

MARIAN KALLAS

*Powstanie i ustroj Księstwa Warszawskiego (1807–1815)**

La création et le régime du Duché de Varsovie

1. Po upadku Pierwszej Rzeczypospolitej nie oddzielano ściśle pojęcia państwa od narodu. Jedynie udziałem mniejszości stało się dążenie do restytucji niepodległej i suwerennej Polski. Zakładano, że cel ten można osiągnąć poprzez walkę zbrojną (powstania) bądź w wyniku poparcia ludów albo mocarstw europejskich. W następstwie tego stanu rzeczy jeszcze przed końcem XVIII w. zaczęły kształtować się w społeczeństwie orientacje polityczne (propruska, prorosyjska profrancuska). Liczono na pomoc Francji przy tworzeniu polskich formacji zbrojnych. Głównym celem utworzonych przez gen. Jana Henryka Dąbrowskiego w 1797 r. Legionów było wywalczenie niepodległości Polski. Realizacja tego celu według słynnej broszury politycznej *Czy Polacy wybić się mogą na niepodległość*, napisanej w roku 1800 z inspiracji Tadeusza Kościuszki, wymagała skupienia się na siłach własnych narodu. Zbiegło się to z załamaniem orientacji profrancuskiej (1800–1802) w wyniku porzucenia sprawy polskiej przez Napoleona.

Zmieniona koniunktura polityczna zdawała się sprzyjać realizacji planu ataku na Prusy w 1805 r. jako sposobu rozwiązania sprawy polskiej przez cara rosyjskiego. Liczono na to, że w listopadzie 1805 r. nastąpi w Warszawie uroczyste ogłoszenie Aleksandra I królem Polski. W rzeczywistości doszło do zawarcia sojuszu wszystkich trzech mocarstw rozbiorowych. Autor planu puławskiego, ks. Adam J. Czartoryski, był rzecznikiem uprzedzenia działań Napoleona wobec Polski. Zwycięska dla Napoleona bitwa pod Austerlitz (2 grudnia 1805 r.) zmieniła układ sił politycznych w Europie. Wzrosło znaczenie Prus wśród mocarstw rozbiorowych.

* Pełna wersja opracowania, którego część stanowi niniejszy artykuł: *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, R. XV, nr 5, s. 11–31.

Właśnie z inicjatywy Prus jesienią 1806 r. zawiązała się kolejna, czwarta koalicja antynapoleońska.

Wkrótce po zwycięstwach francuskich pod Jeną i Auerstädt (14 października 1806 r.) armia Napoleona dotarła do ziem polskich znajdujących się pod okupacją pruską. Prusy uzyskały zapewnienie pomocy wojskowej Rosji w toku dalszej kampanii wojennej, często określanej jako „pierwsza wojna polska” (1806–1087). Polacy spodziewali się, że doprowadzi ona do odbudowy państwa polskiego.

Napoleon stopniowo zmieniał swój stosunek do sprawy polskiej. Początkowo traktował ją niemal wyłącznie jako atut w rokowaniach dyplomatycznych z wszystkimi mocarstwami zaborczymi. Generał J. H. Dąbrowski i Józef Wybicki w rozmowach z Napoleonem (w październiku 1806 r.) występowali w charakterze faktycznych reprezentantów większości społeczeństwa polskiego. Z inspiracji cesarskiej powstała słynna proklamacja berlińska z 3 listopada 1806 r., sygnowana przez gen. J. H. Dąbrowskiego i J. Wybickiego. Akt ten zawiera słowa – często błędnie interpretowane – „Obaczę, powiedział nam, obaczę, jeżeli Polacy godni są być narodem. Idę do Poznania, tam się pierwsze moje zawiązą wyobrażenia o jego wartości”.¹ Podczas licznych spotkań z członkami deputacji reprezentującymi różne grupy społeczeństwa polskiego, Napoleon mówił z naciskiem o tym, że los Polaków zależy od nich samych. Nie zobowiązywał się do przywrócenia państwa polskiego. Opierając się jedynie na ogólnych zapewnieniach Napoleona, gen. J. H. Dąbrowski i J. Wybicki podjęli poważne ryzyko polityczne, stając na czele powstania wielkopolskiego w 1806 r. Było to pierwsze zwycięskie lokalne powstanie w dobie porzoborowej. Odtąd przez najbliższe lata przeważająca część społeczeństwa polskiego związała się z napoleońską Francją, w słusznym przekonaniu, iż jedynie z jej pomocą może nastąpić odbudowa Polski.

Po przybyciu do Poznania gen. J. H. Dąbrowski i J. Wybicki przystąpili w listopadzie 1806 r. – najczęściej występując pod osłoną wojsk francuskich – do energicznych prac organizacyjnych na ziemiach polskich zajmowanych przez armię napoleońską. W ciągu kilku miesięcy większość ziem polskich zaboru pruskiego przeszła pod okupację francuską. Na tym obszarze tworzono polskie władze administracyjne, sądowe i wojskowe o charakterze przejściowym. W pierwszej kolejności należało zaspokoić potrzeby armii napoleońskiej. Jednocześnie przystąpiono do organizacji wojska polskiego. W tej sytuacji utrzymano pruskie urzędy administracyjne, poddając je kontroli sprawowanej przez Polaków.

Warszawa po zajęciu przez wojska francuskie stała się ośrodkiem stołecznym dla ziem polskich wyzwolonych spod okupacji pruskiej. Od końca listopada 1806 r. zaczęto tworzyć organy o charakterze ogólnopolskim.

¹ *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795–1918*, wybór źródeł M. Kallas, M. Krzymkowski, nr 43, Warszawa 2006.

Wobec żadnej z licznych deputacji, które przyjmował Napoleon po wjeździe do Warszawy w grudniu 1806 r., nie złożył deklaracji o odbudowie Polski.² Sukcesem jego stało się pozyskiwanie przychylności arystokracji i ziemiaństwa na czele z ks. Józefem Poniatowskim.

W dążeniu Napoleona do scentralizowania administracji publicznej na ziemiach wyzwolanych spod okupacji pruskiej większość społeczeństwa dopatrywała się realizacji kolejnego etapu odbudowy państwowości polskiej. Najważniejszym aktem określającym formę naczelnego zarządu ziem polskich był dekret cesarski z 14 stycznia 1807 r.³, na mocy którego utworzono kolegialny organ pod nazwą Komisja Rządząca. W jej skład wchodziło siedmiu członków; złośliwe określenie Komisji Rządzącej: „siedmiu braci śpiących”. Powołana z woli Napoleona Komisja uzyskała swobodę działania (z pewnymi ograniczeniami) w zakresie wewnętrznego urzędowania kraju. Formalnie sprawowała funkcję najwyższej władzy ustawodawczej i administracyjno-rządowej, stając się faktycznie polskim rządem tymczasowym. Los Komisji Rządzącej był najściślej związany z przebiegiem kampanii wojennej. Na jej czele stanął Stanisław Małachowski. Członkami tego organu zostali Stanisław Potocki i J. Wybicki oraz inni działacze Stronnictwa Patriotycznego z czasów Sejmu Wielkiego. Podzielałam ocenę Jerzego Zdrady, iż „Nominacja ze stycznia 1807 r., jak się okazało, w zasadzie na kilka lat przesądziła o obliczu politycznych władz odtwarzanego państwa polskiego”⁴. Równocześnie malała rola jakobinów w życiu publicznym.

W niezwykle trudnych warunkach Komisja Rządząca zaczęła organizować kraj pod względem administracyjnym, wojskowym i sądowym, wraz ze zmieniającą się sytuacją polityczno-wojskową, modyfikując przy tym urządzenia wprowadzone podczas powstania wielkopolskiego 1806 r. Na mocy dekretu z 14 stycznia 1807 r. utrzymano dotychczasowy, to jest pruski podział na departamenty i powiaty. Komisja zachowała też przejściowo strukturę organów administracji terytorialnej z modyfikacjami z końca 1806 r. Przywileje miejskie regulowały tryb powoływania władz miejskich. Bez zmian pozostawiono najniższe ogniwo w administracji, to jest dominia „ziemiańskie”.

Struktura organów powołanych przez Komisję Rządzącą w znacznej części utrzymała się i po instalacji władz konstytucyjnych. Znaczna część przepisów obowiązujących w administracji w okresie Komisji Rządzącej – z założenia tymczasowych – była stosowana w Księstwie Warszawskim, a nawet po jego

² Odmienią relację ze spotkania na Zamku Królewskim w dniu 19 XII 1806 r. podaje A. Chwalba, według którego „Napoleon zapowiedział odbudowę Polski wolnej i na tyle potężnej, by mogła stanowić «przedział północy (czyli Rosji) od południa»”. A. Chwalba, *Historia Polski 1795–1918*, Kraków 2001, s. 232; por. m.in. M. Kallas, *Sejmy na Zamku w czasach Księstwa Warszawskiego (1809, 1811, 1812)*, Warszawa 1987, s. 20–91.

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

⁴ J. Zdrada, *Historia Polski 1795–1914*, Warszawa 2005, s. 52.

upadku. Komisja Rządząca stanowiła w istocie załóżek nowoczesnego aparatu państwowego w Polsce. Była silnie uzależniona od Napoleona.

Kampania wojenna 1807 r. okazała się bardzo wyczerpująca dla Wielkiej Armii. Wstawiła została m.in. krwawą bitwą, stoczoną w dniach 7 i 8 lutego, pod pruską Hławą. Czynny udział w walkach brało wojsko polskie, przez którego szeregi przeszło w 1807 r. ok. 50 tys. żołnierzy. Rosja i Prusy dostrzegły możliwość złamania dominacji Napoleona w Europie. W związku z tym pozostawały – w praktyce niezrealizowane – plany rozwiązania sprawy polskiej przez cara rosyjskiego i króla pruskiego. Światne zwycięstwo pod Frydlandem 14 czerwca 1807 r. rozstrzygnęło na korzyść Napoleona kampanię 1806/1807 r.

Wielka Armia nie była przygotowana do prowadzenia dalszej walki po przekroczeniu Niemna, na co liczyli Polacy. Napoleon przystąpił do rokowań pokojowych z Aleksandrem I w Tylży. W traktatach pokojowych określono sfery wpływów przez Francję po zawarciu sojuszu z Rosją, która przystąpiła do blokady kontynentalnej. Rosja uznała też zmiany terytorialne i polityczne państw niemieckich włącznie ze Związkiem Reńskim.

Ważne miejsce w rokowaniach pokojowych zajmowała sprawa polska. Aleksander I był wówczas przeciwny odbudowie w jakiegokolwiek formie państwa polskiego, co ugruntowałoby dominację francuską w Europie. Napoleon zgodził się na znaczne ustępstwa wobec Prus. Nie ulega wątpliwości, że przywrócenie państwowości polskiej w 1807 r. nastąpiło z inicjatywy Napoleona, zmierzającego zarazem do zmniejszenia terytorium Królestwa Pruskiego. Wynikiem długotrwałych rokowań w Tylży było przyjęcie rozwiązania kompromisowego, w szczególności co do osoby monarchy, rozległości terytorialnej i nazwy państwa polskiego.

