

MICHAŁ GAŁĘDEK
(Uniwersytet Gdański)

Miejsce resortu spraw wewnętrznych w administracji Księstwa Warszawskiego

Abstract

The Position of the Ministry of the Interior in the Administration of the Duchy of Warsaw

The article presents basic issues that arose in the Duchy of Warsaw after the implementation of departmental division of tasks between different offices of central administration, including ministries and structures subject to them. The author investigates the origins of departmental division introduced in the Duchy of Warsaw by Napoleon, its primary shape, later modifications and the degree of its endurance after it fell. A great emphasis has been placed on the issue of general importance and position of the Ministry of the Interior functioning as a kind of a meta-ministry. In addition to the analysis of normative solutions the paper also looks at the actual determinants of the departmental division and at how it was influenced by Polish tradition. In this context the author investigates how normative solutions have been put into practice.

Key words: partion of branches of the administration, administration, Duchy of Warsaw, Ministry of Interior

Słowa kluczowe: podział resortowy, administracja, Księstwo Warszawskie, ministerstwo spraw wewnętrznych

1. Geneza i ogólna charakterystyka podziału resortowego w Księstwie Warszawskim

Na ziemiach polskich, podobnie jak w większości państw europejskich, na początku XIX w. wykrystalizowały się podstawowe zasady nowożytnego ustroju administracji rządowej, które z czasem nabrały charakteru klasycznych, stanowiąc pierwowzór dla rozwiązań współczesnych. Wśród dokonujących się przemian ostatecznie upowszechniła się reguła, zgodnie z którą administracja centralna dzielić się będzie na resorty, czyli

niezależne od siebie struktury organizacyjne tworzące podstawowe działy (gałęzie) zarządu wyodrębniane według kryterium rzeczowego (tzw. system realny)¹. Należy przy tym zaznaczyć, że w tym ujęciu resort jest pojęciem, które może mieć znaczenie szersze niż ministerstwo. Obejmuje bowiem całość dziedziny pozostających pod zwierzchnictwem ministra jako organu jednoosobowego, podczas gdy ministerstwo jest organem pomocniczym ministra, czyli urzędem bezpośrednio podlegającym ministrowi, niemającym samodzielności kompetencyjnej. Obok niego pod zwierzchnictwem ministra, a tym samym w obrębie jego resortu mogą istnieć także inne wyodrębnione organizacyjnie i kompetencyjnie organy administracyjne zarówno centralne, jak i lokalne. Względem nich, tak jak i względem ministerstwa, minister pełni funkcję zwierzchnika osobowego i służbowego. Nie inaczej funkcjonuje system w modelu napoleońskim, który następnie jest przyjęty w Księstwie Warszawskim².

W resortach wydzielonych na zasadach systemu realnego skupia się dość jednorodny kompleks zadań realizowanych przez struktury administracyjne³. Ich wyodrębnienie jest zatem fundamentem poziomego podziału pracy w systemie biurokratycznym, sprzyjając specjalizacji w jej wykonywaniu przez aparat administracyjny. Każda z wydzielonych w ten sposób dziedzin jest podporządkowana odrębnej władzy zwierzchniej. Funkcję tę pełni minister, jeżeli resort zostaje podporządkowany jednoosobowemu organowi administracyjnemu, który kieruje całą podległą sobie strukturą wykonującą zadania z zakresu przynależnego mu działu zarządu i ponosi odpowiedzialność za jej działalność. Trzonem resortu na szczeblu centralnym jest ministerstwo, co bynajmniej nie oznacza, że w skład resortu nie mogą też wchodzić inne urzędy reprezentowane przez odrębne od ministra organy (na przykład dyrekcje w Księstwie Warszawskim), ale stanowiące część tego resortu ze względu na swoją zależność służbową, zwykle też personalną, od ministra.

Przełom, który dokonał się w Europie w pierwszej połowie XIX w. w odniesieniu do sposobów rzeczowego wyodrębniania zadań administracyjnych polegał na tym, że po raz pierwszy na tak szeroką skalę wykrystalizował się wówczas i upowszechnił pewien uniwersalny zrjonalizowany model podziału resortowego. W wielu państwach europejskich zaczęto bowiem wyodrębniać według jednolitego kryterium pięć resortów: spraw wewnętrznych, skarbu, sprawiedliwości, wojny oraz spraw zagranicznych. Jeżeli zaś czyniono odstępstwa od tego schematu, to zazwyczaj były one stosunkowo nieznaczne. Zresztą nie tylko podział resortowy decydował o tym, że ustroje administracyjne poszczególnych państw bardzo często kopiowały rozwiązania, które aktualnie uznawano za najlepsze w Europie. Podział administracji na pięć resortów przeprowadzony według powyższego schematu z upływem czasu nabrał charakteru podziału klasycznego, tworząc pewien kanon systemu realnego. Upowszechniony w całej Europie i kopiowany też na świecie w późniejszym okresie, nie był zasadniczo modyfikowany. W XIX i XX w. sukcesywnie powiększała się jedynie liczba resortów. Proces ten był determinowany postępującą specjalizacją w prowadzeniu organizatorskiej działalności przez aparat państwowy, która wpływała na rozszerzanie się katalogu wykonywanych zadań administracyjnych i rozrost struktur. Nowe resorty powstawały zazwyczaj przez wyłączanie kompleksów spraw spod zwierzchnictwa ministra spraw wewnętrznych, jeśli tylko uznano,

¹ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 15.

² Zob. m.in. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 231.

³ G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011, s. 112.

że dana dziedzina dojrzała już do pełnego usamodzielnienia. Dokonująca się w ten sposób ewolucja podziału realnego była możliwa ze względu na niezwykle szeroki zakres zadań, jakie pierwotnie skoncentrowano w tym swoistym metaresorcie. Znaczenie ministerstwa spraw wewnętrznych w pierwszej połowie XIX w. było zdecydowanie większe niż w późniejszym okresie, co wydawało się na owe czasy rozwiązaniem racjonalnym, dostosowanym do możliwości nie w pełni jeszcze wykształconych struktur administracji państwowej, których rzeczywisty wpływ na coraz bardziej komplikujące się zagadnienia sfery publicznej był jeszcze dość ograniczony.

Do upowszechnienia się klasycznego podziału resortowego i zagwarantowania w tym systemie najważniejszej roli ministerstwu spraw wewnętrznych w dużej mierze przyczyniła się najpierw ekspansja napoleońskiej Francji, a po upadku cesarstwa tendencja do utrzymywania rozwiązań francuskich bądź wzorowania się na nich z przyczyn praktycznych. Księstwo Warszawskie zaliczało się do grupy tych organizmów państwowych, których podstawy ustrojowe, w tym także model systemu realnego, zostały ukształtowane bezpośrednio przez władze francuskie. Geneza podziału resortowego administracji Księstwa Warszawskiego sięga okresu rządów tymczasowych. Został on bowiem ustalony w wydanym przez Napoleona *Dekrecie o utworzeniu Komisji Rządzącej* z 14 stycznia 1807 r.⁴ Akt ten został zredagowany podczas pobytu cesarza Francuzów w Warszawie, a twórcą przyjmowanych w nim rozwiązań był najprawdopodobniej francuski minister, sekretarz stanu Hugues-Bernard Maret⁵. Decyzja Napoleona i Mareta została poprzedzona konsultacjami z przedstawicielami polskich elit politycznych⁶. W memoriale, którego autorstwo przypisuje się Stanisławowi Potockiemu, opowiedziano się za podziałem administracji na cztery działy („biura”), wyodrębniając resorty: „siły zbrojnej, policji, sprawiedliwości oraz wyznań i edukacji”. Projekt ten wyraźnie nawiązywał do modelu kształtującego się w ostatnich latach istnienia Rzeczypospolitej przedrozbiorowej ze względu na koncepcję zorganizowania „biura policji” odpowiedzialnego za całokształt spraw wewnętrznych oraz wyodrębnienie w ramach jednego resortu dziedziny oświatowo-wyznaniowej. Co ciekawe, nie przewidziano natomiast powołania ministerstwa skarbu. Jako kontrpropozycję Ignacy Zajączek przedstawił projekt, w którym administracja została podzielona również na cztery wydziały (sekcje). Przyjęty schemat był jednak inny. Odwzorowywano w nim bowiem model podziału obowiązującego we Francji przez wyodrębnienie wydziału wewnętrznego, finansów, wojska i policji. Brat Ignacego, Józef Zajączek, już wprost domagał się natomiast nadania państwu polskiemu konstytucji francuskiej⁷.

⁴ Pod rządami Komisji Rządzącej oraz w Księstwie Warszawskim resort (zakres działania ministra) najczęściej określany był mianem wydziału. Równolegle jednak używano tego terminu na określenie jednostek organizacyjnych w urzędach, między innymi w ministerstwach.

⁵ M. Handelsman, *Z dziejów Księstwa Warszawskiego. Geneza Księstwa i jego statutu* [w:] *idem, Studia historyczne* [seria I], Warszawa 1911, s. 130. Por. *idem, Warszawa w roku 1806–1807*, Warszawa 1911, s. 44.

