

MARIAN KALLAS (Toruń)

Podział administracyjny Księstwa Warszawskiego (1806 - 1815)

1. Podział administracyjny części „popruskiej”. 2. Podział administracyjny części „pogalicyjskiej”. 3. Podsumowanie.

1. Przedstawiając zmiany w podziałach administracyjnych Księstwa Warszawskiego, mało dotąd badanych¹, wskazuje się głównie na ich genezę, charakter i trwałość. Odnosi się to zwłaszcza do części „popruskiej” Księstwa Warszawskiego. Przy omawianiu organizacji polityczno-administracyjnej części „pogalicyjskiej” szczegółowiej prześledzono sposób dokonania podziału administracyjnego. Interesujące byłoby scharakteryzowanie postulowanych koncepcji ostatecznego podziału administracyjnego w latach 1807 - 1815, będących okresem znacznego ożywienia polskiej myśli administracyjnej, co powinno jednak być przedmiotem odrębnego ujęcia. W opracowaniu ograniczono się do podziałów utworzonych dla potrzeb administracji „podstawowej” i dlatego pominięto liczne podziały specjalne, jak i strukturę organów administracyjnych.

W rozwoju podziałów terytorialno-administracyjnych schyłek XVIII i początek następnego stulecia stanowiły moment przełomowy. Podczas Wielkiej Rewolucji Francuskiej naruszono wywodzący się ze średniowiecznych stosunków podział administracyjny. Został on gruntownie zmienio-

¹ Do wyjątków należą studia: J. Reder, *Podziały administracyjne małopolskich ziem Księstwa Warszawskiego*, Annales UMCS, sectio G, t. 20, 1973, nr 11, s. 221 - 246; W. Ćwik, J. Reder, *Lubelszczyzna, Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz* (w druku); zob. też J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1793 - 1806. Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1957, s. 127 i n., 297 i n.; tenże, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Nowowschodnie 1795 - 1806*, Poznań 1963, s. 177 i n.; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 138 - 141; tenże, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 35 - 37; T. Mencil, *Galicja Zachodnia 1795 - 1809*, Lublin 1976, s. 295 - 316; por. B. Leśnodorski, *Podziały terytorialne w perspektywie historycznej i współczesnej — tezy referatu*, w: *II Sympozjum historii administracji. Podziały terytorialno-administracyjne*, Warszawa—Lublin 1976, s. 1 - 3.

ny przez Konstytuante. Po długich i burzliwych dyskusjach aktem z 15 II 1790 r. w miejsce dotychczasowych prowincji wprowadzono 83 stosunkowo niewielkich departamentów. Zachowując w części dotychczasowe granice ustalono zarazem całkowicie nowe nazewnictwo uwzględniające cechy fizjograficzne terenu². W innych państwach nie przeprowadzono tak gwałtownie zmian w podziale administracyjnym. Wydarzenia we Francji przyspieszyły jednak tempo przemian polityczno-administracyjnych w części Europy, m. in. w Polsce w okresie napoleońskim.

Poprzedziły je zmiany podziału administracyjnego dokonane na kilka lat przed ostatnim rozbiorem Polski. Wówczas, a zwłaszcza w dobie obrad Sejmu Wielkiego, podjęto próby realizacji postulatów przemian ustrojowych. Modyfikacji dotychczasowego podziału administracyjnego dokonano w ustawie z 2 XI 1791 r.³ Akt ten dzielił pozostałe po pierwszym rozbiore terytorium państwa polskiego na trzy prowincje obejmujące 30 województw (małopolska 10, litewska 9 i wielkopolska 11), a te na ziemie i powiaty. Późniejsze projekty, w tym i z okresu konfederacji targowickiej będące w części odbiciem wzorów rosyjskich, uwzględniła częściowo ustawa sejmu grodzieńskiego z 23 XI 1783 r.⁴ Na jej podstawie prowincja polska liczyła 10, a litewska 8 województw, z których każde obejmowało trzy ziemie równe pod względem obszaru i liczby mieszkańców. Wiązało się to przede wszystkim z potrzebą wprowadzenia z każdego województwa równej liczby reprezentantów do sejmu⁵. W istocie do chwili upadku państwowości polskiej w 1795 r. utrzymał się podział stanowiący mozaikę różnorodnych jednostek administracyjnych, których granice w większości kształtowały się w ciągu minionych stuleci. W czasie, gdy w Rzeczypospolitej przeprowadzano umiarkowane reformy na ziemiach polskich zagarniętych podczas pierwszego rozbioru, rządy zaborcze odrzuciły dotychczasowy polski podział administracyjny wprowadzając w jego miejsce całkowicie obce rozwiązania (łącznie z nazewnictwem). Zaborcy przez narzucenie swego podziału administracyjnego przerwali gwałtownie proces narodowych przemian ustrojowych. Istota poczynań zaborców w formowaniu ustroju administracyjnego a zatem i podziału administracyjnego odbiegała całkowicie od stosunków francuskich. Lecz już w kilkanaście lat po trzecim rozbiore większość ziem polskich zaboru pruskiego (o powierzchni ok. 142 000 km z ponad 2,5 milionową ludnością) znalazła się w sferze

² J. Godechot, *Les institutions de la France sous la révolution et l'empire*, wyd. 9, Paris 1968, s. 91 - 99; H. Izdebski, *Problemy decentralizacji administracji we Francji w XIX w.*, CPH, t. 28, 1976, z. 1, s. 169 - 170.

³ Volumina Legum, t. IX, Kraków 1889 (cyt. dalej VL), s. 326 - 338; B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 334 - 335.

⁴ VL, t. X, wyd. Z. Kaczmarczyk przy współudziale J. Matuszewskiego, M. Szczanieckiego i J. Wąsickiego, Poznań 1952, s. 309 - 310, 316 - 319; J. Wąsicki, *Konfederacja targowicka i ostatni sejm Rzeczypospolitej z 1793 roku*. Studium historyczno-prawne, Poznań 1952, s. 125 - 127.

