

ROZDZIAŁ 1

PAŃSTWO, JEGO WŁADZE I MECHANIZMY DZIAŁANIA

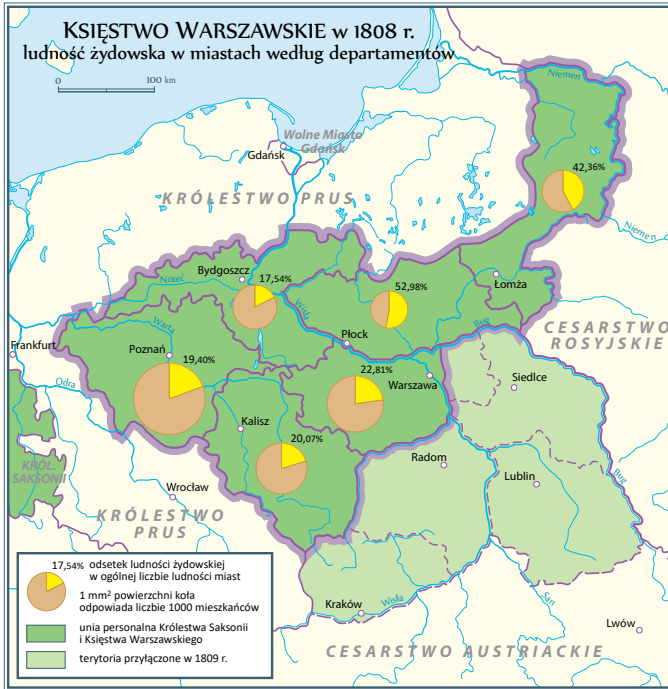
1.1. Zarys historii Księstwa Warszawskiego

Powstanie Księstwa Warszawskiego było jedną z konsekwencji pokonania Prus przez wojska napoleońskiej Francji pod Jeną i Auerstädt w październiku 1806 r. Wraz z wkroczeniem francuskiej armii na ziemie zaboru pruskiego rozpadł się porządek polityczny ustalony w 1795 r. – po ponad dekadzie od upadku Rzeczypospolitej ponownie pojawiła się tzw. kwestia polska¹. Ze względów politycznych i strategicznych Napoleon zdecydował się na przekazanie części zdobytych ziem Polakom. Dotychczasowa władza w tych prowincjach zanikała, zaczęto tworzyć załączki polskiej państwowości w postaci przejściowych władz administracyjnych, sądowych i wojskowych. W styczniu 1807 r. swą działalność rozpoczął tymczasowy rząd – Komisja Rządząca, organizująca naprędce życie zbiorowe według konglomeratu praw polskich, pruskich i francuskich. Terytorium jej podległe nazywano „Polską na królu pruskim zdobytą”². Przyszłość tych ziem była jeszcze niejasna.

Oficjalnie Księstwo powstało w związku z francusko-rosyjskim i francusko-pruskim traktatami pokojowymi, zawartymi w Tylży na początku lipca 1807 r. Państwo to, powołane do życia dzięki Napoleonowi, było mu w pełni podporządkowane. To on wyznaczył granice, nadając konstytucję, określił ustrój i wskazał głowę państwa – króla saskiego, co oznaczało powrót do dawnej unii personalnej z Saksonią. Księstwo nie prowadziło samodzielnej polityki

¹ J.A. Goclon, *Polska na królu pruskim zdobytą. Ustrój, administracja i sądownictwo doby Komisji Rządzącej w 1807 roku*, Wrocław 2002, s. 9.

² Tamże, s. 10; M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Sejmowy” 5, 2007, s. 11–12. Na temat genezy i początków Księstwa istnieje obfita literatura; zob. zwł. M. Handelsman, *Napoleon a Polska*, Warszawa [1914; E. Halicz, *Geneza Księstwa Warszawskiego*, Warszawa 1962; J. Skowronek, *Sprawa polska*, w: *Europa i świat w epoce napoleońskiej*, red. M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1977, s. 338–365; B. Grochulska, *Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1966; J. Czuby, *Księstwo Warszawskie 1807–1815*, Warszawa 2011, s. 57–135.



