

VARIA

Robert Kucharski¹

Administracja Księstwa Warszawskiego i sądowy nadzór nad jej działaniem

Streszczenie

Wprowadzenie nowej organizacji sądów powszechnych (obok Prokuratury) w oparciu o recepcję kodeksu Napoleona na terytorium Księstwa Warszawskiego stanowiło istotny przełom w organizacji i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Stanowiło to dopełnienie całościowej i pożądanej z punktu widzenia potrzeb i praktyki społeczno-politycznej odbudowy struktur Państwa Polskiego w postaci Księstwa Warszawskiego. W tym samym kierunku szło wprowadzenie zmodernizowanych sądów administracyjnych opartych na nowoczesnych wzorcach francuskich. Sądy administracyjne jako organy kontrolne wobec aktów władzy publicznej oznaczały istotny przełom w funkcjonowaniu państwa. W pierwszej części opracowania omówiony zostanie pokrótce sposób organizacji administracji centralnej (rządowej) Księstwa, stanowiący w tej formie novum w polskim porządku prawnym, z pominięciem organów samorządowych i karnoskarbowych. W drugiej części przedmiotowe opracowanie naświetli utworzenie sądów administracyjnych na ziemiach polskich.

Słowa kluczowe

Księstwo Warszawskie, sądownictwo administracyjne, sądy, Rada Stanu, rady prefekturalne, reformy, kodeks Napoleona, rząd, Feliks Łubiński, samorząd terytorialny, administracja centralna, administracja rządowa.

¹ Robert Kucharski, Prokurator Prokuratury Rejonowej w Częstochowie, ORCID: 0000-0002-2279-9496.

1. Podłoże polityczno-ustrojowe funkcjonowania sądów administracyjnych

Powołanie do życia przez Napoleona Księstwa Warszawskiego, pomijając wszelkie słabości i niedoskonałości organizacyjno-ustrojowe, jakie je trapiły, stanowiło dla Polaków bardzo ważne wydarzenie. Przywróciło ono wiarę w możliwość odrodzenia się Państwa Polskiego po traumatycznych doświadczeniach związanych z rozkładem wewnętrznym końca XVIII wieku i następującymi w dalszym czasie rozbiarami terytorialnymi Królestwa Polskiego. Utworzenie Księstwa jako organizacji państwowej narodu polskiego stanowiło także ważne z punktu widzenia legitymizmu władzy polskiej przerwanie ciągłości zaborów, a nadto stanowiło samo przez się istotny impuls modernizacyjny na niwie społecznej, prawnej i administracyjnej. Było to okazją dla ruchu reformatorskiego, który finalnie w końcówce XVIII wieku nie zdołał dokończyć reform politycznych, do przeprowadzenia reform modernizujących strukturę polityczną i prawną państwa, wprowadzając je na tory nowoczesnego zorganizowania – typowego dla początku XIX wieku – w rozpoczynającej się erze nowoczesnych państw narodowych. Rywalizacja z innymi narodami Europy zorganizowanymi w nowoczesnych państwach, budujących swoją siłę na bazie wolnego rynku i rozwijanych stosunkach gospodarczych przy zerwaniu z krępującymi rozwój społeczny instytucjami feudalnymi wymagała odważnych działań po stronie elity rządzącej ówczesną Polską. Jednym z przejawów takich działań było przeszczepienie na grunt polski francuskich rozwiązań prawnych i organizacyjnych sądownictwa administracyjnego.

Model administracji ukształtowany w postrewolucyjnej Francji za sprawą reform Napoleona Bonaparte był przenoszony na grunt państw satelickich znajdujących się w orbicie oddziaływania Cesarstwa Francuskiego w Europie szczególnie poprzez oktrojowane konstytucje². Polska

² Zasady konstytucyjne stanowiące podwaliny ustrojowe i administracyjne Księstwa Warszawskiego stanowiły zasady i normy zawarte w Konstytucji z dnia 19 lipca 1807 roku, oktrojowanej przez Napoleona w Dreźnie, oparte na przepisach francuskich: Konstytucji Konsulatu z 22 frimaire'a VIII roku (13 grudnia 1799 roku), oraz konstytucji z 14 thermidora X roku (2 sierpnia 1809 roku) i Konstytucji 28 floreala XII roku (18 maja 1804 roku). Po rewolucji lata liczono od 22 września 1792 r., tj. od daty ustanowienia pierwszej republiki francuskiej. Długość roku pozostała ta sama co w kalendarzu gregoriańskim – 12 miesięcy po 30 dni plus 5 dodatkowych dni świątecznych. Teksty aktów prawnych za: Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego, Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1, s. II–XLVI; konstytucje francuskie za: Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych, Poznań 1995, s. 217–221.