Na mocy postanowień traktatów pokojowych: francusko-rosyjskiego z 7 lipca i francusko-pruskiego z 9 lipca 1807 r. z większości ziem polskich zagarniętych podczas rozbiorów przez Prusy utworzono Księstwo Warszawskie. Wbrew postulatowi polskiemu, do Księstwa Warszawskiego nie włączono Gdańska z okolicami. Wyodrębniono to terytorium jako Wolne Miast Gdańsk, któremu nadano specjalną organizację. Zgodnie z treścią traktatów z 7 i 9 lipca 1807 r. król saski Fryderyk August uzyskał we władanie Księstwo Warszawskie, nad którym sprawował władzę zwierzchnią. Obszar państwa wynosił 102 747 km², a zamieszkały był przez ok. 2,5 mln osób. Na mocy traktatów międzynarodowych utworzono nowe państwo, będące faktyczną kontynuacją dawnej Rzeczypospolitej w obrębie znacznie zmniejszonego terytorium. Było to także skutkiem aktywności wojskowej i politycznej większości społeczeństwa. Dążenia emancypacyjne zostały wsparte pomocą wojskową napoleońskiej Francji, co znalazło potwierdzenie w treści traktatów międzynarodowych zawartych w Tylży w 1807 r. Księstwo Warszawskie było państwem o ograniczonej suwerenności i uzależnionym politycznie od Wielkiego Cesarstwa. Utworzenie Księstwa Warszawskiego stanowiło częściowe przekreślenie traktatów rozbiorowych.

Car rosyjski traktował powstanie Księstwa Warszawskiego jako rozwiązanie przejściowe. W interesie wszystkich państw zaborczych leżała jego likwidacja. Zarówno realizacja tych zamierzeń, jak i spełnienie oczekiwań Polaków zależne były od rezultatów kolejnych kampanii wojennych.

Traktaty tylżyckie wywołały niezwykle zróżnicowane reakcje w wielu krajach. Dotyczyło to także Polaków. Ujawniło się powszechne niezadowolenie z zaistniałej sytuacji, co określało ówczesne nastroje społeczne. Ich odbiciem było osłupienie, konsternacja i oburzenie. Stan ten znalazł odbicie w pamiętnikach i literaturze.⁵ Brak informacji na ten temat na łamach prasy był skutkiem działalności cenzury. Poznaniem rzeczywistej sytuacji w Księstwie Warszawskim był zainteresowany jego twórca. Jednym z ważnych zadań francuskich przedstawicieli dyplomatycznych w Warszawie było przekazywanie ministrowi spraw zagranicznych w Paryżu depesz z relacjami o stanie opinii publicznej w Księstwie Warszawskim.⁶ Krytkowano głównie niewielki obszar nowego państwa i pozostawienie poza jego granicami: Pomorza, Litwy, Białorusi, Wołynia, Ukrainy oraz Galicji. Przybywało zwolenników orientacji prorosyjskiej. Liczono na nową wojnę z Austrią. Ujawniła się niechęć do Kodeksu Napoleona. Niezadowolenie wywoływały donacje i konwencja bajońska. Odnotowano antyfrancuskie nastroje wśród rządzących, a nawet w wojsku. Kolejne miesiące przyniosły pozytywne zmiany w nastrojach społecznych. Umacniało się przekonanie, że w przyszłości nastąpi rozszerzenie terytorium Księstwa Warszawskiego poprzez kolejne zwycięskie kampanie wojenne Napoleona. Stopniowo Polacy uznali Księstwo Warszawskie za swoje państwo i utożsamiali się z nim.

Z inicjatywy Austrii została zawiązana w 1809 r. następna, piąta koalicja antynapoleońska. W następstwie tego w połowie kwietnia armia austriacka pod dowództwem arcyks. Fryderyka d'Este wkroczyła do Księstwa Warszawskiego, kierując się na Warszawę. Księstwo nie było przygotowane do wojny. Mimo to ks. J. Poniatowski dowodzący armią polską zdołał powstrzymać impet Austriaków w bitwie pod Raszynem (19 kwietnia). Wojska austriackie zajęły Warszawę. Księżę J. Poniatowski z głównymi siłami polskimi ruszył do Galicji. Znaczna część ziem polskich znajdujących się pod okupacją austriacką została wyzwolona w toku powstania galicyjskiego 1809 r. (niekiedy nazywanego „bezimiennym”). Było to drugie zwycięskie powstanie lokalne w dziejach Polski porzobiorowej.

⁵ M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970 (dalej: M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego*), s. 20–21.

⁶ *Instrukcje i depesze rezydentów francuskich w Warszawie 1807–1813*, wyd. M. Handelsman, t. I–II, Warszawa 1914; por.: P. Dąbrosz-Drewnowska, *Spółczesność polskie wobec powstania Księstwa Warszawskiego w świetle depesz francuskiego rezydenta*, „Roczniki Humanistyczne” 2007, t. LV, z. 2, s. 23–27; D. Rólnik, *Księstwo Warszawskie w świadomości Polaków – świadectwo pamiętników*, „Roczniki Humanistyczne” 2007, t. LV, z. 2, s. 83–104.

Na zajęтым przez oddziały polskie terytorium ks. J. Poniatowski utworzył strukturę władz administracyjnych. Na ich czele, po pewnych przekształceniach, stanął Rząd Wojskowy Tymczasowy Centralny pod protekcją Najjaśniejszego Cesarza i Króla Napoleona Wielkiego. Prezesem Rządu został Stanisław Zamoyski. Była to w istocie przejściowa forma polskiej organizacji państwowej w Galicji, która utrzymywała się aż do końca 1809 r. Ze względów politycznych nie zajęto Galicji w imieniu Napoleona, a utworzone władze podporządkowane zostały ks. J. Poniatowskiemu, a nie organom konstytucyjnym Warszawie.

Sukces militarny wojsk polskich ograniczyło postępowanie korpusu rosyjskiego w Galicji. Dopiero bitwa pod Wagram (5 do 6 lipca) zapewniła zwycięstwo Napoleona nad koalicją.

Ważne miejsce w toku rokowań zajmowała sprawa polska. Na podstawie traktatu francusko-austriackiego podpisanego 14 października 1809 r. w Schönbrunn przyłączono do Księstwa Warszawskiego część ziem polskich o powierzchni ok. 54 tys. km². Była to cała Galicja „Nowa” i cyrkuł zamojski z Galicji „Starej”. Wieliczkę z okręgiem uznano za kondominium Księstwa Warszawskiego i Cesarstwa Austriackiego. Rozwiązanie to nie zadowoliło Polaków, którzy występowali do Napoleona o przyłączenie całej Galicji do Księstwa Warszawskiego. Z kolei car rosyjski krytycznie ocenił powiększenie terytorium Księstwa Warszawskiego. Zwraca uwagę ocena J. Zdrady: „O ile jednak kompromis zawarty w Tylży przyniósł odbudowę państwa polskiego, o tyle w Schönbrunn dokonano rozgraniczenia, które nikogo nie zadowalało”.⁷

Od jesieni 1811 r. nasiliło się tempo przygotowań do kolejnej kampanii wojennej przeciwko Rosji, a więc państwu, które zagarnęło największą część terytorium Rzeczypospolitej podczas rozbiorów. Realne zdawało się odzyskanie w drodze walki zbrojnej niepodległego bytu państwowego na całym terytorium Rzeczypospolitej. Uzewnętrzniło się to w największym w epoce porozbiorowej uniesieniu patriotycznym wiosną 1812 r. Od dłuższego czasu Rosja intensywnie zabiegała o poparcie Polaków w Księstwie Warszawskim i na Litwie. Wiązało się to z obietnicą przywrócenia Królestwa Polskiego połączonego unią personalną z Cesarstwem Rosyjskim. W roku 1812 najsilniej ujawniła się rywalizacja między Francją a Rosją. W związku z tą sytuacją Andrzej Chwalba pisze: „Dla obu przeciwników Polacy okazali się atrakcyjnym partnerem, ale obaj chcieli uzyskać ich poparcie za jak najniższą cenę. Stąd liczne werbalne zapewnienia o gotowości do wskrzeszenia Polski, lecz bez zobowiązujących deklaracji, gdyż te natychmiast prowadziłyby wskrzesiciela do konfrontacji z dwoma niemieckimi zaborcami Polski”.⁸

Na wojnę 1812 r. w Księstwie Warszawskim zmobilizowano według różnych obliczeń 100 do 120 tys. osób. Po przekroczeniu Niemna przez Wielką Armię ogłoszono rozpoczęcie „drugiej wojny polskiej” (odezwa z 22 czerwca 1812 r.).

⁷ J. Zdrada, *op. cit.*, s. 68; zob. też: T. Lępkowski, *Polska – narodziny nowoczesnego narodu 1764–1870*, Warszawa 1967, s. 240, 241–242.

⁸ A. Chwalba, *op. cit.*, s. 245.

Wraz z przygotowaniem do wojny z Rosją następowały ważne zmiany w ustroju politycznym Księstwa Warszawskiego. Narzucony przez Napoleona dekret z 26 maja 1812 r. oraz zwołanie nadzwyczajnej sesji sejmowej z jej doniosłymi decyzjami politycznymi są faktami upoważniającymi do stwierdzenia, iż z końcem maja 1812 r. zaczął kształtować się nowy porządek prawny w państwie.

Ważnym wydarzeniem było zwołanie nadzwyczajnej sesji sejmowej. Podczas posiedzenia w dniu 28 czerwca zawiązano Konfederację Generalną Królestwa Polskiego pod przewodnictwem marszałka sejmowego, ks. Adama K. Czartoryskiego. Akt Konfederacji Generalnej z 28 czerwca 1812 r. proklamował przywrócenie Królestwa Polskiego w historycznych granicach.

Wyłoniono Radę Generalną i ogłoszono limitę obrad sejmowych pod presją ambasadora francuskiego. Konfederację Generalną Królestwa Polskiego rozciągnięto na terytorium podległe Komisji Rządu Tymczasowego Wielkiego Księstwa Litewskiego. Występując obok Rady Ministrów jako rządu, Rada Generalna została ograniczona w swej działalności do współdziałania w organizacji obrony terytorium państwowego.

Rola i zakres czynności władz krajowych od czerwca 1812 r. były bezpośrednio uzależnione od przebiegu kampanii wojennej. Niepowodzenia, a następnie klęska Wielkiej Armii doprowadziły do likwidacji w ciągu najbliższych kilku miesięcy nowo tworzącego się systemu ustrojowego państwa polskiego.

W krótkich dziejach Księstwa Warszawskiego wyodrębnia się okres konstytucyjny trwający od lipca 1807 do czerwca 1812 r.

Jeszcze podczas funkcjonowania lokalnych władz krajowych na terytorium Księstwa Warszawskiego sukcesywnie rozciągnięto wojskową okupację rosyjską (od stycznia 1813 r.). Był to początek okresu przejściowego, trwającego do 1815 r.

Aleksander I zamierzał zachować dla siebie całość zajętego terytorium Księstwa Warszawskiego. W pierwszych dniach lutego 1813 r. stolicę opuściły naczelné władze krajowe. Wojska rosyjskie wkroczyły do Warszawy 8 lutego. W zarządzeniu z 8 stycznia 1812 r. feldmarszałek Michał Kutuzow wezwał wszystkich urzędników do wypełniania swoich obowiązków. Jednakże część wyższych urzędników opuściła terytorium Księstwa Warszawskiego. W celu uporządkowania zarządu kraju z woli Aleksandra I 1 marca 1813 r. ustanowiona została Rada Najwyższa Tymczasowa (licząca pięciu członków) dla sprawowania władzy cywilnej. Na jej czele jako prezydent stanął Rosjanin, Wasilij Łanskoj. W maju 1813 r. podjął czynności Komitet Centralny składający się z delegatów wybranych (po jednym) z każdego departamentu.

Do składu władz administracyjnych dodano urzędników rosyjskich: komisarza obłastnego w departamentach i komisarza okružnego w powiatach.

Na przełomie 1813 i 1814 r. większość urzędników powróciła na dotychczas sprawowane urzędy. W pierwszych miesiącach 1813 r. sądy odmówiły wydawania wyroków w imieniu Rady Najwyższej Tymczasowej. Opór sądów został ostatecznie złamany. Urzędników nadal wiązała przysięga wierności wobec Fryderyka Augusta.

