

WPŁYWY FRANCUSKIE W ADMINISTRACJI KSIĘSTWA WARSZAWSKIEGO

Paweł Cichoń

Uniwersytet Jagielloński



ABSTRACT

FRENCH INFLUENCES IN THE ADMINISTRATION OF THE WARSAW DUCHY

French influences in the administration of the Warsaw Duchy revealed themselves chiefly in the legal and constitutional order. They concerned the organizational principles applied in the administration, the conception of the organization of the central government, the appointment of the Ministers Council, the Council of State, the two-instance administrative legislature and other forms of control, as well as the shape of the territorial administration. In practice this boiled down exclusively to an adaptation of the French model of administration through adjusting it to the political and social conditions of the Duchy. Consequently, the reception of the French solutions had a superficial character and was in fact limited to the adoption of their external systemic forms. The model of the French administration was also modified by taking into consideration Polish political traditions. In reality efforts were made to attain a compromise, in the effect of which an autonomous, Polish administrative system with clear links to the French model had been created. According to the main assumption of its authors, the system in question was to ascertain the speed, flexibility and uniformity of operation of the entire administrative state apparatus.

Key words: Duchy of Warsaw, History of Poland 19th Century, History of the Political System

Słowa kluczowe: Księstwo Warszawskie, historia Polski XIX wieku, historia ustroju

Francuski model administracji ukształtowany przez Napoleona Bonapartego był przenoszony do wielu innych krajów znajdujących się w orbicie politycznej Wielkiego Cesarstwa, również do Księstwa Warszawskiego¹. Rozwiązania te nie eliminowa-

¹ F. Skarbek tak scharakteryzował rząd Księstwa Warszawskiego: „[...] był to system francuski z całą sprężystością postępowania i bezwarunkową uległością podrzędnych ogniwi najwyższej władzy, w wykonaniu każdego jej rozkazu, bez względu na to, czy ten rozkaz zgodnym był z prawami narodu

ły jednak całkowicie dotychczasowej tradycji administracyjnej, wobec czego należy mówić nie o ich prostej recepcji, ale adaptacji. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że administrację Księstwa Warszawskiego skopiowano co do zasad organizacyjnych z modelu francuskiego, łączącego z jednej strony pierwiastki absolutyzmu policyjnego *ancien regime'u* z reformami będącymi następstwem ideologii rewolucyjno-burżuazyjnej, zrodzonej w dobie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, opartymi na prymacie ustawy, rozdziale władz i publicznoprawnej ochronie praw jednostki. Z drugiej strony przyjęto wiele rozwiązań wykorzystywanych w systemie zarządu pruskiego czy austriackiego (w odniesieniu do przyłączonej do Księstwa w 1809 r. Galicji Zachodniej), a zatem w reżimie administracyjnym policyjnego państwa „oświeconego absolutyzmu”, korygując je zgodnie z tradycją polską i przywiązaniem szlachty do „republikańskiego” modelu państwa². Spowodowało to stworzenie oryginalnych ram organizacyjno-prawnych administracji Księstwa Warszawskiego, charakteryzujących się znacznym stopniem złożoności. Jednak druga wojna polska 1812 roku zakończona klęską Francji spowodowała upadek konstytucyjnego ustroju Księstwa Warszawskiego w tym instytucji administracyjnych mających francuski rodowód.

Najważniejsze znaczenie dla ustroju politycznego i administracyjnego Księstwa Warszawskiego formalnie miały zasady konstytucyjne podyktowane przez Napoleona w Dreźnie 19 lipca 1807 roku. Opierały się one głównie na konstytucji 22 *frimaire'a* VIII roku (13 grudnia 1799 roku), a tylko w niewielkiej części na konstytucjach 14 *thermidora* X roku (2 sierpnia 1802 roku) i 28 *floréala* XII roku (18 maja 1804 roku)³. Nie rozstrzygały one wyraźnie zasadniczych kwestii ustrojowych (zgodnie z dewizą Emmanuela-Josepha Sieyès'a, by konstytucja była napisana „krótko a niejasno”)⁴. Mimo to Napoleon uznawał konstytucję za potrzebną każdemu wasalnemu państwu, a równocześnie za atrybut państwa nowoczesnego. Musiała

i z obowiązującymi ustawami. Był to rząd centralny, w którym każde rozporządzenie niższych władz jest tylko wypływem władzy najwyższej, gdzie wszelka samoistna wola i siła w jednym punkcie jest skoncentrowana, aby stamtąd wychodzącym z niego odnogom działalność nadać i według woli swojej nimi kierować mogła. Rząd, za pomocą którego Napoleon samowładnie milionami ludziów rządził, zamieniał wszystkich urzędników kraju, począwszy od ministra aż do ostatniego dozorczy policyjnego, w ślepe narzędzia woli swojej”. F. Skarbek, *Dzieje Księstwa Warszawskiego*, t. 2, Poznań 1860, s. 21.

² J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. I, Kraków 2000, s. 90–91; J. Malec, *Wpływy napoleońskie w strukturze administracji ziem polskich w pierwszej połowie XIX wieku [w:] Studia z dziejów administracji nowożytnej*, red. J. Malec, Kraków 2003, s. 115; G. Smyk, *Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2007, t. LXII, Lublin – Polonia, Sectio F. Historia, *Księstwo Warszawskie z perspektywy 200 lat. Ludzie – instytucje – tradycja*, s. 38–39; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1970, s. 125; A. Rembowski, *Z życia konstytucyjnego Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1905, s. 66.

³ M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczególnymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 17, 41; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 92, 93; W. Rostocki, *Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji. Organizacja kancelarii*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” (dalej: CPH) 1961, t. 13, z. 1, s. 107; J. Godechot, *Grand Empire*, „Kwartalnik Historyczny” 1963, t. 70, z. 4, s. 938.

⁴ W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 296.

jednak gwarantować przewagę władzy wykonawczej i zapobiegać obawie przejęcia kontroli nad rządem przez organ przedstawicielski⁵.

Redagując statut konstytucyjny Księstwa Warszawskiego⁶, Hugo B. Maret starał się uwzględnić właściwości narodowe „zgodnie z postępem i z wymaganiami czasu”. Dlatego też, w opinii Ludwika Bignona, statut konstytucyjny Księstwa Warszawskiego stanowił najdoskonalszą ze wszystkich napoleońskich konstytucji, a to głównie dlatego, że „przewodnie idee francuskie nie zostały przeprowadzone z bezduszną surowością, lecz z uwzględnieniem należytych natury społeczeństwa miejscowego i dawnych narodowych tradycji”⁷.

Analizując zasady i instytucje administracji Księstwa Warszawskiego, można za- uważać, że zostały one formalnie ukształtowane pod wpływem francuskiego prawa administracyjnego.

Istotną cechą administracji Księstwa Warszawskiego było oparcie jej na zasadach organizacyjnych zastosowanych z powodzeniem w napoleońskiej Francji. Były to zasady centralizacji, hierarchicznej struktury władz i jednoosobowości (zgodnie z założeniem „działać winien jeden, zaś uchwalać wielu”). Choć odbiegały one od staropolskiego modelu zarządu, to jednak ich zastosowanie w Księstwie pozwalało nowocześniejszej, a zarazem sprawniej wykonywać rozległe zadania, z jakimi przyszło się zmierzyć nowo organizującemu się państwu. Miało to niebagatelne znaczenie choćby dlatego, że Księstwo znajdowało się *de facto* w permanentnym stanie zagrożenia wojennego. Poza tym administrację centralną oparto na zasadzie resortowości, a wybór organów zastąpiono nominacją. Wprowadzono także elementy biurokracyzmu i biuralizmu zwiększające fachowość administracji⁸.

Wpływy francuskie dotyczyły także koncepcji organizacji zarządu centralnego Księstwa Warszawskiego. Zarówno we Francji, jak i w Księstwie zakres władzy monarchy podzielono na „rząd” i „władzę wykonawczą”, którą utożsamiano z administracją. Ten model został ugruntowany przez Sieyès’a, który wywarł ogromny wpływ na konstytucję VIII roku, a przez nią na całą francuską koncepcję organizacji zarządu – uważał, że „rząd” to „myśl”, a „władza wykonawcza” to podporządkowanie „myśli” „działaniu”⁹. We Francji pełnię władzy rządowej miał cesarz, który rządził autorytarnie. Był nietykalny i nieodpowiedzialny. Podobnie ukształtowano pozycję monarchy w Księstwie Warszawskim, co potwierdza art. 6 konstytucji, który stanowił:

⁵ J. Godechot, op.cit., s. 938.

⁶ *Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r.* [w:] *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego* (dalej: DPKW), t. 1, s. II–XLVIII.