konstytucja z 19.07.1807 roku była klasycznym przykładem francuskiego konstytucjonalizmu epoki napoleońskiej, w niewielkim stopniu nawiązywała do polskich tradycji ustrojowych z lat przedrozbiorowych³. Akt ten był lakoniczny, krótki i nie rozstrzygał zasadniczych zagadnień prawno-ustrojowych Księstwa, w czym widać było zasadę propagowaną przez Emmanuela-Josepha Sieyè'a, aby konstytucja była napisana „krótko, a niejasno”⁴. Z jednej strony w literaturze spotyka się pogląd, iż rozwiązanie to naturalnie nie wykorzeniało zastanych instytucji administracyjnych ani związanej z ich funkcjonowaniem polskich tradycji administracyjnych, ale raczej budowało na ich strukturach i dorobku, modernizowało ich procedury i dawało nowy impuls dla ich rozwoju. Stąd pojawiło się w literaturze określenie, iż mamy do czynienia raczej z adaptacją niż z pełną recepcją nowych rozwiązań⁵. Niemniej model francuski został skopiowany na grunt polskiej administracji Księstwa Warszawskiego, przenosząc instytucje i praktyki pożądane i przydatne dla wzmocnienia struktur państwowych: pierwiastek absolutyzmu policyjnego *ancien regime-u* oraz reformy zrodzone we Francji pod koniec XVIII wieku opierające swe założenia na prymacie ustawy, rozdziale władz i publicznoprawnej ochronie praw jednostki na styku z organami władzy publicznej. Niestety opóźnienie w recepcji tych zasad i założeń ustrojowych (z których czerpały i korzystały w swej polityce wewnętrznej i zagranicznej inne państwa europejskie, szczególnie sąsiedzi Polski) spowodowało, iż Państwo Polskie nie mogło w pełni wykorzystać możliwości potęgotwórczych, jakie te praktyki dawały. Niemniej nawet spóźnione ich wprowadzenie i tak przyniosło ożywczy impuls modernizacyjny dla administracji, ekonomii i sfery społecznej.

Charakterystyczny francuski model administracyjny zaadaptowany w Polsce skutkował ciekawą specyfiką nowego rządu polskiego, który tak opisał Fryderyk Skarbek, wybitny przedstawiciel nauk administracyjnych: „Kształt i układ wewnętrznego rządu Księstwa nie był w niczem podobny ani do dawnego zarządu Rzeczypospolitej, ani do administracji pruskiej. Był to system francuski z całą sprężystością postępowania i bezwarunkową uległością podrzędnych ogniw najwyższej władzy, w wykonaniu każdego jej rozkazu, bez względu na to, czy ten rozkaz zgodnym był z prawami narodu i obowiązującymi ustawami. Był to rząd centralny,

³ G. S m y k, Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim, *Annales Univesitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2007, t. LXII, Lublin, Sectio F. Historia, Księstwo Warszawskie z perspektywy 200 lat. Ludzie – instytucje – tradycja, s. 36.

⁴ W. S o b o c i ń s k i, Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego, Toruń 1970, s. 296.

⁵ Tak np. P. C i c h o ń, Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Historyczne* 2013, nr 140, z. 1, s. 2.

w którym każde rozporządzenie niższych władz jest tylko wpływem władzy najwyższej, gdzie wszelka samoistna wola i siła w jednym punkcie jest skoncentrowana, aby stamtąd wychodzącym z niego odnogom działalność nadać i według woli swojej niemi kierować mogła. Rząd, za pomocą którego Napoleon samowładnie milionami ludziów rządził, zamienił wszystkich urzędników kraju, począwszy od ministra aż do ostatniego dozorczy policyjnego, w ślepe narzędzia swojej woli”⁶.

Obok tak nakreślonej praktyki o rodowodzie francuskim, przeniesionej na grunt polski, pozostawiono niektóre rozwiązania administracji pruskiej lub austriackiej, osadzone na gruncie reżimu administracyjnego policyjnego państwa absolutystycznego, aczkolwiek z korektami wprowadzonymi specyfiką polską. Tym samym powstał system administracji centralnej odmienny od innych państw satelickich Francji doby napoleońskiej o zaczątkach nowoczesnej administracji typu burżuazyjnego. System ten opierał się na resortowym podziale całej administracji, wysokim stopniu centralizacji, ze ściśle hierarchiczną strukturą jednoosobowej władzy, opartą na zawodowym i w zasadzie narodowym polskim stanie urzędniczym⁷. Korelowało to z ograniczoną kompetencją i zadaniami samorządu terytorialnego, który postrzegano jako nieodpowiadający centralistycznemu, sprawniejszemu modelowi zarządzania państwem⁸.

