, który był teściem syna Aleksandra Potockiego.³ Po wkroczeniu Napoleona na ziemie polskie, powołany 5 grudnia 1806 r. na członka Izby Najwyższej Wojennej i Administracji Publicznej, miał szczęście należeć do deputacji warszawskiej, wysłanej do Napoleona. Uczestniczył w spotkaniu z cesarzem w Poznaniu 11 grudnia 1806 r.⁴ W dużym stopniu dzięki temu przypadkowi z chwilą powołania Komisji Rządzącej 14 stycznia 1807 r.⁵ został dyrektorem policji, a po ogłoszeniu konstytucji 22 lipca i powołaniu rządu Księstwa Warszawskiego, 5 października 1807 r. uzyskał tekę ministra policji.⁶

² II raport A. Potockiego do Fryderyka Augusta, 25 VI 1810, oryg., Sächsisches Landeshauptarchiv w Dreźnie (dalej skrót: S. L.), Geheim. Cabinet, Polnische Sachen, loc. 3665, Polizeiangelegenheiten im Herzogtum Warschau; bez paginacji.

³ A. Zahorski: *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*. Warszawa 1959, ss. 99, 112, 215.

⁴ *Archiwum Wybickiego*, wyd. A. Skałkowski, t. II, Gdańsk 1950, ss. 64, 65.

⁵ *Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z r. 1807*, wyd. M. Rostworowski, Kraków 1918, ss. 3, 499 i n., 535 i n.

⁶ *Ibid.*, ss. 477—484.

Choć nie odmawiano mu wykształcenia i uważano na ogół za uczciwego⁷, to jednak opinia publiczna była co do tego raczej zgodna, że nie zdolnościom, którymi bynajmniej się nie wyróżniał, tylko protekcji Stanisława Potockiego i Antoniego Ostrowskiego zawdzięczał stanowisko, do którego zupełnie nie dorósł.⁸

Według współczesnego obserwatora, Aleksander Potocki był „niski, niepozorny, w mowie ostrożny, niepewny i jakby wahający się, niestosownie był wybrany do ministerium, do którego szczególnie Napoleon wielką przywiązywał wagę”.⁹ W urzędowaniu wyręczał się powinowatym swego protektora Ostrowskiego radcą Ledóchowskim, który podczas wojny 1809 r. był zastępcą ministra policji. Nade wszystko polegał na jedynie obeznanym z pracami resortu radcą Augustynem Glińskim. Ten od r. 1792 był sekretarzem Komisji policji, za Targowicy pełnił obowiązki sekretarza urzędu marszałkowskiego, a w r. 1794 był asesorem policji i sekretarzem Wydziału Bezpieczeństwa Rady Najwyższej Narodowej.¹⁰

Potocki zdał na obu radców rzeczywiście ster ministerstwa. Sam zaś, aby sprostać dużym wydatkom życia prowadzonego ponad stan, pod wpływem swej żony¹¹ starał się za wszelką cenę wydatnie zwiększyć swoje zasoby pieniężne. Zaczął od obniżania cennika artykułów żywnościowych. Tym sposobem zmuszał rzeźników, piekarzy, piwowarów itd. do opłacania się. Po otrzymaniu łapówki policja przymykała oczy na zwyczaj cen artykułów pierwszej potrzeby, uzasadnioną koniecznością pokrycia kosztów ministerialnej „gratyfikacji”. Powiernik marszałka Davouta, Gerard Gley, widział imienną listę uczestników składki w wysokości 4000 talarów, rozpisanej na pokrycie kosztów podróży Potockiego w 1810 r. do Krakowa. Minister wykorzystywał również ograniczenie praw obywatelskich Żydów w celu potajemnej sprzedaży uprawnień na przesiedlenie się bogatych starozakonnych z warszawskiego getta do śródmieścia. Po odwróceniu Austriaków z Warszawy wymuszał niedozwolone opłaty za uwolnienie Prusaków z kazamat twierdzy praskiej.¹²

Wykazywał dużą giętkość w godzeniu przesądów arystokratycznych,

⁷ K. Koźmian: *Pamiętniki [...] 1780 do r. 1815*, oddz. II, Poznań 1856, s. 140; J. U. Niemcewicz: *Pamiętnik [...]*, wyd. A. Kraushar, Warszawa 1902, s. 161.

⁸ L. Dembowski: *Moje wspomnienia*, t. I, Petersburg 1898, s. 364; Koźmian: *op. cit.*, t. II, s. 140.

⁹ Koźmian: *op. cit.*, t. I, s. 364.

¹⁰ Zahorski: *op. cit.*, ss. 128 i n.

¹¹ Podczas sejmu 1811 r. krążyła satyra na ministrów osnuta na biblijnych cytatach. Wg niej „Potocki, ministre de la police, notoirement gouverné par une vieille femme: *Mulier deceptit me*”. E. Bignon: *Souvenirs d'un diplomate. La Pologne (1811—1813)*, Paris 1864, s. 103.

¹² *Instrukcje i depeze rezydentów francuskich w Warszawie, 1807—1813*, wyd. M. Handelsman, t. I, Kraków 1914, ss. 336, 417 i n.

niechęci do jakobinizmu z obowiązkami wolnomularza. W skład powołanego pod naciskiem rezydenta Serry ośmioosobowego Dyrektoriatu wszedł 16 kwietnia 1809 r. obok większości jakobinów, zapewne jako tzw. wtyczka, syn ministra policji Michał Potocki.¹³ Kiedy zaś po uwolnieniu Warszawy gubernatorem stolicy został jakobin i mason generał Amilkar Kosiński, to wobec Rady Stanu w połowie czerwca 1809 r. gubernatorstwa Kosińskiego oraz jego przewodnictwa w ustanowionym przeciwko zdrajcom sądu cywilno-wojskowego nie kto inny bronił tylko minister policji, wspomagany przez radcę stanu Kochanowskiego.¹⁴

Pojmując swój urząd jako źródło wszelkiego rodzaju dochodów, nie kwapił się z wydatkami na potrzeby swego resortu. Toteż dopiero po wybuchu wojny z Austrią wystąpił na Radzie z wnioskiem o przyznanie kredytu 10 tysięcy złotych na wywiad.¹⁵ Przed wojną 1812 r. nie zwalczał propagandy przeciwrządowej wśród obywateli, nie interesował się agentami carskimi swobodnie krążącymi po Księstwie Warszawskim.¹⁶ Jak gdyby znudzony sprawami politycznymi, na posiedzeniach Rady Ministrów spał smacznie, chrapiąc głośno.¹⁷ Mimo zleceń królewskich, jako mason nie występował przeciwko lożom wolnomularskim.¹⁸ Wreszcie za przykładem magnackich jurgieltników doby przedrozbiorowej, jako konfident tajnego rzecznika rządu pruskiego Józefa Zerboniego di Sposetti, był na żołdzie pruskim.¹⁹ Podobnie jak Napoleon aż do swej śmierci nie przeniknął w całej rozległości zdradzieckich intryg Talleyranda, tak też Potocki mgłą tajemnicy potrafił skutecznie osłonić swoje poczynania. Widać celował w rozpowszechnioną wśród arystokracji sztuce zachowania pozorów, skoro współcześni — a za nimi również niektórzy historycy aż po dziś dzień mylnie widzieli w nim jedynie poczciwego safundułę, „leniwą nicość”²⁰ względnie zwykłego głupca.²¹ Z tym wszy-

¹³ J. U. Niemcewicz: *Pamiętniki [...] 1811—1820*, t. I, 1811—1813, Poznań 1871, s. 32. M. Potocki na własną prośbę uzyskał 29 XII 1808 r. zwolnienie ze stanowiska konsyliarza w min. policji. Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (dalej: AGAD), Rada Stanu Ks. Warsz. (R. St. Ks. W.), nr 294, k. 7.

¹⁴ Tokarz: *op. cit.*, t. II, ss. 40—43; B. Pawłowski: *Historia wojny polsko-austriackiej 1809 r.*, Warszawa 1935, s. 465; tenże: *Warszawa w r. 1809*, Toruń 1948, ss. 107—108. Wg min. F. Łubieńskiego Potocki obawiał się narazić jakobinom — J. Willaume: *Fryderyk August jako książę warszawski*, Poznań 1939, s. 176.

¹⁵ Pawłowski: *Hist. wojny pol. austr. 1809 r.*, s. 119.

¹⁶ Bignon: *op. cit.*, s. 87.

¹⁷ J. Falkowski: *Księstwo Warszawskie. Obrazy z życia kilku ostatnich pokoleń w Polsce*, t. I, Warszawa 1906, ss. 114—115.

¹⁸ A. Mansuy: *Jérôme-Napoléon et la Pologne en 1812*, Paris 1931, s. 94.