W roku 1812 przystąpiono do prac nad zmianą Konstytucji z 22 lipca 1807 r. Od czerwca tego roku ponowiono zabiegi – o najwyższym natężeniu w okresie porozbiorowym – o przywrócenie mocy obowiązującej *Ustawy Rządowej* z 3 maja 1791 r. Zgodnie z żądaniami sejmików w 1812 r. akt ten miał zastąpić *Ustawę Konstytucyjną Księstwa Warszawskiego* 22 lipca 1807 r.

W latach 1813–1815 nastąpiło znaczne ożywienie działalności projektodawczej. Wyraziło się to głównie opracowaniem licznych projektów i postulatów konstytucyjnych przeznaczonych dla przyszłego Królestwa Polskiego, a także dla Wielkiego Księstwa Poznańskiego i Wolnego Miasta Krakowa.

Formalnym potwierdzeniem likwidacji Księstwa Warszawskiego były traktaty mocarstw zaborczych zawarte 3 maja 1815 r. w Wiedniu. Manifest Fryderyka Augusta z 22 maja zwalniał z przysięgi wierności mieszkańców Księstwa Warszawskiego.

Okres przejściowy związany jest z genezą Królestwa Polskiego, formalnie ogłoszonego 20 czerwca 1815 r.

2. Przy reformowaniu ustroju społecznego Księstwa Warszawskiego w ograniczonym stopniu wzorowano się na rozwiązaniach francuskich. Regulacje dotyczące stosunków społecznych wysunięto na czoło konstytucji (tytuł I). Losy Księstwa Warszawskiego zapoczątkowały proces poznawania, stosowania i akceptacji nowych zasad i przepisów prawa określających ustrój społeczny.

Konstytucja wprowadzała następujące prawa obywatelskie: wolność osobistą, równość wobec prawa i sądu oraz wolność wyznaniową (art. 4). Akt ten zawiera nadto prawa polityczne, to jest prawo piastowania urzędów, prawa wyborcze i prawo wyboru na urzędy sądowe i samorządowe.

W konstytucji występuje jednolite pojęcie obywatelstwa, odnoszące się do ogółu ludności. Pojęcie obywatelstwa w znaczeniu przynależności państwowej określił dekret królewski z 19 grudnia 1807 r. Takie ujęcie obejmowało też Żydów. Łączy się z tym używanie także praw cywilnych oraz korzystanie z praw wolnościowych i ochrony sądowej. Wydano ponadto przepisy regulujące obywatelstwo polityczne, dotyczące zakresu udziału w życiu publicznym, co uzależnione było od wpisu do ksiąg obywatelskich osobnych dla szlachty i nieszlachty. Także do Księstwa Warszawskiego wprowadzono cenzusowe prawo wyborcze. Zasada równości wobec prawa proklamowana przez konstytucję nie oznaczała jednak równych praw politycznych (art. 4). W związku z tym pozostawało ustalenie „imienia narodowego”, które określano jako „Polak z Księstwa Warszawskiego”.

Zróżnicowany stopień realizacji omawianych postanowień konstytucji uwidacznia się najpełniej przy charakterystyce położenia prawnego i faktycznego grup społecznych. Używanie praw obywatelskich (w znaczeniu szerszym i węższym) nie było uzależnione od przynależności stanowej. Konstytucja z 1807 r. ograniczyła się jedynie do uznania stanu szlacheckiego w zakresie praw wyborczych. Utrzymał się podział na szlachtę i nieszlachtę. Poza tym wyjątkiem formalnie konstytucja

Księstwa Warszawskiego nie wprowadzała różnicowania praw i obowiązków obywatelskich z racji dotychczasowej przynależności stanowej. Rzeczywista pozycja poszczególnych grup społecznych wynikała przede wszystkim ze stosunków własności ziemi, z charakterystycznym sposobem gospodarowania opartym na pańszczyźnie. Osoby nieposiadające praw politycznych nazywano mieszkańcami, co dotyczyło także cudzoziemców.

Postanowienia konstytucji o systemie wyborczym zapewniały jedynie szlachcie posiadającej (posesjonatom) przewagę w życiu politycznym. Szlachectwo w Księstwie Warszawskim formalnie nie zapewniało wyłączności do posiadania własności ziemskiej. Podstawą jej dominującej pozycji politycznej i społecznej była własność ziemi w postaci dóbr szlacheckich, do których tradycyjnie przywiązane było prawo do pańszczyzny. Większość ziemi znajdowała się w rękach szlachty. Znaczna część ziemi stanowiła uposażenie panującego, wreszcie szczególną pozycję uzyskali donatariusze napoleońscy. Spośród szlachty wywodziła się większość urzędników, zwłaszcza we władzach najwyższych, gdzie dominowali przedstawiciele arystokracji i bogatej szlachty. W istocie, przy formalnie obowiązującej zasadzie równego dostępu do urzędów, szlachta, w zestawieniu z pozostałymi grupami społecznymi, utrzymywała dominującą pozycję w sferze politycznej i społecznej.

W czasach Księstwa Warszawskiego stosunki w obrębie stanu mieszczańskiego wskutek nierównomiernego rozwoju miast były bardzo skomplikowane. Większość spośród kilkuset ówczesnych miast stanowiła przedmiot własności prywatnej, choć formalnie wszystkie miasta podlegały zwierzchności państwa. Miasta, zwłaszcza większe, były ośrodkami handlu i rzemiosła, tam też skupiła się stosunkowo nieliczna burżuazja. Dawne miasta królewskie i duchowne w Księstwie Warszawskim nazwano miastami narodowymi. W praktyce utrzymywało się obywatelstwo miejskie, niewystępujące w konstytucji z 1807 r. Ogół mieszczan uzyskał prawa obywatelskie. Różnicowane pod względem charakteru cenzusy ograniczały prawa polityczne ludności miejskiej. Część mieszczan została dopuszczona do udziału w zgromadzeniach wyborczych. Pozostałe grupy ludności miejskiej zostały pozbawione zarówno obywatelstwa politycznego, jak i obywatelstwa miejskiego, co stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady wobec prawa.

Postanowienia konstytucji przyznały Żydom takie same prawa jak pozostałym obywatelom. W rzeczywistości stali się najbardziej dyskryminowaną grupą (warstwą) ludności. Już w 1808 r. król zawiesił Żydów w używaniu praw politycznych na 10 lat. Na początku 1812 r. za zryczałtowaną opłatę uzyskali oni zwolnienie od służby wojskowej. Ograniczono także prawo do przemieszczania się. Z jednej strony w większych miastach (od 1809 r.) wyznaczono im rejony zamieszkania (rewiry żydowskie). Z drugiej strony wprowadzono zakres zamieszkiwania Żydów przy głównych ulicach miasta. Stanowiło to ograniczenie wolności osobistej. Wprowadzono zakaz nabywania przez Żydów dóbr ziemskich i dóbr narodowych, co było naruszeniem praw cywilnych. Żydzi zostali objęci też licznymi odrębnymi podatkami. Zachowano różne opłaty z czasów pruskich. Nie zrealizowano

zamierzenia odsunięcia ich (od 1814 r.) od produkcji i wyszynku napojów alkoholowych.

Ograniczenia prawne dotyczyły przede wszystkim biedoty żydowskiej. W istocie dyskryminacja Żydów wynikała z przesłanek religijnych i narodowościowych.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego zyskała rozgłos dzięki postanowieniu, iż „znosi się niewola” (art. 4). W ten sposób określono wolność osobistą dla chłopów w ujęciu negatywnym. Poza regulacją konstytucyjną pozostała kwestia własności uprawianej przez nich ziemi. Zakres wolności osobistej chłopów bliżej określił dekret królewski z 2 grudnia 1807 r., któremu Fryderyk August nadał charakter „ustawy mającej być za prawo uważaną”. Akt ten ograniczył się do zapewnienia swobody zmiany miejsca zamieszkania, po zgłoszeniu tego zamiaru wobec pana i po uzyskaniu zgody miejscowej władzy administracyjnej. Decydujące, acz niekorzystne dla chłopów było przyjęcie zasady, że dotychczas uprawiana przez nich ziemia wraz z inwentarzem, zasiewami i budynkami stanowi własność pana. Nie dotyczyło to jedynie sytuacji, gdy umowy zastrzegały własność podległą lub czasowe użytkowanie. Po upływie jednego roku pan miał możliwość rugowania chłopą z ziemi. Dekret grudniowy dopuszczał zawieranie umów chłopów z panami, które miały być „czy to wieczyste przedaźne, czy też doczesne”. Specjalnie w tym celu powołani notariusze mieli stwierdzić, czy umowy te faktycznie były dobrowolne. Przepisy tego dekretu pogarszały pozycję prawną większości chłopów, w tym także w dobrach narodowych, w porównaniu z okresem zaborów i dawnej Rzeczypospolitej.

Podstawowym świadczeniem chłopą w Księstwie Warszawskim pozostała pańszczyzna, niebędąca przedmiotem regulacji przepisów Kodeksu Napoleona. W związku z tym uznano tę sferę za należącą do dziedziny administracji, co umożliwiło stosowanie środków przymusu pozaekonomicznego.

3. W trakcie powstania wielkopolskiego rozpoczęła się publiczna dyskusja nad kształtem ustrojowym przyszłego państwa polskiego z udziałem jakobinów. Toczyła się ona na łamach „Gazety Warszawskiej” w formie listów do różnych osób, które złożyły się na odrębne, obszerne wydawnictwo.⁹ W dyskusji przeważało przywiązanie do Konstytucji 3 maja w jej pierwotnym brzmieniu. Jedynie w niektórych kręgach uznano potrzebę modyfikacji *Ustawy Rządowej*. Zarazem grupa jakobinów wypowiadała się za jak najszerszym zakresem obowiązywania kodyfikacji i konstytucji francuskich w naszym kraju. Zabrakło natomiast oryginalnych opracowań projektów nowej konstytucji.

W wydrukowanym z początkiem 1807 r. obszernym tekście dedykowanym Napoleonowi, *Projekt do konstytucji narodu polskiego*¹⁰, Grzegorz Bielawski

⁹ *Korespondencja w materiach obraz z kraju i narodu rozjaśniających*, Warszawa 1807.

¹⁰ Omówienie tego projektu u H. Grajewskiego, *Zapomniany projekt konstytucji polskiej z 1807 roku (Grzegorza Bielawskiego poglądy na państwo i prawo)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, seria I, „Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1957, z. 6, s. 59–126.

usiłował dostosować instytucje ustrojowe Rzeczypospolitej do napoleońskiego modelu państwa. Projekt ten nawet w części nie został uwzględniony w toku prac projektodawczych poprzedzających nadanie konstytucji przez Napoleona.

Znamienne, że członkowie Komisji Rządzącej dopiero w ciągu kilkunastu dni, poprzedzających wyjazd do Dreżna, dostrzegli potrzebę przedstawienia ze swej strony projektu ustawy zasadniczej Księstwa Warszawskiego. Część członków rządu tymczasowego (S. Małachowski, Ludwik Gutakowski) zdecydowana była żądać przywrócenia mocy obowiązującej Ustawy Rządowej. Inni, a zwłaszcza J. Wybicki i S. Potocki, opowiadali się za znaczną modyfikacją tego aktu. W rezultacie, według relacji J. Wybickiego: „zebraliśmy niektóre punkta do konstytucji, na które idąc do Napoleona zgody już nie było”.¹¹ Można przyjąć, że ostatecznie Komisja Rządząca nie przygotowała w pełni rozwiniętego projektu konstytucji. Ograniczono się do spisania różnorodnych postulatów, których podstawę stanowiły postanowienia Konstytucji 3 maja 1791 r. Dotychczas nie odnaleziono tego tekstu.