Wiązało się to na poziomie operacyjnym z wyzwaniem, jakim było kształcenie kadr dla administracji i sądownictwa, które podjęto poprzez wydanie dekretu z 29.04.1808 roku o komisjach egzaminacyjnych dla kandydatów na stanowiska urzędnicze. Komisje te ogólnie wywiązały się z postawionego im zadania i przygotowały kadry dla polskiej administracji. Z kolei kadry kierownicze administracji państwowej Księstwa Warszawskiego kształcono w utworzonej w 1811 roku Szkole Nauk Administracyjnych, którą jednak wkrótce połączono z powstałą w 1808 roku Szkołą Prawa w Warszawie, która przyjęła nazwę Szkoły Prawa i Administracji, z której początek swój bierze Uniwersytet Warszawski⁹. Działalność tych instytucji pozostawiła po sobie rzeszę dobrze przygotowanych urzędników narodowości polskiej, czym zabezpieczono na przyszłość potrzeby administracji publicznej, zarówno w czasach Księstwa War-

⁶ F. Skarbek, *Dzieje Księstwa Warszawskiego*, t. 2, Poznań 1860, s. 20–21.

⁷ J. Małec, D. Małec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 90–91, podobnie: G. Smyk, *Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim*, *Annales Univesitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2007, t. LXII, Lublin, *Section F. Historia, Księstwo Warszawskie z perspektywy 200 lat. Ludzie – instytucje – tradycja*, s. 38–39.

⁸ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 106–109.

⁹ J. Małec, D. Małec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, s. 94.

szawskiego, jak i w następującym po nim Królestwie Polskim. Funkcjonowaniu tej szkoły Polska zawdzięcza widoczny wzrost liczby urzędników, sędziów i prokuratorów dobrze przygotowanych do pełnienia funkcji publicznych (z 1400 w XVIII wieku do ponad 9 tysięcy pod koniec ery Księstwa) oraz usprawnienie pracy urzędów, co skutkowało pozytywnymi przemianami w strukturze władz i ich funkcjonowaniu¹⁰.

Zastosowane francuskich wzorów organizacji sądownictwa, jak i administracji, pozwoliło na sprawniejsze wykonywanie rozległych zadań, z jakimi przyszło zmierzyć się odrodzonemu Państwu Polskiemu. Miało to ogromne znaczenie w czasach praktycznie permanentnego stanu zagrożenia wojennego. Dzięki oparciu administracji centralnej na zasadzie resortowości, z prymatem nominowania na stanowiska nad wybieralnością na urzędy, przy wprowadzeniu i oparciu administracji na zasadach biurokratyzmu i biuralizmu, podniesiony został poziom czynności i aktów administracyjnych oraz fachowości elementu urzędniczego¹¹.

W działaniu organów administracji publicznej stosowano konsekwentnie zasadę jednoosobowości decyzyjnej (zgodnie z zasadą „działać winien jeden, zaś uchwalać wielu”) związaną z założeniem, iż w aparacie centralnego państwa resorty miały być kierowane w sposób umożliwiający jasne przypisanie kompetencji i odpowiedzialności za działania. Wydawanie aktów administracyjnych kontrolowanych sędownie miało się odbywać z uwzględnieniem zasady hierarchicznej struktury i centralizmu zarządczego, co było istotną zmianą w dotychczasowej praktyce administracji na ziemiach polskich¹².

Na czele państwa stał i pełnił władzy rządowej sprawował król, rządzący autorytarnie, co znalazło odzwierciedlenie w art. 6 Konstytucji mówiący „Rząd jest w osobie króla”. Król obsadzał wszystkie stanowiska w administracji i swą władzą obejmował wszystkie funkcje państwowe z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla sejmu oraz władzy sądowniczej. Z woli Napoleona królem został Fryderyk August, wnuk przedostatniego króla Polski i elektora saskiego Augusta III¹³.

¹⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 355. O kształceniu pracowników wymiaru sprawiedliwości także: R. Kucharski *Szkolenie sędziów w czasach Księstwa Warszawskiego*, *Consilium Iuridicum* 2023, nr 7, s. 110–123.

¹¹ W. Roztocki, *Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji*. Organizacja kancelarii, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1961, t. 13, z. 1, s. 107–125.

¹² W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1970, s. 125.

¹³ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1970, s. 109.

Na czele poszczególnych ministerstw stali ministrowie, posiadający kompetencje jednoosobowego zarządzania resortem, nadzoru nad nim, ponosząc przy tym odpowiedzialność polityczną za kontrasygnowane akty władcy¹⁴. Funkcjonowało pięciu ministrów resortowych: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i religijnych, wojny, przychodów i skarbu oraz policji. Szczegółowe warunki działania i kompetencje określał dekret z dnia 20 kwietnia 1808 roku o organizacji ministrów. W ministerstwach wprowadzono biurolistyczną dekoncentrację wewnętrzną, sprowadzającą się do utworzenia określonej liczby komórek w postaci wydziałów, sekcji, biur, którym poruczono określone kategorie spraw, co dawało ministrom swobodę w zakresie wydawania przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej i urzędowania podległego mu aparatu pomocniczego.