⁷ M. Handelsman, *Z dziejów Księstwa Warszawskiego, Geneza Księstwa i jego statutu* [w:] *Studia historyczne*, t. 1, Warszawa 1911, s. 164–166.

⁸ W. Rostocki, *Z badań porównawczych...*, s. 107–125; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 126, 127; A. Rembowski, op.cit., s. 71; J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 115; G. Smyk, op.cit., s. 38, 39; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 108, 109; G. Ellis, *Cesarstwo Napoleona*, Kraków 2011, s. 36, 37.

⁹ H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 115; M. Kallas, *Powstanie i ustroj Księstwa Warszawskiego (1807–1815)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2007, t. LXII, Lublin – Polonia, Sectio F. Historia, *Księstwo Warszawskie z perspektywy 200 lat. Ludzie – instytucje – tradycja*, s. 30.

„Rząd jest w osobie króla”¹⁰. Jego władza obejmowała wszystkie funkcje państwowe z wyjątkiem ustawodawstwa zastrzeżonego dla sejmu oraz wymiaru sprawiedliwości¹¹. W praktyce oznaczało to, iż wszystkie organy Księstwa oprócz Sejmu i sądów miały tylko charakter organów królewskich, były to zatem *par excellence* organy państwowe. Mogły samodzielnie dysponować częścią imperium państwowego, ale jedynie w zakresie przekazanym im przez monarchę¹². Król obsadzał też wszystkie stanowiska w aparacie administracyjnym osobiście lub udzielał upoważnienia do nominowania niższych urzędników.

W aparacie zarządu centralnego państwa przyjęto też system jednoosobowego kierowania działalnością organów resortowych. We Francji na czele poszczególnych resortów administracji państwowej stali powoływani przez cesarza ministrowie¹³. Byli oni tylko zwykłymi urzędnikami o kompetencjach wykonawczych (*les ministres restent des commis, des simples agents d'exécution*)¹⁴. Jednoosobowo kierowali właściwym resortem i nadzorowali go, ponosili odpowiedzialność polityczną za kontrasygnowane akty cesarskie. Odpowiadali również za własne akty sprzeczne z prawem lub przynoszące szkodę krajowi, a także za niewykonywanie ustaw. Zarówno we Francji, jak i w Księstwie Warszawskim decyzja o wytoczeniu sprawy wyższym urzędnikom (a w Księstwie dodatkowo przeciwko ministrom) należała wyłącznie do władcy, ale po wcześniejszym uzyskaniu zgody Rady Stanu¹⁵.

W artykule 11 konstytucji Księstwa Warszawskiego, kierując się zasadą resortowości, wyodrębniono pięciu „ministrów wydziałowych”: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i religijnych, wojny¹⁶, przychodów i skarbu oraz po-

¹⁰ Z woli Napoleona księciem warszawskim został Fryderyk August, wnuk przedostatniego króla polskiego (i równocześnie elektora saskiego) Augusta III. Jego potomstwu przeznaczono tron polski (po Stanisławie Poniatowskim) już w Konstytucji 3 maja. W związku z wojną przeciwko Rosji w 1812 r. istniały plany pozbawienia go stanowiska monarchy polskiego na rzecz innej osoby, co nie było jednak jeszcze ostatecznie zdecydowane. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 109. (B. Szyndler wskazuje, że Napoleon nosił się z zamiarem osadzenia na tronie przyszłego Królestwa Polskiego swego brata Hieronima Bonapartego, króla Westfalii, *Napoleon a sprawa polska w pamiętnym roku 1812* [w:] *Księstwo Warszawskie w historii i tradycji napoleońskiej (1807–2007)*, Częstochowa 2008, s. 45).

¹¹ H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 68; idem, *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 72; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 91; J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 115, 116; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 107, 108.

¹² H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 67.

¹³ Napoleon komunikował się z ministrami osobiście jak również w formie pisemnej; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 96; G. Ellis, op.cit., s. 27–28, 32–33.

¹⁴ W. Rostocki, *Z badań porównawczych...*, s. 108.

¹⁵ Art. 17 konstytucji Księstwa, DPKW, t. 1; M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 100.

¹⁶ Ze względu na przewidywane oddalenie się J. Poniatowskiego – ministra wojny z granic Księstwa, który pełnił jednocześnie funkcję wodza naczelnego – powołano w 1812 r. zastępcę ministra wojny (J. Wielhorskiego), który sprawował też funkcję dyrektora administracji wojennej. Po rozpoczęciu wojny 1812 r. między napoleońską Francją a Rosją, niekiedy dochodziło do zatargów między ludnością cywilną Księstwa a wojskiem francuskim (np. co do własności wołów przeznaczonych na wyżywienie armii, a przepadających często podczas dostawy i znajdowanych potem u ludności), w związku z tym powoływano komisje cywilno-wojskowe, które mogły oddawać pod sąd winnych zatrzymania u siebie własności wojskowej, W. Sobociński, *Historia ustroju*, s. 166, 167. W związku z koniecznością reorganizacji armii Księstwa Warszawskiego król Fryderyk August na żądanie Napoleona, dnia 18 stycz-

licji¹⁷. Zaadaptowano w ten sposób francuski podział resortowy, zwany w XIX wieku klasycznym, dokonując w nim pewnych modyfikacji. I tak ze względu na powołanie na mocy traktatu francusko-saskiego z 22 lipca 1807 roku instytucji rezydenta Francji w Warszawie, w Księstwie nie powołano ministra spraw zagranicznych¹⁸. Dopiero w 1812 roku w związku z koncepcją przywrócenia Królestwa Polskiego przez Konfederację Królestwa Polskiego miejsce rezydenta objął ambasador francuski¹⁹, który równocześnie otrzymał formalne prawo uczestniczenia w posiedzeniach Rady Ministrów Księstwa. Poza tym klasyczne zadania resortu spraw wewnętrznych były w Księstwie podzielone między dwa odrębne resorty: spraw wewnętrznych oraz policji²⁰. Dodatkowo powołano ministra – sekretarza stanu – który pełnił jedynie funkcję naczelnika kancelarii królewskiej do spraw Księstwa Warszawskiego. W tym charakterze stale przebywał wraz ze swoim urzędem przy królu. Pośredniczył między monarchą sprawującym najwyższą władzę a organami centralnymi w kraju. Przyjmował też i oddawał królowi wszystkie pisma od władz Księstwa i przysyłał mu akty królewskie w formie „wypisów z protokołu Sekretariatu Stanu”²¹.

W ministerstwach wprowadzono biuralistyczną dekoncentrację wewnętrzną, sprowadzającą się do utworzenia określonej liczby komórek (wydziałów, sekcji, biur) odpowiadających za załatwianie wyodrębnionych kategorii spraw²². W związku z tym ministrowie mieli dużą swobodę w zakresie wydawania przepisów doty-

nia 1813 r. wydał dekret „W sprawie funduszków przeznaczonych na reorganizację i dokończenie wojaka”, który upoważnił ministra wojny do przeprowadzenia tej reorganizacji. Według art. 4 tego dekretu ministrowi wojny podporządkowano wszystkich ministrów, a minister skarbu miał przekazywać wszelkie fundusze na cele wojskowe. Monarcha jedynie nakazał przedstawić sobie plan „co do użycia powyższych sum” oraz zażądał przedkładanych co dwa tygodnie sprawozdań z osiągniętych wyników. J. Przygodzki, *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813–1815 organizacja i działalność*, Wrocław 2002, s. 20.

¹⁷ Szczegółowe warunki ich działalności określał dekret z 20 kwietnia 1808 r. „o organizacji ministrów”, W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej, 1807–1808*, t. 1, Warszawa 1964, nr 98, s. 84–96. Dekret ten nie został nigdy opublikowany w DPKW, co wytykała rządowi opozycja – zob. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 111; M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 84, 91; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 109.

¹⁸ Rezydent francuski wyposażony był w szerokie kompetencje, co faktycznie oznaczało wprowadzenie zależności Księstwa Warszawskiego od cesarstwa na zasadzie zbliżonej do protektoratu. Rola króla – księcia warszawskiego w prowadzeniu polityki zagranicznej była bardzo ograniczona, a z całą pewnością niesamodzielną. J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 116; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 91, 92; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 107.

¹⁹ W związku z ww. koncepcją Napoleon przeniósł L. Bignona na stanowisko komisarza przy Rządzie Tymczasowym Litewskim, a przy Fryderyku Augustie jako księciu warszawskim akredytował arcybiskupa ks. D. Pradta już nie w charakterze rezydenta, ale ambasadora. Zob. W. Sobociński, *Księstwo Warszawskie a Cesarstwo Francuskie*, „Przegląd Historyczny” 1965, z. 1, s. 59. Dekretem z 31 V 1812 r. postanowiono, że ambasador francuski „za każdą razą, gdy tego żądać będzie, posiedzeniom Rady Ministrów i Jej naradzeniom przytomnym bywać może”. Zob. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 107.