W dniu 19 lipca 1807 r. w Dreźnie Napoleon przyjął na audiencji członków Komisji Rządzącej wraz z ks. J. Poniatowskim. Podczas tego spotkania S. Potocki zaczął odczytywać projekt Komisji Rządzącej. Napoleon, przerwawszy to wystąpienie, zaczął dyktować konstytucję dla Księstwa Warszawskiego.

Ta niecodzienna i sugestywna scena, trwająca do 2 godzin, pozostaje przedmiotem dociekań badaczy, próbujących znaleźć odpowiedź na liczne wątpliwości związane z odtworzeniem wszystkich istotnych faktów wiążących się z nadaniem ustawy zasadniczej Księstwu Warszawskiemu. W istocie Napoleon podyktował zasady konstytucji, które zostały następnie opracowane i uporządkowane w kancelarii francuskiego ministra sekretarza stanu, Hugona B. Mareta, w trakcie jednocześnie odbywających się rozmów z politykami polskimi. Można przyjąć, że przed 19 lipca 1807 r. ze strony francuskiej przygotowano „wstępny” projekt konstytucji Księstwa Warszawskiego. Nazajutrz po audiencji członkowie Komisji Rządzącej zostali zapoznani z tekstem projektu konstytucji.¹²

Oryginał tekstu konstytucji (sporządzony na pergaminie) pod nazwą *Statut Constitutionnel du Duché de Varsovie* został podpisany przez Napoleona 22 lipca 1807 r. W rzeczywistości, wbrew brzmieniu formuły zakończenia, Napoleon oktrojował Księstwu Warszawskiemu ustawę zasadniczą. Zapowiedź jej nadania znajdowała się w traktacie francusko-rosyjskim z 7 lipca 1807 r. (art. V). Akt ten miał być zgodny „z spokojnością państw ościennych”, co uniemożliwiło przy-

¹¹ J. Wybicki, *Życie moje*, wyd. A. M. Skałkowski, Kraków 1917, s. 291.

¹² W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 30–31; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego*, s. 99–42; id., *Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 1807 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. I, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990 (dalej: M. Kallas, *Ustawa Konstytucyjna*), s. 110–111; zob. m.in. A. Rosner, *Konstytucyjne nadzieje i roszczenia Polaków w dobie Księstwa Warszawskiego oraz Królestwa Polskiego*, [w:] *Tryb uchwalania polskich konstytucji*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 1998, s. 31–32.

wrócenie mocy obowiązującej *Ustawy Rządowej*. Wcześniej, w grudniu 1806 r. Napoleon skutecznie przeciwstawił się próbie wznowienia obrad Sejmu Wielkiego i przywrócenia Konstytucji 3 maja. Napoleon był faktycznym twórcą Konstytucji z 22 lipca 1807 r. i do niego należało prawo jej zmiany i rewizji. Mamy tutaj do czynienia z przykładem nadania państwu konstytucji przez władcę innego państwa z pominięciem suwerena, którym był Fryderyk August. Członkom Komisji Rządzącej odczytano tekst konstytucji 23 lipca 1807 r., po czym złożyli na nim swoje podpisy. Następnie akt ten wręczono Fryderykowi Augustowi. Konstytucję Księstwa Warszawskiego ogłoszono urzędowo w paryskim „Moniteur” z 2 sierpnia 1807 r. Później, na mocy uchwały Rady Ministrów z 7 października 1807 r., nastąpiło ponowne urzędowe ogłoszenie ustawy zasadniczej z wezwaniem do wszystkich władz krajowych o jej przestrzeganie. Oficjalny i poprawiony polski przekład konstytucji zamieszczono we wstępie do I tomu Dziennika Praw, gdzie paralelnie wydrukowano tekst francuski, który „ma być szczególnie za prawidłowy uważany”.¹³

Po podpisaniu przez Napoleona konstytucji w uzupełnieniu postanowień traktatów tylżyckich zawarto konwencję francusko-saską z 22 lipca 1807 r., która w pewnej mierze ograniczyła zwierzchnictwo Fryderyka Augusta nad Księstwem Warszawskim.

Nadanie aktu z 22 lipca 1807 r. stanowiło początek okresu konstytucyjnego Księstwa Warszawskiego, który, jak wiadomo, utrzymał się do końca maja 1812 r.

Zasady konstytucji z 22 lipca 1807 r. wywodziły się głównie z konstytucji francuskiej VIII roku (1799), a w znacznie mniejszym stopniu z konstytucji roku X (1802) i XII (1804). Ustawa zasadnicza Księstwa Warszawskiego stanowi zarazem jedną z licznych konstytucji napoleońskich, zawierających obok charakterystycznych podobieństw, również znaczne odmienności w stosunku do tych aktów.

Postanowienia Konstytucji Księstwa Warszawskiego są zredagowane bardzo zwięźle, językiem prawniczym, wręcz niekiedy zbyt lapidarnie, i wywoływały trudności interpretacyjne. Normy konstytucji w akcie z 22 lipca 1807 r. nie zawierają ich uzasadnienia, co charakteryzowało *Ustawę Rządową* z 3 maja 1791 r. *Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego* obejmuje 89 artykułów podzielonych na 12 tytułów niepoprzedzonych wstępem. Tytuł I (bez nazwania) zawiera regulacje dotyczące stosunków społecznych i ograniczony katalog praw obywatelskich. Przeważająca część pozostałych tytułów (II–X) obejmuje postanowienia określające organizację, skład, kompetencje i zasady funkcjonowania aparatu państwowego. Bardzo różne w swej treści sformułowania zawarto w obrębie tytułu XI („urządzenia ogólne”). Tam znajdują się w szczególności postanowienia zapewniające polski charakter Księstwu Warszawskiemu oraz określające tryb „dopełniania” ustawy zasadniczej. W ostatnim tytule (XII) znajdują się nieliczne „urządzenia przemijające”.

¹³ Dziennik Praw [Księstwa Warszawskiego] (dalej: DPKW), t. I, s. II.

Na podstawie dekretu Fryderyka Augusta z 24 lutego 1810 r.¹⁴ nastąpiło rozciągnięcie postanowień konstytucji na część pogalicyjską Księstwa Warszawskiego. Przepisy tego dekretu były równorzędne postanowieniom ustawy zasadniczej z 1807 r. Do jej tekstu wprowadzono wyłącznie zmiany będące konsekwencją zwiększenia terytorium państwowego. Ze względów na opór króla musiano odłożyć na później kwestie dalszego dopełniania konstytucji w związku z wprowadzeniem jej na nowe terytorium.

Napoleon wprowadził do Księstwa Warszawskiego szereg nowoczesnych instytucji i urzędów francuskich. Jednakże forma i zakres tych narzuconych rozwiązań wywoływały opór znacznej części społeczeństwa polskiego. Odnosiło się to do modelu państwa charakteryzującego się centralizacją i hierarchicznym podporządkowaniem jednoosobowych organów panującemu.

Napoleon uwzględnił jedynie w ograniczonym zakresie postulaty strony polskiej w dziedzinach niemających zasadniczego znaczenia dla napoleońskiego modelu państwa (ustrój parlamentarny). W tym zakresie utrzymana została ciągłość polskich instytucji państwowych.

Systematyka konstytucji z 22 lipca 1807 r. odzwierciedlała jeden z wielu wariantów napoleońskiej koncepcji państwa.

Księstwo Warszawskie można sklasyfikować jako ograniczoną monarchię konstytucyjną. Król uzyskał zaległe kompetencje. Podejmował decyzje w najważniejszych sprawach państwowych. Sejmowi przyznano ustawodawstwo w bardzo ograniczonym zakresie. Z oceny zależności między legislatywą a egzekutywą w Księstwie Warszawskim wynika, iż forma rządu charakteryzowała się dominacją władzy wykonawczej. Stanowiło to odwrócenie regulacji zawartych w ustawie zasadniczej z 1791 r. Akt ten zapewniał dominację legislatywy w systemie organów państwowych.

Klasyyczny model trójpodziału władzy, zakładający równowagę legislatywy z egzekutywą, nie stanowił podstawy ustroju Księstwa Warszawskiego. Wskazuje się natomiast na charakterystyczną modyfikację tej zasady, polegającą według Stanisława Grodzkiego na tym, że Napoleon „[...] na pierwszym miejscu stawiał władzę wykonawczą, dbając o jej szerokie, z militarnych względów konieczne, kompetencje”.¹⁵ Z kolei Konstanty Grzybowski jest autorem koncepcji konstytucjonalizmu limitowanego, za którą opowiada się m.in. Andrzej Ajnenkiel.¹⁶

W Polsce napoleońskiej stopniowo kształtował się model ustroju państwowego charakteryzujący się silną pozycją organów rządowo-administracyjnych, przy jednoczesnym wzroście pozycji Sejmu. Model tego ustroju wraz z modyfikacjami wprowadzanymi w życie od połowy 1812 r. został rozwinięty w Królestwie Polskim.

¹⁴ DPKW, t. II, s. 129–133.

¹⁵ S. Grodzki, *Uwagi o patriotyzmie na ziemiach polskich po rozbiorach*, [w:] *Spoleczeństwo obywatelskie i jego reprezentacja (1493–1993)*, pod. red. J. Bardacha, przy współudziale W. Sudnik, Warszawa 1995, s. 130.

¹⁶ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 73.

Można zatem stwierdzić, iż ustrój Księstwa Warszawskiego stanowił etap organizacyjny w procesie tworzenia się nowoczesnej państwowości polskiej w epoce porozbiorowej.

W systemie organów państwowych Księstwa Warszawskiego największą rolę odgrywał monarcha. Wiąże się z tym także charakter związku prawnopaństwowego Księstwa Warszawskiego z Królestwem Saksonii. Dominowały w nim elementy unii personalnej, mimo połączenia w rękach Fryderyka Augusta władzy nad obu państwami i prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej przy pomocy saskiego personelu dyplomatycznego. Ograniczało to niemal całkowicie podmiotowość Księstwa Warszawskiego w stosunkach międzynarodowych. Ważniejsze było faktyczne rozdzielanie spraw polskich od saskich, poprzez ukształtowanie odrębności w stosunkach wewnętrznych. Odmiennie określono w traktacie francusko-saskim z 22 lipca 1807 r. stosunki państwa polskiego z Cesarstwem Francuskim, które reprezentowali w Warszawie rezydenci (później ambasador), mający znaczny, a w niektórych dziedzinach stosunków politycznych i gospodarczych decydujący wpływ na postępowanie władz krajowych. Faktycznie nadrzędna pozycja francuskich przedstawicieli dyplomatycznych nad organami Księstwa Warszawskiego świadczyła o zakresie zależności od Wielkiego Cesarstwa.

Fryderyk August (król saski od 1806 r.) został w Konstytucji 3 maja 1791 r. uznany za następcę Stanisława Augusta Poniatowskiego. W 1807 r. obejmował on władzę, „tytułem pełnej własności i suwerenności”, nad częścią Rzeczypospolitej w całkowicie zmienionych warunkach.

Zachowaniu i utrwaleniu odrębności Księstwa Warszawskiego sprzyjały postanowienia konstytucji, zapewniające polski charakter nowego państwa. Wyrażono to przede wszystkim w zasadzie, że „wszystkie akta rządowe, prawodawcze, administracyjne i sądowe pisane będą w języku narodowym” (art. 84). Nie ulegało żadnej wątpliwości, że chodziło w tym wypadku o język polski. Kolejną gwarancją polskiego charakteru Księstwa Warszawskiego było postanowienie konstytucji, iż jedynie obywatele Księstwa mogli sprawować urzędy (art. 83).