¹⁹ Sz. Askenazy: *O sprawie polskiej w r. 1812*, „Rocznik Akademii Umiej. w Krakowie”, R. 1911/12, Kraków 1912, s. 143.

²⁰ Mansuy: *op. cit.*, s. 192.

²¹ Tak minister francuski J. Fr. Bourgoing w 1807 r. M. Handelsman: *Studia historyczne*, Warszawa 1911, s. 248.

stkim ten wytrwale maskujący się szantażysta i sprzedawczyk w czasie dyskusji nad reformą administracyjną przeciągnął strunę, co stało się powodem jego upadku.

Projektowana reorganizacja administracji zmierzała do ujednoczenia i polepszenia jej działalności, do określenia zakresu działania poszczególnych jej ogniw. Jeżeli chodzi o atrybucje ministerium policji, to w niektórych wypadkach niejasność w dekrete z 20 kwietnia 1808 r. określenia zakresu władzy ministerstwa spraw wewnętrznych w praktyce doprowadzała do częstych tarć między przedstawicielami tych resortów.

Według artykułu 55 dekretu o organizacji ministerstw z 20 kwietnia 1808 r., minister policji w zasadzie był obowiązany „do zapobiegania wypadkom szkodliwym i bezprawiom, tudzież czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym”. Miał chronić i zabezpieczać „wolność, własność, spokojność i wygodę” obywateli (art. 56); sporządzał spisy zatrudnionych (art. 58), sprawował „cenzurę gazet i pism periodycznych w przedmiotach politycznych” (art. 59) oraz nadzór nad „osobami nieznanymi lub podejrzanymi, bawiącymi w Księstwie, a szczególnie w stolicy jego” (art. 60). Winien był zwalczać żebractwo, mieć „dozór nad służącymi [oraz] więzieniami wszelkiego gatunku” (art. 61). Jemu podlegał porządek przeciwpożarowy, w związku zaś z nim dbałość o dobry stan studzien (art. 64). Celem zapobieżenia epidemiom miał czuwać nad służbą zdrowia oraz stanem sanitarnym miast i cmentarzy. Odpowiadał za bezpieczeństwo dróg publicznych; winien zapobiegać zwadom i pojedynkom, normować sprawę noszenia broni i sprzedaży trucizn (art. 65). Dla przeciwdziałania oszustwom czuwał nad miarami i wagami, określał cenę chleba, mięsa i innych artykułów pierwszej potrzeby. Miał zwalczać gry hazardowe, fałszowanie monety, niszczenie budynków, pomników i drzew. Podlegała mu cenzura listów (art. 66). Po zapoczątkowaniu śledztwa był obowiązany przekazać obwinionych właściwym władzom (art. 67). W razie potrzeby dla utrzymania porządku publicznego mógł użyć gwardii narodowej (art. 68).²²

Kiedy w styczniu 1807 r. powołano Komisję Rządzącą, wówczas dyrekcji policji miała szersze kompetencje. Oprócz tzw. „wielkiej policji”, tropiącej spiski²³, należał do niej „nadzór nad miastami i ich dochodami, nadzór nad więzieniami i szpitalami, zarząd Kasy Ubezpieczeniowej”. W związku z wprowadzeniem francuskiego systemu administracyjnego Potocki pod naciskiem Rady Ministrów musiał porzucić na węższym zakresie działania policji ogólnej. Wypowiadał się jednak przeciwko za-

²² I raport Potockiego do F. Augusta, 25 V 1810, S. L., Geh. Cab., 3665, b. p., oraz AGAD, R. St. Ks. W. 4, k. 77. Zob. W. Sobociński: *Historia ustroju Ks. Warszawskiego*, Toruń 1964, ss. 131—133.

²³ L. Madelin: *Fouché 1759—1826*, t. I, Paris 1901, s. 291.

leconym innowacjom. Mniemał, że z wprowadzenia przez konstytucję francuskiego kodeksu cywilnego nie wynika, aby w Księstwie obowiązywały francuskie regulaminy administracyjne. We francuskim kodeksie administracyjnym chciał widzieć raczej źródło sugestii dla własnych rozwiązań, stosownych do obszaru państwa, stopnia oświaty jego mieszkańców, ich zwyczajów, a nawet zakorzenionych przesądów.

Nade wszystko nie chciał zrzec się szerokiego zakresu władzy. Dlatego m. in. dowodził, że we Francji z potrzeby zwiększonego nadzoru policyjnego wynika konieczność podziału atrybucji z ministerium spraw wewnętrznych. Natomiast w Księstwie, z wyjątkiem Warszawy, Krakowa i Poznania, mało miast wymagało baczniejszego nadzoru, a słabo zaludniona wieś nie budziła również troski. Źródło oszczędności skarbowych wskazywał w dalszym ograniczeniu i tak już zbyt małej liczby pracowników policji terenowej.

Z drugiej strony nie bez racji, ale też nie bez ukrytej intencji, podkreślał ogrom zadań obciążających w świetle dekretu o organizacji władz naczelnych z 1808 r. — ministra spraw wewnętrznych. Jemu powierzono „całą gospodarkę krajową, handel, administrację dochodów z dóbr narodowych, kopalń, zarząd gajów i lasów, zaopatrzenie wojskowych magazynów etapowych, nadzór nad Kasą Ubezpieczeniową, oświatą publiczną, wyznaniem, całą policją administracyjną miast i wsi, policją wiejską, wielkie i małe drogi, żeglugę na kanałach i rzekach, pocztę, więzienia, szpitale, sprawy lecznictwa i budownictwa.” W ten sposób minister spraw wewnętrznych skupiał w ręku agendy, które — jak twierdził Potocki — we Francji rozdzielono między cztery resorty: spraw wewnętrznych, wyznań, finansów i dyrekcji administracji wojennej.²⁴ Przy braku rozporządzeń organizacyjnych, jednolitego systemu miar i wag itd. — zdaniem Potockiego — jeden minister w Księstwie nie tylko nie może zorganizować, ale nawet objąć nadmiaru wymienionych czynności. Brak

²⁴ „Minister finansów, który jest oddzielony od ministra skarbu publicznego, zawiaduje pocztami konnymi i listowymi, lasami i dobrami narodowymi, zakładami entrepryz użytek Skarbowi przynosić mogących i pensjami cywilnymi. Dyrektor Administracji Wojennej trudni się żywnością wojska, mieszczeniem tegoż i dostarczaniem mu opału i wszelkich potrzeb, lazaretami wojskowymi i wszelkimi podwodami pod transporta wojenne. Minister religijny zarządza całym wydziałem duchowieństwa [...] Nawzajem minister policji we Francji ma sobie powierzona baczność, aby prawa policyjne były uzupełniane [i] spokojność naruszona nie została. Dlatego zarządza gwardią narodową miejscową, żandarmami i strażą policyjną [...], policją więzień i domów poprawy, [...] ma dozór nad więźniami stanu i przedsięwzięrze środki dla zapobieżenia żebractwu i tułaniu się włóczęgów”. II Raport A. Potockiego do króla, 25 V 1810, S. L., Geh. Cab., 3665. Zob. M a d e l i n: *op. cit.*, t. I, ss. 466—499. Władza terenowa skupiona w ręku prefekta, J. G o d e c h o t: *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1957, s. 511; M. F. K o e h l i n: *Compétence administrative et judiciaire de 1800—1830*, Paris 1950, *passim*.

regulaminów, określających kompetencje władz miejskich oraz gminnych, ministerium policji starało się usunąć przez opracowanie instrukcji dotyczących sprawowania władzy policyjnej przez prezydentów, burmistrzów i wójtów. Jednak minister Łuszczewski tych projektów nie uwzględnił, widocznie nie pragnął ograniczyć swego zakresu działania.

Wzajemne zazębienie się kompetencji obu resortów mógł wywołać artykuł 32 dekretu z 20 IV 1808 r. uprawniający ministra spraw wewnętrznych do przeprowadzenia podziału administracyjnego kraju, zakładający zależność prezydentów, burmistrzów i wójtów od ministerium spraw wewnętrznych. Tymczasem Potocki uważał, że oszczędność zapewniłoby połączenie funkcji administracyjnych z policyjnymi na wzór pruskiej instytucji *Polizei-Bürgermeistra*.