⁶ Udział polskich elit politycznych miał charakter *stricte* doradczy i opiniodawczy, ale liczący się ze względu na wagę, jaką przywiązywał Napoleon do polskiego charakteru władz. Zob. M. Rostworowski, *Słowo wstępne* [w:] *Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z r. 1807*, wyd. M. Rostworowski, t. I, *Dziennik czynności Komisji Rządzącej*, Kraków 1918, s. XI; M. Handelsman, *Słowo wstępne* [w:] *Organizacja administracyjna Komisji Rządzącej 1807 r. Wybór dokumentów*, Warszawa 1917, s. VI–VII.

⁷ M. Handelsman, *Z dziejów...*, s. 127–128; *idem, Organizacja...*, s. V–VI. Por. M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 13–14.

Ostatecznie w *Dekrecie o utworzeniu Komisji Rządzącej* zdecydowano o przyjęciu rozwiązania francuskiego⁸, dzieląc administrację na pięć resortów: spraw wewnętrznych, policji, sprawiedliwości, wojny oraz skarbu⁹. Schemat ten został następnie powielony w konstytucji Księstwa Warszawskiego okrojonej przez Napoleona 22 lipca 1807 r. W jej przygotowaniu również aktywnie współuczestniczył Maret¹⁰. Także zatem i w tym wypadku decyzja o podziale administracji Księstwa na resorty została podjęta zarówno formalnie, jak i w rzeczywistości przez władze francuskie, przy co najwyżej biernym udziale strony polskiej.

Zarówno *Dekret o utworzeniu Komisji Rządzącej* (art. 4), jak i konstytucja Księstwa Warszawskiego ograniczyły się do taksatywnego wyliczenia stanowisk ministerialnych, przesądając o pięcioresortowym podziale administracji. Nadano mu w ten sposób trwałą, w praktyce nienaruszalny charakter¹¹. Zadanie ustalenia zakresu działania każdego z ministrów oraz wyznaczenia granic resortowych zostało już jednak powierzone zwykłemu ustawodawstwu. W tym zakresie najpierw obowiązywały reguły ustalone przez Komisję Rządzącą w *Zasadach do urzędzenia Komisji Rządzącej i innych władz jej podległych* wydanych 26 stycznia 1807 r., *Zasadach do organizacji dyrekcji wewnętrznej* oraz *Zasadach do organizacji dyrekcji policji* wydanych 12 lutego 1807 r.¹²

W Księstwie Warszawskim właściwość ministrów została natomiast ustalona w *Dekrecie dotyczącym organizacji ministerstw (Organizacji ministrów)* z 20 kwietnia 1808 r. Na 30. sesji Rady Stanu, która odbyła się 22 grudnia 1807 r., ustalono, że: „Projekty, opisujące władzę, obowiązki i stosunki pięciu [...] ministrów, przez każdego

⁸ Nowoczesny podział resortowy po raz pierwszy wprowadzono we Francji w 1791 r. Utworzono wówczas sześć resortów – obok pięciu klasycznych był także, w ślad za tradycjami *ancien regime'u*, osobny resort marynarki i kolonii. Zob. H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, Warszawa 1978, s. 31. Później podział ten został zmodyfikowany głównie przez wyodrębnienie resortu policji. W rezultacie, mimo że system resortowy przyjęty w Księstwie Warszawskim wskazywał na wyraźne konotacje z podziałem obowiązującym w Cesarstwie Francuskim, to nie był z nim tożsamy. Przykładowo w tym czasie we Francji istniały dwa odrębne resorty odpowiedzialne za sprawy wojskowe podporządkowane ministrom wojny i administracji wojskowej. Zob. W. Rostocki, *Kancelaria i dokumentacja aktowa urzędów administracji w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim (do 1867 r.)*, Wrocław 1964, s. 17.

⁹ W *Dekrecie o utworzeniu Komisji Rządzącej* funkcje ministerialne zostały powierzone dyrektorom, a w konstytucji Księstwa Warszawskiego posługiwano się już oficjalnym tytułem ministra. W dekrecie funkcje ministra spraw wewnętrznych pełnił dyrektor wewnętrznych interesów, podczas gdy w konstytucji użyto tytułu „minister wewnętrzny i czci religijnych”. Dyrektora skarbu zastąpił z kolei minister przychodów i skarbu. W innych aktach prawnych, a tym bardziej w korespondencji urzędowej i języku potocznym terminy te nie były konsekwentnie przestrzegane. Na przykład minister wewnętrzny i czci religijnych powszechnie określany był również mianem ministra spraw wewnętrznych.

¹⁰ Jak pisze Marceli Handelsman, „Członkowie Komisji Rządzącej wezwani 19 lipca na audyencję prywatną, byli niemymi świadkami dyktowania statutu. Napoleon blisko dwie godziny dyktował Maretowi konstytucję, o ile sądzić można, w formie zasad ogólnych, ostatecznie wykończenie jej pozostawiając sekretarzowi stanu”. Zob. M. Handelsman, *Z dziejów...*, s. 180. Autor ten dodawał też, że: „Proste porównanie Statutu Księstwa z konstytucją westfalską i hiszpańską, które były dziełem Mareta, zupełne pokrewieństwo systemów tych dzieł wskazuje na to, kto był twórcą systemu Statutu. Ale poza pokrewieństwem, które mogło być także rezultatem naśladownictwa, istnieją dowody bezpośrednie”. *Ibidem*, s. 195. Por. M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 32–42.

¹¹ Według relacji Marceliego Handelsmana, podczas przekazania tekstu statutu członkom Komisji Rządzącej „Maret zauważył [...] «że konstytucja [...] przez N. Cesarza ułożona i podpisana żadnym odmianom podlegać nie może»”. M. Handelsman, *Z dziejów...*, s. 182.

¹² Wszystkie akty prawne zostały opublikowane na podstawie *Protokołów rezolucji Komisji Rządzącej* wydanych drukiem przez Marceliego Handelsmana (*Organizacja...*).

z nich *respective* ułożone, oddane są na ręce JW ministra sprawiedliwości dla ogólnej redakcji”¹³. Ze swojego zadania nie wywiązał się on jednak wystarczająco skrupulatnie, skoro w treści dekretu ustalającego zakres działania poszczególnych ministrów wyraźnie widoczne są różnice w stylu i technice redagowania przepisów. Co ważniejsze jednak, zakres działania resortów ustalany przez każdego z ministrów z osobna i niedostatecznie skoordynowany oraz doprecyzowany przez ministra sprawiedliwości raził w rezultacie wadliwym rozgraniczeniem właściwości rzeczowej i wkrótce dał o sobie znać rozlicznymi sporami kompetencyjnymi.

Zarówno w opracowanych przez Komisję Rządzącą zasadach, jak i w *Dekrecie dotyczącym organizacji ministerstw*, projektując schemat organizacyjny zarządu centralnego, przyjęto dwie podstawowe reguły ogólne. Zgodnie z pierwszą z nich, żaden z organów administracyjnych – przynajmniej formalnie – nie mógł egzystować poza strukturą resortową. Musiał zatem podlegać jednemu z konstytucyjnych ministrów. Na zasadzie wyjątku spod władzy ministrów została wyjęta tylko administracja dóbr koronnych na czele z Królewsko-Warszawską Kamerą Dominialną, która została podporządkowana bezpośrednio monarsze¹⁴.

Według drugiej z przyjętych reguł ogólnych, administracja centralna podporządkowana danemu ministrowi nie musiała bezwzględnie być zespolona organizacyjnie w obrębie jednego urzędu. Na strukturę resortową mogło więc się składać nie tylko ministerstwo, ale i inne urzędy, w których imieniu funkcjonowały wyodrębnione organy administracyjne, podporządkowane wszakże właściwemu ministrowi. Wobec niewykryształizowanych jeszcze ściśle reguł systemu centralistyczno-biurokratycznego zależność od ministra przybierała jednak zazwyczaj dość ograniczoną postać. W rezultacie działalność tych organów często podlegała jedynie luźnej kontroli szefa resortu¹⁵. Pełną autonomią organizacyjno-funkcjonalną cieszyła się zwłaszcza utworzona jeszcze przez Komisję Rządzącą kolegialna Izba Edukacyjna, formalnie wchodząca w skład resortu spraw wewnętrznych. W okresie zaś Księstwa Warszawskiego praktykę formowania odrębnych od ministerstw urzędów centralnych zaczęto upowszechniać. Tworzono je w stosunkowo jednorodnej organizacyjnie formie tzw. dyrekcji (bądź dyrekcji generalnych), którą nadawano też dotychczas funkcjonującym urządóm.