²⁰ H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 88.

²¹ W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 111.

²² Z. Chmielewski, *Pozakancelaryjne uwarunkowania procesu aktotwórczego w urzędach administracji 1807–1980*, Szczecin 1992, s. 17.

czących organizacji wewnętrznej i urzędowania podległego im aparatu pomocniczego²³. Minister współdziałał także przy powoływaniu przez króla funkcjonariuszy swego resortu (lub powoływał ich sam w ramach delegacji królewskiej). W skład ministerstwa wchodziły konsyliarze (radcy), audytorzy (bezpłatni praktykanci) i personel kancelaryjny z sekretarzem generalnym na czele. Organizacja wewnętrzna poszczególnych ministerstw była różna i ulegała zmianom. Na przykład Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 1811 roku obejmowało sekretariat generalny oraz wydziały: 1. administracji; 2. gospodarstwa krajowego i instytucji publicznych; 3. religijny; 4. lekarski; 5. budowniczy; 6. górniczy – a w każdym z nich wyodrębnione biura²⁴.

W Księstwie Warszawskim powołano do życia Radę Ministrów, nieprzewidzianą w innych konstytucjach napoleońskich poza Francją i Włochami, koordynującą działalność organów resortowych²⁵. Francuska Rada Ministrów zbierała się przeciętnie raz na miesiąc, a w 1811 roku nawet co tydzień. Cesarz jako przewodniczący na jej posiedzeniach podejmował decyzje w sprawach należących do zakresu działania kilku resortów, dokonywał także całościowego przeglądu funkcjonowania administracji centralnej²⁶. Podobnie ukształtowana została pozycja Rady Ministrów w konstytucji Księstwa Warszawskiego. Początkowo nie miała ona ani uprawnień kierowniczych, ani decyzyjnych, nie mogła ani zmieniać, ani wstrzymać danej sprawy wbrew woli ministra. Nie dysponowała też własnym aparatem pomocniczym. W czasie nieobecności króla w Księstwie Rada Ministrów miała się zbierać na cotygodniowych posiedzeniach pod przewodnictwem osobnego prezesa²⁷. Konstytucja przewidywała, że będzie ona przedstawiać królowi sprawy, które należały do kompetencji więcej

²³ Np. organizację wewnętrzną Ministerstwa Sprawiedliwości wydał minister F. Łubieński 21 X 1809 r., a wykonując ten akt sekretarz generalny Ministerstwa Sprawiedliwości wydał „wewnętrzne urządzenie” kancelarii ministerialnej 29 X 1809 r. Zob. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 34.

²⁴ W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 110; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 132; W. Rostocki, *Kancelaria i dokumentacja aktowa urzędów administracji w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim (do 1867 r.)*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1964, s. 18; idem, *Z badań porównawczych...*, s. 115.

²⁵ J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 92; J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 116; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 110.

²⁶ Choć Napoleon był zdecydowanym zwolennikiem jednoosobowości, jednocześnie uważał, że wszystkie ważniejsze decyzje winny zapadać po konsultacjach z fachowcami i innymi zainteresowanymi osobami. Dlatego też obok Rady Ministrów, zajmującej się głównie sprawami „administracji”, działały też inne ciała, np. *conseil privé* zajmująca się „sprawami rządzenia”. Bardzo szybko ukształtowały się także tzw. *conseils d'administration* w zakresie resortowym, którym również przewodniczył cesarz. W ich skład wchodził m.in. właściwi ministrowie i przewodniczący właściwych sekcji Rady Stanu, jak również – nie zawsze *ex officio* – bezpośredni podwładni właściwych ministrów. Zdaniem H. Izdebskiego ciała te odegrały dość poważną rolę w mechanizmie działania napoleońskiego zarządu centralnego, co wynikało z dość dużej częstotliwości i regularności ich posiedzeń. Zob. idem, *Kolegialność...*, s. 100, 161, 162, 170; G. Ellis, op.cit., s. 34.

²⁷ Stanowisko Rady Ministrów zgodne z konstytucją zostało uregulowane w dekreście z 24 XII 1807 r., DPKW, t. 1, s. 37–40. Wcześniej Rada Ministrów funkcjonowała w charakterze rządu krajowego na podstawie tymczasowej „organizacji wewnętrznej” wydanej przez siebie samą 8 X 1807 r. Zob. M. Rostowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego. Przyczynek do dziejów ich organizacji*, Kraków 1911, s. 8; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 92; J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 117; M. Kallaś, *Konstytucja...*, s. 88–90; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 100.

niż jednego resortu. Były to między innymi kwestie dotyczące wydatków nadetatowych, uwag nad wadami administracji, memoriałów osób prywatnych do ministrów i zapytań w sprawie interpretacji przepisów, wreszcie sprawy wykonania traktatów handlowych z obcymi państwami²⁸.

Dekrety królewskie z 20 czerwca i 10 września 1810 roku dały Radzie Ministrów możliwość centralnego kierowania całą administracją w kraju i podejmowania kolegialnych decyzji w nagłych wypadkach, kiedy nie można było czekać na decyzję królewską. Uzyskała także możliwość kontrolowania poszczególnych ministrów i całej administracji. Prezes Rady Ministrów otrzymał upoważnienie do wnoszenia pod obrady spraw, w których należało uzgodnić działanie ministrów, mógł także się od nich domagać wyjaśnień. Rada zyskała też większą samodzielność organizacyjną poprzez możliwość utworzenia własnej kancelarii, archiwum i otrzymywania dekretów królewskich bezpośrednio z Drezna. Przewidziano także wpisywanie do protokołu porozumień ministrów, dając im charakter pewnego rodzaju uchwał całej Rady²⁹.

Dopiero jednak na mocy dekretu z dnia 26 maja 1812 roku (narzuconego zresztą przez Napoleona w obliczu przygotowywanej wojny przeciwko Rosji) Rada Ministrów stała się formalnie „miejscowym rządem”, obok „nieobecnego” króla, który stale przebywał w Dreźnie. Na mocy tego dekretu Radzie Ministrów przekazano ogół konstytucyjnych uprawnień króla³⁰, poza prawem wprowadzania zmian w sądownictwie i mianowania oraz odwoływania ministrów. Akty wydawane przez Radę

²⁸ M. Rostworowski, op.cit., s. 11–12; W. Rostocki, *Z badań porównawczych...*, s. 109; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 112.

²⁹ Dekrety te nie zostały opublikowane w Dzienniku Praw – zob. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, *Ustawodawstwo*, t. 2, s. 84–96; M. Rostworowski, op.cit., s. 77; J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 117; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 92, 93; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 112.

³⁰ Pod koniec października 1812 r. Rada Ministrów, przewidując napływ wojsk w granice Księstwa, zmuszona została do podjęcia kroków w celu zabezpieczenia im odpowiedniej ilości żywności. W związku z brakiem funduszy uchwaliła ona możliwość zamiany podatków ofiary i podymnego w gotówce na dostawę mięsa w zamian za zaległe opłaty podatkowe lub za ¼ bieżących rat za czerwiec i wrzesień 1812 r. oraz raty za styczeń 1813 r. Dnia 7 listopada 1812 r. rząd uchwalił zamianę czerwcowej ofiary renty z roku 1813 i następnych, a dzierżawcom z dóbr narodowych zmianę rat dzierżawnych – na dostawę koni. Dokonywano także spisów koni pozostałych jeszcze w granicach kraju i przeprowadzono dobrowolną kwestę, w czasie której zbierano koszule i buty. W związku z pretensjami Napoleona, że Księstwo Warszawskie zbyt mało angażuje się w wojnę z Rosją, dnia 17 listopada 1812 r. Rada Ministrów – uzyskawszy wcześniej zgodę króla Fryderyka Augusta i ambasadora francuskiego Pradta – przygotowała raport przedstawiający ogrom ciężarów poniesionych przez kraj w całym 1812 r. Uchwałę tę wydrukowano w nr 96 „Gazety Warszawskiej” z 1 grudnia 1812 r. Z raportu tego wynikało, że Księstwo przed rozpoczęciem wojny i w jej trakcie dostarczyło 58 784 żołnierzy, a także 23 542 konie. „Nowe pobory wojska dały skarbowi księstwa do poprzednich kosztów – zł 3 301 005; dostarczenie nowych wozów, zaprzęgów, zakup broni, inne wydatki – zł 1 927 398; roboty przygotowujące twierdze do obrony – zł 9 513 261; rozmaite produkty dostarczone na potrzeby wojsk przed wojną wynosiły – zł 40 000 000, terażniejsze funduszu odstąpione dla tych potrzeb stanowiły – zł 30 000 000; dochód z pożyczki i opłaty rekrutowej nadzwyczajnej, przyłączając redukcję pensji – zł 10 007 146; wartość koni do potrącenia w podatkach przyszłego roku – zł 4 444 776; wartość koszul i trzewików z dobrowolnego dostarczenia – zł 600 000. Oprócz popisowych, koni, wydatków zwyczajnych krajowych wynoszących – zł 68 259 952; ciężary nadzwyczajne skarbu i kraju w trakcie wojny wyniosły – zł 99 793 586”. Cyt. za: J. Przygodzki, *Rada Najwyższa Tymczasowa*, s. 13–15; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 143, 152.