Przykładem takich działań były niestrudzone starania ministra sprawiedliwości Feliksa Łubieńskiego związane z organizacją sądów oraz systemu szkolenia sędziów w wykonaniu generalnej delegacji zawartej w dekretach cesarskich¹⁵. Innym przykładem było uregulowanie przez ministra Łubieńskiego 21 października 1809 roku struktury organizacyjnej ministerstwa sprawiedliwości, co upoważniło sekretarza generalnego resortu sprawiedliwości do wykonania tego aktu i uregulowanie rozporządzeniem „wewnętrznego urzędu kancelarii ministerialnej” zarządzeniem z dnia 29 października 1809 roku¹⁶.

Sami ministrowie wchodziłi w skład Rady Ministrów, która z czasem nabrała kompetencji zarządczych wobec decyzji poszczególnych ministrów. Na jej czele stał król, który przewodniczył jej posiedzeniom. Podczas jego obecności w Polsce Rada Ministrów zbierała się na cotygodniowych posiedzeniach, gdzie dyskutowano i przygotowywano przedłożenia dla władcy w sprawach obejmujących więcej niż jeden resort. Dekrety z dnia 20 czerwca oraz 10 września 1810 roku dały Radzie Ministrów możliwość centralnego kierowania całą administracją oraz podejmowania decyzji w sytuacji, gdy nie można było czekać na decyzję królewską, choć – co interesujące – dekrety te nigdy nie zostały oficjalnie opublikowane w Dzienniku Praw Księstwa Warszawskiego¹⁷. W roku 1812 Rada Ministrów stała się formalnie „rządem miejscowym”, który

¹⁴ Art. 17 Konstytucji Księstwa, DPKW, t. 1.

¹⁵ R. Kucharski, Sądownictwo Księstwa Warszawskiego – zręby nowożytnego wymiaru sprawiedliwości *Consilium Iuridicum* 2003, nr 6, s. 115, ten sam: Szkolenie sędziów w czasach Księstwa Warszawskiego, *Consilium Iuridicum* 2023, nr 7, s. 110–123.

¹⁶ W. Sobociński, Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego, Toruń 1970, s. 34.

¹⁷ W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej, 1807–1808, t. 1, nr 98, Warszawa 1964, s. 84–96.

uzyskał ogół kompetencji konstytucyjnych króla, a jej akty administracyjne obowiązywały do czasu ewentualnego ich uchylecia wolą króla¹⁸.

Ostatnim z kluczowych organów administracji była Rada Stanu, utworzona na bazie francuskiego wzorca *Conseil d'Etat*. Zgodnie z art. 17 Konstytucji Księstwa Warszawskiego do jej kompetencji należało współdziałanie w procesie legislacyjnym w charakterze organu pomocniczo-technicznego, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami administracji, sporów dotyczących właściwości organów administracyjnych, pociąganie urzędników państwowych do odpowiedzialności (tzw. oddawania pod sąd urzędników, przy czym od 1810 roku sama Rada uzyskała kompetencje karania dyscyplinarnego funkcjonariuszy państwowych¹⁹) oraz sądownictwo kasacyjne i administracyjne. Rada zbierała się dwa razy w tygodniu pod przewodnictwem króla lub prezesa. W jej skład wchodził ministrowie, sekretarz Rady i czterej referendarze jako organ pomocniczy²⁰. Rada stanu przez dłuższy czas faktycznie wypełniała obowiązki rządu krajowego, konkurując na tym polu z Radą Ministrów, która na zasadzie praktyki stopniowo zyskiwała przewagę także dzięki uporowi króla polskiego Fryderyka Augusta, domagającego się stałego konsultowania z nim i uzyskiwania zgód na poszczególne akty prawne i administracyjne, przy pominięciu Rady Stanu²¹. Tymczasem tylko Rada Stanu miała upoważnienie do podejmowania decyzji „w gwałtownej potrzebie zwłoki niecierpiącej”, zawiadamiając *ex post* osobę króla²².

2. Sądy administracyjne Księstwa Warszawskiego

Istotnym elementem przekształceń modernizacyjnych wymiaru sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego było wprowadzenie sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z przyjętym założeniem i podobnie jak sądy powszechne organizacja i sposób funkcjonowania sądów administracyjnych oparte zostały na wzorcach francuskich. Podobnie jak w Cesarstwie Francuskim struktura sądów administracyjnych była dwuinstancyjna, wykonywanie funkcji sądowych zaś powierzono organom administracji pań-

¹⁸ M. Kalla s, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami poszczególnymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 91–92.

¹⁹ Dekret z 19.11.1810 roku opublikowany w DPKW, t. 2, s. 379–426.

²⁰ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 352.

²¹ M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 236–241.