Potocki sądził, że postanowienia dekretu o organizacji ministerstw ograniczają m. in. rolę ministra policji do zwracania uwagi ministrowi spraw wewnętrznych na stan dróg. Tymczasem Potocki pragnął uzyskać kierownictwo nad robotami drogowymi, budową mostów, inspekcją budowlaną oraz zaopatrzeniem rynków w żywność. Domagał się również zmiany brzmienia artykułu 37, powierzającego ministrowi spraw wewnętrznych nadzór nad więzieniami, z pozostawieniem ministerstwu policji jedynie troski nad domami zatrzymań. Przypomniął, że dekret zlecał policji wynalezienie środków zwalczania żebractwa (art. 62). Dowodził, iż skoro policja ma czuwać nad bezpieczeństwem publicznym, w takim razie powinna wyłącznie zawiadywać aresztami i więzieniami oraz określać ich regulamin, natomiast ministerstwu spraw wewnętrznych pozostawiał opracowanie rocznego budżetu dla więzień, domów pracy i odosobnienia, za pomocą których policja miała zwalczać żebractwo. Brak funduszy na ich utrzymanie powodował nędzę wśród zatrzymanych. Policja zamierzała jej zaradzić uruchomieniem przymusowych rękodzielni.

Chcąc za wszelką cenę zwiększyć pole swej działalności, Potocki dowodził, iż skoro według artykułu 65 policja ma dbać o stan zdrowotny kraju, wobec tego do niej winien należeć zarząd szpitali i domów miłosierdzia. Tymczasem spory z ministerstwem spraw wewnętrznych utrudniały nadzór nad służbą zdrowia.²⁵ Ponieważ w stołecznym szpitalu dziecięcym chłopców uczono czytać, dziewczętom zaś udzielano lekcji

²⁵ „Myśli do nowej organizacji Dyrekcji Lekarskiej w Ks. Warszawskim”, minuta ręką ministra sekret. stanu S. Brezy; dekret z 13 II 1811 w spr. Dyrekcji Lekarskiej, min. ręką Brezy; memoriał inspektora generalnego służby zdrowia armii Ks. Warszawskiego, dra Leopolda de Lafontaine'a, oryg. w jęz. francuskim oraz tłumaczenie niemieckie, S. L., Geh. Cab. 3665. Por. *Korespondencja ks. J. Poniatowskiego z Francją*, wyd. A. Skałkowski, t. III, Poznań 1928, s. 315; o organizacji służby zdrowia, „Dziennik Praw” Ks. Warszawskiego, t. II, s. 70—83; Sobociński: *op. cit.*, s. 133.

kroju i haftu, wobec tego minister policji projektował dzięki rozbudowie tych zajęć powiększyć dochody szpitalne.

Z powołaniem się na artykuł 63, zalecający policji troskę o bezpieczeństwo publiczne, utrzymanie ładu oraz obyczajności, szczególnie w teatrze i na zabawach publicznych, Potocki dla zwiększenia skuteczności działania domagał się przyznania policji pewnych uprawnień sądowych. Wskazywał na to, że sądy pokoju, podobnie jak staropolskie sądy podsędkowskie, mające rozstrzygać w drobniejszych sprawach, nie spełniały należycie swego zadania nawet w Warszawie. Tym mniejsze były widoki na skuteczność ich pracy na prowincji, gdzie ustanowiono zaledwie jeden sąd pokoju na powiat. Przypominał, że we Francji, skąd czerpano wzory, w sprawach mniejszej wagi orzekali mer względnie komisarz policji. Podobnie Potocki proponował postąpić w Księstwie, gdy przedstawił Łuszczewskiemu do uzgodnienia projekt instrukcji rządowej dla prezydentów, burmistrzów i wójtów z 12 października 1808 r. Uważał, że obawy przed arbitralnością orzecznictwa policyjnego są bezpodstawne, skoro miano sądzić na podstawie policyjnego kodeksu karnego, będącego właśnie w opracowaniu przez komisję wyłonioną przez ministerstwa spraw wewnętrznych oraz policji. Wreszcie powoływał się na przykład urzędów austriackich, obowiązujących w świeżo przyłączonych departamentach galicyjskich, które organom policyjnym zapewniały większą samodzielność. Podkreślał potrzebę ujednoczenia obowiązujących tam przepisów z normami przyjętymi w innych departamentach Księstwa.²⁶

W ostatecznym zestawieniu w drugim memoriale, przedłożonym królowi 25 maja 1810 r. przez ministra policji, znalazło się aż trzynaście spraw zleconych obu ministeriom wewnętrznemu i policji do zawiadywania. Oto ich wykaz: 1) sporządzanie listy zatrudnionych według ich zawodów; 2) nadzór nad osobami podejrzanymi; 3) chwywanie włóczęgów i żebraków, a po stwierdzeniu, iż są obcokrajowcami, wydalanie tychże z Księstwa; 4) więziennictwo; 5) nadzór nad „schadzkami ludu”; 6) zabezpieczenia przeciwpożarowe; 7) stan sanitarny kraju; 8) czystość miast, stan „dróg, mostów i bruków”; 9) domy grożące zawaleniem; 10) bezpieczeństwo na drogach publicznych; 11) sprzedaż prochu i trucizn; 12) wagi i miary; 13) cenniki żywności.

Dla zaktywizowania swego resortu Potocki proponował powierzenie ministerstwu policji:

„1° Zarządzanie całkowite miastami i ich dochodami, stosownie do etat[ów] przez JWMinistra spraw wewnętrznych co lat 6 ustanowionych. 2° Zwierzchność ogólną nad wszystkimi więźniami, domami poprawy i pracy. 3° Baczność nad szpitalami i wszelkimi domami miłosiernymi. 4° Dozór nad teatrami [...] 5° Nadzór

²⁶ Potocki do F. Augusta, 25 V 1810, (I) Rapport sur l'état présent de la police et les amendements et changements à y faire, oryg. wlr. S. L., Geh. Cab., 3665.

nad administracją miejską oraz porządkami przeciwpożarowymi. „6° Zwierzchność nad Dyrekcją Lekarską.” 7° Ustalanie zasad opracowania cenników na artykuły pierwszej potrzeby.²⁷

Odpis powyższego memoriału Potocki przesłał Radzie Ministrów. Poczynił w nim drobne zmiany, które jakoby „okoliczności i głębszy namysł spowodowały”. Powtarzał, że pomieszczenie kompetencji władz powoduje kolizje między resortami, z których korzystają prefekci, nie stosując się do poleceń rządowych. Postulowane rozszerzenie uprawnień ministerium policji tłumaczył, nie bez przesadnej skromności, jako obywatelską ofiarę ze swej strony na rzecz dobra publicznego.²⁸

Z kolei zapoznamy się ze stanowiskiem ministra spraw wewnętrznych. Jan Paweł Łuszczewski, niegdyś sekretarz Sejmu Czteroletniego, miał zdolność łatwego i obszernego wypowiedzania się w piśmie. Nad wyraz pracowity, sumienny, skromny i uczynny, lecz zdatny raczej na dobrego wykonawcę niż na sternika resortu, wyręczał mniej obowiązkowych kolegów, a nawet podwładnych. Nie uchylał się od nadmiernego ciężaru odpowiedzialności. Zmarł przedwcześnie z przepracowania 4 lipca 1812 r. w wieku lat czterdziestu ośmiu.

Nader obszerna, bo licząca 80 stron, replika Łuszczewskiego, w porównaniu z tokiem rozumowania ministra policji, wyróżnia się szerszym widnokreśleniem myślowym. Zaznaczył, że kieruje się względami nie na osobistą wygodę, lecz na dobro i porządek powszechny; na wstępie wypowiedział się za uściśleniem podstawowych pojęć. Uważał, że nie wszystkie sprawy, które podciąga się pod słowo „administracja”, należą do agend jego ministerium, podobnie jak wyraz „policja” w tekście dekretów i regulaminów nie przesądza o uprawnieniach ministerstwa policji. W przyjętym w Księstwie systemie administracyjnym wszyscy ministrowie kierowali zarówno sprawami administracyjnymi, jak i policyjnymi. Tak np. ministrowi sprawiedliwości podlegała policja sądowa oraz gospodarka jej funduszami. Minister wojny kierował tak samo administracją jak i policją wojskową. Stąd wypływała zasada harmonijnego współdziałania wszystkich organów rządowych. „Policja — są słowa Łuszczewskiego — szuka złoczyńcę, siła zbrojna chwyta go, sąd go sądzi i karze, administracja żywi i utrzymuje w więzieniu, a skarb dostarcza potrzebnych funduszy na wydatki.” Dlatego — jak dowodził minister spraw wewnętrznych — w związku z wprowadzonym w konstytucji Księstwa francuskim systemem administracyjnym nie czas odwoływać się do dawniejszych wzorów, a trudności przedstawienia się na

²⁷ II raport Potockiego, 25 V 1810, *ibid.* Obszerniejsze rozwinięcie dezyderatów w projekcie tegoż: „Attributa ministra policji”, *ibid.*

²⁸ Potocki do Rady Ministrów, 9VI 1810, niem. tłum., S. L., Geh. Cab., 3605, Acta Commissionis das Justizwesen im Herzogtum Warschau betreffend. Die Differenzen zwischen den Ministern des Innern und der Polizei; bez pag.

nowe tory, w miarę rosnącego doświadczenia trzeba cierpliwie i pilnie zwalczać. Wyrażał nadzieję, że zdarzające się przypadki wzajemnego zachodzenia na siebie zakresu działania resortów z czasem, przy obustronnej dobrej woli zostaną usunięte.