II. 1. Ludność żydowska Księstwa Warszawskiego zamieszkująca w miastach oraz na wsi według departamentów, 1808;
źródło: Carto Team

zagranicznej i było finansowo zależne od Francji³, ale posiadało pozostałe atrybuty państwa⁴.

Jego terytorium składało się początkowo z ziem drugiego i trzeciego zaboru pruskiego, od których odłączono obwód białostocki (odstąpiony Rosji) oraz Gdańsk (Wolne Miasto pod kontrolą Prus i Saksonii). Obszar ten podzielono na sześć departamentów: bydgoski, kaliski, łomżyński, płocki, poznański i warszawski. Zagrożenie dla istnienia Księstwa nadeszło wiosną 1809 r. wraz z atakiem wojsk austriackich. Przez blisko miesiąc stolica znajdowała się pod okupacją, a członkowie najwyższych władz zostali zmuszeni do ucieczki⁵. Mobilizacja wojsk młodego państwa zakończyła się jednak sukcesem – zdołano odeprzeć atak i przejść do kontrofensywy, zajmując część zaboru austriackiego (ziemie trzeciego zaboru wraz z okręgiem zamojskim). Traktat pokojowy zawarty w październiku 1809 r. w Schönbrunn usankcjonował inkorporację tych obszarów. Formalnie ziemie te – jako cztery nowe departamenty: krakowski, lubelski, radomski i siedlecki – przyłączono dopiero w lutym 1810 r. Proces unifikacji okazał się jednak długotrwały i skomplikowany; nie udało się go ukończyć do końca istnienia państwa⁶.

Księstwo znajdowało się w permanentnym kryzysie finansowym. Już w momencie utworzenia jego deficyt szacowano na ponad 35 mln franków⁷. Źródłem problemów były z jednej strony potężne zobowiązania finansowe wobec Napoleona – tzw. sumy bajońskie⁸, z drugiej zaś potrzeby armii. Zwłaszcza do

³ S. Żółtowski, *Die Finanzen des Herzogtums Warschau (1806–1815)*, t. 2, Poznań 1892, s. 5–6.

⁴ Określenie Księstwa mianem „państwa” bywa uznawane za dyskusyjne. Skoro nie posiadało samodzielności w zakresie polityki zagranicznej, a więc jednego z atrybutów suwerenności, nie spełniało tym samym kryteriów państwowości wyznaczonych przez klasyczną definicję Georga Jellinka. Wydaje się jednak, że użyteczność tej definicji w badaniach historycznych nie ma charakteru uniwersalnego – brak pełnej suwerenności w stosunkach międzynarodowych cechował na przestrzeni wieków wiele organizmów, które mimo wszystko określano terminem „państwo”. Drugim, ważniejszym argumentem jest szerokie stosowanie tego pojęcia w epoce. Terminem tym posługują się również najlepsi znawcy zagadnień ustrojowych Księstwa; zob. np. M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 12; tenże, *Powstanie i ustrój Księstwa Warszawskiego (1807–1815)*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio F*” 62, 2007, s. 10. Wyczerpująco istotę zależności Księstwa od Francji i od Saksonii omówił W. Sobociński (tenże, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964 (Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu, t. 70, z. 1), s. 96–109), również nie rezygnując z terminu „państwo”.

⁵ M. Rostworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego. Przyczynki do dziejów ich organizacji*, Kraków 1911, s. 35–36.

⁶ Na temat wojny 1809 r. zob. J. Skowronek, *Książę Józef Poniatowski*, Wrocław 1984, s. 157–187; o unifikacji zob. P.M. Pilarczyk, *Początki instytucji budżetu państwa w Polsce*, Poznań 2014, s. 152, 156.

⁷ J. Willaume, *Fryderyk August jako książę warszawski (1807–1815)*, Poznań 1939, s. 76; H. Konic, *Trybun ludowy za czasów Księstwa Warszawskiego, w: Prawda. Książka zbiorowa dla uczczenia dwudziestopięcioletniej działalności Aleksandra Świętochowskiego*, Lwów 1899, s. 214–215.