⁵ J. Wąsicki, o. c., s. 126 - 127.

wpływów i zależności od Francji napoleońskiej. Nie dotyczyło to jednak wcześniej ukształtowanego podziału administracyjnego, który zdołał przetrwać wstrząsy burzliwych czasów napoleońskich.

Z ziem zagarniętych przez Prusy w pierwszym rozbiórze (częściowo w drodze uposażenia granicznych) utworzono prowincję Prusy Zachodnie obejmujące od 1775 r. tzw. okręg nadnotecki. Teren całej prowincji podlegał Kamerze Wojennej i Domen w Kwidzynie. Później powołano częściowo od niej zależną lokalną Deputację Kameralną w Bydgoszczy (od 1775 r.). Prowincja dzieliła się obok inspekcji podatkowych (powiatów miejskich) na 11 powiatów (w tym chełmiński i michałowski), a w skład okręgu nadnoteckiego wchodziły powiaty: kamieński, wałecki, bydgoski i inowrocławski⁶. Z zajętych w 1793 r. ziem polskich (po wcieleniu Gdańska i Torunia z ich posiadłościami do Prus Zachodnich) utworzono prowincję Prusy Południowe, obejmującą początkowo departament poznański liczący 17 powiatów i piotrkowski składający się z 27 powiatów, obok których powołano inspekcje podatkowe. Stan ten uległ zmianie po trzecim rozbiórze Polski, kiedy to do Prus Południowych przyłączono część Mazowsza z Warszawą, która stała się stolicą prowincji, opierającej swe granice na lewym brzegu Wisły. Równocześnie odłączono od niej dawne województwo płockie i ziemię dobrzyńską zajęte w 1793 r., leżące na prawym brzegu Wisły. Nadto część dawnego województwa krakowskiego obejmującą powiaty: pilecki (siewierski) i lelowski włączono pod względem administracyjnych do Śląska jako tzw. Nowy Śląsk⁷. Prusy Południowe w granicach ustalonych z 1795 r. zostały podzielone na departament poznański liczący nadal 17 powiatów oraz departament kaliski z 11 i warszawski z 10 powiatami⁸. Na terenach zajętych w 1795 r. zachowano na okres roku dotychczasowy ustrój i administrację. Prowincję tę od 1797 r. nazywano Prusami Nowowschodnimi, obejmującymi departament białostocki z 10 i płocki z 6 powiatami, a stojącym na ich czele landratom podporządkowano, w odróżnieniu od innych prowincji, miasta. Przy wytyczaniu granic powiatów oparto się na istniejącym w czasach polskich podziale na parafie. Zmierzano do tworzenia powiatów w miarę możliwości o równej wielkości. W rzeczywistości część z nich była zbyt rozległa i ludna. Ostateczne określenie granic departamentów i powiatów w Prusach Nowowschodnich nastąpiło w 1799 r.⁹ Wynika z tego, iż ustalenie wewnętrznego podziału prowincji o obco brzmiących dla Polaków nazwach Prus Południowych i Nowowschodnich¹⁰ zajęło władzom pruskim sześć lat.

⁶ A. Wojtkowski, *Zabór pruski (do Kongresu Wiedeńskiego)*, odb. z *Roczników Historycznych*, R. 3, 1927, s. 217 - 220.

⁷ J. Roder, *Podziały administracyjne*, s. 222 - 223, 227.

⁸ J. Wąsicki, *Prusy Południowe*, s. 114 - 115, 130 - 131, 297 - 298.

⁹ J. Wąsicki, *Prusy Nowowschodnie*, s. 36, 38 - 44, 176 - 178, 180 - 181, 183 - 184, 214.

¹⁰ K. Ślaski, *Nazwy Pomorza i Prus w okresie od 1772 - 1919*, w: *Historia Pomorza*, t. I, cz. 1, wyd. 2, Poznań 1972, s. 41 - 43.

Pierwsze zmiany w tym podziale nastąpiły w warunkach całkowitej zmiennej sytuacji politycznej w trakcie kampanii pruskiej 1806/1807 r.

Rozpoczęta przez Prusy w 1806 r. wojna doprowadziła do podniesienia przez Napoleona „sprawy polskiej” traktowanej początkowo jako środek nacisku w rokowaniach pokojowych. W rzeczywistości wywołane z inspiracji Napoleona wystąpienie ludności polskiej w Wielkopolsce w listopadzie 1806 r.¹¹ pod przewodnictwem gen. J. H. Dąbrowskiego i J. Wybickiego przerodziło się w ruch narodowowyzwoleńczy. Odtąd większość społeczeństwa słusznie związała się z orientacją francuską, licząc na odbudowanie państwowości polskiej, co wymagało wielkiego wysiłku zbrojnego ze strony narodu. Formowanie polskiej siły zbrojnej oraz zapewnienie środków utrzymania dla wojsk napoleońskich było najpilniejszym i zarazem niezwykle trudnym zadaniem dla aparatu administracyjnego. Zdecydowało to o utrzymaniu pruskiej administracji (poddanej kontroli Polaków) mimo dążeń J. Wybickiego do całkowitego odrzucenia ustroju pruskiego. Wraz z przesuwaniem się działań wojennych na wschód poszerzało się terytorium wyzwolone spod władzy okupanta pruskiego. Z konieczności przywódcy powstania wielkopolskiego zdecydowali się na utrzymanie zasadniczo bez zmian dotychczasowego podziału administracyjnego, choć nawiązywano w nazewnictwie do stosunków polskich (komisje wojewódzkie). Zajęcie przez wojska napoleońskie części Prus Zachodnich stwarzało szansę zorganizowania tam polskiej administracji i siły zbrojnej, co było najważniejszym zadaniem wysłannika H. Dąbrowskiego, którym został gen. Amilkar Kosiński. Fryderyk Skórzewski zreorganizował w końcu listopada 1806 r. organy administracyjne w Bydgoszczy, uniezależniając je od władz w Kwidzynie i zarazem podporządkowując im część Prus Zachodnich leżących na lewym brzegu Wisły (wraz z powiatem chojnickim), noszących odtąd — nie znaną w czasach pruskich — nazwę departamentu bydgoskiego¹². Dalsze modyfikacje podziałów terytorialno-administracyjnych nastąpiły z początkiem 1807 r.