W tym duchu Łuszczewski szczegółowo wyjaśnił wszystkie kwestie sporne wysunięte przez Potockiego. Tak np. zwalczanie żebractwa artykuł 62 dekretu z 20 IV 1808 r. poruczał policji, podczas gdy art. 37 zobowiązywał ministra spraw wewnętrznych do zapobieżenia włóczęgostwu i żebractwu przez zapewnienie ubogim pracy oraz przez zarządzenie drożyznie ułatwieniom warunków utrzymania. Cel ten zamierzał osiągnąć popierając ulepszone sposoby uprawy roli, krzewiąc handel i przemysł, zakładając przede wszystkim domy pracy, do których przymusowo kierowano włóczęgów i żebraków. Drożyznę pragnął zwalczać zaopatrując rynek krajowy w latach nieurodzaju w dostarczone ze spichrzów zapasowych zboże po cenie umiarkowanej. Z uwagi jednak na trudności występujące w rolnictwie w związku z okresem wojen i zniesieniem poddaństwa, nade wszystko zaś dla braku funduszy na zakładanie fabryk i domów pracy, niewiele można było zdziałać w tym kierunku. Spichrze zapasowe, tworzone w drugiej połowie XVIII w., gdy wola dziedzica rozstrzygała o wszystkim,²⁹ nie mogły być ustanowione w Księstwie bez ustawy sejmowej. Zresztą ciężył na ziemiach obowiązek dostawy zboża na utrzymanie wojska. Wreszcie urodzaje ostatnich lat nie przemawiały za niezbędnością gromadzenia rezerw zbożowych.

Wbrew ziemiańskiej legendzie o upadku gospodarczym kraju w dobie napoleońskiej, już Czesław Strzeszewski zauważył, że rolnictwo Księstwa Warszawskiego przechodziło kryzys nadprodukcji.³⁰ Ostatnie zaś badania Barbary Grochulskiej wykazały, że lokalne zniszczenia wojenne nie zahamowały gospodarki krajowej. Wpływ zaś systemu kontynentalnego objawił się większym niż dotychczas włączeniem ziem polskich w obroty handlowe rynku Europy północnej i środkowej. W rezultacie dodatni bilans handlowy roku 1810—11, wykazujący 3 miliony złotych nadwyżki, był przejawem chwilowej stabilizacji gospodarczej.³¹ Nic dziwnego więc, iż wobec występującej w czasie omawianego sporu kompeten-

²⁹ Zob. W. Smoleński: *Pisma historyczne*, t. III, Kraków 1901, s. 79; I. T. Baranowski: *Wieś i folwark*, Warszawa 1914, s. 279; J. Bergerówna: *Księżna Pani na Kocku i Siemiatyczach*, Lwów 1936, ss. 230, 240; S. Kutrzeba, A. Mańkowski: *Polskie ustawy wiejskie*, Kraków 1938, ss. 314, 400 i in.

³⁰ Teorię „naglego bankructwa rolniczego kraju” zapoczątkował F. Skarbek: *Dzieje Ks. Warszawskiego*, t. I, Poznań 1860, ss. 161—187, t. II, ss. 81—99, 276—279; C. Strzeszewski: *Handel zagraniczny Ks. Warszawskiego i Król. Polskiego 1807—1830*, Lublin 1934, *passim*.

³¹ B. Grochulska: *Uwagi o bilansie handlowym Ks. Warszawskiego*, „Przeгляд Historyczny” 1960, ss. 506—509, oraz maszynopis rozprawy doktorskiej *Handel zagraniczny Ks. Warszawskiego*, Warszawa 1962.

cyjnego dwu ministrów „klęski urodzaju” nie myślano o zakładaniu silosów zbożowych.

Z kolei Łuszczewski zajął się problemem więziennictwa. Francuski kodeks administracyjny oraz *Instrukcja kryminalna* rozróżniały trzy kategorie więzień: 1) w policyjnych aresztach przetrzymywano oskarżonych na czas śledztwa lub zatrzymywano winnych przekroczeń przepisów policyjnych; 2) więzienia policji poprawczej oraz dla skazanych przez sądy karne, zwane wówczas kryminalnymi, podlegały nadzorowi sądów, prokuratorów i prefektów; 3) więzienia dla czasowo lub dożywno skazanych, podlegające prokuratorom i prefektom.³² Ministerstwu spraw wewnętrznych przysługiwał nadzór więzień w zakresie zapatrzenia więźniów w żywność i inne potrzeby oraz kierowanie ich do manufaktur i robót publicznych.

Kontrolę miar i wag, zgodnie z artykułem 36 dekretu z 20 IV 1808 r. przyznano również ministerium spraw wewnętrznych. Z jego upoważnienia działały w tym zakresie terenowe władze administracyjne i policyjne.

W związku z utyskiwaniami ministra policji na brak funduszy na rozbudowę aparatu policyjnego Łuszczewski zauważył, że jest to niepotrzebne, skoro urzędnicy terenowi czuwają nad całokształtem spraw administracyjnych, a urzędnicy policyjni pełnią funkcje administracyjno-policyjne. Do administracji należy utrzymanie porządku publicznego, do policji zaś niedopuszczanie do przestępstw i ściganie przekraczających prawo. Niedostatek finansowy nie dozwala na rozbudowę sieci policyjnej na wzór francuski. Dlatego terenowa policja administracyjna powinna skupiać się w ręku prefektów, burmistrzów i wójtów, ogólnokrajowa zaś w ręku ministrów. Przypominał, że o obowiązkach policji terenowej obszernie informował francuski dwutomowy *Manuel des maires*, będący zbiorem wskazówek nie zaś nakazów.

Odrzuciwszy zarzut braku przepisów organizacyjnych dla prezydentów, burmistrzów i komisarzy, Łuszczewski przypomniał regulujące tę rzecz dekrety z 7, 10 i 23 lutego 1809 r.³³ Z kolei prefekci i podprefekci, którym w art. 46 dekretu z 7 II 1809 r. zalecono współpracę i nadzór nad działalnością burmistrzów i wójtów, opracowali dla nich szczegółowe instrukcje. Przygotowanie zaś polskiego tłumaczenia kodeksu karnego miało położyć kres zdarzającym się rozbieżnościom w pracy administracji.³⁴

³² Por. Godechot: *op. cit.*, s. 542; J. Willaume: *Więziennictwo Księstwa Warszawskiego* [w:] *Księga Jubileuszowa* [...] prof. dra S. Arnolda, Warszawa 1965, s. 375.

³³ Dekret 7 II 1809 dot. organizacji władz admin. „Dziennik Praw”, t. I, ss. 190—211; dekr. 10 II 1809 dot. rad municypalnych, *ibid.*, ss. 212—219; dekr. 23 II 1809, dot. tymczas. organizacji gmin, *ibid.*, ss. 227—235.

³⁴ Łuszczewski wydał oddzielnie drukiem następujące zarządzenia: instrukcję

Łuszczewski godził się z uwagą Potockiego o zbyt dużym obciążeniu swego resortu. Gotów był oddać zarząd dóbr narodowych, lasów i poczty ministerstwu skarbu, administrację zaś magazynów wojskowych zdać ministerium wojny. Ale słusznie podkreślał, że zgodnie z konstytucją sprawy wyznaniowe należą do ministerstwa spraw wewnętrznych.

Z drugiej strony postulującemu rozszerzenie swego zakresu działania Potockiemu wyjaśnił, że brzemień odpowiedzialności ministra policji jest dostatecznie ciężkie. Wszak miał czuwać nad nastrojami społeczeństwa, śledzić cudzoziemców i wrogów nowego ustroju. Kierowanie opinią publiczną zależało od właściwego ustawienia tzw. wielkiej policji, która obejmowała nie tylko nadzór nad urzędnikami i władzami terenowymi, lecz również nad spokojem publicznym i bezpieczeństwem państwa. Poгляд ten, zgodny z prewencyjnym systemem działania francuskiego ministerstwa policji, odpowiadał reprezentowanej przez Fouchégo koncepcji, iż „policja jest nieustannym nadzorem wszystkich części społeczeństwa [...] spojrzenie policji sięga wszędzie, a jej działalność prawie zawsze ogranicza się do patrzenia.”³⁵

Policja terenowa prócz części administracyjnej, mającej za cel zapobieżenie przestępczości i utrzymanie porządku publicznego, obejmowała swoimi uprawnieniami sądowymi m. in. przekroczenia kompetencyjne miejscowych urzędników. W rozumieniu Łuszczewskiego knowania przeciwko ustalonemu porządkowi podpadały rozeznaniu ministerium spraw wewnętrznych, natomiast ministerstwo policji miało rozpatrywać sprawę o zaburzenie spokoju i bezpieczeństwa publicznego. W ten sposób nie podział na policję krajową i miejską, tylko wzgląd na „wielką policję” sądowo-administracyjną, centralnie sprawowaną przez ministerium spraw wewnętrznych, miał — w jego mniemaniu — rozstrzygać o kierunku działalności jego resortu.