Mechanizmy funkcjonowania dyrekcji wyjaśnia raport deputacji powołanej w 1810 r. do „wyszukania sposobów wydoskonalenia systematu administracji”, w którym czytamy:

Najjaśniejszy Pan uprzedził myśl Deputacji opatrzeniem osobnych dyrekcji dla ważniejszych części służby publicznej. Żaden inny sposób nie mógłby skuteczniej zbytecznemu zaradzić ministrów przeciążeniu i nadać działanióm administracyjnym ten pośpiech i porządek, którego niedostatek dawał się powszechnie czuć i postrzegać. [...] Nie mógłby pożytecznym być urząd dyrektora, gdyby dyrektor miał pozostać prostym subalternem. Mieć więc powinien dyrektor udział istotnej władzy wyraźnie wskazany w dokładnie zakreślonych obrębach zawarty, mieć powinien w tym udziale władzy działanie z wszech miar swobodne, a odpowiedzialność do głowy swojej ściśle przywiązaną wykraczałby urząd dyrektora z karbów konstytucyjnych: gdyby miał być odłącznym,

¹³ *Protokoły Rady Stanu*, t. 1, cz. 1, wyd. B. Pawłowski, Toruń 1960, s. 79.

¹⁴ Zob. M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 58.

¹⁵ H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815–1830*, CPH 1971, t. 23, z. 1, s. 77–78.

udzielnym i wyższemu ministrowi dozorowi w niczym nie podlegającym. Powinien więc dyrektor zostać w obowiązku podawania przez ręce ministra raportów królowi w częściach organizacją przypisanych, dawania objaśnień na wszelkie zapytania ministra w każdym czasie, udawania się przez tegoż ministra do władzy najwyższej, w tym wszystkim, gdzie upoważnienie przez organizację dyrektorowi nadane nie jest dostarczającym. Wszystkie dotknięte tu prawidła zachowane są w organizacji Dyrekcji Edukacyjnej najwyższą decyzją Najjaśniejszego Pana już uświęconej, mieszczą się podobnie z modyfikacjami do natury przedmiotu zastosowanymi w projekcie organizacji Dyrekcji Poczty świeżo pod wyrok Najjaśniejszego Pana przesłanym. Spodziewać się należy, iż na tychże prawidłach oparte zostaną organizacje Dyrekcji Generalnej Skarbu i Dyrekcji Dóbr i Lasów Narodowych, których projekty podług dekretów stanowiących te nowe urzędy przez samychże dyrektorów wspólnie z ministrami mają być przygotowane. Wyznać zostaje, iż też prawidła nie są bynajmniej zachowywane w organizacji Dyrekcji Żywności, która całą władzę dyrektora ogranicza do władzy kreowania piekarzy, w biurach ministerialnych (oprócz Wojennego), w biurze Dyrektora Dóbr i Lasów Narodowych dawną jeszcze organizację zachowującym¹⁶.

Institucja dyrekcji generalnych wywodziła się z Francji¹⁷, skąd zaczęto ją przenosić na ziemię polskie, poczynając od 1810 r. Najpierw 20 czerwca 1810 r. utworzono Dyrekcję Generalną Dóbr i Lasów Narodowych¹⁸ oraz Dyrekcję Generalną Skarbu¹⁹. 28 lipca 1810 r. powstała Dyrekcja Żywności²⁰. 17 grudnia 1810 r. utworzono Dyrekcję Edukacji Narodowej²¹. 27 grudnia 1811 r. zlikwidowano Dyrekcję Żywności²² oraz powołano do życia Dyrekcję Administracji Wojennej²³. Utworzono też Dyrekcję Generalną Popisów. Dyrekcje pozostawały pod indywidualnym kierownictwem dyrektorów, którzy także reprezentowali je, działając w charakterze jednoosobowych organów administracyjnych. Inne rozwiązanie przyjęto jedynie w Dyrekcji Żywności, której prezes w zasadzie nie miał samoistnych kompetencji, oraz w Dyrekcji Edukacji Narodowej, która częściowo miała charakter kolegialny.

2. Zakres działania ministra spraw wewnętrznych a wpływ czynników pozanormatywnych

Podział resortowy ukształtowany w Księstwie Warszawskim nie odbiegał zanadto od wzorcowych rozwiązań charakteryzujących państwa pierwszej połowy XIX w. i w nim

¹⁶ Biblioteka PAU i PAN w Krakowie, sygn. 139, k. 62–63.

¹⁷ Szerzej o stosowaniu tego rozwiązania w Europie zob. H. Izdebski, *Kolegialność...*, s. 74–75.

¹⁸ *Dekret ustanawiający Generalną Dóbr i Lasów Narodowych*, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” t. 2, nr 19, s. 252–254.

¹⁹ *Dekret powołujący Dyrekcję Skarbu Publicznego*, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” t. 2, nr 19, s. 250–252.

²⁰ *Dekret dotyczący urządzenia zaopatrzenia wojska w żywność*, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” t. 2, nr 21, s. 307–356. Por. Biblioteka PAU i PAN w Krakowie, sygn. 139, k. 63.

²¹ *Dekret w sprawie powołania Dyrekcji Edukacji Narodowej*, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” t. 3, nr 26, s. 114–124.

²² *Dekret o likwidacji Dyrekcji Żywności i podporządkowaniu administracji magazynów wojskowych ministrowi spraw wewnętrznych*, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” t. 4, nr 40, s. 163–176.

²³ *Utworzenie Dyrekcji Generalnej Administracji Wojennej*, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego” t. 4, nr 39, s. 113–117. Zob. też: B. Gembarzewski, *Wojsko Polskie. Księstwo Warszawskie 1807–1814*, Warszawa 1905, s. 247 i n.

zatem wyznaczano centralne miejsce ministrowi spraw wewnętrznych, „od którego – jak zauważał ówczesnie poseł mariampolski Józef Godlewski – najwięcej zależy szczęście kraju”²⁴. Podlegała mu bowiem „większa część i „«twórczej» i reglamentacyjnej wewnętrznej działalności państwa”²⁵. Na mocy *Dekretu dotyczącego organizacji ministerstw* „ministra wewnętrznego” uczyniono odpowiedzialnym za „ogólne krajowe gospodarstwo, zakładowy porządek i oświecenie”, w którym mieściły się następujące dziedziny (grupy zadań²⁶): ogólnoadministracyjna i wojskowa²⁷, gospodarki rolnej, leśnej i hodowlanej²⁸, dóbr i lasów państwowych (do 1811 r.)²⁹, nadzoru przemysłowo-handlowego³⁰, infrastrukturalno-komunikacyjna³¹, „dozoru nad ludnością krajową”³²,

²⁴ [J. Godlewski], *Głosy posła mariampolskiego na Sejmie roku 1811 w Warszawie miane z dołączeniem uwag i krótkiego namienienia niektórych w czasie Sejmu czynności*, [Warszawa 1814], s. 44.

²⁵ H. Izdebski, *Rada...*, s. 35.

²⁶ Zakres działania ministra spraw wewnętrznych uregulowany został w art. 31–44 *Dekretu o organizacji ministrów*. Zob. *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego. Wydział Sprawiedliwości, cz. I. Organizacja Komisji Rządowej Sprawiedliwości*, t. 2. *Przepisy dotyczące Organizacji Komisji Rządowej Sprawiedliwości* [Warszawa] 1866, s. 15–25. Zadania ministra podzielono na grupy, zazwyczaj nie nadając im konkretnej nazwy. W każdym z artykułów wyszczególniano zadania należące do jednej z grup. Inaczej tylko potraktowano materię wyznaniową, o czym dalej. W porównaniu ze sposobem określenia zakresu działania ministra spraw wewnętrznych grupy zadań wyodrębniane w innych resortach charakteryzują się znacznie węższym zakresem rzeczowo-funkcyjnym.

²⁷ W obrębie tej grupy, wyszczególnionej w art. 32, wyróżniano sprawy: podziału administracyjnego („podziału kraju na departamenty, powiaty, gminy i ściśle ich ograniczenie”), administracji lokalnej („wprowadzenia i wykonania organizacji prefektur, podprefektur, okręgów burmistrzowskich i dozór nad nimi”), „listy obywatelskiej”, „dozoru nad zachowaniem praw dotyczących się zgromadzeń szynkujących”, „dozoru nad użyciem kas departamentowych i gminnych”, „gwardii narodowej”, poborowe („urządzeń ogólnych względem dostawienia ludzi do wojska narodowego oraz dopilnowania, aby ci w czasie przepisany od służby uwolnionymi byli”), aprowizacji wojska („dostawienie wojsku żywności w naturaliach nałożonych na departamenty”).

²⁸ Zgodnie z art. 33 wymieniano w tej kategorii sprawy „wszelkiego gospodarstwa rolniczego”, „rozmiaru i oceny gruntów, czyli katastru”, „wydobycia, osuszania i wszelkich upraw gruntów i łąk”, „hodowania bydła, koni, owiec i wszelkiego gatunku zwierząt gospodarskich”, „dozoru ogólnego nad borami i lasami i nad rozmnożeniem drzewa owocowego” oraz „dozoru nad rybołówstwem i polowaniem”.