Ministrów w tym charakterze miały ponadto obowiązywać do czasu ich wyraźnego uchylecia wola królewska³¹.

Wzorem dla Rady Stanu Księstwa Warszawskiego była francuska *Conseil d'Etat*. Ta centralna instytucja występowała we wszystkich konstytucjach napoleońskich, kształtując się jednak różnie w poszczególnych państwach³². We Francji Rada Stanu dzieliła się na pięć sekcji: 1. wojny, 2. marynarki, 3. finansów, 4. prawodawczą, 5. spraw wewnętrznych³³. W 1806 roku w Radzie Stanu wyodrębniono też trzy komisje: 1. spraw spornych, 2. wyższej policji administracyjnej, która zajmowała się nadzorem i oddawaniem pod sąd urzędników³⁴, 3. próśb, która rozpatrywała podania adresowane do cesarza³⁵.

Podstawową kompetencją napoleońskiej Rady Stanu było rozpatrywanie wszystkich projektów ustaw, a także ważniejszych rozporządzeń administracyjnych. W tym zakresie stanowiła kontynuację *assembleés des lumières* absolutnych monarchów i służyła wnikliwemu i fachowemu przygotowywaniu przepisów prawa. Do jej kompetencji należało również: kontrolowanie ministrów i ich urzędników, rozpatrywanie odwołań od decyzji rad prefekturalnych, rozstrzyganie konfliktów kompetencyjnych. Dzięki resortowym sekcjom odgrywała też ważną rolę w koordynowaniu działalności poszczególnych ministrów³⁶.

Do kompetencji Rady Stanu Księstwa Warszawskiego zgodnie z art. 17 konstytucji należało współdziałanie w procesie legislacyjnym w charakterze organu techniczno-pomocniczego, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych, sporów administracyjnych, oddawanie pod sąd urzędników administracji publicznej³⁷ oraz sądownictwo kasacyjne. Na mocy dekretu z dnia 24 grudnia 1807 roku Rada Stanu otrzymała dodatkowe obowiązki, to jest „etaty generalne każdego roku dochodów i wydatków, które przez Radę Stanu roztrząsane być mają, system ogólnego urzędzenia dóbr narodowych, generalną repartycję podatków na departamenty”³⁸. Rada Stanu miała odby-

³¹ A. Rembowski, op.cit., s. 211; M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 91–92; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 112; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 117; W. Rostocki, *Z badań porównawczych...*, s. 109; G. Smyk, op.cit., s. 39; J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 117; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 93; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 111; M. Rostworowski, op.cit., s. 78.

³² H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 96; G. Ellis, op.cit., s. 32; M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 32–47.

³³ M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 23, 24.

³⁴ Rada Stanu uzyskała w 1810 r. prawo karania dyscyplinarnego funkcjonariuszy państwowych, W. Rostocki, *Z badań porównawczych...*, s. 110.

³⁵ Ibidem.

³⁶ W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 117; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 97; M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 26–31; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 84; W. Rostocki, *Z badań porównawczych...*, s. 109–112.

³⁷ Zob. M. Krzymkowski, *Immunitet urzędniczy w Księstwie Warszawskim [w:] Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, red. T. Maciejewski, Koszalin 1999, s. 243–252. Szczegółowe zasady, na jakich następowało oddanie pod sąd urzędników, zostały określone w dekreście z 19 IX 1810 r., DPKW, t. 2, s. 379–426.

³⁸ DPKW, t. 1, s. 37–40.

wać posiedzenia dwa razy w tygodniu i obradować pod przewodnictwem króla, lub wicekróla albo prezesa, w komplecie z prezesem i trzema ministrami³⁹.

Ponadto na mocy dekretu z 20 kwietnia 1808 roku „o organizacji ministrów” Rada Stanu uzyskała uprawnienia kontrolne wobec ministrów⁴⁰. Według konstytucji składała się z ministrów, miała więc skład identyczny z Radą Ministrów. Choć Rada Stanu niezgodnie z konstytucją została później rozbudowana personalnie (powołano radców stanu⁴¹) i organizacyjnie (powołane zostały sekcje⁴²), przyniosło to jednak pozytywne skutki. Rada stała się kolegiальnym ciałem doradczym, mającym w składzie czynnik rządowy (ministrowie) i osoby związane z administracją luźniej bądź niezwiązane z nią wcale, reprezentujące fachowość raczej merytoryczną niż polityczną. Obok członków Rady powołano w niej jeszcze referendarzy (najpierw czterech, a później sześciu), czyli urzędników pomocniczych, choć też o wymaganym przygotowaniu zawodowym i merytorycznych obowiązkach⁴³.

Rada Stanu przed dłuższy czas faktycznie pełniła funkcje rządu krajowego, konkurując pod tym względem z Radą Ministrów. Od końca 1807 roku ustaliła się praktyka, że organem zarządu ogólnego państwa była właśnie Rada Stanu. Było to konieczne zwłaszcza w stosunkach z władzami francuskimi w Księstwie i w sprawach zaopatrzenia wojska. Fryderyk August domagał się jednak, aby udawano się po jego decyzję, a tylko „w gwałtownej potrzebie zwłoki niecierpiącej” Rada Stanu mogła decydować sama, zawiadamiając o tym króla⁴⁴. Ostatecznie w rywalizacji obu Rad, stopniowo rozłączanych, zwyciężyła Rada Ministrów⁴⁵.

Spośród francuskich rozwiązań ustrojowych przyjętych w Księstwie Warszawskim czołowe miejsce zajmuje wprowadzenie sądownictwa administracyjnego, które nie tyle chroniło publiczne prawa podmiotowe obywateli, ile stanowiło formę kon-

³⁹ M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 98, 112.

⁴⁰ Ministrowie, odtąd winni byli także przedkładać Radzie Stanu raporty i rachunki kwartalne, co-rocennie sprawozdania o stanie kraju „fizycznym i moralnym”, a także zamknięcia rachunków państwowych. Zob. M. Kallaś, *Konstytucja...*, s. 98; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 117.

⁴¹ Dekretem z 12 VIII 1808 r. król mianował 6 zawodowych radców stanu, a po przyłączeniu do Księstwa w 1809 r. Galicji, liczbę radców stanu zwiększono do 12, później pojawiła się też kategoria ministra stanu – członka Rady. Zob. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 116; J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 117; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 93; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 117.

⁴² Do przygotowywania projektów ustawodawczych wprowadzono w Radzie Stanu podział na cztery sekcje odpowiadające czterem resortom ministerialnym: 1. sprawiedliwości, 2. spraw wewnętrznych i obrządków religijnych, 3. wojny, 4. finansów i skarbu (natomiast sprawy policyjne miano przydziałać do tej sekcji, z którą pozostawały w najbliższym związku). Zob. M. Kallaś, *Konstytucja...*, s. 98; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 117; M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 127–133.

⁴³ W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 112; H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 117; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 113.

⁴⁴ Takie stanowisko Rady Stanu usankcjonowały dekrety z 25 III i 20 IV 1809 r. Uchwały wydawane przez Radę Stanu działającą w charakterze organu rządowego w tym charakterze król zatwierdzał *ex post*. Zob. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 114, 115; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 92, 93; M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 236–241.

⁴⁵ W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 112, 113; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 93; J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 118.

troli administracji. We Francji sądownictwo administracyjne było dwuinstancyjne i – mniej lub bardziej ściśle – organizacyjnie i personalnie powiązane z rządem i aktywną administracją. W pierwszej instancji orzekały rady prefekturalne (rady interesów spornych), których właściwość określała klauzula enumeratywna. Drugą instancją była Rada Stanu, jej właściwość określała generalna klauzula kompetencyjna, a swobodne uznanie kontrolowała dzięki instytucji *détournement de pouvoir*⁴⁶. Rada przyjmowała też odwołania od nielegalnych aktów administracyjnych (*recours pour excès de pouvoir*)⁴⁷. Polskie przepisy dotyczące organizacji tego sądownictwa były prawie dosłownym tłumaczeniem przepisów francuskich z epoki napoleońskiej⁴⁸. Wobec tego sądownictwo to opierało się na francuskiej koncepcji *contentieux administratif* – rozumianej jako „każdy spór między władzą rządową a prywatnym, wpływający z czynu, gdzie rząd działał jako władza”. Było to zatem materialne ujęcie sądownictwa administracyjnego przez zdefiniowanie sporu administracyjnego. Do kompetencji tego sądownictwa należało przeważnie rozstrzyganie sporów majątkowych uznanych za administracyjne⁴⁹, toczących się między władzami administracyjnymi lub przedsiębiorcami robót publicznych (entrepreneurami) a osobami prywatnymi⁵⁰.