Typowym rozwiązaniem zastosowanym w konstytucjach napoleońskich był podział władzy monarchy na „rząd” i władzę wykonawczą. Konstytucja Księstwa stanowiła także, że „Rząd jest w osobie króla” (art. 6). Oznaczało to spełnianie przez niego ogółu funkcji państwowych, z wyjątkiem ustawodawstwa sejmowego i sądowego wymiaru sprawiedliwości, realizowanego przez organy o samodzielnej kompetencji. Ustawowa regulacja pozostałych spraw należała do króla. Poza Sejmem i sądami, pozostałe władze miały charakter organów królewskich.

Na mocy konstytucji „korona książęca warszawska” stawała się „dziedziczną w osobie króla saskiego”, zgodnie z zasadami następstwa tronu obowiązującymi w „domu saskim” (art. 5). Konstytucja wyraźnie przyznała królowi sprawowanie władzy wykonawczej (art. 6).

Także do ustawy zasadniczej Księstwa Warszawskiego wprowadzono zasadę osobistych rządów władcy. Fryderyk August stale przebywał w stolicy Saksonii,

w związku z tym konstytucja przewidziała możliwość powołania wicekróla (art. 7), nie określając jednocześnie bardziej szczegółowo zakresu jego uprawnień. W wypadku jego powołania konstytucja ustalała, że każdy z ministrów „pracuje” z nim oddzielnie (art. 12). Zasada ta odnosiła się także do króla. Zdaniem Huberta Izdebskiego ta „modyfikacja ogólnego schematu napoleońskiego oznaczałaby w istocie system kanclerski”.¹⁷ Natomiast w wypadku niepowołania wicekróla panujący mianował prezesa Rady Ministrów (art. 13 konstytucji). Ostatecznie król nie zdecydował się na powołanie wicekróla, zamierzając sprawować rządy osobiste w Księstwie Warszawskim, co w rzeczywistości było niemożliwe ze względu na odległość i brak bezpośredniego sąsiedztwa z Saksonią. Spowodowało to w rezultacie wzrost znaczenia i rozszerzenie uprawnień władz krajowych w porównaniu z treścią postanowień ustawy zasadniczej.

Liczne postanowienia konstytucji zapewniały znaczny udział panującego w organizacji i funkcjonowaniu Sejmu. Wyłącznie król posiadał inicjatywę ustawodawczą i prawo zwoływania zgromadzeń wyborczych oraz Sejmu. Konstytucja przyznała królowi także istotny udział w sądownictwie poprzez uprawnienie do nominacji sędziów i stosowania prawa łaski.

Ważnym uprawnieniem króla była obsada stanowisk w aparacie państwowym bądź „bez poprzedzającego sobie przedstawiania”, bądź z list kandydatów (co najmniej w podwójnej liczbie). Niższych urzędników powoływano z mocy delegacji królewskiej.

Na mocy konstytucji król miał prawo odwoływania urzędników publicznych łącznie z wicekrólem (art. 82). Uprawnienie to nie odnosiło się do urzędników powoływanych dożywotnio (senatorowie, większość sędziów) i pochodzących z wyboru (posłowie i deputowani do Izby Poselskiej, sędziowie pokoju). Konsekwencją przyjęcia tych zasad było wprowadzenie odpowiedzialności przed królem obok odpowiedzialności karnosądowej.

Formalnie najwyższa władza wojskowa należała do króla. W rzeczywistości kompetencje Napoleona i innych dowódców francuskich dotyczące wojska ograniczały uprawnienia króla i ministra wojny. Król był uprawniony do wprowadzenia części oddziałów polskich do Saksonii i zarazem do wprowadzenia na terytorium Księstwa Warszawskiego korpusów saskich (art. 80, 81 konstytucji). Sejm 1809 r. odstąpił królowi uprawnienie do doprowadzenia stanu wojska polskiego do liczby określonej w konstytucji, tj. 30 tys. osób, nie licząc do tego Gwardii Narodowej (art. 78, 89). Mimo iż marszałek Ludwik Davout przekazał 3 września 1808 r. ks. J. Poniatowskiemu pełnomocnictwa naczelnego dowództwa nad wojskiem Księstwa Warszawskiego, to do końca istnienia tego państwa nie był samodzielnym dowódcą.

Liczebność wojska polskiego od jesieni 1806 r. stale wzrastała i po utworzeniu Księstwa Warszawskiego przekroczyła stan określony w konstytucji. Później

¹⁷ H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 116.

zwiększono liczbę wojska do 60 tys. w czasie pokoju. Zmiana ta nie znalazła jednakże odbicia w dekrete z 24 lutego 1810 r. rozciągającym moc obowiązującą konstytucji na część pogalicyjską. Liczebność wojska nadal wzrastała. Na jego utrzymanie i wyposażenie przeznaczano większość dochodów skarbowych. Wiązało się to z dążnością do rozszerzania granic państwowych poprzez dalsze kampanie wojenne, co zapewniało wojsku wyjątkową i uprzywilejowaną pozycję w społeczeństwie polskim.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego utrzymała ordery cywilne i wojskowe „będące dawniej w Polsce” (art. 85), które nadawał król „będący naczelnikiem tych orderów”. Na tej podstawie wznowiono Order *Virtuti Militari*, obok którego nadawano także Order Orła Białego i św. Stanisława. Od 1807 r. Order *Virtuti Militari* uzyskał nową nazwę urzędową: Order Wojskowy Księstwa Warszawskiego.¹⁸ Jedynie w art. 85 konstytucji wymieniono nazwę Polski, nawiązując w ten sposób do dawnej Rzeczypospolitej.

Konstytucja w art. 87 wymieniała „prawa”, czyli ustawy sejmowe i „urządzenia administracji publicznej”, którymi były akty króla o charakterze normatywnym. Król wydawał nadto akty o charakterze prawotwórczym. Akty królewskie przybierały najczęściej postać dekretów. Konstytucja postanawiała, iż „prawa i urządzenia administracji publicznej” nabierały mocy obowiązującej poprzez ogłoszenie ich w centralnym organie publikacyjnym pod nazwą Dziennik Praw (art. 87), wprowadzonym do Księstwa Warszawskiego wzorem Francji. Zasada ta nie była jednakże konsekwentnie przestrzegana przez króla, od woli którego zależała publikacja danego aktu w Dzienniku Praw. Ogłaszanie dekretów królewskich w Dzienniku Praw było najważniejszym, ale nie jedynym sposobem podawania do publicznej wiadomości ich treści.

W Konstytucji Księstwa Warszawskiego brak postanowień o trybie jej zmiany i rewizji. Uprawnienie to przysługiwało, jak wiadomo, Napoleonowi jako twórcy ustawy zasadniczej z 22 lipca 1807 r. Dokonywał on także interpretacji postanowień budzących wątpliwości. Postanowienie konstytucji z 22 lipca 1807 r. upoważniało króla jedynie do „dopełniania” ustawy zasadniczej poprzez „urządzenia” uprzednio będące przedmiotem dyskusji w Radzie Stanu (art. 86). Na tej podstawie można było wydawać akty wykonawcze do postanowień konstytucji. Niekiedy na podstawie art. 86 wydawano dekryty o charakterze równorzędnym z postanowieniami konstytucji (np. dekret z 24 lutego 1810 r.). Król oświadczył, że „kompletowanie konstytucji uważa jako dodanie szczegółów do konstytucji, ale daleki jest od odmienienia jakiegokolwiek litery konstytucji”.

Konstytucja regulowała również uposażenie monarchy (art. 10), obejmujące obok własności pałacu królewskiego i saskiego w Warszawie listę cywilną w wysokości 7 mln złp rocznie. Suma ta miała być w połowie płacona ze skarbu Księstwa

¹⁸ P. Stawecki, *Konstytucje Polski a sity zbrojne 1791–1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 17–18.

Warszawskiego, a drugą część miały stanowić dochody z dóbr królewskich (zwanych dobrami Korony).

Zarząd kraju, wzorem Francji, konstytucja powierzyła jednoosobowym organom, którymi byli ministrowie (art. 11). Stali oni na czele wyodrębnionych resortów (pięciu). Natomiast minister sekretarz stanu przebywał na stałe u boku króla, kierując jego kancelarią dla Księstwa Warszawskiego. Był to organ pośredniczący między królem a organami krajowymi. Pozycję ministrów określił niepublikowany dekret królewski z 20 kwietnia 1808 r.¹⁹ Byli oni zobowiązani do wykonywania ustaw i innych aktów prawnych oraz kierowania resortami. Ministrowie wypełniali swoje funkcje przy pomocy rozbudowanego aparatu pomocniczego i niższych władz. Ważnym uprawnieniem ministra sprawiedliwości było sprawowanie nadzoru nad sądami bez wpływania na ich wyrokowanie. Obszerne kompetencje ministra spraw wewnętrznych obejmowały zarząd kraju oraz sprawy wyznaniowe i oświatę. Z woli króla naczelne dowództwo przekazano ministrowi wojny. Najważniejszym organem administracji skarbowej był urząd ministra „przychodów i skarbu”, a organem kontroli finansowej utworzona w 1808 r. Główna Izba Obrachunkowa. Instytucja ta nie występowała w konstytucji. Ministrowi policji powierzono czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym.

Akty króla dla swej ważności wymagały kontrasygnaty ze strony odpowiednich ministrów. Z tego tytułu byli oni odpowiedzialni przed królem. Charakter karosądowy natomiast miała odpowiedzialność ministrów za własne akty, jak i za „niewykonanie praw i urządzeń administracji publicznej”. Sprawy te miał rozstrzygnąć specjalny sąd powołany przez króla. Postępowanie wielu spośród często zmieniających się ministrów spotykało się z ostrą krytyką ze strony opozycji parlamentarnej. Do końca istnienia Księstwa Warszawskiego nie wprowadzono odpowiedzialności parlamentarnej ministrów.

Zgodnie z konstytucją, król podczas pobytu w Księstwie Warszawskim porozumiewał się z poszczególnymi ministrami. Konsekwencją niepowołania wicekróla było utworzenie Rady Ministrów z prezesem na czele, zbierającej się podczas nieobecności monarchy w kraju. Rada zajmowała się jedynie rozpatrywaniem spraw wykraczających poza uprawnienia danego ministra w celu uzyskania dla nich zatwierdzenia królewskiego. Do połowy 1810 r. Rada Ministrów była ciałem niesamodzielnym i pozbawionym możliwości podejmowania wiążących decyzji. Odtąd podczas nieobecności monarchy w kraju w sprawach niecierpiących zwłoki do podejmowania środków zaradczych zostali uprawnieni ministrowie, poddani kontroli Rady Ministrów, jednocześnie uprawnionej do kierowania administracją krajową. Dzięki temu uzyskała ona przewagę nad Radą Stanu.

¹⁹ *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, t. I: 1807–1808, nr 98, pod red. W. Bartla, J. Kosima, W. Rostockiego, Warszawa 1964 (dalej: *Ustawodawstwo*).

W nadzwyczajnych okolicznościach Rada Ministrów stała się „władzą centralną” Księstwa Warszawskiego. Na mocy dekretu z 26 maja 1812 r.²⁰ przekazano Radzie Ministrów ogół konstytucyjnych uprawnień króla, poza prawem wprowadzania zmian w sądownictwie i mianowania oraz odwoływania ministrów. Rada Ministrów stała się faktycznym rządem krajowym. Uchwały Rady Ministrów miały moc wiążącą, z wyjątkiem sytuacji, gdyby wyraźnie uchylił je król. Odtąd sprawowała ona władzę zwierzchnią w zastępstwie króla, a w jej obradach uczestniczył ambasador francuski.