⁸ Na ten temat zob. A. Eisenbach, D. Rzepniewska, *Zadłużenie własności ziemskiej w okresie 1795–1806. Dłużnicy i wierzyciele sum bajońskich*, w: *Spoleczeństwo polskie XVIII i XIX wieku. Studia o uwarstwieniu i ruchliwości społecznej*, t. 4, red. W. Kula, J. Leskiewiczowa, Warszawa 1970,

tych drugich przywiązywano wielką wagę, na terenie Księstwa stacjonowały nie tylko wojska polskie, ale i francuskie, a kilkuletnie istnienie tego państwa „to głównie czas wojen lub przygotowań do nich”⁹. Ponad połowę wszystkich dochodów przeznaczano na cele wojskowe¹⁰, ale mimo to zdarzało się, że ze względu na brak środków wstrzymywano wypłatę żołdu i brakowało pieniędzy na uzbrojenie, nie mówiąc już o umundurowaniu dla wszystkich żołnierzy. Ogromny wysiłek zbrojny miał rujnujący wpływ na kondycję finansową nowo utworzonego państwa, w którym potrzeb było znacznie więcej, zwłaszcza że większość struktur budowano od podstaw, według napoleońskiego modelu. Znaczne obciążenia fiskalne, stałe rekwizycje towarów na rzecz wojska oraz wojny i przygotowanie do nich destabilizowały sytuację wewnętrzną i zubażały mieszkańców. Stałe powracał problem niedoboru podstawowych produktów – żywnościowych, choć nie tylko – oraz zagrożenie spekulacją cenami. Blokada kontynentalna ograniczyła rynek zbytu dla rolnictwa, ale ceny rynkowe pozostawały wysokie, zdarzało się, że część ludności przymierała głodem¹¹.

Jeśli chodzi o demografię Księstwa, to badacz jest w stosunkowo dobrej sytuacji – w okresie tym sporządzono trzy spisy ludnościowe (w 1808, 1810 i 1812), z których pierwsze dwa ukończono. Nieocenioną pomocą są ich analizy przeprowadzone przez Henryka Grossmana¹². Pierwszy ze spisów wykazał, że państwo ma 2 mln 39 tys. mieszkańców. Gęstość zaludnienia była niewielka i ponad trzy czwarte ludności zamieszkiwała na wsiach. Według oficjalnych danych wyznawcy judaizmu stanowili blisko 10% ogółu (ok. 205 tys. osób). Tradycyjnie większość (ok. 64%) żyła w miastach, gdzie stanowiła ok. 28% ludności. Pozostali, a więc ok. 36% (co i tak jest wysokim odsetkiem) mieszkali na wsiach, stanowiąc zaledwie 4,8% tamtejszej populacji. Grossman dowodził niedokładności spisu i opierając się na późniejszych danych, szacował, że ogólna liczba ludności wynosiła raczej ok. 2,6 mln¹³. Kolejny spis, przeprowadzony już po rozszerzeniu terytorium, wykazał, że Księstwo liczy ok. 4 mln 300 tys. mieszkańców, w tym 300 tys. Żydów, czyli ok. 7%¹⁴. Największy odsetek stanowili

passim; W. Morawski, *Dzieje gospodarcze Polski*, Warszawa 2010, s. 91–92; J. Czuby, *Księstwo Warszawskie...*, s. 297–298.

⁹ P.M. Pilarczyk, *Początki instytucji budżetu...*, s. 121.

¹⁰ W. Morawski, *Dzieje gospodarcze Polski...*, s. 91.

¹¹ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 18–19.

¹² H. Grossman, *Struktura społeczna i gospodarcza Księstwa Warszawskiego na podstawie spisów ludności 1808 i 1810 r.*, Warszawa 1925 (nadb. z: „Kwartalnik Statystyczny” 2), s. 10–17, 41–43. Zob. też porównanie jego ustaleń z danymi zebranymi przez R. Mahlera; tenże, *Żydzi w dawnej Polsce w świetle liczb. Struktura demograficzna i społeczno-ekonomiczna Żydów w Koronie w XVIII wieku*, „Przeszłość Demograficzna Polski” 1, 1967, s. 152–154, 163–178; tenże, *Jidn in amolikn Pojln in licht fun cifern*, Warszawa 1958.

¹³ H. Grossman, *Struktura społeczna i gospodarcza...*, s. 18–19, 21, 23–26, 44–45, 49.