²⁹ Wyszczególniona w art. 34 dziedzina dóbr i lasów państwowych obejmowała sprawy: „dóbr narodowych, ich rozmiaru i oceniania, wzorowego zagospodarowania, wypuszczania za kontraktami”, „dozoru nad posesorami i z nimi obrachunkami”, „lasów narodowych”), „dozoru nad regularnym wyrębem i sprzedażą drzewa”, „dozoru nad zakładaniem zapustów” oraz „dozoru naczelnego nad leśniczymi i z nimi obrachunkami”.

³⁰ Zgodnie z art. 35 dozorem były objęte kopalnie, fabryki, rękodzielnice, kunszty, rzemiosła oraz handel wszelkiego gatunku.

³¹ W rzeczywistości dziedzinę tę określano mianem działu „dozoru nad budownictwem krajowym wszelkiego gatunku tudzież nad wszystkim, co się tyczy upiększania kraju i wygody jego mieszkańców oraz podróży”. Na podstawie art. 36 wyodrębniano zadania związane z „wszelkimi budowłami rządowymi i publicznymi”, „drogami publicznymi; mostami; rzekami; kanałami; ułatwieniem wszelkiego gatunku komunikacji, bądź lądem, bądź na wodzie; ułatwieniem cyrkulacji wszelkich potrzeb”, administracją pocztową, „ustanowieniem miar i wag”, „ustanowieniem targów, jarmarków oraz przepisaniem prawideł, podług których mają być taksy układane”, „założeniem i utrzymaniem magazynów” oraz sprawy „kas landszaftowych, asekuracyjnych i ogniowych”.

³² „Dozór nad ludnością krajową” uregulowany w art. 37 miał obejmować w szczególności: „szpitale”, „zaprowadzenie wszelkiego dozoru lekarskiego, sztuki babienia, szczepienia ospy”, „kolonie”, „instytuty wdów i sierot i inne urzędy miłosierne”, „zapomaganie zniszczonych przypadkami natury lub wojny”, „zapobieganie próżniactwu i żebractwu przez ułatwienie dla ubogiego ludu sposobu życia oraz przez zapobieganie zbytnej drogości w latach mniej urodzajnych”, „domy poprawy i więzienia co do opatrywania

statystyki³³, wspierania przemysłu³⁴, edukacji, nauki i kultury³⁵. Ministrowi spraw wewnętrznych podlegała także dziedzina wyznaniowa³⁶. W późniejszym okresie uczyniono go natomiast odpowiedzialnym również za zadania z dziedziny administracji pocztowej (od 1808 r.) oraz z zakresu ochrony przeciwpożarowej (od 1809 r.)³⁷. Tak rozbudowany zakres działania ministra spraw wewnętrznych był porównywalny bardziej z katalogiem zadań wykonywanych przez lokalne organy administracji zespolonej aniżeli jakimkolwiek nowożytnym ministerstwem.

Znaczenie resortu podkreślała też przyjęta w ustawodawstwie Księstwa Warszawskiego na wzór innych państw zasada domniemania kompetencji, zgodnie z którą do właściwości ministra spraw wewnętrznych należały wszelkie dziedziny zarządu krajem, które nie zostały zastrzeżone do właściwości innych organów administracyjnych. Cel tej reguły był uniwersalny, służąc zapobieganiu sporom o charakterze negatywnym. Tak jednak jak współczesne zastosowanie domniemania kompetencji na rzecz ministra spraw wewnętrznych wzbogacało jego zakres działania o stosunkowo wąski, „zapomniany” wycinek spraw, tak wobec niedookreślonej pozycji ustrojowej resortów na początku XIX w., która wynikała głównie z braku precyzji prawodawcy, zasada ta nabierała innego wymiaru, podkreślając, że gospodarzem kraju jest minister spraw wewnętrznych, a wyłączenie innych dziedzin spod jego kompetencji stanowi wyjątek.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na znaczenie praktyki politycznej, która mogła znacząco odbiegać od reguł prawnych. W pierwszej połowie XIX w. zasada legalizmu włączająca ustrój administracyjny w sztywne ramy prawne daleka była jeszcze od konsekwentnej realizacji³⁸. Stanowiło to jeden z czynników wpływających na to, że rzeczywista rola ministra spraw wewnętrznych w Księstwie Warszawskim była niewspółmiernie mniejsza, aniżeli by to wynikało z regulacji prawnych. Prawne niedoskonałości oraz ograniczone przywiązanie do ścisłego respektowania przepisów stanowionych powodowały, że układ stosunków faktycznych w dużo większym stopniu zależał od zwyczajowych niepisanych reguł bądź bieżącej konfiguracji politycznej.

W warunkach Księstwa Warszawskiego o rzeczywistej roli ministra spraw wewnętrznych decydowała przede wszystkim osobowość ministra. Sprawującego tę funkcję Jana Łuszczewskiego tak charakteryzował Marcełi Handelsman:

Trudności sytuacji może nie dawałyby się tak silnie odczuwać, gdyby na czele administracji stał człowiek mocny, energiczny, nawet bezwzględny, jeden z tych administratorów, którzy szli za wojskami Napoleona rządzić krajami podbitymi. Tymczasem ministrem wewnętrznym był człowiek zdolny wprawdzie i pracowity, uczciwy i bardzo sumienny, lecz słaby i bez energii, doskonały szef biura ministerialnego, lecz nie minister zwierzchnik prefektów, nie kierownik służby żywności

więźniów w potrzeby, żywność i inne oraz użycie ich do fabryk i robót publicznych”. Poza tym postanowiono, że „szczególnie pod dozór ministra spraw wewnętrznych należą” „włościanie lub starozakonni”.

³³ Obowiązki statystyczne ministra ujęte w art. 38 sprowadzały się do podawania corocznie tabel statystycznych dotyczących ludności i gospodarstwa, rzemiosł i fabryk oraz balansu [sic!] handlowego”.

³⁴ Wsparcie przemysłu miało polegać zgodnie z treścią art. 39 na „zachęceniu i premiach dla podwyższających industrię krajową”.

³⁵ Szczegółowy podział zadań w tym zakresie został przedstawiony w dalszej części publikacji.

³⁶ Jw.

³⁷ W 1809 r. Ministerstwu Spraw Wewnętrznych podporządkowano utworzoną w 1807 r. Administrację Generalną Towarzystwa Ogniowego dotychczas podległą ministrowi policji.

³⁸ Por. M. Kallas, *Organy...*, s. I–II.

opartej częstokroć o rekwizycje. A tu trzeba było żelaznej woli, sprężystego działania i mocnej konsekwencji w postępowaniu: tego wszystkiego brakowało najbardziej Łuszczewskiemu³⁹.

Jednocześnie o pozycji ministra spraw wewnętrznych decydowały nadzwyczajne okoliczności, w jakich funkcjonowało Księstwo Warszawskie. Zwłaszcza uzależnienie od władz francuskich i koncentracja na realizacji zadań wojennych stanowiły ważne okoliczności przesądzające o tym, że resort spraw wewnętrznych nie mógł przejąć ciężaru spraw państwowych na swoje barki w takim stopniu jak w normalnych warunkach. Nie można również bagatelizować okoliczności, że o tym, który spośród ministrów wysuwał się na plan pierwszy, mógł decydować formalnie wszechpotężny w sferze władzy wykonawczej monarcha. Względy, jakimi cieszył się u Fryderyka Augusta minister sprawiedliwości Feliks Łubiński, uznaje się za jeden z głównych powodów jego niezwykle silnej pozycji w Księstwie. Poza tym możliwości działania resortu spraw wewnętrznych ograniczał bardzo skromny budżet. Prawie 2/3 wszystkich wydatków pochłaniały potrzeby wojskowe. Rokrocznie narastał też ogromny deficyt.

Inna rzecz, że również w Królestwie Polskim minister spraw wewnętrznych nie zdołał wypracować sobie tak eksponowanej pozycji, do jakiej predestynowało go zajmowane stanowisko z niezwykle rozbudowanym w stosunku do ówczesnych standardów zakresem właściwości rzeczowej.

3. Resort policji a resort spraw wewnętrznych

Formalny zakres działania ministra spraw wewnętrznych w Księstwie Warszawskim był węższy aniżeli właściwość rzeczowa określana dla tego resortu w państwach, w których konsekwentnie zastosowano podział klasyczny. Wzorując się na modelu napoleońskim⁴⁰, spod kompetencji ministra spraw wewnętrznych zasadniczo wyłączono bowiem administrację polityczną i skoncentrowano ją w obrębie wyspecjalizowanego resortu policji. Zgodnie z treścią *Dekretu dotyczącego organizacji ministerstw* ministra policji uczyniono odpowiedzialnym za „wykonanie praw i urzędzeń ściągających się do zapobiegania wypadkom szkodliwym i bezprawiom tudzież czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym”. „Znamionami jego wydziału” miała być „czujna i ciągła baczność, porządek potoczny i pierwsze kroki zabezpieczające wolność, własność, spokojność i wygodę”⁴¹.