Rady prefekturalne w Księstwie orzekały w I instancji o indywidualnych ulgach („allewiacjach”) podatkowych i udzielały zezwolenia gminom (od 1812 roku także innym osobom publicznoprawnym) na rozpoczęcie procesu lub zbycie własności⁵¹. Jedynie w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przekraczała 1000 zł, możliwe było zaskarżenie ich decyzji do Rady Stanu. Ze względu na brak przepisów regulujących tok postępowania przed tymi radami wykorzystano tymczasowo instytucje francuskiego kodeksu postępowania cywilnego z 1806 roku, dostosowując je

⁴⁶ H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku*, CPH 1974, t. 26, z. 2, s. 140, 145; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 229–230.

⁴⁷ Ibidem; M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 30.

⁴⁸ Przepisy dotyczące rad prefekturalnych wzorowały się ściśle na ustawie 28 *pluviôse* VIII r. (17 II 1800 r.). Organizacja Rady Stanu z 1810 r. była prawie dosłownym tłumaczeniem francuskiego dekretu z 11 VI 1806 r. Zob. H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 139 (zob. także K.A. Hoffmann, *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, „Themis Polska” 1830, t. 7, s. 285; J. Malec, *Karola Boromeusza Hoffmana rzecz o sądownictwie administracyjnym [w:] Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej: Studia historyczne o prawie dedykowane Profesorowi S. Grodziskiemu w 50. rocznicę pracy naukowej*, red. J. Malec, W. Uruszczyk, Kraków 2001, s. 413–418; W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867 r.*, Warszawa 1984, s. 14; H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 121.

⁴⁹ W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 135; W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 54, 55; W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 117; J. Malec, D. Malec, op.cit., s. 229, 230; J. Malec, *Wpływy napoleońskie*, s. 117, 118; M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 146.

⁵⁰ W Księstwie Warszawskim, choć starano się recypować zasady organizacji i procedury napoleońskiego sądownictwa administracyjnego, nie przyjęto w pełni zasad rządzących jego właściwością rzeczową. Przyjęto jedynie podstawowe francuskie akty normatywne, które jednak nie wyczerpywały całej kategorii *contentieux administratif*, np. pojęcie *contentieux* obejmowało w istocie prawie wszystkie sytuacje sporu między jednostką, której prawa zostały naruszone przez działanie organu administracyjnego, a państwem; stąd też np. „sądy administracyjne” mogły orzekać o istnieniu pieniężnego zobowiązania Skarbu Państwa nie tylko z tytułu kontraktu. Zob. H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 145.

⁵¹ Ibidem, s. 136.

do wymogów administracji. Poza tym procedura rozpatrywania spraw kształtowała się na podstawie praktyki i orzecznictwa Rady Stanu, a także instrukcji z 2 sierpnia 1809 roku⁵². W świetle dekretu z 7 lutego 1809 roku⁵³, a także instrukcji ministra spraw wewnętrznych z 2 sierpnia tegoż roku rada prefekturalna była organizacyjnie zespolona z prefekturą i funkcjonowała w podwójnym charakterze: jako sąd administracyjny (wtedy radcy traktowani byli jako sędziowie) oraz jako organ administracji pomocniczy dla prefekta i władz samorządowych (wtedy radcy traktowani byli „jako wyręczyście prefekta w rzeczach administracyjnych, a raczej egzekucyjnych na jego wezwanie”). Sędziom administracyjnym brakowało jednak gwarancji niepodległości i nieusuwalności z urzędu⁵⁴.

Z kolei Rada Stanu jako sąd II instancji rozstrzygała odwołania od decyzji rad prefekturalnych⁵⁵. W I instancji rozpatrywała zaś spory z umów zawartych przez samych ministrów na potrzeby całego kraju⁵⁶.

W Księstwie Warszawskim na wzór działającej od 1807 roku francuskiej Cour des Comptes utworzono także – nieprzewidzianą w konstytucji – Główną Izbę Ob Rachunkową. Dokonywała ona formalnorachunkowej kontroli wszystkich kas publicznych osiągających ponad 500 zł dochodu. Kontrolerzy mieli również wgląd w merytoryczną stronę rachunków, badanie celów gospodarowania i oszczędności w dochodach i wydatkach publicznych⁵⁷.

Wyraźne wpływy francuskie widoczne były także w organizacji administracji terytorialnej Księstwa Warszawskiego. Reforma napoleońska z 1800 r. wprowadziła centralistyczny model administracji oparty na trójstopniowym podziale Francji na departamenty, okręgi i gminy. Kantony, zawierające kilka gmin, wprawdzie pozostawiono, ale jedynie jako obwody policyjne i sądowe. Departamentem zarządzał prefekt⁵⁸, któremu podlegała cała administracja z wyjątkiem wojskowej, szkolnej,

⁵² „Instrukcja objaśniająca organizację prefektur” z 2 VIII 1809 r. określiła także jednolitą strukturę prefektury. Nie została opublikowana w Dzienniku Praw. Jej omówienie znajduje się w – M. K a l l a s, *Organy...*, s. 25–29.

⁵³ „O organizacji władz w departamentach i powiatach” – DPKW, t. 1, s. 165–186.

⁵⁴ K. A. H o f f m a n, op.cit., s. 285; W. W i t k o w s k i, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 33, 34, 58, 183, 184; H. I z d e b s k i, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 121, 128; M. K a l l a s, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 99.

⁵⁵ W czasach okupacji rosyjskiej Księstwa Warszawskiego sądownictwo administracyjne zaprzestało funkcjonować w II instancji z powodu zaprzestania działalności Rady Stanu. Zostało wznowione uchwałą Rady Najwyższej Tymczasowej z dnia 25 lipca 1814 r. Miała ona być sądem odwoławczym od wyroków rad prefekturalnych. Tak przewidywało wcześniej wydane przez nią obwieszczenie z dnia 3 maja 1813 r. o przestrzeganiu toku instancji administracyjnych. Rady prefekturalne w większości przypadków funkcjonowały w omawianym okresie z wyjątkiem czasów bezpośrednio po klęsce Napoleona, kiedy duża część urzędników opuściła kraj. W. W i t k o w s k i, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 19.

⁵⁶ M. K r z y m k o w s k i, *Rada Stanu...*, s. 197–217; W. W i t k o w s k i, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 101 i n.; J. S. L a n g r o d, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 172 i n.

⁵⁷ H. I z d e b s k i, *Historia administracji...*, s. 86; W. W i t k o w s k i, *Historia administracji...*, s. 120.

⁵⁸ W celu usprawnienia pracy władz departamentowych w czasie działań wojennych, Rada Ministrów wydała dnia 10 listopada 1812 r. specjalną uchwałę nakazującą prefektom natychmiastową realizację wszystkich rozkazów jakiegokolwiek ministra. W ciągu 8 dni musieli oni przedkładać raporty

pocztowej, sądowej. Przy jego urządzeniu utworzono doradczą radę prefekturalną, która pełniła także funkcje sądu administracyjnego I instancji. Na czele okręgu stał podprefekt służbowo podległy prefektowi, na czele gminy zaś stał mer, który załatwiał bieżące sprawy administracyjne, dbał o porządek publiczny, ściąganie podatków, sprawował również obowiązki urzędnika stanu cywilnego. Wszyscy urzędnicy byli mianowani, odpowiedzialni przed swymi przełożonymi i w każdej chwili odwoływalni. W departamentach, okręgach i gminach istniały też kolegia doradcze i uchwalające, zbierające się tylko raz w roku na 15-dniowe sesje: rada generalna, rada okręgowa i rada municypalna. Ich uchwały nie miały jednak mocy stanowiącej. Zlikwidowany został wówczas trwale podział kompetencji gmin na własne i poruczone, co było konsekwencją zniesienia samorządu gminnego. Gmina stała się wyłącznie jednostką administracji rządowej⁵⁹.