¹⁴ Ogółem miało to być to 4 334 295 osób, w tym 300 280 wyznawców judaizmu. Z tego w nowych departamentach zamieszkiwało ogółem 1 572 696 osób, w tym 112 001 Żydów; tamże, s. 44, 46, 49. Z kolei zgodnie z ustaleniami władz podatkowych w 1811 r. w dziesięciu departamentach żyło 59 674 rodzin żydowskich; F. Zimmerspitz, *Podatek „koszerne” i jego*

w departamentach łomżyńskim, siedleckim (po 8%) i warszawskim (7%), a najmniejszy – w departamencie bydgoskim (4%)¹⁵.

Silne powiązanie Księstwa Warszawskiego z osobą jego twórcy stało się przyczyną upadku – podobnie jak kilka innych państw systemu napoleońskiego, istniało ono zaledwie kilka lat. Jeszcze wiosną 1812 r. nastąpiło ogromne uniesienie patriotyczne, gdy spodziewano się, że wraz ze zwycięstwem Napoleona nad Rosją odbudowana zostanie Rzeczpospolita w dawnych granicach. W euforii, po zwołaniu sejmu nadzwyczajnego, podjęto wiele niezgodnych z konstytucją działań i w ten sposób zakończył się tzw. okres konstytucyjny. Przy sejmie zawiązała się Konfederacja Generalna Królestwa Polskiego, która była organem nieznanym obowiązującej ustawie zasadniczej i zaczerpniętym z tradycji przedrozbiorowej; zapowiadano liczne zmiany, odżyły głosy za przywróceniem Konstytucji 3 maja¹⁶. Gdy zaczęła się wojna, euforia minęła – ludność cywilna, dręczona „najazdami kozackimi, rabunkami wojsk wrogich i sprzymierzonych, znacznymi świadczeniami na rzecz państwa własnego”, upadała na duchu¹⁷. Klęska Napoleona w Rosji na początku kolejnego roku oznaczała faktyczny upadek państwa w dotychczasowym kształcie, w lutym 1813 r. rząd opuścił Warszawę. Wraz z wkroczeniem wojsk rosyjskich w kolejnym miesiącu utworzono pod ich egidą rząd – Radę Najwyższą Tymczasową, która przejęła pieczę nad ogółem spraw państwowych¹⁸. Formalny i definitywny kres istnienia państwa nastąpił na skutek postanowień kongresu wiedeńskiego w maju 1815 r., gdy z większości ziem Księstwa utworzono Królestwo Polskie.

1.2. Władze Księstwa Warszawskiego – czyli kto?

Zanim doszło do oficjalnego utworzenia państwa, władzę nad całością spraw publicznych sprawował od stycznia 1807 r. tymczasowy rząd (Komisja Rządząca).

dzierżawcy w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim (1809–1862), Warszawa [b.d.w.] (mps pracy magisterskiej, Uniwersytet Warszawski, przechowywana w AŻIH, Prace magisterskie przed 1939, 117/48), s. 12. Dane dla 1812 r. podaje np. *Statystyka departamentu bydgoskiego ułożona w miesiącu kwietniu 1812 roku*, wyd. M. Kallas, J. Wójciak, Warszawa 1972.

¹⁵ H. Grossman, *Struktura społeczna i gospodarcza...*, s. 46.

¹⁶ M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1965 s. 12, 14; tenże, *Materiały do badań nad dziejami myśli politycznej w Księstwie Warszawskim*, w: *Studia z dziejów polskiej myśli politycznej*, t. 4, Toruń 1992, s. 63–70, s. 70; tenże, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 13, 15; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 25; J. Willaume, *Fryderyk August...*, s. 295–299; M. Mycielski, „Miasto ma mieszkańców, wieś obywateli”. *Kajetana Koźmiana koncepcje wspólnoty politycznej (do 1830 roku)*, Wrocław 2004, s. 83.

¹⁷ J. Willaume, *Fryderyk August...*, s. 302–303.