²² W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 112–113.

stwowej. Jak pisał podprokurator Sądu Apelacyjnego August Heylmann „w konstytucji księstwa Warszawskiego, która pochodząc z pierwiastków i żywiołów rządu Francuskiego, zachowała przedział między sądownictwem a administracją, znajdujemy a mianowicie w artykułach 65 i 17, początkowe zasady do odrębnego sądownictwa, później administracyjnym zwanego, według których, do rozstrzygnięcia tego co w administracji spornem się staje”²³. Sądownictwo administracyjne zajmuje poczytne miejsce jako organ kontroli działań i aktów administracji publicznej, przy czym współcześnie znane nam funkcje ochrony praw podmiotowych obywateli państwa były obecne, ale stały zdecydowanie na drugim planie. Stanowiło to formę zabezpieczenia porządku prawnego w jego obiektywnej formie. Sądowe organy rozstrzygające spory kompetencyjne i orzekające merytorycznie były częścią administracji, co skutkowało brakiem gwarancji nieusuwalności członków tych organów, a orzeczenia drugoinstancyjne były zatwierdzane przez głowę państwa²⁴.

Konstrukcja sądownictwa administracyjnego opierała się na francuskiej koncepcji *contentieux administratif* (postępowanie administracyjne), którą ówczesnie rozumiano jako „każdy spór między władzą rządową a stroną prywatną, wypływający z czynu, gdzie rząd działał jako władza”²⁵. Stanowiło to tym samym materialne ujęcie sądownictwa administracyjnego przez ukształtowanie definicji sporu administracyjnego, za który uznawano głównie spór majątkowy. Choć czyniono starania, ażeby recypować zasady organizacji i procedury francuskiego sądownictwa administracyjnego w całości, to jednak nie udało się tego celu w pełni osiągnąć. Nie udało się na przykład przenieść na grunt polski całości francuskich przepisów dotyczących właściwości rzeczowej, a jedynie podstawowe regulacje niewyczerpujące w całości wszystkich elementów kategorii *contentieux administratif*. Jak poddaje H. Izdebski, pojęcie *contentieux* (postępowania) w praktyce francuskiej obejmowało praktycznie wszystkie przypadki powstałego sporu pomiędzy jednostką, której prawa zostały naruszone przez akty organów władzy, a państwem, w imieniu którego organy te działały²⁶. W polskiej praktyce takiej koncepcji nie przyjęto.

Wszelkie polskie przepisy regulujące organizację sądów administracyjnych w epoce Księstwa Warszawskiego były dosłownym tłumacze-

²³ A. Heylmann, O sądownictwie w Królestwie Polskim. Wykład historyczny, Warszawa 1834, s. 23.

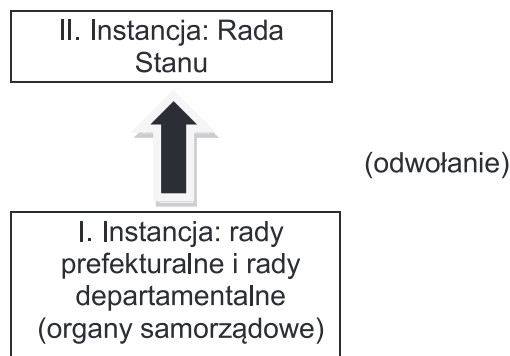
²⁴ M. Krzymkowski, Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Poznań 2011, s. 197–198.

²⁵ W. Witkowski, Historia administracji w Polsce 1764–1989, Warszawa 2007, s. 117.

²⁶ H. Izdebski, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku, CPH 1974, t. 26, z. 2, s. 145.

niem regulacji francuskich epoki cesarstwa. Sądownictwo administracyjne, jak i powszechne, miało charakter wszechstanowy, a prawodawstwo napoleońskie demokratyzowało strukturę społeczną Księstwa²⁷. Chodzi tu o przepisy dotyczące rad prefekturalnych francuskich, uregulowanych w ustawie z 28 pluviöse VII roku (17 lutego 1800 roku). W czasach Księstwa utworzono także administracyjne sądownictwo karne, orzekające w sprawach karnoskarbowych, które nie zostało objęte przedmiotowym opracowaniem.

Rys. 1. Organizacja sądów administracyjnych w epoce Księstwa Warszawskiego.



Pierwszą instancją sądów administracyjnych były rady prefekturalne (rady interesów spornych), które funkcjonowały przy urzędach prefektów, stojących na czele administracji rządowej w terenie, w departamentach, czyli najwyższym stopniu podziału terytorialnego państwa²⁸.

²⁷ W. Studnicki, *Sprawa polska*, Poznań 1910, s. 119.