Przebieg kampanii wojennej sprzyjał wysuwaniu propozycji wskazujących na potrzebę powołania naczelnych władz krajowych. Do scentralizowania administracji na ziemiach polskich dążył również Napoleon, licząc w głównej mierze na odpowiednie zaopatrzenie wojsk w warunkach przedłużających się działań. Utworzoną na mocy dekretu Napoleona z 14 I 1807 r. Komisję Rządzącą (*Commission de Gouvernement*) ludność polska traktowała jako rząd tymczasowy dla ogółu ziem zaboru pruskiego. Powołanie Komisji Rządzącej było przejawem stabilizacji polityczno-administracyjnej. Samodzielność działania tego organu w praktyce ograniczała się do spraw wewnętrznego urzędu kraju, którego terytorium

¹¹ J. Wąsicki, *Powstanie 1806 roku w Wielkopolsce*, Poznań 1958.

¹² J. Willaume, *Amilkar Kosiński w Bydgoszczy 1806 - 1807*, *Zapiski TNT*, R. 8, 1931, s. 211 - 212, 217.

obejmowało Prusy Południowe, Nowowschodnie wraz z częścią Prus Zachodnich¹³.

Jednym z najważniejszych aktów prawnych dotyczących podziału administracyjnego ziem polskich zaboru pruskiego był dekret z 14 I 1807 r. postanawiający w art. 7, iż: „Podział teraźniejszy kraju na sześć departamentów to jest: warszawski, poznański, kaliski, bydgoski, płocki i białostocki nie ma być odmieniony”¹⁴. Wymienienie w tym akcie departamentu bydgoskiego było wyrazem usankcjonowania przez czynniki francuskie zmiany dokonanej przez polskie władze powstańcze. Na tej podstawie Komisja Rządząca postanowiła aktem z 13 V 1807 r. utrzymać „podział departamentów na powiaty i granice ich tak jak były za przeszłego rządu”¹⁵. W uzasadnieniu tej uchwały wskazywano na liczne trudności (jak np. przy zbieraniu danych statystycznych) wywołane próbami zmiany istniejących granic powiatów. Stąd mimo przewidywanej możliwości łączenia powiatów w celu obniżenia kosztów utrzymania administracji w praktyce nie dopuszczono do zmian w tym zakresie. Z poczynań Komisji Rządzącej opierającej się na dekrete z 14 I 1807 r. wynika wyraźnie, iż utrzymała ona — wprawdzie tymczasowo — dotychczasowy, to jest pruski podział administracyjny na ziemiach polskich. W okresie poprzedzającym podpisanie traktatów pokojowych zakres terytorium poddany polskiemu rządowi tymczasowemu ulegał znamienym wahaniom. Dopiero wiosną 1807 r. po złamaniu oporu francuskiego intendenta wojskowego zdołano podporządkować władze departamentu bydgoskiego Komisji Rządzącej. Zmierzano ona zgodnie z interesem narodowym — wychodząc w tym poza postanowienia dekretu z 14 I 1807 r. — do rozciągnięcia swego władztwa na całość ziem polskich zaboru pruskiego. Sukcesem Komisji Rządzącej było podporządkowanie władzom polskim (w obrębie departamentu kaliskiego) Nowego Śląska wbrew protestom kamery wrocławskiej, a przejściowo i czynników francuskich¹⁶. Z inicjatywy Komisji Rządzącej 24 VI 1807 r. przystąpiono (po zwycięstwie pod Frydlandem z 14 VI) do organizacji departamentu białostockiego. Pełnomocnikami Komisji do tej czynności zostali M. Starzyński i D. Kuczyński. W rzeczywistości musieli oni ograniczyć swoją działalność ze względu na przebieg linii demarkacyjnej rozdzielającej departament białostocki¹⁷. Całkowitym niepowodzeniem zakończyły się starania o zgodę na podporządkowanie władzom polskim pozostałej części de-

¹³ Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z 1807 r. Dziennik czynności Komisji Rządzącej, wyd. M. Rostworowski, t. I, Kraków 1918, cyt. dalej Materiały (Rostworowski), s. 3 - 3, 487 - 488; M. Handelsman, *Napoléon et la Pologne 1806 - 1807*, Paris 1909, s. 15 - 16, 76 - 77, 99 - 102, 137 - 152; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 91 - 96.

¹⁴ Materiały (Rostworowski), s. 4.

¹⁵ Ibidem, s. 187, 629 - 630.

¹⁶ Materiały (Rostworowski), s. 16, 19, 37, 103, 156, 168, 220, 348.

¹⁷ R. Żurko, *Z dziejów organizacji departamentu białostockiego w 1807 r.*, *Rocznik Białostocki*, t. 2, 1961, s. 309 i n.

partamentu kwidzyńskiego i województw: malborskiego i pomorskiego oraz Gdańska. Wiążące rozstrzygnięcia coraz bardziej skomplikowanych kwestii terytorialno-administracyjnych przyniosły postanowienia traktatów pokojowych zawartych w 1807 r. w Tylży.

Rokowania pokojowe uzewnętrzniły sprzeczności między interesami Francji napoleońskiej a Rosją i Prusami wobec możliwości odbudowania państwowości polskiej. Kompromisowy charakter rozwiązania „sprawy polskiej” wyrażały postanowienia traktatów francusko-rosyjskiego i francusko-pruskiego z 7 i 9 VII 1807 r. W drodze porozumień międzynarodowych uznających za sprawą Napoleona wkład społeczeństwa w zwycięską kampanię, doszło do częściowego odbudowania państwa polskiego pod nazwą Księstwa Warszawskiego. Przekazano je we władanie króla saskiego Fryderyka Augusta. Uzyskał on władzę zwierzchnią nad nowym nabytkiem, jednakże nadanie konstytucji zastrzeżono dla jego twórcy, Napoleona¹⁸.