¹⁸ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 25–26. O dalszych losach rządu zob. interesujący artykuł: H. Chudzio, *Rozterki władzy. Rząd Księstwa Warszawskiego w Galicji*, w: *Galicja w Księstwie Warszawskim: 200 rocznica*, red. H.W. Żaliński, H. Chudzio, Kraków 2009, s. 34–73. Na temat okresu przejściowego zob. szeroko: J. Przygodzki, *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813–1815. Organizacja i działalność*, Wrocław 2002, *passim*.

Ustrój właściwy określił Napoleon w konstytucji nadanej 22 lipca 1807 r. Na czele Księstwa postawił on króla Saksonii, Fryderyka Augusta, nad Wisłą noszącego tytuł księcia warszawskiego¹⁹. Pod względem ustrojowym była to ograniczona monarchia konstytucyjna²⁰.

Pod pojęciem władz Księstwa w niniejszej pracy rozumiane będą centralne organy (Komisja Rządząca, Rada Stanu, Rada Ministrów i monarcha) oraz podporządkowane im władze wykonawcze na szczeblu departamentu (prefekci), powiatu (podprefekci) i miasta (prezydenci, burmistrzowie). Władza sądownicza, z uwagi na poważne zniszczenie akt sądowych, uwzględniona będzie w pracy jedynie w bardzo skromnym stopniu. Wymiar sprawiedliwości wykonywały w Księstwie niezależne sądy zorganizowane według zupełnie nowych, napoleońskich zasad, z drobnym uwzględnieniem lokalnych tradycji. Struktura sądownictwa była trójstopniowa (sądy pokoju w każdym powiecie, trybunały cywilne w stolicach departamentu oraz Sąd Apelacyjny; utworzono również Sąd Kasacyjny składający się z członków Rady Stanu)²¹. Z uwagi na niewielki zasób źródeł dokumentujących działalność organów kolegialnych zawierających w sobie załączki samorządności (rady departamentowe, powiatowe i municypalne/miejskie) również one pojawiają się na kartach pracy sporadycznie.

Poza zainteresowaniem pozostanie natomiast sejm, w porównaniu z okresem staropolskim mający znaczenie marginalne. Wobec silnej centralizacji jego rola polityczna była niewielka, nastąpiło odwrócenie w porównaniu z Konstytucją 3 maja, w której to legislatywa wyraźnie dominowała nad egzekutywą²². Sejm pozbawiony był kontroli nad rządem czy inicjatywy ustawodawczej, a jego rola w procesie legislacyjnym w zasadzie ograniczała się do stanowienia podatków. Formalnie mógł też wprowadzać zmiany w prawie cywilnym i karnym, ale w praktyce poważniejsze modyfikacje w tym zakresie nie zaszły²³. Sejm składał się z dwóch izb: senatu i izby poselskiej, w trybie zwyczajnym zwoływany miał być co dwa lata, nie dłużej niż na 15 dni. Do ukonstytuowania sejmu w tej procedurze doszło jedynie dwukrotnie (w marcu 1809 i grudniu 1811 r.), w czerwcu 1812 r. zwołano wspomnianą sesję nadzwyczajną.

¹⁹ W praktyce – i późniejszej historiografii – także w odniesieniu do Księstwa określano go mianem króla i taki tytuł będzie też używany w niniejszej pracy.

²⁰ M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 16.

²¹ Zob. *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 123–128; A. Rosner, *Stare i nowe w organizacji i działalności sądów pokoju w Księstwie Warszawskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 46, 1994, nr 1–2, s. 69–76.

²² M. Kallas, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 16.

²³ Na temat senatu zob. też W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 121–122; M. Getka-Kenig, *Ojcowie „wskrzeszonych” ojczyzny. Senat w rzeczywistości społeczno-politycznej Księstwa Warszawskiego*, Warszawa 2013. O specyfice ustrojowej państwa zob. też cenną analizę: J. Stanley, *The Adaptation of the Napoleonic Political Structure in the Duchy of Warsaw (1807–1813)*, „Canadian Slavonic Papers” 31, 1989, nr 2, s. 128–145.