Konstytucja wprowadziła do Księstwa Warszawskiego nowy organ pod nazwą Rady Stanu (art. 14), częściowo o składzie i uprawnieniach odmiennych niż we Francji. Początkowo wyłącznie ministrowie wchodziłi do Rady Stanu i Rady Ministrów, obradujących pod przewodnictwem wspólnego prezesa. W 1808 r. Radę Stanu powiększono o radców stanu, których liczba w 1810 r. wzrosła do 12. Członkowie Rady Stanu wchodziłi w skład izby niższej Sejmu. Funkcjonariuszami Rady Stanu byli referendarze, których od 1810 r. było sześciu. Wewnętrzna organizację Rady Stanu ustalono w 1810 r.

Rada Stanu w Księstwie Warszawskim uzyskała szersze uprawnienia niż we Francji. Przygotowywała na wniosek Rady Ministrów projekty ustaw sejmowych i dekretów królewskich. Przy pomocy Rady Stanu król realizował inicjatywę ustawodawczą. W pierwszych latach istnienia Rada Stanu wykazała szczególną aktywność w pracach legislacyjnych. Równocześnie następowało dalsze podporządkowanie ministrów Radzie Stanu. W 1809 r. Rada Stanu została upoważniona do podejmowania uchwał w nagłych wypadkach.²¹ Dzięki temu stała się do połowy 1810 r. rządem krajowym, uzyskując nadrzędną pozycję w stosunku do ministrów.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego przyznała Radzie Stanu wiele funkcji sądowych (art. 17). Do niej należało rozpatrywanie sporów kompetencyjnych między władzami administracyjnymi a sądowymi. Rada Stanu sprawowała także sądownictwo administracyjne oparte na modelu francuskim. Polegało ono w szczególności na rozpoznawaniu sporów o charakterze skarbowym pomiędzy administracją a obywatelem, wynikających z kontraktów, czyli umów w interesie publicznym. Sądami administracyjnymi w pierwszej instancji były rady prefekturalne w departamentach, decydujące także o ulgach w ponoszeniu ciężarów publicznych, a Rada Stanu rozpatrywała w drugiej instancji odwołania od orzeczeń tych rad. Rada Stanu podejmowała nadto decyzje o pociągnięciu do odpowiedzialności sądowej urzędników. Jej organem pomocniczym do wykonywania wszystkich funkcji sądowych była powołana w 1810 r. „Komisja podań i instrukcji”. Odmienne niż we Francji, Rada Stanu pełniła funkcje Sądu Kasacyjnego. Konstytucja przewidywała, iż wszystkie decyzje Rady Stanu, włącznie z wyrokami Rady jako sądu, podlegają

²⁰ DPKW, t. IV, s. 327–329.

²¹ Na podstawie dekretów z 25 III 1809 r.; *Ustawodawstwo*, t. II, nr 64.

zatwierdzeniu królewskiemu. Wyjątek uczyniono dla wyroków Rady Stanu jako Sądu Kasacyjnego. Od 1810 r. funkcje sądowe Rady Stanu stanowiły główną treść jej działalności.

W całym okresie konstytucyjnym Księstwa Warszawskiego występowała rywalizacja pomiędzy Radą Stanu a Radą Ministrów o funkcje rządu krajowego. Początkowo (październik–grudzień 1807 r.) rolę tę usiłowała spełniać Rada Ministrów. Do połowy 1810 r. coraz wyraźniejszą przewagę uzyskiwała Rada Stanu. Natomiast od 20 czerwca 1810 r. ponownie do coraz większego znaczenia doszła Rada Ministrów, która na mocy dekretu z 26 maja 1812 r. sprawowała z niewielkimi ograniczeniami władzę konstytucyjnie zastrzeżoną dla króla.²²

Postanowienia konstytucji o ustroju parlamentarnym (tyt. IV–VII) w największym stopniu nawiązywały do polskiej tradycji ustrojowej. Jednocześnie z Francji przejęto wiele zasad cenzusowego prawa wyborczego. Obok sejmików szlacheckich wprowadzono nieznane dotąd zgromadzenia gminne. Według konstytucji w każdym powiecie wybierano jednego posła (art. 35, 50). Skład sejmiku ograniczono do szlachty osiadłej (posesjonaci) w powiecie i używającej praw politycznych. Liczba sejmików wynosiła początkowo 60, a w 1810 r. wzrosła do 100. Każde zgromadzenie gminne wybierało po jednym „deputowanym od gminów”. W zgromadzeniach gminnych uczestniczyły osoby nienależące do szlachty, a spełniające wymogi różnorodnych cenzusów, a zwłaszcza majątkowego. Z tytułu zasługi do udziału w zgromadzeniach gminnych dopuszczono m.in. zasłużonych podoficerów i żołnierzy. Terytorium Księstwa Warszawskiego podzielono na 40 zgromadzeń gminnych (art. 36), których liczba w 1810 r. wzrosła do 66. Zgromadzenia gminne stanowiły okręgi obejmujące 1–3 powiaty. Zgromadzenia wyborcze zwoływał król. Dokonywał on nominacji marszałków (dla sejmików) i obywateli prezydujących (dla zgromadzeń gminnych) kierujących pracami zgromadzeń wyborczych.

Czynne prawo wyborcze przyznano osobom, które ukończyły 21. rok życia i używały praw obywatelskich. Listy uprawnionych ustalano na podstawie ksiąg obywatelskich. Po raz pierwszy prawo do głosowania na zgromadzeniach gminnych uzyskali chłopci czynszownicy, traktowani jako właściciele ziemi. Według obliczeń Tadeusza Mencla ok. 40 tys. chłopów zostało dopuszczonych do używania praw politycznych.²³ W 1808 r. król polecił tymczasowo nie przyjmować wpisów od ludności żydowskiej. Wkrótce zawieszono dekretem z 17 października na 10 lat wykonywanie praw politycznych przez Żydów.²⁴ Bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom mającym ukończone 24 lata i używającym praw politycznych w danym powiecie lub okręgu oraz posiadającym umiejętność czytania i pisanie

²² W. Sobociński, *op. cit.*, s. 113–117; M. Kallas, *Ustawa Konstytucyjna*, s. 127–130; H. Izdebski, *op. cit.*, s. 117–118, A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 74–75.

²³ T. Mencel, *Chłopi w wyborach do sejmiku Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Wiek XIX. Prace ofiarowane S. Kieniewiczowi*, Warszawa 1967, s. 118–124.

²⁴ *Ustawodawstwo*, t. I, nr 169.

w języku polskim. Praw politycznych nie przyznano większości chłopów oraz Żydom i cudzoziemcom.

W odróżnieniu od szlachcica, który mógł być wybrany na deputowanego, osoba nieszlacheckiego pochodzenia nie mogła zostać posłem. Prowadziło to do liczebnej przewagi szlachty w Izbie Poselskiej.²⁵ W odróżnieniu od większości innych państw, w Księstwie Warszawskim utrzymano zasadę bezpośrednich wyborów reprezentantów do Izby Poselskiej. Posłowie i deputowani byli wybierani na 9 lat, z tym że co 3 lata odnawiano w trzeciej części skład Izby Poselskiej.

W napoleońskiej Francji wyznaczono ograniczoną rolę organom przedstawicielskim. Na tym tle korzystnie wyróżniało się Księstwo Warszawskie, w którym istniał dwuizbowy parlament. Jego organizacja w znacznej mierze oparta była na rozwiązaniach z czasów Pierwszej Rzeczypospolitej. W skład Sejmu wchodził Senat (izba wyższa) i Izba Poselska (izba niższa). Z postanowień konstytucji wynika ich nierównorzędność, na niekorzyść Senatu. Władza ustawodawcza była podzielona pomiędzy Sejmem i królem, posiadającym – obok inicjatywy ustawodawczej – prawo sankcji, czyli zatwierdzania uchwalonych ustaw sejmowych. W Księstwie Warszawskim nastąpiło, w porównaniu z Pierwszą Rzeczpospolitą, znaczne ograniczenie kompetencji Sejmu (art. 21). Przedmiotem ustawodawstwa sejmowego było przede wszystkim ustalanie wysokości przychodów skarbowych. Do kompetencji króla należało natomiast ułożenie budżetu, jako rocznego planu wszystkich przychodów i wydatków. Budżetu nie ogłaszano. Sejm był uprawniony do dokonania ograniczonych zmian w prawie cywilnym, a ponadto do wprowadzenia zmian w prawie karnym oraz w systemie menniczym.

Do Senatu wchodziłi dożywotnio mianowani przez króla senatorowie świeccy: wojewodowie i kasztelanowie oraz senatorowie duchowni (art. 24). Stanowiska senatorów (województów i kasztelanów) miały charakter tytułarny. Początkowo według konstytucji w skład Senatu wchodziło po sześciu biskupów, wojewodów i kasztelanów, a w 1810 r. dodano po czterech biskupów (w tym jedyny grekokatolicki biskup chełmski), wojewodów i kasztelanów, dzięki czemu liczebność tego organu wzrosła z 18 do 30 osób. Przewodniczenie obradom Senatu należało do monarchy. Król mógł też, jak to uczynił Fryderyk August, obsadzić stanowisko prezesa Senatu oraz sekretarza. W procesie ustawodawczym rolę Senatu ograniczono w istocie do formalnej kontroli ustaw uchwalonych przez Izbę Poselską. Konstytucja dopuszczała w określonych wypadkach możliwość odmowy sankcji ze strony Senatu

²⁵ Zob. m.in.: J. Skowronek, *Skład społeczny i polityczny sejmów Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego*, „Przegląd Historyczny” 1961, z. 3, s. 466–474; J. Przygodzki, *Organizacja sejmików ziemskich jako przejaw przewagi politycznej stanu szlacheckiego w Księstwie Warszawskim*, [w:] *Pozycja prawna stanu szlacheckiego. Materiały VII Konferencji Historyków Państwa i Prawa. Szklarska Poręba 11–13 lipca 2003*, Wrocław 2004, s. 165–171; A. Rosner, *Posłowie i deputowani sejmów Księstwa Warszawskiego*, „Wiek Oświecenia” 1980, t. 5, s. 153–164; id., *Tradycja szlacheckiego sejmikowania w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1997, t. XLIX, z. 1–2, s. 275–284.

wobec tych uchwał. Pomimo to król mógł ogłosić uchwałę Izby Poselskiej za prawo obowiązujące wbrew stanowisku Senatu (art. 34). W Księstwie Warszawskim Senat uzyskał uprawnienia do sprawdzania ważności wyboru posłów i deputowanych oraz do kontroli ksiąg obywatelskich.

Przeważająca część Izby Poselskiej pochodziła z wyborów. Zgodnie z konstytucją liczyła ona najpierw 100 członków, w tym 60 posłów i 40 deputowanych, a od 1811 r. doszło 40 posłów i 26 deputowanych, czyli łącznie było 166 osób. Skład Izby Poselskiej został dodatkowo powiększony o 13 członków Rady Stanu z głosem stanowczym w obradach sejmowych.