³⁹ M. Handelsman, *Napoleon a Polska*, Warszawa 1914, s. 67–68. Poprzednik Łuszczewskiego, dyrektor wewnętrznych interesów Stanisław Breza nie cieszył się natomiast sympatią rezydentów francuskich i marszałka Davouta. Zob. *idem*, *Rezydenci napoleońscy w Warszawie 1807–1813*, Kraków 1915, s. 101; J. Goclon, *Polska na królu pruskim zdobyta. Ustrój, administracja i sądownictwo doby Komisji Rządzącej w 1807 roku*, Wrocław 1999, s. 110. Być może u źródeł konfliktu leżało dążenie Brezy do nadania odpowiedniej rangi swojemu resortowi.

⁴⁰ Do urzędów Księstwa Warszawskiego roszyłano nawet schemat organizacyjny francuskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Zob. W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 130.

⁴¹ Szczegółowy wykaz zadań ministra policji ustalony w *Dekrecie dotyczącym organizacji ministerstw*. Zob. *Zbiór...*, s. 33–39.

Wyodrębnienie ministerstwa policji nie było obce tradycjom polskim. Już bowiem w 1775 r. zorganizowano w ramach Rady Nieustającej Departament Policji jako pierwszą centralną magistraturę policyjną, mającą jednak ograniczone możliwości działania⁴². Rozszerzenie właściwości rzeczowej tego resortu stanowiło jeden z postulatów zwolenników reformy ustroju administracyjnego⁴³. U podstaw tej tendencji leżało charakterystyczne dla epoki oświecenia rozumienie policji utożsamiające ją z całością administracji⁴⁴. W konsekwencji twórcy zarządu centralnego w Rzeczypospolitej przedrozbiorowej wyznaczali resortowi policji rolę nie tylko *stricte* policyjną, ale rozszerzali ją także – niekiedy w konkurencji z resortem skarbu⁴⁵ – na inne dziedziny zgodnie z doktryną, że policja jest odpowiedzialna nie tylko za zagwarantowanie bezpieczeństwa, ale i za zapewnienie szeroko rozumianego dobrobytu. Taka też koncepcja ostatecznie zwyciężyła, stając u podstaw ustawy powołującej do życia Komisję Policji w 1791 r.⁴⁶. Do tej tradycji nawiązywano też niekiedy w Księstwie Warszawskim w ramach ogólniejszej tendencji, aby przywrócić podział resortowy, który wykrystalizował się w okresie stanisławowskim⁴⁷.

W Rzeczypospolitej przedrozbiorowej nie utworzono natomiast ministerstwa spraw wewnętrznych. Jego kariera w Europie rozpoczęła się bowiem dopiero w 1791 r. we Francji. W przyjętym wówczas modelu, który stał się punktem wyjścia upowszechnienia podziału klasycznego, po raz pierwszy utworzono też resort spraw wewnętrznych. Pod względem zakresu działania stanowił on odpowiednik resortów policji w kształcie, jaki im nadawano w innych państwach europejskich w XVIII w.

W wyniku późniejszej ewolucji systemu realnego we Francji doszło jednak do wydzielenia spod kompetencji ministra spraw wewnętrznych sfery bezpieczeństwa i porządku publicznego i podporządkowaniu jej odrębnemu „wyspecjalizowanemu”, ministrowi policji⁴⁸. U źródeł wyodrębnienia tego resortu leżało znaczenie, jakie aparatowi inwigilacyjno-represyjnemu nadawano we Francji za czasów rewolucji i Napoleona. Działalność policja w tym ujęciu nie była już utożsamiana z całą administracyjną, lecz zaczynała się ograniczać do wykonywania funkcji *stricte* policyjnych⁴⁹. W rezultacie francuski resort policji, skopiowany następnie w Księstwie Warszawskim, nie przypominał rozwiązania

⁴² Szerzej zob.: A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959, s. 30 i n.

⁴³ Zob. *ibidem*, s. 60–63, 73–86. Por. B. Leśnodorski, *Wstęp* [w:] Hugo Kołłątaj, *Listy Anonima i Prawo polityczne narodu polskiego*, t. 1, Warszawa 1954.

⁴⁴ Por. P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807–1815*, Kraków 2006, s. 167–168.

⁴⁵ Zob. A. Zahorski, *Centralne instytucje...*, s. 62.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 86 i n.

⁴⁷ Zob. m.in. propozycje podziałów resortowych zawarte w memoriale Stanisława Potockiego (M. Handelman, *Z dziejów...*, s. 127–128; *ibidem*, *Organizacja...*, s. V–VI), projekcie Grzegorza Bielawskiego czy też w propozycji zatytułowanej *Atrybuta Ministra Policji* (P. Cichoń, *Rozwój...*, s. 178–182).

⁴⁸ Zdaniem Władysława Kawki policja rozumiana jako gałąź administracji wewnętrznej mającej na celu ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego funkcjonowała od czasu wejścia w życie *Landrechtu* pruskiego w 1794 r. oraz francuskiego Kodeksu karnego z 1795 r. Zob. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 22, 24. Zob. też: J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Wrocław 1978, s. 380.

⁴⁹ W. Sobociński, *Historia...*, s. 131. Także w myśli administracyjnej Księstwa Warszawskiego pojawiały się różne koncepcje świadczące o wyraźnym odchodzeniu od ujmowania zadań policji w kategoriach XVIII-wiecznej nauki policji na rzecz ograniczania ich do sfery porządku i bezpieczeństwa publicznego.

oświeceniowego kształtującego się w Rzeczypospolitej przedrozbiorowej, tym bardziej że jego właściwość rzeczowa, mimo że stosunkowo wąsko zakreślona, była „rekompensowana” przez możliwości w zakresie funkcjonalnym⁵⁰. Ministerium Policji utworzone w Księstwie tylko z nazwy przypominało więc resort policji z okresu stanisławowskiego. W rzeczywistości było obce polskiej tradycji ustrojowo-administracyjnej. Zadania stawiane przed tym resortem, wyprofilowane w jednym tylko kierunku i nastawione na ścisłą kontrolę życia społecznego, mogły budzić niepokój i opór w kręgach przyzwyczajonych do pielęgnowania wolnościowych tradycji szlacheckich⁵¹.

Obszar aktywności ministra policji został przy tym zaprojektowany w sposób wadliwy. Zazębiał się bowiem ze sferą zastrzeżoną dla organów wymiaru sprawiedliwości ze względu na nie w pełni dookreślony udział organów policyjnych w prowadzeniu postępowań przygotowawczych w sprawach karnych⁵². Najwięcej problemów nastęrczało jednak rozgraniczenie zadań pomiędzy resortem policji a resortem spraw wewnętrznych. Wątpliwości dotyczyły zwłaszcza działalności ministra spraw wewnętrznych w niektórych sferach związanych z „naczelnym dozorem nad ludnością krajową”, do czego zobowiązywał go *Dekret dotyczący organizacji ministerstw* mimo że w tym samym akcie prawnym wyszczególniano także wiele pokrewnych zadań zastrzeżonych do kompetencji ministra policji. Problem próbowano rozwiązać tylko przez ustalenie wiążącej obu ministrów wykładni obowiązujących przepisów, tak aby uszczegółwić i wyraźnie rozgraniczyć ich sfery działania. Ten kosmetyczny zabieg nie był jednak wystarczający⁵³. W dalszym ciągu odnotowywano przypadki dublowania się kompetencji i konkurowania resortów podczas załatwiania spraw granicznych⁵⁴. Nie rozwiązano bowiem istoty problemu, która tkwiła w tym, że dwa resorty funkcjonowały w tym samym obszarze działania⁵⁵. W tej sytuacji nawet najbardziej precyzyjne rozgraniczenie zadań między ministrów raczej nie mogłoby przynieść zadowalających rezultatów, skoro między resorty zostały rozdzielone sprawy o ściśle jednorodnym charakterze⁵⁶. Wydaje się, że zasadniczo cała ogólnie rozumiana piecza nad porządkiem publicznym wymagała ścisłej koordynacji, a to można było uzyskać jedynie przez zagwarantowanie jednolitego zwierzchnictwa.

Zob. S. Węgrzecki, *O profesjach i profesjonalistach oraz o systemacie administracyjnym*, Warszawa 1810, s. 111. Zob. szerzej P. Cichoń, *Rozwój...*, s. 172, 203–205.

⁵⁰ O krystalizującej się w państwach absolutnych w XVIII w. tendencji do specjalizacji lokalnego aparatu policyjnego prowadzącej do inwigilacyjnej zob. A. Zahorski, *Centralne instytucje...*, s. 21–25.

⁵¹ Zdzisław Chmielewski posunął się nawet do określenia Księstwa Warszawskiego mianem państwa policyjnego. Por. Z. Chmielewski, *Pozakancelaryjne uwarunkowania procesu aktotwórczego w urzędach administracyjnych 1807–1980*, Szczecin 1992, s. 20.