1.2.1. Władze centralne

1.2.1.1. Komisja Rządząca i dyrektoriat

Pierwszym organem centralnym, który zarządzał terytorium „na królu pruskim zdobytym”, była wspomniana Komisja Rządząca. Pełniła ona jednocześnie funkcje ustawodawcze i wykonawcze. Rozpoczęła swoją działalność 14 stycznia 1807 r. W jej skład wchodził: Piotr Bieliński, Ksawery Działyński, Ludwik Gutakowski, Stanisław Kostka Potocki, Walenty Sobolewski, Józef Wybicki; prezesem został zasłużony i wiekowy Stanisław Małachowski, a sekretarzem – Jan Paweł Łuszczewski. Ponadto, wzorem francuskim, powołano dyrektoriat składający się z pięciu ministrów (dyrektorów), odpowiedzialnych za sprawy: wojska (Józef Poniatowski), sprawiedliwości (Feliks Łubieński), spraw wewnętrznych (Stanisław Breza), skarbu (Tadeusz Dembowski) i policji (Aleksander Potocki). Te polityczno-administracyjne struktury powołano tymczasowo, do czasu zawarcia pokoju, a więc rozstrzygnięcia kwestii istnienia państwa polskiego²⁴. Cechą łączącą członków Komisji Rządzącej i dyrektoriatu była przynależność do dawnej elity Rzeczypospolitej oraz – wyłączywszy Józefa Poniatowskiego i Aleksandra Potockiego – udział w obradach Sejmu Wielkiego. Wielu było członkami deputacji witającej Napoleona i to również odegrało rolę w ich nominacji.

Komisja zarządzała ogółem spraw publicznych, by zapewnić porządek i podatki niezbędne dla francuskiej armii. Prowadziła intensywne prace legislacyjne²⁵. W części nawiązywały one do rozwiązań staropolskich, a sami członkowie Komisji mieli wielką nadzieję na przywrócenie Konstytucji 3 maja i z taką myślą zabrali ze sobą wypożyczony z Warszawy egzemplarz tej ustawy, gdy w lipcu 1807 r. wyruszyli do Drezna na spotkanie z Napoleonem. Zignorowanie tych oczekiwań i nadanie zupełnie innej konstytucji – przypominającej te z innych państw systemu napoleońskiego – osłabiło entuzjazm i poczucie pewności członków Komisji, jeszcze przez ponad dwa miesiące sprawowała ona władzę, już w imieniu saskiego króla. Wraz z jej rozwiązaniem i powołaniem nowego rządu w październiku 1807 r. rozpoczął się konstytucyjny okres Księstwa²⁶.

1.2.1.2. Monarcha

Wybór głowy państwa był wynikiem decyzji Napoleona. Mimo tego król miał znacznie rozleglejsze uprawnienia niż jego poprzednicy u schyłku Rzeczypospolitej – powierzono mu całość władzy wykonawczej. To on powoływał i odwoływał ministrów oraz urzędników administracji terenowej. Funkcje rządowe w jego imieniu pełniła Rada Stanu; wszelkie projektowane przez nią akty prawne wymagały

²⁴ J.A. Goclon, *Polska na królu pruskim zdobyta...*, s. 9; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 17.

²⁵ Zob. MDKR, *passim*.

²⁶ M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego...*, s. 24.

Il. 2. *Fryderyk August* (aut. Marcello Bacciarelli), 1808–1809

Fryderyk August, pełniący funkcję monarchy Księstwa Warszawskiego, odgrywał rolę w kształtowaniu polityki żydowskiej tego państwa. Choć w praktyce nie był inicjatorem projektów ustawodawczych czy rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, czasami zajmował inne stanowisko niż jego ministrowie i przypominał im o konieczności przestrzegania ogólnych ram konstytucyjnych. Nie ograniczał się zatem do podpisywania przesyłanych mu dokumentów, ale niekiedy odsyłał projekty do poprawy, np. w celu usunięcia z nich fragmentów zbyt wyraźnie piętnujących Żydów, jak w przypadku szkicu dekretu odsuwającego tę grupę od produkcji alkoholu i obrotu nim.

Źródło ilustracji: Wikimedia Commons, domena publiczna



jego zgody. Posiadał wyłączną inicjatywę ustawodawczą, wydawał przepisy z zakresu prawa państwowego i administracyjnego, uzupełniając w ten sposób konstytucję²⁷. Dysponował ponadto uprawnieniami z zakresu wymiaru sprawiedliwości – w jego imieniu wydawano wyroki, przysługiwało mu prawo łaski; to on mianował sędziów i prokuratorów. W wyłącznej gestii króla było prowadzenie polityki zagranicznej²⁸.