W tak nader szeroki sposób pojmując zadania swego urzędu, Łuszczewski godził się na wydzielenie ministerstwu policji pewnych, ściśle określonych zadań. Jeżeli chodzi o więzienia i domy pracy, to przyznawał policji jedynie nadzór nad specjalnymi więzieniami państwowymi (*des prisons d'État*).³⁶ Teatry, jako instytucje budzące talenty i wpły-

z 2 I 1810 *O organizacji prefektur*, Warszawa 1810; *Informacja prezydentom, burmistrzom, wójtom lub ich zastępcom, przy układaniu ksiąg ludności gminnych*, 4 V 1810, Warszawa 1810. Niebawem wyszła tłumaczona z francuskiego *Tymczas. instrukcja do odbywania czynności miejskich*, 20 X 1810, Płock 1810, wreszcie „*Dziennik decyzji Rady Stanu Ks. Warszawskiego w przedmiotach administracyjnych i jurysdykcyjnych*”, Warszawa 1811.

³⁵ Madelin: *op. cit.*, t. I, s. 499. Por. E. Littré: *Dictionnaire de la langue française*, Paris 1958, s. 921, definicja „haute police”.

³⁶ O dekrecie ces. z 3 III 1810 (Ch. Montholon): *Mémoires pour servir à l'histoire de France sous Napoléon, écrits à Sainte-Hélène*, Paris 1823, t. I, ss. 168—177, por. ss. 178—184. Por. Madelin: *op. cit.*, t. I, s. 514.

wające na opinię, zostawiał sobie, policji natomiast przyznawał cenzurę polityczną i moralną przedstawień. Podobnie dopuszczał ingerencję policji w sprawę służby zdrowia jedynie w wypadku śledztwa policyjnego przeciwko lekarzowi. Powołując się na *Code Politique*³⁷, handel, przemysł oraz ustalanie cenników zostawiał swemu resortowi. W związku zaś z przejrzystą aluzją do zbytnej łagodności wobec prefektów, nie bez racji odpowiadał, że w przejściowym okresie przebudowy i reorganizacji nadmierna surowość nie byłaby na miejscu.

Nie przeczył, że ministerstwu policji przysługuje całkowicie nadzór nad osobami obcymi i podejrzanymi, zapobieganie skandalom, śledzenie i chwywanie żebraków w celu skierowania ich do pracy lub wydalenia jako obcokrajowców za granicę, zapobieganie bójkom lub pojedynkom, sprawy nadużyć wekslowych i podkupywanie towaru przed miastem, zapobieganie fałszowaniu monety, czuwanie nad tajemnicą listową, śledzenie zbrodni oraz wyłączna inicjatywa w ściganiu przekroczeń.³⁸

Dla uniknięcia wszelkich nieдомówień Łuszczewski opracował projekt dekretu określający zakres działania ministerium policji. Jako jego główne zadanie wskazywał wykonywanie ustaw i rozporządzeń odnoszących się do zapobiegania przestępstwom, oraz troskę o spokój i bezpieczeństwo publiczne.

W tym celu minister policji winien: czuwać nad zabezpieczeniem wolności osobistej i porządku publicznego (art. 1); zapobiegać zamiarom szkodliwym dla państwa i rządu, śledzić zbrodnie i przestępstwa, zapoczątkowując przeciwdziałanie oraz wzywając w razie potrzeby pomocy innych władz rządowych (art. 2); sprawować nadzór nad osobami nieznanymi i podejrzanymi, zatrzymującymi się w kraju, zwłaszcza zaś w stolicy (art. 3). Dalej wyszczególniał takie obowiązki, jak: chwywanie i odstawianie do robót publicznych włóczęgów i żebraków, usuwanie za granicę tych spośród nich, którzy są cudzoziemcami (art. 4); baczenie na charakter źródeł utrzymania poszczególnych obywateli (art. 5); nadzór nad publicznymi zebraniem, jak widowiska, teatry, gospody i budynki publiczne (art. 6); bezpieczeństwo na drogach publicznych (art. 7); sprzedaż prochu i trucizn (art. 8); noszenie niebezpiecznej broni (art. 9);

³⁷ We francuskim *Code Politique*, w artykule *Ministre de l'Intérieur* czytamy: „La surveillance administrative, la comptabilité des départements et des communes, les prisons, maisons d'arrêt de justice et de reclusion, les hôpitaux civils, les dépôts de mendicité, les établissements destinés aux sourds-muets et aux aveugles. Les secours publics, établissements de bienfaisance. La confection et l'entretien des routes, ponts, canaux et autres travaux publics. Le commerce, l'industrie, les arts, les fabriques, les manufactures etc. L'autorisation et la surveillance des théâtres. Les poids et mesures. La formation des tableaux de population, d'économie politique et de statistique.” Łuszczewski do Rady Ministrów, 3 VIII 1810, S. L., Geh. Cab., 3605, b. p.

³⁸ *Ibid.*

zapobieganie bójkom i pojedynkom (art. 10); przeciwdziałanie fałszowaniu i puszczaniu w obieg monety i banknotów (art. 11); bezpieczeństwo tajemnicy korespondencji pocztowej, zapobieganie fałszowaniu podpisów i używaniu cudzej pieczęci (art. 12); wydawanie paszportów zagranicznych oraz krajowych w razie ich wprowadzenia (art. 13); nadzór nad operacjami wekslowymi (art. 14); zapobieganie grom hazardowym (art. 15) i publicznym skandalom (art. 16); cenzura wszystkich bez wyjątków druków (art. 17); zwalczanie paszkwilów i oszczerstw (art. 18); niedopuszczanie do wydawania niedozwolonych ogłoszeń (art. 19); nadzór nad przestrzeganiem przepisów sanitarnych (art. 20); zapobieganie pożarom, wykrywanie podpalaczy (art. 21); kontrola więzień w celu wykrycia złoczyńców i zapobieżenia zbrodniom (art. 22); nadzór nad więzieniami państwowymi (art. 23); ostrzeganie innych władz o wykryciu przestępstw ich podwładnych (art. 24); przedstawianie urzędników swego resortu do nominacji względnie mianowanie pozostawionych inicjatywie ministra policji (art. 25); napominanie, zawieszanie lub zwalnianie ich (art. 26); użycie gwardii narodowej dla utrzymania zagrożonego porządku publicznego (art. 27); kierowanie żandarmerią zgodnie z jej zadaniami, do czasu zaś jej zorganizowania odwołanie się w razie potrzeby do siły zbrojnej (art. 28); stosowanie się we wszystkich przypadkach do ustaw i rozporządzeń (art. 29); przedkładanie królowi projektów rozporządzeń dotyczących zabezpieczenia spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 30).³⁹

W świetle powyższego projektu zadania ministerstwa policji, zgodnie z dezyderatami raczej liberalnymi, miały zmierzać do zabezpieczenia wolności osobistej (art. 1) i tajemnicy listowej (art. 12). Ich charakter klasowy podkreślały zarządzenia przeciwko bezrobotnym, utożsamionym z żebrakami i włóczęgami (art. 4, 5), oraz postanowienia zabezpieczające ustrój społeczny drogą wnikliwej ingerencji władz policyjnych w życie społeczeństwa (art. 6, 17, 27, 28), przy równoczesnej tendencji do utrzymania działalności policji w szrankach przepisów prawnych (art. 29). Z olbrzymiego elaboratu Łuszczewskiego wynika, iż był on gotów na wydzielenie niektórych agend swego resortu, co zapoczątkowało ustanowienie w r. 1810 dykcji dóbr i lasów narodowych z Marcinem Badenim, z końcem zaś r. 1811 — generalnej dykcji administracji wojennej z gen. Józefem Wielhorskim na czele. Natomiast Łuszczewski mógł mieć zastrzeżenia co do celowości powierzania niektórych agend ministerstwu policji, skoro niczego mu nie odstąpił, a nawet domagał się określenia jego uprawnień w zakresie spraw ściśle policyjnych.