Wzorując się na powyższym centralistycznym modelu w konstytucji Księstwa Warszawskiego, przewidziano trójstopniowy podział państwa na departamenty⁶⁰, powiaty⁶¹ oraz municypalności⁶².

o przedsięwziętych w tym celu środkach. W razie niesubordynacji prefekt mógł zostać ukarany „naganą na papierze stempowym ceny złotych trzydziestu; zesłaniem nadzwyczajnego komisarza na koszt opóźniającego się prefekta; podaniem do suspensji; pod sąd i dymisją”. Poza tym prefekt mógł ukarać opieszalego podprefekta lub prezydenta municypalnego. Uchwała przewidywała możliwość nałożenia nagany na papierze stempowym wartości złotych dziesięciu, zesłaniem komisarza na koszt zaniedbującego się urzędnika, suspensją oraz dymisją. Podobny katalog kar przewidziano dla podprefektów w stosunku do burmistrzów i wójtów (w takich wypadkach udzielano nagany na papierze stempowym wartości trzech złotych). Uchwała przewidywała nagrody dla podprefektów i prezydentów municypalnych, „którzy przez ściśle wykonywanie obowiązków swoich na szczególne względy rządu zasłużyli”. W przypadku, gdyby prefekt, podprefekt lub poborca podatkowy nie dopełnili przepisów regulujących egzekucję podatkową, mieli być karani utratą kwartalnej pensji, a następnie złożeniem z urzędu. J. P r z y g o d z k i, op.cit., s. 14.

⁵⁹ J. M a l e c, D. M a l e c, op.cit., s. 85, 86; G. E l l i s, op.cit., s. 35.

⁶⁰ Art. 64 konstytucji wprowadził podział na 6 departamentów: warszawski, kaliski, poznański, bydgoski, płocki i łomżyński, co w praktyce oznaczało usankcjonowanie zmodyfikowanego w latach 1806/1807 dotychczasowego, to jest pruskiego, podziału administracyjnego. Departamenty Księstwa otrzymały co prawda francuskie władze administracyjne, lecz same bardzo się różniły, ze względu na swą genezę, od departamentów cesarstwa – były od przeciętnego departamentu francuskiego o wiele większe. Zob. M. K a l l a s, *Podział administracyjny Księstwa Warszawskiego (1806–1815)*, CPH 1978, t. 30, z. 2, s. 99, 100; J. M a l e c, *Wpływy napoleońskie...*, s. 119; G. S m y k, op.cit., s. 39. Dekret z 17 IV 1810 r. wprowadził kolejne cztery departamenty: krakowski, radomski, lubelski i siedlecki – DPKW, t. 2, s. 143–150.

⁶¹ Art. 65 konstytucji wprowadzał podział na powiaty, zrezygnowano zatem z francuskich okręgów. Dekretem z 19 XII 1807 r. utrzymano tymczasowo wywodzący się z zaboru pruskiego podział na powiaty w liczbie 60 (po 1809 roku – 100) – DPKW, t. 1, s. 22–30; t. 2, s. 143–150.

⁶² W warunkach Księstwa Warszawskiego system municypalności typu francuskiego nie dał się jednak zrealizować, ponieważ panowały tam jeszcze feudalne stosunki własnościowe, chociaż chłopci uzyskali wolność osobistą. Dekretem z 10 II 1809 r. król uznał za municypalności cztery największe miasta: Warszawę, Poznań, Toruń, Kalisz. W 1812 r. za municypalności uznano także Kraków, Lublin i Sandomierz – DPKW, t. 1, s. 187–194. Od 1809 r. w Księstwie Warszawskim były 633 miasta, ale większość stanowiły miasteczka poniżej 1000 mieszkańców. Zob. W. S o b o c i Ń s k i, *Historia ustroju...*, s. 82. Dla pozostałych miejscowości dekret z 23 II 1809 r. wprowadził tymczasową, nieprzewidzianą konstytucją, organizację gmin miejskich i wiejskich. Każde miasto i wieś stanowiły oddłą gminę

Na czele departamentu, zgodnie z art. 65 konstytucji, stał prefekt, podległy służbowo ministrowi spraw wewnętrznych, ale zobowiązany do wykonywania rozkazów każdego z ministrów⁶³. Podobnie jak większość urzędników miał zatem wykonywać służbę publiczną jednoosobowo pod kierunkiem organów hierarchicznie wyższych. Jego pozycję w departamencie określono na wzór stanowiska ministra spraw wewnętrznych. Najistotniejszym zadaniem prefekta było „wprowadzenie i utrzymanie skutecznej administracji”. Aparatem pomocniczym była prefektura. Rozbudowa niższego aparatu wykonawczego Księstwa pociągała więc za sobą – podobnie jak na szczeblu ministerialnym – wprowadzenie dekoncentracji wewnętrznej⁶⁴. Do jego kompetencji należały sprawy wyznaniowe, oświata, zgromadzenia polityczne, a także sprawy osobowe urzędników. Jego zwierzchności lub przynajmniej nadzorowi podlegały wszystkie organy administracji w departamencie z wyjątkiem sądowych i wojskowych.

Na czele administracji powiatowej stał podprefekt, podporządkowany prefektowi w departamencie i spełniający te same co on funkcje. W Księstwie Warszawskim ustanowiono urząd podprefekta w każdym powiecie, podczas gdy we Francji urzędników tych nie powołano w miastach będących siedzibą władz departamentowych. W powiatach nie została powołana podprefektura na kształt prefektury takiej, jaka istniała w departamentach, co oznaczało, iż na szczeblu powiatowym nie zdecydowano się na wprowadzenie biuralizmu⁶⁵.

Według art. 67 konstytucji najniższą jednostką w administracji Księstwa miała być municypalność, zarządzana przez burmistrza lub prezydenta. W Księstwie Warszawskim na czele municypalności stał prezydent (podległy prefektowi), który wykonywał czynności administracyjne z udziałem ławników (od dwóch do pięciu). Aparatem pomocniczym były kancelaria i personel usługowy⁶⁶.

Na mocy dekretu z 16 marca 1809 roku w większych miastach (nie tylko w municypalnościach): w Warszawie, Kaliszu, Płocku, Poznaniu, Toruniu, Bydgoszczy, Lesznie, Wschowie, Rawiczu i Międzyrzecu na wzór francuski utworzono 10 rad handlowych pełniących funkcje doradczo-administracyjne w zakresie handlowo-

i obejmowały wszystkich bez wyjątku mieszkańców. W ten sposób odstąpiono od francuskiej konstrukcji nieodróżniającej miasta od wsi. Dekret ten tworzył tymczasową organizację gmin miejskich i wiejskich, powołał także dwa rodzaje organów samorządowych: rady miejskie i wiejskie – DPKW, t. 1, s. 201–209.

⁶³ Organizację władz administracyjnych w departamentach i powiatach określił wspomniany wcześniej dekret z dnia 7 II 1809 r. Określał on stanowisko i zakres kompetencji prefekta, podprefekta, rady prefekturalnej oraz organów samorządowych – DPKW, t. 1, s. 165–186; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 134, 135; M. Kallaś, *Organy...*, s. 29; idem, *Konstytucja...*, s. 144–146; J. Małec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 119, 120.

⁶⁴ Wspomniana Instrukcja z 2 VIII 1809 r. określała także wydziały prefektury i ich skład. Zob. W. Rostocki, *Kancelaria...*, s. 25–37.

⁶⁵ Podprefekt miał jednak do pomocy kilkusobowy personel kancelaryjny, a z urzędników specjalnych chirurga i fizyka (do spraw tzw. policji lekarskiej). M. Kallaś, *Organy...*, s. 110; idem, *Konstytucja...*, s. 147; Z. Chmielewski, op.cit., s. 17; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 136; J. Małec, D. Małec, op.cit., s. 97; J. Małec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 119; G. Smyk, op.cit., s. 39.

⁶⁶ M. Kallaś, *Organy...*, s. 116–117; idem, *Konstytucja...*, s. 148, 149; Z. Chmielewski, op.cit., s. 17; J. Małec, D. Małec, op.cit., s. 69, 70; J. Małec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 120.

-przemysłowym⁶⁷. Pierwszych członków tych rad miały wybrać zebrania w poszczególnych miastach złożone z „kupców znakomitszych i fabrykantów” spośród osób mających za sobą sześciolletnią pracę na kierowniczym stanowisku w handlu lub przemyśle; potem miały się uzupełniać drogą kooptacji w 1/3 składu, co roku. Radom handlowym nie nadano jednak osobowości prawnej ani środków materialnych, które by ułatwiały ich działalność⁶⁸.