⁵² W zakresie sądownictwa karnego resort policji czyniono odpowiedzialnym za „śledzenie występku, pierwsze kroki zabezpieczające, a dalsze potrzebnymi będą” oraz „wezwanie stosowne władz wydziałowych”.

⁵³ Por. W. Sobociński, *Historia...*, s. 131.

⁵⁴ P. Cichoń, *Rozwój...*, s. 80; *idem*, *Urząd ministra policji w Księstwie Warszawskim [w:] Księstwo Warszawskie w historii i tradycji napoleońskiej (1807–2007)*, red. K. Bucholz-Srogosz, M. Trąbski, Częstochowa 2008, s. 235.

⁵⁵ To, czy cenzurą danej publikacji miał się zająć resort spraw wewnętrznych, czy też resort policji, zależało od tego, gdzie została ona wydana.

⁵⁶ Szczególne kontrowersje budziło rozdzielanie zadań z zakresu cenzury publikacji oraz ochrony zdrowia.

W kręgach reformatorskich Księstwa Warszawskiego istniała świadomość tego problemu. W rezultacie wysuwano propozycje, aby na nowo określić właściwość ministra spraw wewnętrznych i policji⁵⁷. Częściej jednak żądano likwidacji resortu policji i powierzenia jego zadań Ministerium Wewnętrznemu. Stało się ono jednym ze sztandarowych haseł w kręgach nawołujących do reformy ustroju administracyjnego, na co wpływ mogła też mieć nieudolność i niekompetencja przypisywane ministrowi policji Aleksandrowi Potockiemu⁵⁸. Podkreślano, że zniesienie tego niepotrzebnego ministerstwa charakteryzującego się stosunkowo wąskim – na tle innych resortów – zakresem działania pozwoli na ograniczenie kosztów zarządu oraz racjonalizację podziału resortowego⁵⁹.

Likwidacja Ministerstwa Policji była jednak możliwa do przeprowadzenia dopiero po upadku Księstwa Warszawskiego i zniesieniu nadanej przez Napoleona konstytucji. W Królestwie Polskim zadania spoczywające na ministrze policji zostały skupione, i skomasowane z innymi funkcjami, w rękach Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji. We Francji resort policji zniesiono niewiele później, bo już w 1818 r. Także w innych państwach, które na początku XIX w. zdecydowały się na utworzenie ministerstwa policji odrębnego od dziedziny spraw wewnętrznych, ostatecznie rezygnowano z tego rozwiązania⁶⁰. Zadania policyjne z powrotem były kumulowane w resorcie spraw wewnętrznych.

Zarazem zaś ewolucja zakresu działania ministra spraw wewnętrznych sprowadzająca się do utraty decydującego wpływu na politykę gospodarczą i społeczną skutkowałą tym, że to właśnie dziedzina bezpieczeństwa i porządku publicznego z czasem stała się podstawowym obszarem działalności tego resortu⁶¹. Z perspektywy dzisiejszej więc pozbawienie ministra spraw wewnętrznych wpływu na tę sferę zarządu jawi się jako pewien paradoks. Ówczesny resort policji w znacznym bowiem stopniu przypomina współczesny resort spraw wewnętrznych, podczas gdy napoleońskie ministerstwo spraw wewnętrznych koncentrowało się na zadaniach realizowanych obecnie przez administrację gospodarczą i świadcząca.

⁵⁷ W projekcie reformy wysuniętej w 1810 r. przez deputację „do wyszukania sposobów wydoskonalenia systematu administracji” opowiedziano się nie tylko za poszerzeniem zakresu działania ministra policji. W rezultacie zakres działania resortu spraw wewnętrznych zostałby ograniczony do „powszechnego gospodarstwa, przemysłu i nad wszelkimi klasami mieszkańców opieki”, do których zaliczano komunikację, drogi, miary, wagi, szpitale, więzienia, targi i jarmarki. Do resortu policji proponowano natomiast przenieść „pocztę, dozór lekarski, sztukę babienia, szczepienie ospy, apteki, zachowanie wolności druku w obrębach przepisanych, cenzurę wszelkich dzieł, gazet i pism periodycznych, Prasy i Drukarni, zakładania i urządzania teatrów, dozoru nad nimi, uroczystości publicznych”. Zob. Biblioteki PAU i PAN w Krakowie, sygn. 139, k. 39. Zob. też: T. Mencil, *Feliks Łubieński. Minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758–1848)*, Warszawa 1952, s. 155; M. Kallas, *Projekt reform ustrojowych w Księstwie Warszawskim (1810–1811)*, Zeszyty Naukowe UMK, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Prawo X 1971, z. 42, s. 82.

⁵⁸ M. Handelsman, *Napoleon...*, s. 69–70; W. Sobociński, *Historia...*, s. 132.

⁵⁹ Przekonanie o potrzebie likwidacji ministerstwa policji żywe było nawet w gronie ministerialnym. Opowiadał się za nim minister sprawiedliwości Feliks Łubieński, dostrzegając, że czynności tego resortu wykonywało częściowo sądownictwo karne, a częściowo prefekci. Zob. T. Mencil, *Feliks Łubieński...*, s. 161 i por. s. 99. Zob. też: J. Karski, *Projekt do zmniejszenia wydatków publicznych przez złączenie dwóch ministrów w jedno, to jest wewnętrznego i religii z policją*, Warszawa 1809; P. Cichoń, *Rozwój...*, s. 70, 74.

⁶⁰ Por. H. Izdebski, *Rada...*, s. 31.

⁶¹ M. Handelsman, *Słowo...*, s. XIII.

4. Edukacja narodowa

Ustalenie w *Dekrecie o utworzeniu Komisji Rządzącej* i w konstytucji Księstwa Warszawskiego sztywnego pięcioresortowego podziału administracji wykluczało możliwość formowania odrębnego ministerstwa oświaty, rozwiązania, które już w XVIII w. upowszechniało się w Europie⁶². W rezultacie sprawowanie „ogólnego dozoru i pieczy nad przedmiotami do edukacji i oświecenia publicznego ściągającymi się” zostało powierzone ministrowi spraw wewnętrznych. Jednocześnie jednak już Komisja Rządząca powołała do życia odrębny od ministra organ kolegialny w postaci Izby Edukacyjnej bezpośrednio odpowiedzialny za „dozór ogólny edukacji narodowej i oświecenia publicznego”, w którego ramach mieściło się nie tylko szkolnictwo, ale również nauka i kultura⁶³. Symptomatyczne, że zasadniczo milczeniem pominięto kwestię zależności służbowej Izby Edukacyjnej od szefa resortu. Minister spraw wewnętrznych nie wchodził też w skład tego kolegium⁶⁴. W praktyce nie wykorzystywał swej nominalnie zwierzchniej pozycji. Jak pisze Marceli Handelsman, Izba Edukacyjna została już w 1807 r. „rozwinęta [...] w ministerium oświecenia publicznego i utrzymana mimo zupełnego jej przemilczenia w konstytucji napoleońskiej [...]. Formalnie podporządkowana ministrowi spraw wewnętrznych i odeń zależna, zachowała swobodę ruchów, przysługującą jedynie najwyższemu wydziałom zarządu”⁶⁵. Wydaje się więc, że przyjęcie przez Księstwo Warszawskie napoleońskiego modelu systemu realnego skutkujące podporządkowaniem materii szkolnej ministrowi spraw wewnętrznych było w dużej mierze papierową fikcją. Wyodrębnienie administracji oświatowej, fakt, że na jej czele ustanowiono kolegium złożone z członków pełniących swe funkcje honorowo, jak również niezależność finansowa gwarantowana wyodrębnionymi funduszami edukacyjnymi – wszystko to świadczyło o tym, że Izba Edukacyjna zasadami swojego funkcjonowania wyraźnie nawiązywała do prawideł, które określały status Komisji Edukacji Narodowej w okresie przedrozbiorowym. Pod płaszczykiem konstytucyjnym kultywowano tradycje polskie⁶⁶.

⁶² Na temat genezy resortu oświaty zob. H. Izdebski, *Rada...*, s. 31.

⁶³ W art. 40 *Dekretu dotyczącego organizacji ministerstw* do kompetencji ministra spraw wewnętrznych wykonywanych za pośrednictwem Izby Edukacyjnej zastrzeżono następujące zadania: „oświecenie publiczne” i „naczelný dozór” nad „dyrekcją edukacji ustanowić się mającą”, „rozszerzenie literatury i pięknych sztuk”, „wprowadzenie do kraju artystów i ich wsparcie”, „biblioteki i tym podobne składy”, „zakładanie pras i księgarni”, „zakładanie i urządzenie teatrów oraz wszelkie uroczystości publiczne”, „wprowadzenie do kraju ludzi uczonych i ich wsparcie”, „towarzystwa uczone”, „zachęcanie do wynalazków nowych lub do ich wydoskonalenia”, a także „zachowanie wolności druku w obrębach przepisane się mających” i „cenzurę wszelkich dzieł prócz gazet i dzieł politycznych w materii politycznej”.