Takie stanowisko nie odpowiadało oczywiście intencjom ministra policji broniącego osiemnastowiecznej koncepcji zogniskowania w minister-

³⁹ Projekt dekretu opracowanego przez Łuszczewskiego, 8 VIII 1810, tłum. niem., *ibid.*

stwie policji zasadniczych agend administracji państwowej.⁴⁰ Toteż zapewne jako wynik współpracy bystrego fachowca, radcy Glińskiego, błyskotliwego dyletanta, radcy Ledóchowskiego, oraz ambitnego figuranta, Aleksandra Potockiego, po upływie kwartału dotarła do Drezna ostateczna replika.

Podważając filologiczne wywody Łuszczewskiego na temat znaczenia terminów „administracja” i „policja”, kazuistycznie twierdzono, że dokładne znaczenie tych pojęć nie zostało ustalone, a minister spraw wewnętrznych pod słowo „policja” podciąga wyłącznie to, co składa się na tzw. „porządek”.⁴¹ W dalszym toku dowodzenia posługując się cytatami z francuskiego kodeksu karnego, którym nadał rangę poglądów samego Napoleona, Potocki wypowiedział się stanowczo przeciwko stosowaniu urządzeń francuskich w administracji Księstwa Warszawskiego. Tym samym popełnił niewybaczalną niezręczność. Ujawniając swój stosunek do współczesnych przeobrażeń ustrojowych, niejako przesądził sprawę, o którą kruszył kopię. Wiadomo, że nawet oficjalnie uchodzący za bojownika francuskiego systemu minister sprawiedliwości Feliks Łubieński, czerpiąc zarówno z wzorów francuskich, pruskich, jak i polskich, był obrońcą interesów kapitalizującego się ziemiaństwa.⁴² Sam Fryderyk August, mimo osobistych preferencji dla feudalnych tradycji, oraz literalnego podporządkowania się woli protektora, był w głębi ducha niekiedy jej przeciwny, a nawet gotów do cichego przeciwdziałania.⁴³ Natomiast Potocki przenosząc na papier poglądy magnackie obozu, wrogiemu umiarkowanie liberalnym zmianom ustrojowym, ujawnił się w łonie Rady Ministrów jako *persona non grata*.

Zawarte na wstępie repliki uwagi odzwierciedlają poglądy dobrze zorientowanych obserwatorów działalności Napoleona. Tym bardziej

⁴⁰ Za nader szerokim zasięgiem działalności policji m. in. Delamarre: *Traité de la police* [...], Paris 1719, t. I, s. 4; J. H. Justi: *Grundsätze der Polizeiwissenschaft*, Wien 1756, oraz u nas *Początkowe prawidła policji ogólnej w kraju*. Tłum. z francuskiego języka w polski, Warszawa 1792. Obszerny zakres kompetencji Komisji Policji Obojga Narodów w ustawie 1791 r. *Volumina legum*, t. IX, ss. 277–287; B. Leśnodorski: *Dzieło Sejmu Czteroletniego 1788–1792*, Wrocław 1951, ss. 324–329; organizacja Komisji Policji, Zahorski: *op. cit.*, ss. 96–137; echa niemieckiej kameralistyki w dobie Ks. Warszawskiego, J. P. Harl: *Nauka policji, dzieło podręczne* [...] ze względu szczególniejszym na prawodawstwo tak francuskie jako i krajów do Ligi Reńskiej należących (tłum. A. Gliszczynski), Bydgoszcz 1811.

⁴¹ Tak też znaczenie terminu „police” rozumie Littré: *op. cit.*, s. 921.

⁴² O tym B. Grochulska w recenzji T. Mencla: *Feliks Łubieński*, „Przegląd Historyczny” 1957, ss. 154–157, oraz B. Leśnodorski: *Jakobini wobec zagadnień wzrostu i wspólnoty politycznej w Ks. Warszawskim* [w:] *Księga Jubileuszowa* [...] prof. dra S. Arnolda, ss. 264–265.

⁴³ Np. potajemna wypłata kupcom saskim odszkodowania za spalone towary angielskie w związku z dekretemi o blokadzie kontynentalnej, Willaume: *Fryd. August*, s. 231; por. ss. 105 i n., 108 i n., 119.

mogły się wydawać niepolityczne dla tak ostrożnego adresata, jakim był Fryderyk August. Według Potockiego wprowadzone w Księstwie ustawodawstwo napoleońskie nie musiało pociągać za sobą „niewolniczego naśladownictwa obcych urzędzeń”. Wyrażał zapatrywania przede wszystkim niechętnego postępowym innowacjom obozu arystokratycznego, gdy pod osłoną na ogół słusznych twierdzeń ukrywał wsteczne zamiary. Dowodził, że „prawa muszą być dostosowane do potrzeb kraju; nowość bywa często szkodliwa”. Powołując się na francuski kodeks karny⁴⁴, twierdził, iż sam Napoleon nie żądał, aby wraz z przyjęciem jego kodeksu przeszczepiono żywcem francuską administrację, skoro zachował w Polsce szlachtę i gmin, czego nie rozróżnia prawodawstwo francuskie. Trafnie dostrzegał dokonujące się w Pierwszym Cesarstwie przeobrażenia w kierunku konserwatywnym. Oto miano przywrócić zniesione podczas Rewolucji cechy. Uważał, że w braku zdolnych ludzi do wprowadzenia zmian, nie można w Księstwie Warszawskim pozwalać sobie na ślepe naśladownictwo. Zalecał na wzór pszczół gromadzić zewsząd miód, unikając goryczy obcych urzędzeń, mogących krajowi przynieść raczej szkodę.⁴⁵

Z kolei polemizował z wywodami Łuszczewskiego. Przecząc niekiedy własnym założeniom, zawartym we wstępie repliki, dowodził, że nadzór nad domami pracy, szpitalami i więziennictwem winien należeć do ministerstwa policji. Na podstawie *Instruction Criminelle* (t. II, str. 213—214) wskazywał, że w Paryżu nie prefekt Sekwany, tylko prefekt policji czuwał nad więzieniami, w wielkich miastach generalni komisarze policji, a dopiero w ich braku urzędnicy policyjno-administracyjny. Uważał, że na wzór francuski należy w Księstwie powierzyć więziennictwo ministerstwu policji. Dla odciążenia ministerstwa spraw wewnętrznych pragnął przejąć nadzór nad stanem sanitarnym kraju i nad wszelkimi skupiskami ludności, teatrami, gospodami, „domami publicznymi” i ulicami. Twierdził, że łatwiej będzie dopilnować porządków przeciwpożarowych, gdy ministerium policji będzie sprawowało pieczę nad miastami. Przypominał, że Rada Ministrów upoważniła policję do rozstrzygnięcia o rozbiórce domów grożących zawaleniem. Przez zapewnienie bezpieczeństwa dróg publicznych zbyt szeroko rozumiał, że przysługuje mu

⁴⁴ „Une législation nouvelle n'est pas une publication de toutes dispositions nouvelles, c'est un composé tant des précédentes conservées, que de celles par lesquelles on a pensé que devaient être remplacées les antérieures qu'on jugeait défectueuses et de celles qu'on a cru nécessaire d'ajouter.” Potocki do F. Augusta, 6 XI 1810, S. L., Geh. Cab. 3605.

⁴⁵ Występuje tu analogia z poglądami m. in. Łubieńskiego (zob. wyżej przypis 42). O ścieraniu się dwu tendencji ustrojowych w przejściowym okresie napoleońskim, B. Leśnodorski: *Elementy feudalne i burżuazyjne w ustroju i prawie Ks. Warszawskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1951, t. III, ss. 309, 313, 316, 317. O istniejącej w Ks. Warszawskim rozbieżności poglądów na cechy, Sobociński: *op. cit.*, ss. 84 i n.

obowiązek zmuszania opieszalnych do ich naprawy, żądał więc ogólnego nadzoru nad siecią komunikacyjną.

Z uwagi na odmienne stosunki panujące w Księstwie nie uważał, aby w sprawie sprzedaży prochu i trucizn można było poprzestać na normach francuskich. Pragnął przyznać również ministerstwu policji nadzór nad miarami i wagami. Godził się jednak na powierzenie ministerstwu spraw wewnętrznych ustalenia cen na artykuły pierwszej potrzeby. Podczas gdy Łuszczewski był za pozostawieniem sprawy kształtowania się cen wolnej konkurencji, to Potocki opowiedział się za stosowaniem tradycyjnej polityki ingerencji władz. Dowodził, że przy mało rozwiniętym w Księstwie handlu wolna konkurencja może wywołać niepożądane skutki. Przypominał, że wolna konkurencja w dziedzinie środków spożywczych doprowadzała w Polsce przedrozbiorowej do okresowego zupełnego braku żywności w Warszawie. Drożyznę przypisywał wyłącznie chciwości i żądzy zbytku, występującej wśród kupców, rzemieślników i „fabrykantów”. Jako środek zaradczy wskazywał na urzędowe cenniki. Wprowadzone przez władze pruskie były korzystne dla rzemieślników i tzw. fabrykantów, szkodliwe zaś dla kupców. Dlatego Potocki był za szybkim wprowadzeniem nowych taryf na artykuły pierwszej potrzeby.