²⁸ Podział administracyjny Księstwa Warszawskiego był zbudowany trójstopniowo: Pierwszy stopień stanowiły municipalności (w praktyce były to największe miasta: Warszawa, Poznań, Toruń, Kalisz, Kraków, Lublin i Sandomierz uznane dekretemi królewskimi z 1809 i 1812 roku). Drugim szczeblem podziału administracyjnego kraju były powiaty, których liczna sięgała 100. Trzecim stopniem podziału administracyjnego były departamenty, obejmujące od kilku do kilkunastu powiatów (warszawski, poznański, kaliski, bydgoski, płocki i łomżyński, do których w 1810 roku dołączono departamenty krakowski, radomski, lubelski i siedlecki). Zobacz: G. Smyk, *Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim*, *Annales Univesitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2007, t. LXII, Lublin, Sectio F. Historia, Księstwo Warszawskie z perspektywy 200 lat. Ludzie – instytucje – tradycja, s. 39.

Rada prefekturalna była organizacyjnie zespolona z prefekturą i spełniała podwójną funkcję:

- 1) sądu administracyjnego (radcowie prefektury orzekający w sprawie występowali jako sędziowie, ale bez przymiotu niezależności i nieusuwalności), oraz
- 2) organu pomocniczego dla prefekta i władz samorządowych (radcowie prefektury działali w charakterze – jak mówiono – „wyręczycieli prefekta w rzeczach administracyjnych, a raczej egzekucyjnych na jego wezwanie”)²⁹. Rada przez jednego z członków brała udział w dokonywaniu rewizji, o ile była ona zarządzona w toku postępowania, czuwając niejako nad legalnością jej przeprowadzenia.

Rady orzekały w 3–5-osobowym składzie urzędniczym, powoływanym przez króla. Orzeczenia zapadały większością głosów, z głosem rozstrzygającym należącym do przewodniczącego składu. Przebieg rozprawy administracyjnej inicjowanej skargą strony utrwalany był w protokole, w którym zamieszczano najważniejsze ustalenia poczynione przez skład orzekający i oświadczenia uczestników postępowania. Wyrok sporządzał pisarz przy radzie i podpisywali członkowie składu.

Rady rozstrzygały najczęściej spory administracyjne o charakterze majątkowym pomiędzy organami administracji publicznej oraz osobami prywatnymi. W sprawach o wartości przewyższającej 1000 złotych od orzeczeń rad prefekturalnych (i samorządowych rad departamentalnych) przysługiwało odwołanie do Rady Stanu³⁰.

Podkreślić należy, iż rady prefekturalne orzekały także w sprawach o przyznanie indywidualnych ulg podatkowych (tzw. allewiacje) i udzielały gminom zgody na rozpoczęcie procesu lub procedury zbycia własności. Kompetencja rzeczowa rad prefekturalnych wraz z ugruntowywaniem się praktyki i stabilizacją ich struktur organizacyjnych powoli ulegała poszerzeniu o nowe obszary.

W roku 1811 rady te orzekały w przedmiocie sporów, które nie podpadały pod sądy zwyczajne takie jak: spory w sprawie naprawy dróg publicznych, spławów, kanałów i mostów, sprawy o roszczenia wobec państwa wynikłe z tytułu wywłaszczeń nieruchomości (jak to określano „zabrane na cele publiczne”), spory między administracją rządową a dzierżawcami dóbr narodowych, powstałe z tytułu umów z podmiotami pu-

²⁹ M. Kałła s, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 99.

³⁰ G. Smyk, *Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2007, t. LXII, Lublin, Sectio F. Historia, Księstwo Warszawskie z perspektywy 200 lat. Ludzie – instytucje – tradycja, s. 46.

blicznymi i roszczeń, jakie mogły wysuwać osoby poszkodowane działaniami podmiotów prywatnych, działających na rzecz i z polecenia organów administracji państwowej. Sędziowie rad prefekturalnych uczestniczyli także w licytacji składników majątku publicznego, przy czym w takich sytuacjach bardziej pilnowali interesu publicznego – czuwając nad przebiegiem procesu licytacji – niż wykonywali zadania sądowe.

Działalność rad prefekturalnych (utworzonych w departamentach) nie była oparta na unormowaniach proceduralnych, a postępowanie opierało się m.in. na rozstrzygnięciach zawartych w orzecznictwie sądu II instancji (tj. Rady Stanu)³¹ a także na zapisach „instrukcji objaśniającej organizację prefektur” z dnia 2 sierpnia 1809 roku, która jednak nie została opublikowana w Dzienniku Praw. W okresie istnienia Księstwa Warszawskiego brak było jednolitych polskich przepisów proceduralnych regulujących tok postępowania administracyjnego przed radami prefekturalnymi. Lukę tę zapełniano przepisami francuskiego kodeksu postępowania cywilnego z 1806 roku poprzez odpowiednie dostosowanie ich do specyfiki orzeczniczej sądownictwa administracyjnego.