Obok osoby władcy i nazwy również obszar Księstwa Warszawskiego był wyrazem kompromisu francusko-rosyjskiego. Rozbudzone w toku kampanii 1806/1807 nadzieje na utworzenie państwa polskiego, w którego skład obok ziem już wyzwolonych weszłyby Prusy Królewskie i Książęce, Pomorze, Galicja Zachodnia i Wschodnia, Śląsk, Litwa, Wołyń i Ukraina¹⁹, w zetknięciu z treścią traktatów tylżyckich doprowadziły do przejściowego poderwania zaufania do Francji. Wkrótce powszechne stało się przekonanie społeczeństwa, iż Księstwo Warszawskie stanowi załączek państwa polskiego w granicach przedrozbiorowych. Postanowienia traktatów tylżyckich ustaliły ostateczny kształt terytorialny części „popruskiej” Księstwa Warszawskiego. Nie zmienione od czasów pruskich (po 1795 r.) pozostały granice departamentów: warszawskiego, poznańskiego i płockiego. Pomimo początkowego przyznania Prusom powiatu pileckiego (siewierskiego) i lelowskiego pozostały one w składzie powiększonego w ten sposób departamentu kaliskiego²⁰. Przejście do Prus powiatu chojnickiego, a ponadto części powiatów waleckiego i kamieńskiego, zmniejszyło przejściowo obszar departamentu bydgoskiego. Równocześnie przyłączono do Księstwa Warszawskiego część departamentu kwidzyńskiego położoną na prawym brzegu Wisły, obejmującą dawne województwo chełmińskie i ziemię michałowską, będące również przedmiotem bezskutecznego pretensji pruskich²¹. Tereny te początkowo uznano za część składową departamentu bydgoskiego, co wywołało sprzeciwy miejscowej ludności. Wyznaczony

¹⁸ M. Handelsman, *Z dziejów Księstwa Warszawskiego*, *Geneza Księstwa i jego statutu*, w: *Studia historyczne*, seria I, Warszawa 1911, s. 164 - 166.

¹⁹ J. Staszewski, *Wojsko polskie na Pomorzu w roku 1807*, wstęp S. Herbst, Gdańsk 1958, s. 278 - 279; por. Biblioteka Uniwersytetu Warszawskiego, akc. sygn. 81, Fragmenty pism Wybickiego.

²⁰ Materiały (Rostworowski), s. 219 - 220, 316, 336 - 337, 342, 419, 506, 576.

²¹ J. Willaume, *Rozgraniczenie Księstwa Warszawskiego z Prusami*, „Przegl. Zach.”, R. 7, 1951, nr 3/4, s. 474, 476 - 477.

przez Komisję Rządzącą F. Twarowski zorganizował w ostatniej dekadzie sierpnia 1807 r. powiat chełmiński²². Natomiast powołany 2 IX 1807 r. w jego miejsce kasztelan płocki F. Zboński zgodnie z otrzymaną instrukcją utworzył 1 października tymczasową Deputację Administracyjną (na prawach Izby Administracji Publicznej) z siedzibą w Toruniu obejmującą powiat chełmiński i michałowski. Liczono na to, że Toruń stanie się siedzibą władz departamentowych. Nadzieje te przekreślił reskrypt ministra spraw wewnętrznych z 30 XII 1807 r. znoszący deputację toruńską²³. Równocześnie utworzony został powiat toruński, który wraz z chełmińskim i michałowskim (stanowiącymi powiaty pomorskie) został w końcu grudnia 1807 r. włączony do departamentu bydgoskiego, liczącego odtąd 7 powiatów.

W tym samym czasie nastąpiły też zmiany w obrębie departamentu białostockiego, którego znaczna część została przekazana Rosji jako tzw. obwód białostocki. W części departamentu pozostałej w granicach Księstwa Warszawskiego pełnomocnicy Komisji Rządzącej utworzyli Deputację Administracyjną (na prawach Izby Administracji Publicznej) z siedzibą w Łomży. Podlegało jej 6 powiatów: surazki, łomżyński, biebrzański, wigierski, kalwaryjski i mariampolski²⁴. Okazuje się więc, że zmiany te wynikły z nowego uregulowania granic państwowych w postanowieniach traktatów tyłżyckich.

O daleko sięgających rozbieżnościach między ustrojem rzeczywistym Księstwa Warszawskiego a ustrojem konstytucyjnym świadczą również nieliczne postanowienia ustawy zasadniczej z 22 VII 1807 r. o podziale kraju i administracji (tytuł VIII). Użyte sformułowania zdają się pozornie świadczyć o narzuceniu Księstwu Warszawskiemu francuskiego podziału administracyjnego. Niesłuszny ten pogląd zdołał się ugruntować, poza nielicznymi wyjątkami²⁵, w dotychczasowej historiografii²⁶ w związku

²² A. Wojtkowski, o. c., s. 226 - 232.

²³ Materiały (Rostworowski), s. 343, 386, 405, 427.

²⁴ Materiały (Rostworowski), s. 385 - 387, 413 - 415, 427, 438 - 439, 451, 458, 471 - 472; J. Roder, *Podziały administracyjne*, s. 226.

²⁵ *Dzieje Polski*, pod red. J. Topolskiego, Warszawa 1975, s. 432, 436; H. Izbicki, *Z dziejów najwyższej jednostki podziału terytorialnego w państwach nowożytnych. Prowincja — departament — region*, „Państwo i Prawo”, 1970, z. 2, s. 57; H. Grossman, *Struktura społeczna i gospodarcza Księstwa Warszawskiego na podstawie spisów ludności 1808 i 1810 r.* „Kwart. Statystyczny”, 1925, t. 2, s. 9; T. Wyrywa, *L'évolution de l'administration publique dans le Duché de Varsovie (1807 - 1813)*, *Annali della Fondazione italiana per la storia amministrativa*, 3/1966, s. 298.