Odwoływał się do wzorów francuskich w sprawie powierzenia policji nadzoru nad służbą domową, wymagającą, według niego, szczególnego baczenia. Przypuszczalnie działały tu wspomnienia roli odegranej przez służbę domową w Paryżu i Warszawie w okresie rewolucji i insurrekcji.

Samowoli prefektów przypisywał nadal osłabienie sprawności działania administracji. Wprawdzie przyznawał, że duch narodu nie zależy od sposobu myślenia dziesięciu prefektów, to jednak ich niewłaściwy stosunek do obywateli mógł tłumić dobry nastrój społeczeństwa, wydani zaś na pastwę niesumiennych urzędników mieszkańcy mogli utracić przywiązanie do kraju. Dowodził, że obowiązkiem rządu jest ukaranie podwładnego urzędnika, przekraczającego zakres swego działania. Dlatego domagał się kar na samowolnych prefektów.⁴⁶

Z kolei analizując przedłożony przez Łuszczewskiego projekt organizacji ministerstwa policji, Potocki uznał go za zamach na dotychczasowe kompetencje przyznane dekretem z 20 kwietnia 1808 r. Uważał, że projekt zmierza do zwiększenia atrybucji ministerstwa spraw wewnętrznych kosztem uprawnień resortu policji. Dlatego postulował ogłoszenie w „Dzienniku Praw” stosownego zakresu kompetencji zainteresowanych ministerstw. Kończył nieco ironiczną uwagą. Oto przez wyjaśnienie tej kwestii, obywatele przyzwyczajeni za rządów polskich, pru-

⁴⁶ Mogły to być przede wszystkim echa zatargu prefekta płockiego R. Rembieńskiego z Radą Ministrów, K o Ź m i a n: *op. cit.*, t. II, s. 225.

skich i austriackich do szerokiego zasięgu działalności ministerstwa policji, dowiedzą się, że to co dawniej jedno, to dziś dwa ministerstwa czynią dla dobra kraju, przy największych wysiłkach nie zawsze mogą przewyciężyć liczne przeszkody.⁴⁷

W świetle powyższego memoriału Potocki występuje zarówno jako krytyk istniejącego stanu rzeczy, jak i zwolennik kameralistycznych poglądów zmierzających do rozszerzenia zakresu działania policji. Tymczasem było publiczną tajemnicą, że brak mu było podstawowych kwalifikacji do pokierowania resortem w dotychczasowych ramach. Toteż jego zatarg kompetencyjny z Łuszczewskim mógł być jednym z przejawów tej niewybaczalnej niezręczności, która ujawniła głęboki kryzys trawiący ministerium policji, które zaniedbywało swój zasadniczy obowiązek czuwania nad bezpieczeństwem powszechnym, na rzecz walki o zwiększenie wszelkiego rodzaju dochodów ministra.⁴⁸

Dlatego jesienią r. 1811, w czasie pobytu Fryderyka Augusta w Warszawie w związku z sesją sejmową, zapadła decyzja zwolnienia nieudolnych ministrów, Potockiego i Węglińskiego (min. finansów). Dla zachowania pozorów król chciał zostawić obu inicjatywę wniesienia prośby o dymisję w celu ułatwienia zainteresowanym odejścia z honorami. Węglińskiego powołano na członka Rady Stanu. Z uwagi na zupełną nieprzydatność Potockiego w Radzie rozważano nad dodatkową satysfakcją nie tyle dla niego, ile dla rodu Potockich. Zaproponowano mu zaszczytną, choć raczej tytułarną godność wielkiego ochmistrza dworu.⁴⁹ Potocki okazał się jednak zupełnie głuchy na wszelkie sugestie i nie myślał o opuszczeniu tak wysokiego i zyskowego stanowiska.⁵⁰ Ostatnią sprawą, która miała rozstrzygnąć wątpliwości króla, było zakłócenie porządku publicznego w stolicy, wywołane wskutek nieudolności policji. W teatrze zapowiedziano odegranie *Powrotu posła* J. U. Niemcewicza. W ministerstwie policji obawiano się, że sztuka, której premiera wypadła niemal w przeddzień wojny 1792 r., może być rozumiana jako celowo powtórzona pobudka wojenna. Wobec zaś napiętej sytuacji politycznej, w związku z konfliktem Napoleona z Aleksandrem, chciano uniknąć niepożądanego wzburzenia umysłów. Na prośbę Potockiego sam Niemcewicz odwołał przedstawienie. Jednakże nie orientująca się w sprawie młodzież urządziła burzliwą demonstrację przeciwko dyrektorowi teatru Wojciechowi Bogusławskiemu. Wydarzenie to w tak złym świetle stawiało inicjatywę policji, że król przez ministra sekretarza stanu Brezę wyraził Potockiemu swoje niezadowolenie z powodu kompromitowania władzy oraz wywołania w stolicy ogólnego poruszenia opinii publicz-

⁴⁷ Potocki do króla, 6 XI 1810, S. L., Geh, Cab. 3605.

⁴⁸ Bignon: *Souvenirs*, s. 88; Madelin: *op. cit.*, t. I, ss. 499—573.

⁴⁹ Bignon, 7 XI 1811, *Instrukcje i depesze rezyd. franc.*, t. I, s. 443:

⁵⁰ Bignon, 16 XI 1811, *ibid.*, s. 447; Bignon: *Souvenirs*, s. 111.

nej.⁵¹ Dopiero saski minister spraw zagranicznych, hr. Senfft, w sposób jasny i stanowczy oświadczył Potockiemu wolę króla, zaznaczając, że ustąpienie ministra będzie miało charakter dobrowolnej dymisji.⁵² Mianowany senatorem wojewodą, Potocki z uwagi na swoją stosunkowo małą zamożność, oprócz gaży senatorskiej otrzymał dekretem z 25 listopada 1811 r. dodatkowo specjalną rentę w wysokości sześciu tysięcy złotych rocznie.⁵³ Wszakże niedługo cieszył się niezasłużonymi korzyściami, gdyż niebawem zmarł.

Jego miejsce na fotelu ministra policji zajął 27 listopada 1811 r. radca stanu Ignacy Sobolewski. „Czynny, pracowity, pragnący się dokształcić, ale — według Bignona — bez wprawy koniecznej do kierowania wydziałem”.⁵⁴

Sobolewski był przede wszystkim człowiekiem uczciwym i rozważnym. Nie poszedł więc po linii zwiększenia uprawnień ministerstwa policji. Zarówno przez wzgląd na dobro powszechne, jak i trudności budżetowe, już w 16 dni po objęciu urzędowania zorientowawszy się nieco w tajnikach swego resortu, przedłożył królowi plan reorganizacji i oszczędności. Jego propozycje szły w kierunku powierzenia ministerstwu spraw wewnętrznych niektórych agend. Proponował zwinąć stanowiska departamentowych komisarzy policji, którzy mieli przekazać swe czynności radcom prefektury. Na miejsce 10 departamentowych intendentów policji radził mianować 5 inspektorów generalnych. Z ministerstwem spraw wewnętrznych zamierzał omówić palącą sprawę zorganizowania policji w Warszawie. Prócz tego rzucił światło na niektóre zakulisowe poczynania swego poprzednika, wykrył źródło dotychczasowej bierności ministerstwa. Oto fundusz specjalny na policję tajną, wynoszący 60 000 zł Potocki snadź uważał za swój fundusz dyspozycyjny, z którego czerpał na dodatkowe płace głównie dla stołecznych urzędników policji. Ze swej strony Sobolewski projektował przydzielić departamentom po 10 000 zł na tajną policję, zatrzymując dla ministra pewną rezerwę na nieprzewidziane wydatki.⁵⁵

⁵¹ W. Tokarz: *Zakaz wystawienia „Powrotu posta”* [...] *Rozprawy i szkice*, Warszawa 1959, t. I, ss. 372, 376.

⁵² *Instrukcje i depesze*, t. I, s. 447, Ch. F. C. Senfft [v. Pilsach]: *Mémoires du comte de [...]*, 1806—1813, Leipzig 1863, s. 155.