1.2.1.3. Rada Ministrów, Rada Stanu i rezydenci

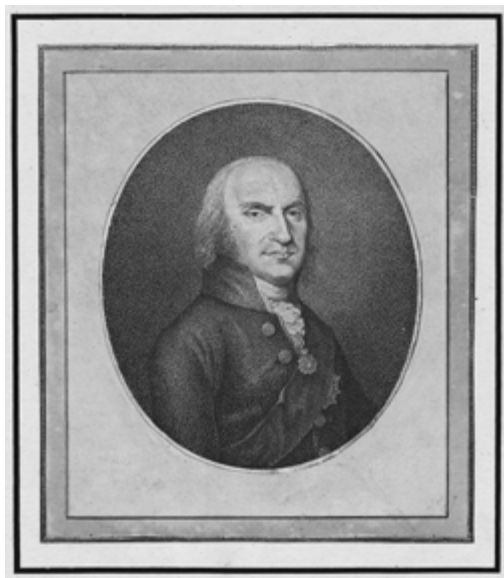
W Księstwie Warszawskim, w odróżnieniu od innych państw systemu napoleońskiego, istniały aż dwa kluczowe dla polityki wewnętrznej organy o podobnej nazwie – Rada Ministrów i Rada Stanu; ta pierwsza funkcjonowała tylko nad Wisłą. Kompetencje obu organów nakładały się na siebie²⁹. Pod względem personalnym organy te w znacznym stopniu stanowiły kontynuację Komisji Rządzącej.

W skład Rady Ministrów wchodził jej prezes (Stanisław Małachowski, zastąpiony przez Ludwika Gutakowskiego, a później Stanisława Kostkę Potockiego) oraz sześciu ministrów: sprawiedliwości (Felix Łubieński), spraw wewnętrznych

²⁷ Wydawane przez niego akty prawne – dekryty – funkcjonowały pod różnymi nazwami (ustawy, reskrypty, rozkazy, uchwały); szerzej zob. W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 110; A. Bereza, *Pozycja monarchy w Księstwie Warszawskim*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 18, 2012, s. 12, 14, 16; W.M. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, *Wstęp*, w: UKW, t. 1, s. V.

²⁸ A. Bereza, *Pozycja monarchy...*, s. 17, 19; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 109.

²⁹ M. Krzymkowski, *Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2011, s. 50–55; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 113–114.



II. 3. *Felix Pomian hrabia Łubieński* (aut. Jan Ligber; aut. wzoru: Kazimierz Wojnarowski), 1810

Feliks Łubieński pełnił funkcję ministra sprawiedliwości w rządzie Księstwa Warszawskiego. Był jednym z dwóch najważniejszych twórców polityki żydowskiej. Wpływ na jego koncepcje w tym zakresie odgrywało poczucie lojalności wobec nowego porządku prawnego i dążenie do unowocześnienia państwa. Jednocześnie elementem jego światopoglądu były też wyobrażenia społeczne, w których wyrażał pod koniec XVIII w. Ich integralnym składnikiem były niechętnie Żydom stereotypy i one również oddziaływały na jego politykę wobec tej grupy.

Źródło ilustracji: Biblioteka Narodowa, repozytorium: 537919, domena publiczna

(Jan Paweł Łuszczewski, następnie Tadeusz Mostowski), przychodów i skarbu (Tadeusz Dembowski, Jan Węgleński, Tadeusz Matuszewicz), wojny (Józef Poniatowski), policji (Aleksander Potocki, Ignacy Sobolewski) oraz przebywający na stałe przy królu minister sekretarz stanu, pośredniczący między monarchą i władzami krajowymi (Stanisław Breza). Zadaniem Rady Ministrów było rozpatrywanie spraw przekraczających kompetencje jednego ministerium i przedstawianie ich królowi, a także rozpatrywanie uwag dotyczących uchyleń administracji, podań do ministrów skierowanych przez osoby prywatne czy wątpliwości co do interpretacji przepisów. W okresie konstytucyjnym Rada Ministrów pełniła jedynie ograniczone funkcje wykonawcze, jej znaczenie wzrosło, gdy w maju 1812 r., w związku z wojną i koniecznością szybszego podejmowania decyzji, król przekazał jej większość swych uprawnień³⁰.