²⁶ Zob. m. in. B. Leśnodorski, *Z dziejów administracji polskiej, Przełom XVIII i XIX w.*, „Gospodarka i Administracja Terenowa”, z. 2/1967, s. 9; A. Ajnenkiel, B. Leśnodorski, W. Rostocki, *Historia ustroju Polski (1764 - 1939)*, wyd. I, Warszawa 1969, s. 48 (dalsze wydania nie przynosiły żadnych zmian w omawianej kwestii); A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce, Zarys historyczny*, Warszawa 1975, s. 8; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa Polski*, Warszawa 1976, s. 362.

z brzmieniem art. 64 konstytucji, iż „Kraj zostaje podzielony na sześć departamentów”²⁷. Z naciskiem należy podkreślić, że w tym przypadku brak podstaw do wiązania cytowanego postanowienia ze stosunkami francuskimi. Treść art. 64 konstytucji świadczy dobitnie o tym, że ustawa zasadnicza Księstwa Warszawskiego sankcjonowała ukształtowany podczas pierwszej okupacji pruskiej, a następnie zmodyfikowany w okresie 1806/1807 podział administracyjny na departamenty.

Po nadaniu konstytucji zamierzano przeprowadzić nowy, ostateczny podział administracyjny. Komisja Rządząca na sesji z 14 IX 1807 r. stwierdziła, że „co do podziału ostatecznego na departamenta zostawiona rzecz królowi”²⁸. Podczas dyskusji nad projektami podziału kraju na departamenty i powiaty w grudniu 1807 r. sądzono, że na wprowadzenie ostatecznego podziału administracyjnego wystarczy kilka miesięcy. Rychło jednak uświadomiono sobie nierealność tego zamierzenia m.in. ze względu na niezakończone czynności demarkacyjne z Prusami oraz liczne i pilne sprawy bieżące. Dlatego aprobatę Rady Stanu zyskała propozycja ministra spraw wewnętrznych o utrzymaniu nadal istniejącego podziału administracyjnego wyrażona w projekcie z 17 XII 1807 r., który stał się podstawą dekretu królewskiego z 19 XII o tymczasowym podziale departamentów Księstwa Warszawskiego na powiaty (bez określenia ich granic) i na zgromadzenia gminne²⁹. Akt ten wymienia sześć departamentów w następującej kolejności: warszawski, kaliski, poznański, bydgoski, płocki i łomżyński. Dekret z 19 XII 1807 r. wprowadził pewne zmiany do stanu określonego w początkach lipca. Odnosi się do części departamentu białostockiego nazwanego w czasach Księstwa Warszawskiego łomżyńskim. Umieszczenie stolicy departamentu w Łomży wywołało trwający przez cały okres istnienia Księstwa Warszawskiego spór, nazwany przez J. Redera łomżyńsko-„litewskim”³⁰.

W omawianym akcie w składzie departamentu bydgoskiego umieszczono już wspomniane wcześniej trzy powiaty pomorskie, dodając nadto dalsze trzy powiaty, tym razem kujawskie, tj. brzeski, kowalski i radziejowski należące dotąd do departamentu poznańskiego. Trudności związane z podziałem żywności i furazów dla wojska wpłynęły na podjęcie przez Radę Stanu uchwały (8 I 1808 r.)³¹ przesuwającej do 1 IV 1808 r. termin włączenia powiatów kujawskich do departamentu bydgoskiego. Postano-

²⁷ Dziennik Praw (Księstwa Warszawskiego), t. I, Warszawa 1810, (cyt. dalej DP), s. XXXIV - XXXV.

²⁸ Materiały (Rostworowski), s. 421.

²⁹ DP, t. I, s. 22 - 30.

³⁰ J. R e d e r, *Podziały administracyjne*, s. 228 - 229.

³¹ AGAD, Akta Rady Stanu i Rady Ministrów (Księstwa Warszawskiego), cyt. dalej ARS, księgi kancelaryjne (cyt. dalej kk), 55, k. 27; Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Poznaniu, APB Biała-Radościński, 211, s. 7, 9, 34; *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, oprac. W. M. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki (cyt. dalej Ustawodawstwo), t. I, Warszawa 1964, nr 35.

wienia konstytucji o systemie wyborczym i składzie Izby Poselskiej (art. 35, 50, 54) ustaliły liczbę 60 powiatów w części „popruskiej” Księstwa Warszawskiego. Na tej podstawie dekret królewski z 19 XII 1807 r. dzielił departament warszawski na 10, kaliski na 13, poznański na 14, bydgoski na 10, płocki na 6 oraz łomżyński na 7 powiatów. W obrębie istniejących departamentów utrzymano niemal bez zmian dotychczasowe granice powiatów zwiększając ich liczbę o 2, tj. o powiat zgierski w departamencie warszawskim³² i dąbrowski w departamencie łomżyńskim, by być w zgodzie z postanowieniami konstytucji wymieniającymi 60 powiatów³³. Zmiany granic powiatów nastąpiły przede wszystkim na terenie małopolskich ziem Księstwa Warszawskiego. Najważniejsze z nich dotyczyły powiatu pileckiego (siewierskiego) i lelowskiego³⁴ (1807 r.). W kwietniu 1808 r. część powiatu biebrzańskiego i sejneńskiego przyłączono do części powiatu dąbrowskiego (pozostałej w granicach Księstwa Warszawskiego), który stał się kolejnym siódmym powiatem departamentu łomżyńskiego³⁵.

Czynności te kończyły zainicjowane jesienią 1806 r. modyfikacje w podziale na departamenty i powiaty ziem polskich zaboru pruskiego, który w kształcie ustalonym w 1807 i 1808 r. przetrwał do upadku Księstwa Warszawskiego poza niewielką korektą związaną z organizacją części „pogalicyjskiej”. Zmiany w podziale administracyjnym były rezultatem wspólnych działań ministrów w Radzie Stanu i innych urzędników należących do jej składu oraz prefektów i niekiedy innych organów, a także osób prywatnych. Na szczególną uwagę zasługują przepisy dekretu królewskiego z 7 II 1809 r. o organizacji władz administracyjnych i departamentach i powiatach zapewniające prefektom poważny udział w ustalaniu podziałów administracyjnych (§ 18)³⁶. Do ich obowiązków należało przygotowanie projektów podziału na jednostki administracyjne. W przypadku ich zatwierdzenia przez władze naczelne, prefekci byli zobowiązani do wprowadzenia w życie wydanych aktów prawnych. W praktyce część prefektów ograniczała się na ogół do przedstawiania propozycji modyfikacji częściowych rozwiązań. Poza nielicznymi wyjątkami prefekci nie zajęli się przygotowywaniem materiałów niezbędnych do przeprowadzenia nowego, ostatecznego podziału administracyjnego kraju w czasach Księstwa Warszawskiego³⁷.