Sygnalizacyjnie należy wskazać, iż obok administracji centralnej funkcjonowały także organy samorządu terytorialnego, których funkcje były ograniczone. Pierwszym szczeblem były rady municypalne, miejskie i wiejskie (pochodzące z wyborów na zgromadzeniach gminnych), którym poruczono problemy związane z potrzebami lokalnymi, sprawami budżetów i podatków gminnych oraz rozpatrywaniem skarg na działalność władz miejskich i wiejskich. Drugi szczebel samorządu terytorialnego funkcjonował na poziomie rad departamentalnych i powiatowych, których członkowie nominowani byli przez króla spośród kandydatów przedstawianych przez sejmiki. Ich zadania obejmowały wszelkie sprawy dotyczące funkcjonowania departamentów i powiatów, roboty publiczne, rozwój infrastruktury, bezpieczeństwo publiczne, rozkładanie podatków i danin publicznych³².

Drugą instancją sądownictwa administracyjnego była Rada Stanu, której struktura i kompetencje bazowały na dosłownym przetłumaczeniu i promulgowaniu w Polsce francuskiego dekretu z dnia 11 czerwca 1806 roku. Jej właściwość określała generalna klauzula kompetencyjna przyznana przez przepisy prawa administracyjnego. Swobodne uznanie administracyjne organów administracji Rada Stanu kontrolowała za pomocą

³¹ E. Frankiewicz, *Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich*, Warszawa 2006, s. 36.

³² J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 355.

instytucji „*détournement de pouvoir*” (nadużycie władzy)³³. Rada przyjmowała odwołania (*recours*) od decyzji organów administracji państwowej wydanych bez podstawy prawnej lub z jej naruszeniem (tzw. *recours pour excès de pouvoir* – odwołanie od przekroczenia władzy)³⁴. Rada Stanu rozpatrywała odwołania od orzeczeń wydanych przez rady prefekturalne i rady departamentalne oraz orzekała w przedmiocie sporów wynikłych treści umów w zakresie zamówień publicznych zawartych przez centralne organy administracji resortowej państwa tj. ministrów³⁵. W ograniczonych przypadkach orzekała także jako organ pierwszej instancji.

Przy wnoszeniu skargi do Rady Stanu obowiązywał przymus adwokacki, a termin na wniesienie pisemnego odwołania wynosił 3 miesiące od daty wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia. Postępowanie przygotowawcze prowadził specjalny organ pomocniczy – Komisja Podań i Instrukcji, w której sprawa była rejestrowana i przydzielana referentowi. Postępowanie obejmowało wymianę pism pomiędzy stronami postępowania, w których treści strony prezentowały swe racje, przedkładały dowody i określały petitum skarg. W przypadku stwierdzenia braków formalnych skargi, Komisja wzywała strony do ich usunięcia pod groźbą orzeczenia na korzyść strony przeciwnej.

Po skompletowaniu pism i innego materiału dowodowego Komisja sporządzała raport, który był przedkładany Radzie Stanu podczas posiedzenia pełnego 7-osobowego składu. Referent sprawy przedstawiał stan faktyczny i prawny zastanego stanu faktycznego oraz ustalenia postępowania przeprowadzonego przez Komisję, a następnie głosowano nad rozstrzygnięciem. Orzeczenia przyjmowane były większością głosów, sporządzane na piśmie z uzasadnieniem i przedkładane przez Radę królowi do zatwierdzenia. Postępowanie odbywało się bez udziału stron, było pisemne i niejawne, przyjęte rozstrzygnięcia zaś nazywano nie wyrokami, a „decyzjami Rady”. Rada Stanu orzekała przy tym nie tylko kasacyjnie, lecz również reformatoryjnie³⁶. Decyzje wydane przez Radę Stanu podlegały wzruszeniu tylko w dwóch przypadkach: jeżeli podany jako dowód w postępowaniu dokument był fałszywy lub jedna ze stron ukryła dokument mogący mieć znaczący wpływ na wydanie decyzji.

³³ H. Izdebski, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku, CPH 1974, t. 26, z. 2, s. 140 i 145.

³⁴ M. Krzymkowski, Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Poznań 2011, s. 30.

³⁵ W. Witkowski, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867, Warszawa 1984, s. 30.

³⁶ H. Izdebski, Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 roku, CPH 1974, t. 26, z. 2, s. 123.