Artykuły 65–67 konstytucji powołały także na wzór francuski kolegialne ciała doradcze, które w warunkach Księstwa Warszawskiego miały dodatkowo charakter samorządowy: rady departamentowe, rady powiatowe i rady municypalne. Kandydatów na członków rad departamentowych i powiatowych wysuwano na sejmikach, a do rad municypalnych kandydatów wyłaniały zgromadzenia gminne. Tryb powoływania radców określał art. 68 konstytucji. Spośród podwójnej liczby kandydatów na te stanowiska król powoływał radców departamentowych (16 do 24) i powiatowych (9 do 12) na cztery lata, przy czym co dwa lata ustępowała połowa radców⁶⁹. Rady zbierały się raz do roku na sesje: departamentowe piętnastodniowe, a powiatowe na dziesięciodniowe. Jedynie rady municypalne mogły się zbierać trzy razy w roku na sesjach zwyczajnych⁷⁰.

Do kompetencji rad departamentowych należało kolegialne dokonywanie rozkładu na powiaty podatków i innych ciężarów publicznych, a także uchwalanie szacunku miejscowych szkód wojennych. Na mocy dekretu z 7 lutego 1809 roku mogły one na wniosek rad powiatowych decydować o zmniejszeniu lub zwolnieniu ludności od świadczeń publicznych w wypadku „klęski ogólnej”. Oprócz tego mogły się narażać „względem dobra i potrzeb departamentu”, z tym że tylko w niektórych wypadkach ów dekret zapewniał środki na ich realizację. Tylko wtedy, kiedy sejm podjął uchwałę o składce na „wydatki jedynie ku ulepszeniu stanu departamentu służyć mające”, rada mogła samodzielnie uregulować tę sprawę, natomiast w pozostałych wypadkach mogła jedynie zażądać od prefekta, by „udzielił objaśnień potrzebnych do uskutecznienia jej zamiarów”. Rady departamentowe były też upoważnione do przekazywania ministrowi spraw wewnętrznych postulatów ludności, a także składania do niego zażaleń na prefektów. Mogły również przedstawiać opinie dotyczące „ogólnego polepszenia krajowej administracji”. Od 1810 roku rady departamentowe ustalały także proporcje dostarczanych podwód dla wojska i produktów w naturze, przy czym inaczej było w części pogalicyjskiej, gdzie czynności te dokonywały rady

⁶⁷ Działalność rad handlowych została przerwana na skutek wojny 1812 r., W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 86.

⁶⁸ Na szczeblu centralnym powołano Radę Handlową Ogólną przy ministrze spraw wewnętrznych jako organ opiniodawczy i doradczy bez charakteru urzędniczego. Zob. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 86, 133.

⁶⁹ W departamentach pogalicyjskich, rady departamentowe i powiatowe utworzono dopiero na mocy dekretów z 3 i 5 II 1812 r. powołujących radców dla całego Księstwa W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 137; M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 150.

⁷⁰ M. Kallas, *Organy...*, s. 143; idem, *Konstytucja...*, s. 152, 153, W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 139.

prefekturalne⁷¹. Rady departamentowe tylko w niewielkim stopniu spełniały zatem funkcje samorządowe⁷², gdyż przede wszystkim pełniły funkcję doradcą wobec prefektów.

Funkcje rady powiatowej były częściowo zbliżone do funkcji rady departamentowej, choć nie przyznano jej uprawnień samorządowych. Główną ich rolą był rozkład ciężarów w powiecie na konkretne dwory, miasta i wsie. Obok tego mogły jeszcze składać opinie o potrzebach powiatu i zażalenia na podprefekta⁷³.

W municypalnościach konstytucja przewidywała powołanie rad municypalnych, których liczebność została ostatecznie ustalona na 30 osób nominowanych przez króla. Odbiegała ona od pierwowzoru, gdyż francuskie rady gminne liczyły od 10 do 36 radców, zależnie od liczby mieszkańców gminy. Istotna różnica dotyczyła też charakteru tej rady, gdyż dekret z 10 lutego 1809 roku nadał tym radom szerokie uprawnienia samorządowe. Zajmowały się one sprawami nabywania lub sprzedaży nieruchomości gminnych, układaniem budżetu miejskiego, lokalnymi wydatkami, pożyczkami, sprawami nadzwyczajnych podatków, decydowaniem o przeznaczeniu dochodów, „jakie municypalności ze swych własności ciągnąć mogą”. Rady municypalne zajmowały się także zaspokajaniem potrzeb municypalności, między innymi związanych z zaprowadzeniem i utrzymywaniem urzędów miejskich, na przykład ulic, studni, „porządków ogniowych” czy szkółek publicznych⁷⁴. Uchwały rad w sprawie budżetu i „składek” od mieszkańców podlegały zatwierdzeniu ministra spraw wewnętrznych. Prezydent municypalny pełnił funkcje organu wykonawczego rady municypalnej i był zobowiązany do rozliczania się wobec niej ze środków finansowych użytych na potrzeby miasta. Rada dokonywała też rozkładu ciężarów publicznych na poszczególnych członków municypalności⁷⁵. Miała jednak bardzo ograniczone funkcje kontrolne, gdyż jedynie podczas trzech stałych jej posiedzeń można było składać prefektowi zażalenia na urzędników municypalnych włącznie z prezydentem⁷⁶.

Niestety klęska militarna Napoleona w kampanii 1812 roku faktycznie oznaczała koniec istnienia Księstwa Warszawskiego. Po wkroczeniu wojsk rosyjskich na

⁷¹ M. K a l l a s, *Organy...*, s. 131; idem, *Konstytucja...*, s. 151; W. S o b o c i ń s k i, *Historia ustroju...*, s. 137; W. W i t k o w s k i, *Historia administracji*, s. 115.

⁷² Rady departamentowe uzyskały jednak w rzeczywistości znaczący wpływ na funkcjonowanie i działalność władz administracyjnych. Krytyczne nastawienie tych rad wobec ustroju państwowego spowodowało sprzeciw organów naczelnych, z których inicjatywy ogłoszono dekret królewski z 18 I 1812 r. szczegółowo normujący sposób postępowania i ograniczający działalność rad. W. S o b o c i ń s k i, *Historia ustroju...*, s. 137.

⁷³ M. K a l l a s, *Organy...*, s. 135; tenże, *Konstytucja...*, s. 152; W. S o b o c i ń s k i, *Historia ustroju...*, s. 138; W. W i t k o w s k i, *Historia administracji...*, s. 115.

⁷⁴ M. K a l l a s, *Organy...*, s. 142, 143; W. W i t k o w s k i, *Historia administracji...*, s. 115.

⁷⁵ W związku z tym pozostawała możliwość zwracania się do rady powiatowej o zmniejszenie bądź o zwolnienie od świadczeń w razie nadzwyczajnych okoliczności. Rady mogły także wyrażać opinie „w jakimby sposobie administrację miejscową poprawić można”. Opinia ta przekazywana poprzez prefekta wymagała zatwierdzenia ministra spraw wewnętrznych. Rady municypalne przez podprefekta przedstawiały także radzie prefekturalnej prośby o zgodę na wszczęcie procesu w sprawach zmiany własności municypalnej. M. K a l l a s, *Organy...*, s. 143.

⁷⁶ Ibidem.

ziemie Księstwa w miejsce naczelnych organów⁷⁷ od marca 1813 roku utworzono rosyjskie władze okupacyjne, którym podporządkowano utrzymane tymczasowo organy administracji terytorialnej⁷⁸. Od tego czasu w administrację stopniowo wkradały się anarchia i rozprężenie. Dowódca wojsk rosyjskich Michał Kutuzow odezwał z 8 stycznia 1813 roku wydaną w Wilnie informował urzędników, że jeśli nie wrócą na swoje stanowiska, zostaną za to ukarani⁷⁹. Mimo to do końca 1813 roku większość wyższych urzędników, prefektów i nawet niższych urzędników Księstwa opuściło swoje stanowiska, protestując w ten sposób przeciwko okupacyjnej władzy⁸⁰. Jedy- nym dygnitarzem, który pozostał w opustoszałej Warszawie, był prezes Senatu To-

⁷⁷ Rada Ministrów Księstwa Warszawskiego dnia 5 lutego 1813 r. podjęła decyzję o opuszczeniu stolicy przez władze najwyższe. Po opuszczeniu Warszawy władze udały się do Piotrkowa, następnie do Częstochowy, Krakowa i Podgórze. Ostatni rozkaz monarszy odebrano w Cieszynie – tam z jego upoważnienia pozwolono ministrom rozwiązać Radę Ministrów i udać się, gdzie chcieli. Ministrowie udali się początkowo do Pragi, następnie – dla poratowania zdrowia – do Karlsbadu. Ostatecznie część z nich trafiła do Drezna, do króla. J. P r z y g o d z k i, op.cit., s. 22, 38, 39.