³² Powiat ten występował w pierwszych latach istnienia Prus Południowych, a później połączono go z powiatem łęczyckim, AGAD, ARS, akta spraw 135, k. 7.

³³ *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego 1807 - 1813*, wyd. B. Pawłowski, T. Mencel (cyt. dalej PRS), t. 1, cz. 1, Toruń 1960, s. 69 - 70; J. Reder, *Podziały administracyjne*, s. 227 - 228.

³⁴ J. Reder, o. c., s. 227.

³⁵ Ibidem, s. 227 - 228.

³⁶ DP, t. 1, s. 171.

³⁷ M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej*, s. 35 - 37.

2. Wywołana w połowie kwietnia 1809 r. przez kolejną, piątą koalicję antynapoleońską wojna doprowadziła m.in. do znacznego powiększenia terytorium Księstwa Warszawskiego³⁸. Dowódcy armii polskiej z ks. Józefem Poniatowskim na czele rozwinęli ofensywę na prawym brzegu Wisły zajmując część Galicji Zachodniej i Wschodniej (ze Lwowem w czerwcu 1809 r.). Jednakże w drugiej połowie czerwca i w początkach lipca 1809 r., wobec kontrofensywy austriackiej oraz nieprzychylniej postawy wojsk rosyjskich, zmniejszył się stan posiadania strony polskiej. Wojska polskie zdołały zająć resztę Galicji Zachodniej z Krakowem w momencie ogłoszenia rozejmu (12 VII 1809 r.). Końcowym aktem politycznym tej kampanii był zawarty w Schönbrunn francusko-austriacki traktat pokojowy z 14 X 1809 r.³⁹, na podstawie którego przyłączono do Księstwa Warszawskiego dalszą część ziem polskich o powierzchni ok. 53 tys. km² zamieszkaną przez ok. 1,5 mln mieszkańców (według danych spisu z 1810 r.)⁴⁰. Obszar ten zagarnięty przez Austrię obejmował całą Galicję Zachodnią oraz cyrkuł zamojski z Galicji Wschodniej wraz z niewielkim okręgiem (ok. 150 km²)⁴¹ leżącym po prawej stronie Wisły naprzeciw Krakowa.

Przejęcie armii polskiej na prawy brzeg Wisły zapoczątkowało stosunkowo długi, niemal roczny, okres tymczasowości w organizacji polityczno-administracyjnej tej części ziem polskich wynikający z zajęcia Galicji w imieniu Napoleona. W ślad za ciągle zmieniającym się zasięgiem zdobyczy terytorialnych tworzono faktycznie polską administrację, podporządkowaną ze względów politycznych księciu Józefowi Poniatowskiemu, a nie Fryderykowi Augustowi i jego konstytucyjnym organom w Warszawie. Najpierw ustanowiono przy głównej kwaterze księcia urząd dyrektora cywilno-wojskowego. Do funkcji tej wyznaczono Andrzeja Horodyskiego. Najwyższym organem administracyjnym została Rada Centralna. Wreszcie z dniem 2 VI 1809 r. utworzono mocą rozkazu ks. J. Poniatowskiego Rząd Wojskowy Tymczasowy Centralny „pod protekcją Najjaśniejszego Cesarza i Króla Napoleona Wielkiego”, którego prezesem został ordynat Stanisław Zamoyski⁴². Władze te oraz organy niższego rzędu stanowiły w istocie przejściową formę organizacji państwowej w warunkach polskiej okupacji wojskowej Galicji. Bardzo ważną zmianą było zastąpienie dotychczasowych nazw władz wszystkich stopni określeniami polskimi. Jeszcze istotniejszym było powołanie Polaków do składu aparatu państwowego. Przez cały ten okres nie doszło jednakże do zmiany granic austriackich jednostek podziału administracyjnego, to jest cyrkułów⁴³, które coraz częściej określano jako powiaty.

³⁸ Ustawodawstwo, t. 2, nr 72.

³⁹ K. Krzos, *Z księciem Józefem w Galicji w 1809 roku*, Warszawa 1967.

⁴⁰ H. Grossman, o. c., s. 43 - 46; por. AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 3.

⁴¹ J. Reder, *Podziały administracyjne*, s. 235 - 238.

⁴² K. Krzos, o. c., s. 68 i n.

⁴³ J. Reder, *Podziały administracyjne*, s. 232 - 233.

Do połowy czerwca 1809 r. władztwo polskie objęło w całości trzy, a w części jeden cyrkuł, których w Galicji Zachodniej było sześć. W Galicji Wschodniej zajęto całkowicie dziesięć, a częściowo cztery spośród 18 cyrkułów. Natomiast z chwilą ogłoszenia rozejmu z 12 XII 1809 r., a w istocie do końca tego roku administracja polska obejmowała obok Galicji Zachodniej w Galicji Wschodniej całkowicie dwa cyrkuły (w tym zamojski) oraz część 4 cyrkułów⁴⁴. Przeważająca większość tych obszarów została przyłączona do Księstwa Warszawskiego.