Więcej uwagi należy się Radzie Stanu, o której w niniejszej pracy będzie stała mowa. Początkowo należeli do niej wyłącznie ministrowie, przez co jej skład był identyczny z Radą Ministrów, a kompetencje obu organów się zazębiały. Jedyna różnica polegała na istnieniu w Radzie Stanu personelu pomocniczego (referendarzy). Z czasem jednakże rozdzielono posiedzenia i protokoły tychże obu organów, a następnie – wobec ogromu prac – poszerzono skład Rady Stanu o radców stanu³¹. Zadaniem zarówno referendarzy, jak i radców było

³⁰ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 112; A. Bereza, *Pozycja monarchy...*, s. 13; M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej...*, s. 14.

³¹ M. Krzymkowski, *Rada Stanu...*, s. 51–52. Początkowo radcami stanu byli: Michał Kochanowski, Aleksander Linowski, Walenty Rzętkowski, Ignacy Sobolewski, Jan Węgleński, ks. Jan Paweł Woronicz. Po powiększeniu państwa dołączyli: Marcin Badeni, Franciszek Grabowski,

II. 4. *Portret Jana Pawła Łuszczewskiego* (aut. Marcello Bacciarelli), 1809–1811

Jan Paweł Łuszczewski był ministrem spraw wewnętrznych w rządzie Księstwa Warszawskiego i drugim głównym decydem w polityce żydowskiej. Kierował się z reguły nie tylko uprzedzeniami antyżydowskimi, ale również pragmatyzmem. Jednym z najbardziej czytelnym tego przejawów było jego usilne dążenie do przeforsowania dekretu umożliwiającego Żydom zakup nieruchomości w miastach. Nadrzędnym celem było w tym wypadku dążenie do poprawy kondycji miast i wzmocnienia rynku nieruchomości poprzez zwiększenie liczby potencjalnych nabywców.

Źródło ilustracji: Muzeum Warszawy, sygn. MHW 1973



wspieranie ministrów w redagowaniu projektów przepisów oraz wyjaśnianiu wątpliwości natury prawnej. Tym, co różniło oba stanowiska, był niższy status referendarzy – choć wymagano od nich fachowości w zakresie prawa, finansów i administracji, formalnie nie byli członkami Rady Stanu³². Znacznie ważniejsi byli dysponujący prawem głosu radcy, oficjalnie współkształtowali więc politykę rządową. Nawet przed powołaniem dodatkowych radców stanu, mimo równej liczby ich oraz ministrów, to właśnie radcy zdominowali Radę Stanu. Powodem był fakt, że jeden z ministrów na stałe przebywał w Dreźnie oraz to, iż radcy stanu – wobec mniejszego zakresu obowiązków – rzadziej niż ministrowie opuszczali posiedzenia³³, mieli więc przewagę w postaci lepszego rozeznania w aktualnych pracach.

Rada Stanu w praktyce przez większość czasu pełniła funkcję rządu, zresztą konkurując „z innym swoim wcieleniem organizacyjno-prawnym – Radą Ministrów”³⁴. Podczas posiedzeń, odbywających się codziennie lub – zazwyczaj – co kilka dni, omawiano sprawy publiczne, zlecano ministrom lub referendarzom opracowanie projektów dekretów, które po akceptacji przesyłano do Dreznna do podpisania przez króla. Wśród kompetencji Rady było także rozstrzyganie sporów administracyjnych (tzn. zwłaszcza konfliktów majątkowych między jednostką i państwem) oraz jurysdykcyjnych (tzn. tarć kompetencyjnych między

Józef Łuba, Tadeusz Matuszewicz, Stanisław Staszic, Franciszek Taczanowski, Józef Wielhorski; szeroko zob. tamże, s. 60–70.

³² Tamże, s. 66, 70–78, 122.

³³ Tamże, s. 66.

³⁴ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa...*, s. 114.