Zgodnie z konstytucją Sejm miał zbierać się raz na 2 lata. Obrady sejmowe (w znaczeniu sesji) ograniczono do 15 dni; większość obrad odbywała się w izbach rozłączonych. Król posiadał prawo do zwołania Sejmu. Obok sesji zwyczajnych w 1809 i 1811 w 1812 r. zwołano sesję nadzwyczajną, nieprzewidzianą przez konstytucję. Na okres sesji monarcha mianował marszałka Izby Poselskiej, który uzyskał znaczne uprawnienia, w tym do arbitralnego zamknięcia dyskusji na posiedzeniach izby niższej. Rozwinięcia postanowień konstytucji dotyczących parlamentu dokonano w dekreście królewskim z 9 stycznia 1809 r. w sprawie sejmu i jego funkcjonowania.²⁶

W Księstwie Warszawskim – na co już wskazano – jedynie król posiadał inicjatywę ustawodawczą (art. 6). Na jego polecenie Rada Stanu przekazywała opracowane z inicjatywy ministrów projekty ustaw do Izby Poselskiej. Projekt ustawy kierowano do właściwej rzeczowo komisji. W drodze tajnego głosowania Izba Poselska wyłaniała skład następujących komisji do spraw: 1) skarbu, 2) prawa cywilnego i 3) prawa karnego. Do tych komisji weszli w większości posłowie opozycyjni. Znamienne było pozbawienie prawa głosu większości posłów i deputowanych. Jedynie członkowie komisji mogli swobodnie wypowiadać się za lub przeciw projektom ustaw. Natomiast uczestniczący w obradach sejmowych członkowie Rady Stanu mogli jedynie popierać wnoszone projekty. Po zamknięciu dyskusji marszałek zarządzał głosowanie. Po uchwaleniu w tajnym głosowaniu większością głosów ustawy jej tekst przekazywano do Senatu w celu uzyskania sankcji. Dojście ustawy do skutku wymagało współdziałania: ministrów, Rady Stanu, króla, Izby Poselskiej i Senatu.

Z wielkim zainteresowaniem oczekiwano otwarcia obrad Sejmu w roku 1809. W licznych wystąpieniach (częściowo drukowanych) nawoływano do poczucia obywatelskiego i wskazywano na potrzebę ponoszenia ciężarów na rzecz państwa. Już podczas obrad Izby Poselskiej w 1809 r. ujawniła się opozycja parlamentarna, której liczebność i znaczenie wzrosły w 1811 r. W wyniku ograniczenia zakresu obrad sejmowych wytworzyła się praktyka odbywania zgromadzeń o charakterze pozakonstytucyjnym z udziałem przeważającej liczb posłów i części senatorów. Podczas tych zgromadzeń krytykowano działalność aparatu państwowego i formułowano postulaty zmierzające do rozszerzenia uprawnień parlamentu. Niektórzy

²⁶ DPKW, t. I, s. 141–162.

z ministrów, zwłaszcza Feliks Łubieński, doradzali królowi rozpedzenie siłą tych zgromadzeń. Rezultatem posiedzenia w dniu 14 grudnia 1811 r. było sporządzenie „adresu” zawierającego krytykę sytuacji wewnętrznej Księstwa Warszawskiego. Znamienne, że spod krytyki wyłączono osobę Napoleona i Fryderyka Augusta oraz konstytucję Księstwa Warszawskiego.²⁷

W rzeczywistości rola parlamentu w Księstwie Warszawskim znacznie wykraczała poza funkcje wyznaczone mu w obowiązującym prawie.

Uwzględniając całokształt działalności sejmowej w okresie Księstwa Warszawskiego, należy stwierdzić, iż stopniowo Izba Poselska zaczęła zyskiwać coraz znaczącą rolę. Umacniała się także opozycja parlamentarna, która poprzez swoje krytyczne wystąpienia zmierzała do realizacji programu reform istniejącego ustroju państwowego w celu racjonalnego dostosowania go do miejscowych warunków i stosunków.

Postanowienie konstytucji, że „Kraj zostaje podzielony na sześć departamentów” (art. 64), oznaczało usankcjonowanie ukształtowanego podczas pierwszej okupacji pruskiej, a następnie zmodyfikowanego w latach 1806–1807 podziału terytorialnego. W ciągu kilku miesięcy po nadaniu konstytucji zamierzano zaprowadzić nowy, ostateczny podział administracyjny, co okazało się nierealne. W związku z tym dekret królewski z 19 grudnia 1807 r. wprowadził tymczasowy podział departamentów na powiaty (art. 60) oraz na zgromadzenia gminne.²⁸ Akt ten wymieniał departamenty w następującej kolejności: warszawski, kaliski, poznański, bydgoski, płocki i łomżyński. Liczba oraz granice departamentów i powiatów ukształtowanych w latach 1806–1809 przetrwały zasadniczo do 1815 r., z pewnymi zmianami związanymi z podziałem części pogalicyjskiej. Dekret z 24 lutego 1810 r. zapowiadał podział tej części Księstwa Warszawskiego na 4 departamenty i 40 powiatów. Dekret z 17 kwietnia 1810 wymieniał nazwy departamentów: krakowski, radomski, lubelski i siedlecki (i określał liczbę powiatów).²⁹ W rezultacie zdołano w znacznej mierze doprowadzić do ujednoczenia podziału administracyjnego w części pogalicyjskiej i popruskiej. Do Księstwa Warszawskiego wprowadzono trójstopniowy podział dla potrzeb administracji.

Treść postanowień konstytucji dotyczących organizacji administracji terytorialnej (art. 65–68) świadczy o stosunkowo szerokim zakresie recepcji przepisów francuskich. Rozbieżność między ustrojem konstytucyjnym a rzeczywistym w tej dziedzinie jest szczególnie widoczna. Administrację terytorialną konstytucja Księstwa Warszawskiego powierzyła – wzorem napoleońskiej Francji, bardziej konsekwentnie niż przy określeniu pozycji ministrów – organom jednostkowym

²⁷ M.in.: W. Sobociński, *op. cit.*, s. 177–124; A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 75–79; por. też: A. Rosner, *Parlamentaryzm w prasie pierwszych lat Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane profesorowi Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesięciolecie pracy twórczej*, Warszawa 1996, s. 218–222.

²⁸ DPKW, t. I, s. 22–30.

²⁹ DPKW, t. II, s. 129–132.

hierarchicznie podporządkowanym władzy najwyższej. Jednocześnie świadomie ograniczono przepisami prawnymi uprawnienia organów kolegialnych występujących przy niektórych organach administracji terytorialnej.

Na czele departamentu stał nominowany przez monarchę prefekt, który był bezpośrednio podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych, a zarazem zobowiązany do wypełniania poleceń pozostałych ministrów. Zgodnie z dekretem z 7 lutego 1809 r. o organizacji władz administracyjnych w departamentach i powiatach³⁰ prefektowi powierzono pełnię władzy administracyjnej i w części policyjnej. Spod zakresu jego kompetencji wyłączono przede wszystkim sądownictwo w sprawach cywilnych i karnych oraz dowództwo nad regularnymi oddziałami wojska. Prefekt podejmował jednoosobowo decyzję w zakresie spraw administracyjnych należących do jego bezpośrednich kompetencji. Obok prefekta działała rada prefekturalna, której członkowie (w liczbie 3–5) pochodzili z nominacji królewskiej. Zasadniczym zadaniem tego organu było rozstrzyganie (pod przewodnictwem prefekta) w pierwszej instancji sporów, wówczas uznawanych za administracyjne. Odwołania od decyzji rad prefekturalnych rozstrzygała w drugiej instancji Rada Stanu. Nadto odgrywała ona rolę kolegialnego organu doradczego prefekta w sprawach miejscowych. W praktyce prefekci zajmowali się przede wszystkim zagadnieniami polityczno-administracyjnymi, a w trakcie kolejnych kampanii wojennych powierzano im m.in. organizację obrony terytorium Księstwa Warszawskiego.

Sprawowanie administracji w powiecie konstytucja powierzała podprefektowi pochodzącemu z nominacji królewskiej. Podprefekt był podporządkowany prefektowi i zobowiązany do wykonywania przekazanych mu aktów normatywnych i kontroli ich stosowania przez władze miejscowe.

Na czele municypalności stał prezydent. Jak wiadomo, na mocy dekretu królewskiego z 23 lutego 1809 r. utworzono gminy miejskie i wiejskie.³¹ Stanowiło to rozwiązanie tymczasowe o charakterze pozakonstytucyjnym. Na czele gminy miejskiej stał burmistrz podlegający podprefektowi. Burmistrzowie w miastach będących siedzibą władz departamentowych podlegali wprost prefektom. Burmistrzowi powierzono sprawowanie miejscowej administracji i policji. Na czele gminy wiejskiej stał wójt powoływany przez prefekta, najczęściej spośród dziedziców. Zadaniem wójta było sprawowanie miejscowej administracji i policji. Wójtowie, w odróżnieniu od pozostałych urzędników publicznych, nie pobierali pensji.

Wzorem francuskim wprowadzono do Księstwa Warszawskiego organy kolegialne pod nazwą rad: departamentowych, powiatowych i municypalnych. Dekret z 23 lutego 1809 r. powoływał rady miejskie i wiejskie, które spełniały różnorodne funkcje. Do organów samorządowych można zaliczyć rady: municypalne, miejskie i wiejskie. Najważniejszym zadaniem rady municypalnej było układanie budżetu

³⁰ DPKW, t. I, s. 165–186.

³¹ DPKW, t. I, s. 201–209.

i rozkład ciężarów publicznych na członków municypalności. Stanowiło to w pewnym stopniu kontynuację funkcji samorządu miejskiego z czasów stanisławowskich. Bardziej ograniczone uprawnienia samorządowe miały rady miejskie, do których zbliżoną organizację uzyskały rady wiejskie ściśle podporządkowane władzom administracyjnym.

Najważniejszą rolę wśród organów doradczo-kontrolnych odgrywały rady departamentowe, zajmujące się rozkładem ciężarów publicznych na powiaty. Jedynie rady tego szczebla uzyskały uprawnienia do wyrażania opinii na temat usprawnienia administracji krajowej. Na podobieństwo tych rad zorganizowano rady powiatowe, jednakże o znacznie bardziej ograniczonych kompetencjach. Członków rad departamentowych i powiatowych (radców) powoływał król spośród podwójnej listy kandydatów zgłaszanych przez sejmiki. Kandydatów do rad municypalnych wybierały zgromadzenia gminne. Natomiast członkowie rad miejskich i wiejskich pochodzili z nominacji prefekta.

W czasach Księstwa Warszawskiego nastąpił znaczny wzrost liczby urzędników (do ok. 9 tys. osób), w większości nisko opłacanych. W odróżnieniu od wzorów polskich, nowoczesną administrację, opartą na rozwiązaniach francuskich, cechował skrajny centralizm. Nastąpiło jej częściowe usprawnienie. Od 1808 r. wprowadzono obowiązkowe egzaminy dla kandydatów na urzędy administracyjne i sądowe. Założoną w 1808 r. Szkołę Prawa przekształcono w Szkołę Prawa i Administracji (1811 r.), przygotowującą wykwalifikowanych urzędników. Wpływało to korzystnie na starania władz krajowych o utworzenie zawodowego, o narodowym charakterze, korpusu urzędniczego.

4. Tymczasowa struktura stanowego sądownictwa z czasów Komisji Rządzącej przetrwała do połowy 1808 r. Zapoczątkowano wówczas proces organizacji nowoczesnego wymiaru sprawiedliwości odpowiadającego postanowieniom konstytucji, wzorowanych na stosunkach francuskich. Akt ten proklamował zasadę jawności i publicznego postępowania sądowego w sprawach cywilnych i karnych (art. 70). Konstytucja przyjęła zasadę niezawisłości sądów, którą wyrażało sformułowanie, iż „porządek sądowy jest niepodległy” (art. 74). W celu realizacji tego postanowienia wprowadzono dożywotność urzędu sędziowskiego. Nominacji na stanowisko sędziów dokonywał król. Możliwość pozbawienia urzędu sędziowskiego była dopuszczalna jedynie na podstawie wyroku sądowego za przestępstwa popełnione w związku z urzędowaniem. Konsekwencją przyjęcia zasady formalnej równości wobec prawa (art. 4) było zastąpienie dotychczasowego sądownictwa systemem sądownictwa powszechnego, współcześnie określanego jako ogólne. Król stosował prawo łaski, a w jego imieniu wydawano wyroki sądowe.