⁵³ Dekret 25 XI 1811, „Gazeta Korespondenta Warszawskiego”, 30 XI 1811, nr 96; Bignon, 27 XI 1811, *Instrukcje i depesze*, t. I, s. 454; Niemcewicz: *Pamiętniki 1811—1813*, t. I, s. 286.

⁵⁴ Bignon, 24 VI 1811, *Instrukcje i dep.*, t. I, s. 359, por. s. 462.

⁵⁵ Było to zgodne z wcześniej opracowanym projektem dekretu w sprawie rozdziału kredytów na policję sekretną, złożonym przez ministerium policji 2 IV 1811, AGAD, R. St. Ks. W. 277, k. 4—4v. — Za pomoc w kwerendzie archiwalnej w AGAD autor dziękuje mgr Wiesławowi Śladkowskiemu.

Zachował wszakże stosunkowo wysoką płacę 4 000 zł przyznaną głównemu kierownikowi biur ministerstwa, radcy Glińskiemu, który także kierował wywiadem. Zdaniem Sobolewskiego, Gliński „zasłu[giwał] pod każdym względem na tą nagrodę”.⁵⁶ Natomiast mimo wywołanej tym wrzawy Sobolewski skreślił kilka pensji specjalnych, które nie miały merytorycznego uzasadnienia. Tak np. szef nie istniejącego w praktyce biura paszportowego, który był zarazem cenzorem prasy, za kumulowanie tych synekur, w warunkach Księstwa Warszawskiego nie wymagających nakładu pracy, brał niewspółmiernie wysoką pensję 7 000 zł.⁵⁷ Jej wysokość była skutkiem wyraźnego żądania władz francuskich. Sobolewski zapowiadał dalsze oszczędności budżetowe. Zamierzał przy parciu francuskiego rezydenta Bignona opracować zasady działalności cenzury, aby podnieść poziom krajowej prasy.⁵⁸ W ten sposób Sobolewski przejawiał zrozumienie dla w gruncie rzeczy raczej podrzędnego stanowiska, jakie z uwagi na specyficzne warunki, głównie zaś z powodu trudności finansowych, zajmowało ministerstwo policji w organizacji władz naczelných Księstwa Warszawskiego.

Natomiast Potocki, krętymi drogami zdążający za wszelką cenę do odegrania w Księstwie roli Fouchégo, sprowadziwszy w praktyce zadania „wielkiej policji” do zapewnienia sobie prócz zaszczytów przede wszystkim znacznych zasobów pieniężnych przeróżnego pochodzenia, swoją wysoce aspołeczną postawą świadomie nadużył powszechnego zaufania. Przy zachowaniu zewnętrznych pozorów, posunął się do działania na szkodę narodu i państwa. Udzielona mu dymisja była zasłużonym epilogiem przesilenia w ministerstwie policji. Jego genezę ujawniła polemika

⁵⁶ W „etacie biura ministerium policji” z 23 XII 1808 r. przewidywano dwukrotnie wyższe płace, tj. po 8 000 zł, dla Glińskiego, „dyrektora biura ministerium policji”, oraz dla nie wymienionego konsyliarza, prawdopodobnie Ledóchowskiego. Sobie Potocki preliminował stosunkowo znaczną kwotę 27 000 zł rocznie. *Ibid.*, 235, k. 7.

⁵⁷ W projekcie z 31 I 1809, przedłożonym przez ministerium policji Radzie Stanu, w części omawiającej reorganizację biura paszportowego dwukrotnie figuruje „szef biura paszportowego a razem cenzor gazet”, raz z gażą 8 000 zł, poprawioną na 7 000, drugi raz widnieje w kosztorysie policji tajnej z poborami 8 000 zł. Tenże projekt na policję sekretną przewidywał 40 000 zł. Prócz tego dla 5 prefektów po 12 000 zł, 6 adiunktów przy departamentowych komisarzach policji po 3 000 zł; z poborami szefa biura paszportów, podsekretarza, kancelistów, wraz z kosztami kancelaryjnymi wydatki wynosiły 140 000 zł. *Ibid.*, 295, k. 24.

W r. 1811 min. policji rozporządzało 239 etatami, z czego w ministerstwie 33, w departamentach 30, w policji sekretnej 176, [J. Godlewski]: *Głosy posta mariampolskiego na sejmie 1811 r. w Warszawie miane* [...], Warszawa 1814, tablica D, n-ry 5, 12.

⁵⁸ Sobolewski do F. Augusta, 13 XII 1811. *Mémoire du ministre de la police sur quelques objets relatifs à son ministère*. Oryg. wñr. S. L., Geh. Cab., 3665, b. p. Przepisy dotyczące cenzury, Sobociński: *op. cit.*, s. 65

dwu ministrów. Wykazała ona, że Potocki z wyjątkową niezręcznością rościł sobie pretensje do nadmiernego rozszerzenia swych wpływów kosztem nie tylko ministerstwa spraw wewnętrznych, lecz również ze szkodą dobra powszechnego.

РЕЗЮМЕ

Серьезные недостатки службы безопасности в Варшавском Герцогстве объяснялись преимущественно личными отрицательными чертами, главным образом — неспособностью министра полиции графа Александра Потоцкого. Однако, на основании материалов, сохранившихся в Сасском государственном архиве в Дрездене, открывается более сложный и точный образ этого вопроса. Исходным пунктом для его выяснения является полемика министра полиции с министром внутренних дел о пределах власти. Причиной ее послужила рекомендованная Совету Министров королевским декретом от 8 июня 1810 г. дискуссия по вопросу улучшения общей администрации. Министерство полиции представляло камералистическую концепцию 18-го века сосредоточения основных памятных книжек государственной администрации в ведомстве полиции. Разделяя недоброжелательное отношение, прежде всего, магнатского лагеря, несогласного с основными, хотя и умеренными изменениями в либеральном духе, введенными в обремененном еще феодальными реликтами Варшавском Герцогстве, Потоцкий выступил против подражания французской буржуазной системе в администрации страны. В связи же с заостряющимися компетенционными спорами с министром внутренних дел Яном Павлом Луцевским, требовал он расширения полномочий полиции за счет министерства внутренних дел. Дискуссия выявила прежде всего глубокий кризис в министерстве полиции. Запуская основные обязанности надзора за общей безопасностью, Потоцкий свел задачи „большой полиции” почти исключительно к борьбе за всякого рода личные прибыли и почести. Полученная им осенью 1811 г. димиссия была для современников заслуженным эпилогом черезчур слабой активности полиции. Однако, известно, что Потоцкий с присущей ему неловкостью стремился любой ценой расширять свое влияние не только за счет министерства внутренних дел, но и в ущерб общественному благу.

R É S U M É

L'inefficacité considérable des organes de sûreté dans le Duché de Varsovie était d'habitude expliquée par les traits du caractère et surtout par l'inhabileté du comte Alexandre Potocki, ministre de police. Cepen-

dant les matériaux conservés dans les Archives Nationaux de Saxe à Dresde permettent de faire une image du problème plus nuancée et précise. Le point du départ à son explication y est la polémique entre le ministre de police et le ministre de l'intérieur, qui concernait le problème de l'étendue du pouvoir et a eu lieu par suite de la discussion recommandée au Conseil des Ministres par le décret du roi du 8 juin 1810. Elle se rapportait à l'amélioration de l'administration générale. Le ministère de police représentait la conception caractéristique pour le XVIII-ème s. et consistant dans la centralisation de principaux ressorts de l'administration de l'État dans les bureaux de police. Potocki partageait l'attitude malveillante qui caractérisait principalement les magnats adversaires des changements, fondamentaux bien que plutôt modérés, dans le sens libéral introduits aux institutions du Duché de Varsovie étant encore chargé d'héritage féodal. C'était ainsi que Potocki se déclarait contre l'imitation du système bourgeois français dans l'administration du pays. En connexion avec les disputes de plus en plus acharnées avec J. P. Łuszczewski, ministre de l'intérieur, et concernant le problème des compétences, il revendiquait l'élargissement des autorisations de la police aux dépens du ministère de l'intérieur. La discussion a fait connaître avant tout une grave crise dans le ministère de police. Négligeant les devoirs fondamentaux de veiller à la sécurité générale, Potocki a limité les tâches de la „haute police” presque exclusivement à la lutte pour les revenus et les honneurs individuels. Sa démission ayant eu lieu en automne 1811 était, pour ses contemporains, l'épilogue bien mérité de l'activité trop faible du ressort de police. Cependant on sait que Potocki, avec cette maladresse qui le caractérisait en général, tendait à élargir à tout prix le domaine de ses influences non seulement aux dépens du ministère de l'intérieur, mais au détriment même du bien public.