⁷⁸ Ukazem z dnia 13 marca 1813 roku utworzona została Rada Najwyższa Tymczasowa, która załatwiała sprawy należące poprzednio do ministrów, Rady Stanu, Rady Ministrów lub bezpośrednio do króla. Składała się z dwóch Rosjan i dwóch Polaków oraz jednego Niemca. Przy każdej okazji RNT podkreślała dobroliwe zamiary cara i swoje własne tzn. „dążenie, aby prawa były zachowane, aby każdy należną uzyskał sprawiedliwość i aby w końcu każdy z mieszkańców tej ziemi uczuł i przekonał się o najwyższej opiece najlepszego z monarchów”. Zapewniano utrzymanie niższych władz, a wszystko miało działać jak dawniej według prawa Księstwa Warszawskiego. Niestety, rzeczywistość była inna. Poza rosyjskimi urzędnikami w wielu miejscach znajdowali się także rosyjscy komendanci wojskowi, którzy tyranizowali ludność, nakładali samowolne rekwizycje, wybierali podatki na całe lata naprzód, aresztowali i wywozili samowolnie ludzi, nawet osoby urzędowe, znieważano i aresztowano prefektów i podprefektów np. Szmideckiego zastępcę prefekta departamentu kaliskiego, Winieckiego podprefekta bydgoskiego i innych. J. P r z y g o d z k i, op.cit., s. 40–57; W. S o b o c i ń s k i, *Historia ustroju...*, s. 26, 190.

⁷⁹ F. S k a r b e k, op.cit., s. 126, 129.

⁸⁰ Niektórzy prefekci udali się do Krakowa, gdzie prosili rząd o udzielenie pozwolenia na opuszczenie Księstwa w razie całkowitego zajęcia go przez Rosjan. Sprawą tą kilkakrotnie zajmowała się Rada Ministrów. Początkowo chciano zapytać króla o decyzję w tej sprawie, ale wobec naglącej sytuacji, dnia 29 kwietnia 1813 r. pozwolono prefektom warszawskiemu, lubelskiemu i paru urzędnikom pojechać „dla poratowania zdrowia” lub „załatwienia interesów” dokąd im się podoba. W ten sposób opuścili swoje stanowiska: Nakwaski – prefekt dep. warszawskiego, Rembieliński – prefekt dep. płockiego, Małachowski – prefekt dep. radomskiego, Grzybowski – prefekt dep. siedleckiego, Jabłonowski – prefekt dep. lubelskiego, Gliszczyński – prefekt dep. bydgoskiego, Garczyński – prefekt dep. kaliskiego, Wodzicki – prefekt dep. krakowskiego oraz prefekt dep. poznańskiego. Na stanowisku pozostał tylko Lasocki – prefekt dep. łomżyńskiego. Również podprefekci w osiemnastu powiatach opuścili stanowiska, przy czym niektórzy po kilku miesiącach nieobecności powrócili do urzędowania. Wyjechało także wielu radców departamentowych oraz wielu niższych urzędników: sekretarze prefektury, archiwiści, kanceliści, asesory, urzędnicy skarbowi, celni, sędziwi. Ponieważ wielu urzędników porzuciło swoje obowiązki, a pierwsza odezwa Kutuzowa okazała się nieskuteczna, Colomb wezwał wszystkich urzędników poszczególnych departamentów do powrotu na stanowiska, a 12 maja powtórnie ogłosił, że ci, którzy nie wrócą do pracy w ciągu czterech tygodni z kraju, a czterech miesięcy z zagranicy utracą swe miejsca. Tymczasowo powołano innych urzędników jako ich zastępców, płatnych z pensji nieobecnych urzędników, F. S k a r b e k, op.cit., s. 122, 123; W. W i t k o w s k i, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 19; W. S o b o c i ń s k i, *Historia ustroju...*, s. 26.

masz Ostrowski. Do czasu utworzenia nowych władz uważano go za przedstawiciela króla i zastępcę rządu krajowego.

Podsumowując, można zauważyć, że wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego⁸¹ przejawiały się głównie w wymiarze prawno-konstytucyjnym, co wynikało z faktu, że ustawa zasadnicza została nadana bezpośrednio przez Napoleona. Ponieważ jednak utworzenie głównych instytucji administracyjnych oraz określenie ich kompetencji pozostawiono dekretem królewskim, w praktyce doszło do adaptacji francuskiego modelu administracji przez dostosowanie go do warunków politycznych i społecznych Księstwa. W ten sposób praktyka ustrojowa w Księstwie odeszła od rozwiązań konstytucyjnych, prowadząc nawet do utrzymania dawnych zależności feudalnych⁸². Wpływały na nią poza królem liczne czynniki wewnętrzne (jak stała walka o władzę różnych obozów) i zewnętrzne (ingerencja przedstawicieli francuskich). Poza tym brak stabilizacji politycznej, militarnej i gospodarczej przez cały okres Księstwa Warszawskiego powodował konieczność elastycznych zmian w sposobie zarządzania państwem, co widać szczególnie na przykładzie centralnych organów – Rady Stanu i Rady Ministrów. W rezultacie recepcja rozwiązań francuskich miała charakter powierzchowny i ograniczała się *de facto* do przyjęcia ich zewnętrznych form ustrojowych. Choć niewątpliwie istniał nacisk na przejmowanie francuskich wzorów związany z tworzeniem Wielkiego Cesarstwa, to jednak był on neutralizowany miejscowymi potrzebami. W administracji Księstwa Warszawskiego były więc widoczne wpływy pruskie⁸³, wynikające z niemożności pełnej recepcji francuskich rozwiązań organizacyjnych ze względu na niski stopień wykształcenia i różnorodność składu aparatu biurokratycznego⁸⁴. Model francuskiego zarządu modyfikowano też, uwzględniając polskie tradycje ustrojowe⁸⁵. Wpływ i zakres tej

⁸¹ Można jeszcze dodać, że korespondencja z królem miała być prowadzona w języku francuskim. W Księstwie wydawano też dziennik urzędowy pod nazwą Dziennik Praw, wzorowany na francuskim *Bulletin des Lois*. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 34.

⁸² W stosunkach wiejskich, ale także w działalności przemysłowej i handlowej. Ibidem, s. 84.

⁸³ Były one widoczne w działalności organów administracji terytorialnej, w systemie kancelaryjnym i prowadzeniu akt urzędowych. J. Małec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 114. Poza tym zasady organizacji gmin miejskich i wiejskich określone w dekrete z 23 II 1809 r. nawiązywały do rozwiązań pruskich. W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 115, 116. Status ludności żydowskiej częściowo opierał się na rozwiązaniach zaborczych, a częściowo na przepisach dawnej Rzeczypospolitej. W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 90. Prezydent Warszawy w czasach Księstwa Warszawskiego, S. Węgrzecki, stwierdził: „[...] administracja terazniejsza pod polską barwą, co do słowa, jest wcale podług prawideł b. rządu pruskiego sprawowana i tylko powoli przez pojedyncze dekrety JKMości niejako cząstkowo w niej zachodzą zmiany” – cyt. za W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 41, 42.

⁸⁴ Ibidem, s. 130.

⁸⁵ Do polskich wzorów sięgano przede wszystkim przy określaniu ustroju parlamentarnego, jednak zaznaczyły się one również przy formowaniu organizacji polityczno-administracyjnej Księstwa Warszawskiego. Można je dostrzec, w pewnym stopniu, w odniesieniu do systemu kancelaryjnego. W. Rostocki, *Kancelaria...*, s. 103. Tradycje i rozwiązania polskie znalazły także zastosowanie w odniesieniu do władz policyjnych oraz organizacji szkolnictwa. J. Małec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 124; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 41. Z kolei H. Izdebski wskazał, iż w Księstwie Warszawskim możemy zaobserwować – jawną lub ukrytą – tendencję do kolegalności, dominującą w okresie staropolskim, H. Izdebski, *Kolegalność...*, s. 174.

ostatniej – jak wskazał Jerzy Malec – spowodowany był nie tylko chęcią zachowania bytu narodowego w trudnym okresie dziejów Polski, lecz także faktem wykształcenia w drugiej połowie XVIII wieku w państwie polskim stosunkowo nowoczesnej administracji publicznej, której dalszy rozwój zahamowały rozbiory. Utrzymanie, o ile to było możliwe, i kontynuowanie tych reform podjętych u kresu niepodległości, nadawały budowanej w 1. połowie XIX wieku na ziemiach polskich administracji specyficzny charakter, daleki od automatycznego kopiowania wzorów obcych⁸⁶. Faktycznie dążono do rozwiązań kompromisowych, wskutek czego powstał własny, polski system administracyjny z wyraźnym nawiązaniem do wzoru francuskiego. System ten w założeniu jego twórców miał zapewnić szybkość, sprężystość i jednolitość działania całego aparatu administracyjnego państwa.



⁸⁶ J. Malec, *Wpływy napoleońskie...*, s. 123.