⁶⁴ W kwestiach merytorycznych ustalono jedynie, że za ułożenie „projektu ogólnego edukacji narodowej” odpowiedzialna była Izba Edukacyjna, miała ona jednak obowiązek przekazać go ministrowi spraw wewnętrznych. Szef resortu był także uprawniony do przedstawiania kandydatów na członków Izby Edukacyjnej, jakkolwiek nie uczestniczył w powołaniu pierwszego składu tego gremium ani też nie mógł odwołać mianowanych już członków. Poza tym Izba Edukacyjna, wybierając pracowników swojej kancelarii, była zobowiązana przesyłać na ręce ministra „tabelę ich do oznaczenia liczby i opłaty”. Zob. M. Handelsman, *Słowo...*, s. 12–13, 49.

⁶⁵ M. Handelsman, *Napoleon...*, s. 124.

⁶⁶ Zjawisko stanowiło wyraz ogólniejszej tendencji do wprowadzania w organizacji administracji instytucjonalnych rozwiązań na polską modłę, której wydatnie sprzyjał fakt, że w skład organów naczelných

Izba Edukacyjna miała jednak tylko tymczasowo kontynuować swoją działalność na zasadach ustalonych dla niej jeszcze przez Komisję Rządzącą. W rzeczywistości funkcjonowała aż do 1812 r., kiedy została przekształcona w Dyрекcję Generalną Edukacji Narodowej⁶⁷. Nie wpłynęło to na stosunki między administracją oświatową a ministrem spraw wewnętrznych. Handelsman opisywał:

W gruncie rzeczy wraz z jej wprowadzeniem w życie nie zmieniło się nic, ani skład osobisty wydziału oświaty, ani program działania, ani zakres działalności. Zamiast instytucji powstałej jeszcze przed okresem ustalonego porządku konstytucyjnego, wprowadzono obecnie wydział utworzony w sposób przez konstytucję przewidziany i będący co do charakteru swego bardziej do innych wydziałów dostosowany. Zasadę kolegialności zastąpiono zasadą działania indywidualnego⁶⁸.

Utrzymano zatem innymityuczonalną odrębność tego sektora, a zależność dyrekcji od ministra pozostała nominalna⁶⁹, tym bardziej że dotychczasowy prezes Izby Edukacyjnej, a później dyrektor Dyrekcji Edukacji Narodowej, Stanisław Potocki pełnił od 1809 r. funkcję prezesa Rady Ministrów⁷⁰. Na formalną restytucję resortu wyznań religijnych i oświecenia publicznego trzeba było natomiast poczekać do 1815 r.⁷¹.

5. „Minister religijny”

Inaczej niż w przypadku oświaty dziedzina wyznaniowa została nie tylko nominalnie, ale również rzeczywiście podporządkowana ministrowi spraw wewnętrznych i zarządzana na szczeblu centralnym bezpośrednio przez podległe mu ministerstwo. Należy jednak zwrócić uwagę, że konstytucja Księstwa Warszawskiego (inaczej niż *Dekret o utworzeniu Komisji Rządzącej*) nie zaliczała tej materii do spraw wewnętrznych⁷². Podkreślała to oficjalna tytulatura „ministra wewnętrznego i czci religijnych” oraz formuła użyta w *Dekrecie dotyczącym organizacji ministerstw*, że wykonując zadania z zakresu wyznań, „minister spraw wewnętrznych jest zarazem ministrem religijnym”⁷³. Jak się jednak wydaje, przyjęcie tej konwencji miało wydźwięk tylko *stricte* formalny.

w Księstwie wchodzili byli działacze Sejmu Czteroletniego. Zob. M. Kallas, *Organy...*, s. 12.

⁶⁷ *Dekret w sprawie powołania Dyrekcji Edukacji Narodowej*, 17 XII 1810, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 3, nr 26, s. 114–124.

⁶⁸ M. Handelsman, *Napoleon...*, s. 125.

⁶⁹ Zobacz dyskusję na posiedzeniu Rady Stanu pomiędzy Stanisławem Staszicem a Józefem Morawskim nad zakresem samodzielności, jakim powinna cieszyć się dyrekcja edukacyjna względem ministra spraw wewnętrznych, któremu powierzono „ogólny dozór” nad jej poczynaniami. *Protokoły...*, t. 3, cz. 2, s. 67–68.

⁷⁰ Zob. H. Izdebski, *Rada...*, s. 32.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Niektóre czynności z zakresu nadzoru nad wyznaniem zastrzeżono do kompetencji ministra policji.

⁷³ Zakres czynności ministra wyznaniowego określony w art. 41–43 *Dekretu dotyczącego organizacji ministerstw* obejmował sprawy: „podania projektu do praw i urzędzeń dotyczących się obrzędów religijnych względem ogólnego uporządkowania duchowieństwa wszelkich wyznań”, „zabezpieczenia wolności obrządków duchownych i zapobieżenie wszelkim nadużyciom”, „roztrząśnienia i przedstawienia [...] Królowi wszelkich buli i dekretów przychodzących od Stolicy Kościoła przed ich publikacją w Księstwie”, „dozoru nad oznaczeniem parafii, kolegiat i diecezji, jako też nad urządzeniem seminariorów i przepisów względem nowicjatu”, „podawania kandydatów [...] na urzędy duchowne stosownie do art. 4”, „dozoru

6. Przesunięcia międzyresortowe. Resort przychodów i skarbu a resort spraw wewnętrznych

Reformy zmieniające zakres działania poszczególnych ministrów były stosunkowo nieliczne i dotyczyły właściwie tylko tych działów administracji, które w ramach resortów miały wyodrębniony organizacyjny status. W fazie organizacyjnej Księstwa Warszawskiego przyczyny ich przeprowadzenia były związane z koniecznością dostosowania dotychczasowych struktur zarządu zorganizowanych przez Komisję Rządzącą do wynikającej z konstytucji zasady, że żaden z działów administracji nie może pozostawać poza zwierzchnictwem któregoś z ministrów.

W rezultacie w 1808 r. rozszerzono zakres działania ministra spraw wewnętrznych, któremu podporządkowano administrację pocztową dotychczas pozostającą poza strukturą resortową. W ramach resortu utrzymała ona swój wyodrębniony organizacyjny status. Dotychczasowy organ centralny, Administracja Generalna Poczty, został jedynie przekształcony w Dyрекcję Generalną Poczty⁷⁴. Poza tym podobnie jak w przypadku dziedziny oświatowej zależność dyrektora poczty Ignacego Zajączka od ministra spraw wewnętrznych była w dużej mierze nominalna. Wynikało to ze szczególnej roli, jaką odgrywała poczta w Księstwie Warszawskim (funkcje policyjno-wywiadowcze) oraz związanych z tym udzielanych przez władze francuskie gwarancji niezależności, które Zajączek skrzętnie wykorzystywał do wzmacniania swojej pozycji. W 1809 r. zniesiono natomiast odrębność Najwyższej Dyrekcji Lekarskiej, która została wcielona do Ministerium Wewnętrznego. W tym samym roku pod zwierzchnictwem ministra spraw wewnętrznych znalazła się też Administracja Generalna Towarzystwa Ogniewego, która dotychczas podlegała ministrowi policji⁷⁵.

W drugiej fazie reform, które przeprowadzono w związku z nasilającą się krytyką działalności administracji oraz pracami deputacji z 1810 r. powołanej w celu „wyszukania sposobów wydoskonalenia systematu administracji”, przede wszystkim podjęto decyzję o wyłączeniu spod kompetencji ministra spraw wewnętrznych zarządu dobrami i lasami narodowymi oraz przekazaniu go ministrowi przychodów i skarbu. Wstępnym krokiem przeprowadzenia tej operacji było utworzenie w 1810 r. Dyrekcji Generalnej Dóbr i Lasów Narodowych⁷⁶. Formalnie nie oznaczało to jeszcze wyłączenia tego działu spod zwierzchnictwa ministra spraw wewnętrznych, ale prowadziło już do rozluźnienia więzów zależności między nim a Dyrekcją, które ostatecznie zostały zerwane rok póź-

nad elekcjami duchownymi” i „ekspedycji wszelkich prezentów”, „dozoru nad administracją funduszy duchownych”, „dozoru nad wypłatą kompetencji i wszelkich należytości duchownych”, „utrzymania, reparacji i wybudowania kościołów” oraz „dozoru nad donacjami klasztorom lub kościołom uczynionymi”. Uprawnienia władzy państwowej w zakresie wyznań były zatem rozległe, co wiązało się z faktem, że władze przekazywały duchowieństwu wykonywanie rozmaitych funkcji publicznych, rozciągając nad tym ścisły nadzór. Zob. M. Kallas, *Organy...*, s. 17.

⁷⁴ *Dekret o tymczasowych przepisach dla poczty w Księstwie Warszawskim*, 8 IV 1808, „Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego”, t. 1, s. 70–73.

⁷⁵ Por. W. Sobociński, *Historia...*, s. 133.