Z chwilą ogłoszenia dekretu Fryderyka Augusta z 7 XII 1809 r.⁴⁵ (co nastąpiło 31 XII 1809 r.) rozwiązano Rząd Wojskowy Tymczasowy Centralny⁴⁶. Jednocześnie nadal utrzymano pozostałe organy zarządu, podporządkowując je władzom warszawskim. Złączono z tym obowiązek złożenia przysięgi wierności monarsze, co wykonano w ciągu stycznia i lutego 1810 r.⁴⁷ Najważniejszym postanowieniem dekretu z 7 XII 1809 r. było zobowiązanie Rady Stanu do natychmiastowego przedstawienia propozycji dotyczącej sposobu rozciągnięcia mocy obowiązującej konstytucji Księstwa Warszawskiego na obszar nowo przyłączony (art. 4). Nie odpowiadało to jednak wpływowej grupie ziemiaństwa współdziałającej w tym przypadku z działaczami jakobińskimi (m.in. Andrzej Horodyski, Józef Kalasanty Szaniawski). Zabiegała ona o zachowanie znacznej odrębności ustrojowej dla Galicji. Odpowiednią koncepcją organizacji kraju nowo przyłączonego przedstawiła królowi deputacja na czele z S. Zamoyskim⁴⁸. Zarówno ze strony deputacji jak i w otoczeniu Fryderyka Augusta wysuwano postulaty powołania specjalnej komisji, która by określiła zasady nowej organizacji administracyjnej części „pogalicyjskiej”⁴⁹. W praktyce od grudnia 1809 r. najważniejszą rolę w określeniu pozycji nowych nabytków terytorialnych odgrywała Rada Stanu. W toku prac projektodawczych nad organizacją Galicji za sprawą Fryderyka Augusta Rada Stanu była zmuszona ograniczyć się do zmian w konstytucji wynikających z rozszerzenia terytorium Księstwa Warszawskiego z jednoczesnym odsunięciem na przyszłość „dalszego dopełnienia konstytucji w związku z wprowadzeniem jej do nowego terytorium”⁵⁰.

Podstawą dyskusji nad zmianami w konstytucji były trzy projekty, tj. ministra sekretarza stanu Stanisława Brezy⁵¹, Rady Ministrów (z 27 XII)⁵²

⁴⁴ J. Krzoz, o. c., s. 98.

⁴⁵ Ustawodawstwo, t. III, nr 145.

⁴⁶ K. Krzoz, o. c., s. 274 - 277.

⁴⁷ Ibidem, s. 277.

⁴⁸ Deputacja udała się do Drezna w połowie grudnia, a więc po wydaniu aktu z 7 XII 1809 r.

⁴⁹ K. Krzoz, o. c., s. 277 - 283.

⁵⁰ AGAD, ARS, akta spraw 62, s. 58 - 60.

⁵¹ AGAD, Archiwum Publiczne Potockich, (cyt. dalej APP), sygn. 142, s. 517 - 520.

⁵² AGAD, ASR, akta spraw 62, s. 46 - 47; PRS, t. 2, cz. 2, s. 319 - 320.

i Rady Stanu (z 30 XII 1809 r.)⁵³. W toku dyskusji spory wyniknęły przy określeniu liczby nowych biskupstw i członków Rady Stanu oraz zakresu i terminu rozciągnięcia na Galicję systemu podatkowego Księstwa Warszawskiego⁵⁴. Szczególnie interesujące były propozycje dotyczące zwiększenia składu sejmu oraz liczby jednostek podziału administracyjnego. Przebieg dyskusji na posiedzeniach Rady Stanu z 29 i 30 XII 1809 r.⁵⁵ pozwala ustalić związek zależności między organizacją systemu wyborczego a podziałem administracyjnym. Wynikające z tego porównania wnioski uzasadniają sformułowanie poglądu odbiegającego od stanowiska J. Redera, iż część „pogalicyjską” „[...] podzielono w zupełnie nowy sposób, biorąc pod uwagę potrzeby administracji terenowej. Oryginalność tego podziału polegała na ujednoliceniu zarządu przy braku na terytoriach później przyłączonych jakichkolwiek porównawczych odniesień ustrojowych i wzorów, gdy chodzi o objętość i granice jednostek”. J. Reder podkreślił też, że w 1809 r. Rada Stanu stanęła przed „koniecznością ustalenia całkiem nowego podziału [...] Nie można było przyjąć żadnej analogii w stosunku do 1807 r., zaś dysproporcje powodowane odmiennością pruskiej i austriackiej organizacji terytorialnej wymagały ujednolicenia”⁵⁶. Z obrad Rady Stanu w końcu grudnia 1809 r. wynika w sposób jednoznaczny, iż podstawowym kryterium we wszystkich postulatach zmian ustrojowych był stosunek powierzchni i częściowo liczby ludności części „pogalicyjskiej” do części „popruskiej” Księstwa Warszawskiego, wyrażający się cyfrą 2 : 3⁵⁷. We wszystkich trzech projektach przewidziano zwiększenie liczby posłów o 40 (oraz deputowanych o 26)⁵⁸. Konsekwencją tego rozwiązania było podzielenie terenów „pogalicyjskich” na 40 powiatów (oraz 26 zgromadzeń gminnych). Wynika to ze stwierdzenia ministra spraw wewnętrznych na sesji Rady Stanu z 29 XII 1809 r. „iż dla przydanych 40 posłów musi być tyleż sejmików a zatem i tyleż powiatów”⁵⁹. Wówczas za kwestię odrębną uznano stosunek liczby powiatów do liczby podprefektów. Zwłaszcza Stanisław Staszic z niepokojem wskazywał, że „Pomnożona zaś teraz liczba aż do 40 podprefektów, którzy ochraniać będą swoje posesje i dobra swoich krewnych, stanie się wielkim uciemieniem dla obywateli”. Jednakże minister sprawiedliwości Feliks Łubieński uważał, że do czasu okrzepnięcia nowej administracji koniecznością jest powołanie podprefekta dla każdego powiatu. Stan ten zdaniem ministra spraw

⁵³ AGAD, ARS, akta spraw 62, s. 61 - 65; ibidem, akta spraw 367 „c”, k. 10 - 11. Por. odmienny pogląd dotyczący przebiegu prac projektodawczych u T. Menciła, *Feliks Łubieński minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758 - 1848)*, Warszawa 1952, s. 120 - 121.

⁵⁴ M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego*, s. 45 - 47.

⁵⁵ PRS, t. 2, cz. 2, s. 319 - 320, 322 - 325, por. s. 326 - 328.

⁵⁶ J. Reder, *Podziały administracyjne*, s. 221, 234.

⁵⁷ PRS, t. 2, cz. 2, s. 319.

⁵⁸ PRS, t. 2, cz. 2, s. 329.