3. Podsumowanie

Nowy system organów administracji centralnej Księstwa Warszawskiego stanowił istotną zmianę w stosunku do instytucji Polski przedrozbiorowej. Tworzenie instytucji sądownictwa administracyjnego pozostawiono dekretem królewskim, niemniej w praktyce oparte one były na modelu francuskim. Dało to znaczący i ważny impuls modernizacyjny struktur państwa, przestawiając je na tory ustroju nowoczesnej biurokracji odpowiadającej potrzebom społecznym i politycznym. Patriotyczne elity polityczne Księstwa Warszawskiego podjęły tytaniczny wysiłek zbudowania instytucji sądownictwa administracyjnego, bazując na wzorcu francuskim, który sprawdził się także w warunkach polskich, czego dowodem było jego przejście przez Królestwo Polskie w 1815, po zakończeniu ery napoleońskiej. Niestety recepcja wzorców francuskich była niepełna, co skutkowało koniecznością pozostawienia rozwiązań zaborczych. Jak słusznie zauważył prezydent Warszawy w czasach księstwa Warszawskiego Stanisław Węgrzecki: „administracja terażniejsza pod polską barwą, co do słowa, jest wcale podług prawideł byłego rządu pruskiego sprawowana i tylko powoli przez pojedyncze dekrety JKMości, niejakię częstkowe w niej zachodzą zmiany”³⁷. Ze wszech miar wydaje się słusznym pogląd prezentowany przez literaturę, iż wpływ tradycji polskiej na kształt sądownictwa administracyjnego Księstwa powodowany był chęcią zachowania bytu narodowego w trudnym dla Polski okresie oraz faktem wykształcenia w końcu XVIII wieku dobrych kadr administracyjnych, których działania zablokowały rozbiory³⁸. Ta kadra właśnie przystąpiła w nowych warunkach do energicznej pracy na rzecz dobra kraju, tworząc zręby nowoczesnego i sprawnego sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich. Silna, scentralizowana i urządzona wg wzorców francuskich władza wykonawczo-administracyjna, z funkcjonującymi sądami administracyjnymi, działająca w warunkach państwa konstytucyjnego, oparta na wykształconym fachowym elemencie urzędniczym, stawiała Księstwo Warszawskie w gronie przodujących państw europejskich.

³⁷ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1970, s. 41–42.

³⁸ J. Małec, *Wpływy napoleońskie w strukturze administracji ziem polskich w pierwszej połowie XIX wieku*, (w:) J. Małec (red.), *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2004.

Bibliografia

1. Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 1994.
2. Bartel W., Kosim J., Rostocki W., Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej, 1807–1808, t. 1, nr 98, Warszawa 1964.
3. Cichoń P., Wpływy francuskie w administracji Księstwa Warszawskiego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Historyczne 140, z.1 (2013).
4. Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1.
5. Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 2.
6. Frankiewicz E., Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich, Warszawa 2006.
7. Izdebski H., Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku, CPH 1974, t. 26, z. 2.
8. Heylmann A., O sądownictwie w Królestwie Polskim. Wykład historyczny, Warszawa 1834.
9. Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych, Poznań 1995.
10. Kallas M., Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami poszczególnymi i praktyką, Toruń 1970.
11. Kallas M., Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim, Toruń 1975.
12. Krzymkowski M., Rada Stanu Księstwa Warszawskiego, Poznań 2011.
13. Kucharski R., Sądownictwo Księstwa Warszawskiego – zręby nowożytnego wymiaru sprawiedliwości, Consilium Iuridicum 2003, nr 6.
14. Kucharski R., Szkolenie sędziów w czasach Księstwa Warszawskiego, Consilium Iuridicum 2023, nr 7.
15. Malec J., Wpływy napoleońskie w strukturze administracji ziem polskich w pierwszej połowie XIX wieku, (w:) J. Malec (red.), Studia z dziejów administracji nowożytnej, Kraków 2004.
16. Malec J., Malec D., Historia administracji i myśli administracyjnej, Kraków 2003, s. 90–91.
17. Roztocki W., Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji. Organizacja kancelarii, Czasopismo Prawno-Historyczne 1961, t. 13, z. 1.
18. Skarbek F., Dzieje Księstwa Warszawskiego, t. 2, Poznań 1860.

19. Smyk G., Francuskie prawo i instytucje ustrojowe w Księstwie Warszawskim, *Annales Univesitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2007, t. LXII, Lublin, Sectio F. Historia, Księstwo Warszawskie z perspektywy 200 lat. Ludzie – instytucje – tradycja.
20. Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1970.
21. Studnicki W., *Sprawa polska*, Poznań 1910.
22. Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.
23. Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
24. Witkowski W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984.

Administration of the Warsaw Principality and judicial oversight of its operations

Abstract

The introduction of a new organization of common courts (next to the Prosecutor's Office) based on the reception of the Napoleonic Code in the territory of the Duchy of Warsaw was a significant breakthrough in the organization and functioning of the justice system. This complemented the comprehensive reconstruction of the structures of the Polish State in the form of the Duchy of Warsaw, which was desirable from the point of view of socio-political needs and practice. The introduction of modernized administrative courts based on modern French models went in the same direction. Administrative courts as control bodies for acts of public authority marked a significant breakthrough in the functioning of the state. The first part of the study will briefly discuss the method of organizing the central (government) administration of the Principality, which in this form is a novelty in the Polish legal order, bypassing local government and fiscal penal bodies. In the second part, the study will highlight the establishment of administrative courts in Poland.