⁷⁶ *Dekret ustanawiający Generalną Dyrekcję Dóbr i Lasów Narodowych*, 20 VI 1810, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 2, nr 19, s. 252–254.

niej⁷⁷. Reforma była uzasadniona niedostatecznym nadzorem nad tą dziedziną ministra spraw wewnętrznych nazbyt zaabsorbowanego innymi zadaniami. Zarząd majątkiem państwowym wyróżniał się zaś tym, że stanowił zadanie bezpośrednio przynoszące dochody skarbowe, co zbliżało go do funkcji resortu odpowiedzialnego za finanse.

Kierunek przemian odzwierciedlał zarazem charakterystyczną dla epoki tendencję, nieobcą także polskiej myśli administracyjnej jeszcze w XVIII w.⁷⁸, aby ograniczyć monopol ministra spraw wewnętrznych w dziedzinie gospodarczej na rzecz ministra przychodów i skarbu⁷⁹. W pierwszej połowie XIX w. nie wypracowano bowiem jednolitego stanowiska co do rozdziału zadań ekonomicznych między oba te resorty. Na ogół przeważało rozwiązanie charakteryzujące także francuski profil systemu realnego przyjęty w Księstwie Warszawskim, że administracja gospodarcza podlega ministrowi spraw wewnętrznych. Funkcja zaś ministra przychodów i skarbu⁸⁰ ograniczała się do czuwania nad finansami państwa, czyli do „administracji i dozoru nad wszelkimi dochodami i kasami publicznymi”⁸¹. Już jednak w czasach napoleońskich taka konwencja zaczęła konkurować z modelem kształtującym się w Prusach i w Rosji, w których skłaniano się do skupiania dziedziny gospodarczej w resorcie odpowiedzialnym za finanse⁸². Nic dziwnego zatem, że ostatecznie także w Królestwie Polskim proces łączenia w rękę ministra przychodów i skarbu wszystkich nici polityki ekonomicznej państwa postępował i doprowadził nawet do jego wysunięcia się na pierwszy plan wśród ministrów.

7. Wpływ ministra spraw wewnętrznych na administrację lokalną

Ważnym czynnikiem wzmacniającym pozycję ministra spraw wewnętrznych w stosunku do innych ministrów był sposób organizacji administracji lokalnej na zasadzie zespolenia. Prefekt, który stał na jej czele, był bowiem bezpośrednio zależny od ministra spraw wewnętrznych, reprezentując przede wszystkim między innymi interesy tego resortu, jakkolwiek został też zobowiązany do wykonywania poleceń innych ministrów. Jego po-

⁷⁷ Reorganizacja przeprowadzona w Księstwie Warszawskim ostatecznie zaowocowała wyodrębnieniem w obrębie resortu przychodów i skarbu dwóch działów zarządu. Oprócz Dyrekcji Dóbr i Lasów Narodowych w 1810 r. powstała też Dyrekcja Generalna Skarbu. Zob. *Dekret powołujący Dyrekcję Skarbu Publicznego*, 20 VI 1810, „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 2, nr 19, s. 250–252.

⁷⁸ Zwolennikiem przekazania do resortu przychodów i skarbu części administracji gospodarczej (zaliczanej do sfery ekonomii politycznej) był Hugo Kołłątaj. Zob. A. Zahorski, *Centralne instytucje...*, s. 62.

⁷⁹ Zwraca uwagę, że tak jak minister spraw wewnętrznych zajmował się w Księstwie Warszawskim statystyką ludności i rolnictwa, tak już wbrew prawnie ustalonemu zakresowi działania statystyka przemysłu i handlu należała na wzór rozwiązania pruskiego do ministra przychodu i skarbu. Zob. B. Grochulska, *Handel zagraniczny Księstwa Warszawskiego. Z badań nad strukturą gospodarczą*, Warszawa 1967, s. 11–12; M. Kallas, *Organy...*, s. 43.

⁸⁰ Dobrym przykładem braku jednolitej konwencji terminologicznej w prawodawstwie Księstwa Warszawskiego jest tytułatura, jaką stosowano względem ministra przychodów i skarbu w *Dekrecie dotyczącym organizacji ministerstw*. Określano go tam nie tylko tym konstytucyjnym mianem, ale także posługiwano się tytułem „ministra skarbu”, „ministra skarbowego” czy też „ministra dochodów i skarbu”.

⁸¹ Na temat szczegółowego zakresu działania ministra przychodów i skarbu zob. *Zbiór...*, s. 29–33.

⁸² Por. H. Izdebski, *Rada...*, s. 34–35.

zycję ustrojową w departamencie określono zresztą na wzór stanowiska ministra spraw wewnętrznych⁸³. Pod „ogólnym dozorem” prefekta miało się znajdować „[...] wszystko w obwodzie departamentu [...], co by tylko naród i rząd interesować mogło”, z wyjątkiem sądownictwa cywilnego i karnego oraz dowództwa nad wojskiem. Do jego kompetencji przekazano zarówno zwierzchnictwo nad organami policyjnymi oraz intendenturą dóbr i lasów narodowych, jak i „dozór” nad władzami skarbowymi, administracją szkolną oraz pocztową⁸⁴. Taki układ stosunków, wzorujący się na modelu francuskim, pozwalałby ministrowi spraw wewnętrznych na pośrednie wpływanie na sferę działalności zastrzeżoną dla resortu policji i skarbu oraz oczywiście na te działy zarządu, które i tak formalnie były od niego zależne, ale w rzeczywistości cieszyły się dużą autonomią. Pierwotne założenia uległy jednak istotnej modyfikacji na podstawie przepisów szczególnych określających ustrój władz policyjnych i skarbowych. Utrzymano wprawdzie zasadę, że prefektowi są powierzone funkcje policyjne, lecz utworzono częściowo wyodrębniony urząd komisarza policji, który chociaż podlegał prefektowi, to został też podporządkowany bezpośrednio ministrowi policji. Jeszcze dalej szła niezależność administracji finansowej przez przyjęcie reguły, że dyrektorzy skarbu w departamentach są zależni od ministra skarbu. Jak zauważa Marian Kallas, pojawienie się tych regulacji

[...] było wyrazem narastającego dążenia ministrów do tworzenia organów sprawujących bezpośrednią administrację w departamentach i powiatach w zakresie spraw należących do kompetencji poszczególnych resortów. W ten sposób doprowadzono do ograniczenia roli prefekta. Rozwiązanie to stanowiło zarazem zapowiedź kolizji kompetencji pomiędzy prefektami a władzami policyjnymi i skarbowymi, co znalazło potwierdzenie w rzeczywistości⁸⁵.

* * *

Analiza przedstawionych zagadnień prowadzi do wniosku, że resortowi spraw wewnętrznych w Księstwie Warszawskim formalnie wyznaczono centralną rolę w administracji. W aktach normatywnych występował on w charakterze metaresortu odpowiedzialnego co do zasady za cały zarząd krajem. Niezwykle szeroki zakres działania ministra spraw wewnętrznych odpowiadał właściwości rzeczowej przypisanej nie do organu administracji resortowej, a do władz terytorialnych zorganizowanych na zasadzie zespolenia. W swoim ręku skupiał on bowiem nie tylko liczne, ale i różnorodne – często biegunowo od siebie odległe – dziedziny z zakresu administracji zarówno politycznej, społecznej, jak i gospodarczej.

Charakterystyka zadań przypisanych do resortu nie znalazła jednak przełożenia na rzeczywiste znaczenie, jakie miał minister spraw wewnętrznych w Księstwie Warszawskim. Zdecydowały o tym inne czynniki – niewielkie wpływy i brak charyzmy Jana Łuszczewskiego oraz bardzo ograniczone możliwości rozwinięcia szerszej działalności przez jego resort wobec nadzwyczajnej sytuacji Księstwa. Nie bez znaczenia była jednak i sama szczegółowa konstrukcja aparatu administracyjnego. Z jednej strony bowiem ministrowi spraw wewnętrznych wymykały się spod władzy niektóre istotne

⁸³ M. Kallas, *Organy...*, s. 18.

⁸⁴ Szerzej zob. *ibidem*, s. 18–19.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 20.

dziedziny, tylko nominalnie jemu podległe; sztandarowym, ale nie jedynym przykładem tej tendencji była samodzielność sektora edukacyjnego. Z drugiej strony jego – jak się wydawało – z założenia przemożny wpływ na władzę lokalną również został wydatnie ograniczony. Głównym zaś problemem organizacyjnym, jaki napotkał minister spraw wewnętrznych przy wykonywaniu swoich prerogatyw, były nieustanne kolizje kompetencyjne z przedstawicielami innych resortów, z ministrem policji na czele. Był to skutek nieprecyzyjnie i z gruntu wadliwie przeprowadzonego rozgraniczenia resortowego. Wszystkie te czynniki łącznie prowadzą do wniosku, że eksponowana pierwszoplanowa pozycja ministra spraw wewnętrznych, jaka wynikała z natury tego urzędu w administracji europejskiej pierwszej połowy XIX w., pozostawała głównie na papierze.