Istotną cechą sądownictwa Księstwa Warszawskiego, wzorowanego na francuskim, było oddzielenie sądów cywilnych i karnych, jednakże poza najniższą i najwyższą instancją. Lakoniczne postanowienia ustawy zasadniczej o organizacji sądownictwa zostały rozwinięte głównie za pośrednictwem rozporządzeń i instrukcji

ministra sprawiedliwości. Niektóre z tych aktów przetrwały upadek Księstwa Warszawskiego, co w szczególności dotyczy organizacji sądownictwa cywilnego.

Komisja Rządząca wprowadziła na początku 1807 r. sądy pokoju dla realizacji funkcji pojednawczych w postępowaniu spornym. W Księstwie Warszawskim sądy te, istniejące w każdym powiecie, spełniały przede wszystkim jurysdykcję cywilną i karną w drobnych sprawach. Sąd pokoju obejmował sędziego pokoju, podsędkę (mianowanego dożywotnio), pisarza i podpisarza. Król powoływał sędziów pokoju spośród kandydatów wybranych na sejmikach. Sędzia pokoju osobiście jedną w sprawach podlegających w pierwszej instancji trybunałom cywilnym. Podsędek prowadził tzw. wydział sporny sądu pokoju i wyrokował również jednoosobowo. Urząd ten, nieprzewidziany w konstytucji, został wprowadzony przez ministra sprawiedliwości. Doprowadziło to do konfliktu podsędków z sędziami pokoju.³² Wyrazem stosunku władz do sędziów pokoju było wyróżnianie ich specjalnym medalem za największą liczbę „zagodzonych” spraw.

W każdym departamencie utworzono trybunał cywilny pierwszej instancji, składający się z prezesa i sześciu sędziów. Rozpatrywał on w pierwszej instancji ważniejsze sprawy cywilne, a w drugiej – apelacje od orzeczeń sądów pokoju. Odwołanie od wyroków wydanych w pierwszej instancji przez trybunały cywilne rozpatrywał Sąd Apelacyjny, który rozciągał swoją właściwość na cały kraj.

W niektórych miastach funkcjonowały trybunały handlowe, rozsądzające sprawy z kodeksu handlowego.

Do połowy 1812 r. występowała zróżnicowana organizacja sądów karnych w części popruskiej (od 1808 r.) i części pogalicyjskiej, do której dekretem królewskim z 26 lipca 1810 r. wprowadzono następujące sądy: policji prostej i policji poprawczej oraz sądy kryminalne. Podstawą tej organizacji był recypowany z prawa francuskiego podział na: wykroczenia, występki i zbrodnie. Odpowiadała temu jurysdykcja: policyjna, poprawcza i kryminalna.³³ Organizację sądownictwa z części pogalicyjskiej na mocy dekretu królewskiego z 19 lutego 1812 r.³⁴ rozciągnięto na całe Księstwo Warszawskie.

Sądy policji prostej sądziły wykroczenia zagrożone karami policyjnymi, to znaczy do 5 dni aresztu lub 30 zł grzywny. W sprawach tych orzekał podsędek sądu pokoju. Za występki groziła kara poprawcza (do 5 lat więzienia lub grzywna powyżej 30 zł), którą w pierwszej instancji orzekały sądy policji poprawczej. Sądy te wydawały ostateczne wyroki w drugiej instancji w sprawach z odwołań od orzeczeń sądów policji prostej. W sprawach zagrożonych karą kryminalną, to jest powyżej pięciu lat więzienia, lub śmiercią właściwy był w pierwszej i w drugiej instancji sąd

³² A. Rosner, *Stare i nowe w organizacji i działalności sądów pokoju w Księstwie Warszawskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1994, t. XLVI, z. 1–2, s. 70–76; J. Przygodzki, *Sądy pokoju w Księstwie Warszawskim w latach 1807–1812*, [w:] *Postępowanie polubowne w dziejach. Materiały IX Konferencji Historyków Państwa i Prawa. Przemyśl, 7–10 lipca 2005*, Wrocław 2006, s. 83–89.

³³ DPKW, t. II, s. 291–303.

³⁴ DPKW, t. IV, s. 235–236.

kryminalny. Sąd ten nadto wyrokował w drugiej instancji w sprawach z odwołania od orzeczeń sądów policji poprawczej. Jeden sąd kryminalny tworzono dla dwóch departamentów.

Podobnie jak w najniższej, tak i w najwyższej instancji sądowej łączyły się sprawy cywilne i karne. Najwyższym sądem w Księstwie Warszawskim była Rada Stanu, pełniąca również funkcję Sądu Kasacyjnego (art. 72 konstytucji). Ostateczne wyroki sądów cywilnych i karnych wydane z naruszeniem zasad prawa materialnego lub procesowego mogły być zaskarżone do Sądu Kasacyjnego. W wypadku uznania skargi następowała kasacja, czyli uchylenie zaskarżonego wyroku. Sprawę przekazywano do rozpoznania przez inny sąd. Z tego samego powodu można było trzykrotnie zaskarżać wyrok do Rady Stanu. Dopiero wykładnia prawa dokonana przez króla była wiążąca dla sądu wyrokującego w danej sprawie. Kasacja miała na celu zapewnienie jednolitości w stosowaniu prawa.

W okresie Komisji Rządzącej przeważała opinia o konieczności przywrócenia dawnego prawa polskiego. Konstytucja wyraźnie postanawiała, że „Kodeks Napoleona będzie prawem cywilnym Księstwa Warszawskiego” (art. 69), który wszedł w życie od 1 maja 1808 r. Na podstawie instrukcji ministra sprawiedliwości z 1808 r., formalnie tymczasowo, wprowadzono do Księstwa Warszawskiego francuski kodeks procedury cywilnej z 1806 r. Później ustawa sejmowa z 24 marca 1809 r. wprowadziła do Księstwa Warszawskiego francuski kodeks handlowy. Uchwały Komisji Rządzącej z 1807 r. uznały moc polskiego prawa karnego z posiłkowym stosowaniem prawa pruskiego (Landrecht z 1794 r.), zastrzegając, iż w razie wątpliwości należy stosować prawo łagodniejsze. Ten stan utrzymała ustawa sejmowa z 18 marca 1809 r. Nie doszło ostatecznie do wprowadzenia do Księstwa Warszawskiego francuskiego kodeksu karnego, o co zabiegał zwłaszcza F. Łubieński. Postępowanie karne w części popruskiej prowadzono na podstawie przepisów pruskiej ordynacji karnej z 1805 r., a w części pogalicyskiej według kodeksu austriackiego z 1803 r. Również niepowodzeniem zakończyły się próby wprowadzenia do Księstwa Warszawskiego francuskiej procedury karnej z 1808 r.

5. W konstytucji Księstwa Warszawskiego deklarowano, iż „Wszelka część religijna jest wolna i publiczna” (art. 2) oraz że „Religia katolicka, apostolska rzymska jest religią stanu” (art. 1). Proklamowano więc zasadę wolności wyznaniowej. Pojęcie religii stanu oznaczało wówczas stosowanie ceremoniału katolickiego w uroczystościach państwowych. Stanowiło to wyraz utrzymania prawnego uprzywilejowania wyznania rzymskokatolickiego, którego pozycja mimo to uległa wyraźnemu osłabieniu w porównaniu z postanowieniami Ustawy Rządowej. W związku z tym nie można mówić o równouprawnieniu wyznań w napoleońskiej Polsce. Konferencja biskupów występowała o przywrócenie wyznaniu rzymskokatolickiemu pozycji religii panującej. Natomiast władze krajowe zmierzały do podporządkowania państwu Kościoła katolickiego. Sprawy wyznaniowe były przedmiotem decyzji monarchy i podporządkowanych mu organów. Dotyczyło to

przede wszystkim resortu spraw wewnętrznych oraz prefektów. Konflikty na tym tle na ogół skutecznie łagodził Fryderyk August będący katolikiem. Mimo intensywnej zabiegów nie doszło ostatecznie do zawarcia konkordatu ze Stolicą Apostolską.

Zgodnie z konstytucją obszar Księstwa Warszawskiego miał obejmować 6 diecezji. Jednakże podział z czasów pruskich nie odpowiadał regulacji konstytucyjnej. W 1810 r. liczbę diecezji zwiększono do 10. Były to diecezje: gnieźnieńska, poznańska, kujawska, chełmińska, płocka i wigierska (należące do metropolii gnieźnieńskiej); krakowska, kielecka i lubelska (podporządkowane metropolii lwowskiej). Przejściowo nieobsadzoną diecezję warszawską (założoną w 1798 r.) poddano wprost Stolicy Apostolskiej. Greckokatolicka diecezja chełmska leżała w obrębie metropolii lwowsko-halickiej. Według danych statystycznych z 1810 r., zdecydowaną większość mieszkańców Księstwa Warszawskiego stanowili wyznawcy religii rzymskokatolickiej (84,5%). Obok nich żyło w kraju blisko 400 tys. protestantów, w przeważającej mierze luteran, oraz ok. 300 tys. żydów, których wspólnotą wyznaniową pozostały kahały. W czasach Księstwa Warszawskiego utworzono odrębne konsystorze dla obu wyznań protestanckich.

* * *

Dzieje napoleońskiej Polski (1806–1815) stanowią niewątpliwie jeden z najważniejszych okresów narodowej historii w epoce porozbiorowej. Spojrzenie z perspektywy historycznej potwierdza słuszność związania się przeważającej większości społeczeństwa polskiego z orientacją profrancuską. Było to zgodne z narodowym interesem.

Organizacja aparatu państwowego opierała się na urzędnikach pruskich. Narzucone instytucje francuskie dostosowywano stopniowo do miejscowych warunków Księstwa Warszawskiego, gdzie występowały także urządzenia austriackie oraz nadal żywa była polska tradycja ustrojowa. Za sprawą napoleońskiej Francji doszło w Księstwie Warszawskim do wyraźnego przyspieszenia tempa przemian ustrojowych i prawnych. Decydujące znaczenie w tym procesie odegrały podstawowe francuskie zasady ustrojowe będące zarazem sprzeczne ze świadomością prawną szlachty. Stopniowo wprowadzano w życie kompromisowe w treści rozwiązania ustrojowe uwzględniające doświadczenia wynikające z funkcjonowania aparatu państwowego.

Czasy napoleońskie utrwaliły w polskiej świadomości narodowej przekonanie, iż wszechstronny rozwój narodu nie jest możliwy bez niepodległego państwa. Uznano, że bez istnienia Księstwa Warszawskiego niemożliwa byłaby kontynuacja form państwowości polskiej po roku 1815, co w szczególności odnosi się do Królestwa Polskiego, które przetrwało do 1915 r.

RESUMÉ

Au début du XIXème siècle la guerre franco-prusse de 1806 a ouvert un nouveau chapitre dans les affaires polonaises. L'échec de la Prusse, et en 1807 celui de leur alliée, la Russie, a mené à la signature du traité franco-russe (de Tilsit, le 7 juillet 1807) qui créait le Duché de Varsovie. Le 22 du même mois Napoléon I a donné une constitution au Duché de Varsovie qui réglait le régime du nouvel état, les droits politiques de ses citoyens, ainsi que le rôle du pouvoir législatif. C'est Frédéric Auguste Ier de Saxe qui est devenu duc de Varsovie. Les transformations les plus visibles concernaient le système de justice (droit civil et code pénal) influencé par la nouvelle législation française.