⁵⁹ PRS, t. 2, cz. 2, s. 324.

wewnętrznych mógłby ulec zmianie w całym kraju⁶⁰. Warto tutaj powołać jeszcze jedno współczesne, choć nieco późniejsze świadectwo zawarte w znanym raporcie „deputacji z 20 VI 1810 r.” Stwierdza się tam jednocześnie, że „konstytucja liczbę powiatów jedynie dla reprezentacji narodowej wskazała, organizacja do tejże liczby podział władz wykonawczych zastosowała, mamy więc sto podprefektów, z których niektórzy na całą rozległości swojego powiatu trzech lub czterech liczą właścicieli”⁶¹.

W toku dyskusji na sesji Rady Stanu z 30 XII 1809 r. wskazano, że ponieważ w części „pogalicyjskiej” będą 4 biskupstwa, to odpowiednio do tego powinny być utworzone 4 departamenty⁶².

Okazuje się, że w rzeczywistości podział terytorium Księstwa Warszawskiego na jednostki administracyjne był rozwiązaniem wtórnym w stosunku do struktury systemu wyborczego. Organizacja zaś części „pogalicyjskiej” stanowi odwrotność rozwiązania z 1807 r., kiedy to do istniejącego pruskiego podziału na powiaty dostosowano system wyborczy (liczba sejmików).

Ostatecznie projekt Rady Stanu z 30 XII 1809 r., po wprowadzeniu dalszych poprawek, stał się podstawą dekretu królewskiego z 24 II 1810 r. o przystosowaniu konstytucji Księstwa Warszawskiego do ziem przyłączonych w wyniku kampanii 1809 r.⁶³ Akt ten zapowiadał w art. 6 podział części „pogalicyjskiej” na 4 departamenty, 40 powiatów (oraz 26 zgromadzeń gminnych). Rozwinięciem tego postanowienia stał się dekret Fryderyka Augusta z 17 IV 1810 r. o podziale na departamenty i powiaty nowego, nabytku terytorialnego⁶⁴. Znamienne było, że dekret królewski ustalił podział administracyjny przed zakończeniem prac przygotowawczych do wprowadzenia go w życie. Czynności te z dużym wysiłkiem zdolano zakończyć po kilku dopiero miesiącach, będących przedłużeniem stanu przejściowego.

Dotychczas, głównie na podstawie ustaleń H. Grossmana⁶⁵ i J. Redera⁶⁶, wiadomo, że z woli Rady Stanu minister spraw wewnętrznych powołał specjalne „komisje delegowane”. Określiły one najpierw na mapach granice jednostek administracyjnych, po czym udały się w teren w celu ich wytyczenia. Nastąpiło to w wyniku współpracy z dotychczasowymi władzami lokalnymi i znaczniejszymi przedstawicielami ludności. Opracowany w ten sposób (przed końcem marca 1810 r.) projekt podziału administracyjnego po zmianach został przekazany Fryderykowi Augustowi i stał się podstawą dekretu z 17 IV 1810 r. Przewidziane w tym akcie roz-

⁶⁰ Ibidem, s. 324.

⁶¹ AGAD, APP, sygn. 108, t. 1, s. 56.

⁶² AGAD, ARS, akta spraw 62, s. 58 - 59.

⁶³ DP, t. 2, s. 129 - 132.

⁶⁴ Ibidem, t. 2, s. 143 - 150.

⁶⁵ H. Grossman, o. c., s. 9.

⁶⁶ J. Roder, Podziały administracyjne, s. 238 - 239.

graniczenie między departamentami a powiatami nastąpiło według H. Grossmana⁶⁷ najprawdopodobniej w czerwcu 1810 r., a zdaniem K. Krzosa⁶⁸ w ciągu drugiej połowy tego roku.

Przedstawiony sposób postępowania przy dokonywaniu podziału administracyjnego w części „pogalicyjskiej” zasługuje na baczniejszą uwagę i dokładniejsze przesłedzenie. Okazuje się, że jeszcze w toku prac projektodawczych, związanych z rozciągnięciem konstytucji z 1807 r. na część „pogalicyjską”, minister spraw wewnętrznych przystąpił do określenia jednostek podziału administracyjnego tych terenów obejmujących 4 departamenty i 40 powiatów⁶⁹. Jan P. Łuszczewski w swoich propozycjach przewidywał umieszczenie władz nowych departamentów w Krakowie, Radomiu, Lublinie i Siedlcach⁷⁰. Minister spraw wewnętrznych polecił wysłanym w teren komisarzom, by ci ułożyli „projective planu tego podziału”. Rezultatem tych prac stał się „plan, który się z wypadłym dekretem [...] de 24 II [1810 r. — MK] zgodnym okazał”. Jednym z zachowanych fragmentów tych prac jest „Rys podziału kraju z prawego brzegu Wisły na dwa departamenty, lubelski i siedlecki”⁷¹ sporządzony przez Wincenego Grzymałę. Głównym kryterium zastosowanym w tym projekcie była liczba ludności, gdyż według ministra spraw wewnętrznych „w działaniu administracyjnym ludność przydaje lub umniejsza zatrudnienie urzędników”⁷². W przygotowanych zestawieniach zwraca uwagę to, że przy każdym powiecie wymieniono „miasta, miasteczka, wsie w oddzielnych tabelach wyjętych z kadastrów przez zeszły rząd w r. 1808 sporządzonych oprócz zamojskiego obejmujących”. Brakujące informacje dla cyrkułu zamojskiego uzupełniono na podstawie „ubocznych wiadomości”. W ten sposób komisarze delegowani sporządzali katastry dla 36 powiatów, w których „Za małe pomyłki w przystosowaniu wsi do miejsc parafialnych zaręczać nie można”. Ważniejsze było to, iż „Kadastry te specjalnie służyć będą za pierwszy zakład aktów podprefektur”⁷³.

⁶⁷ H. Grossman, o. c., s. 9 - 10.

⁶⁸ K. Krzos, o. c., s. 284 - 285.

⁶⁹ Projekt ministra spraw wewnętrznych przedstawiono na sesji Rady Stanu z 24 I 1810 r. Jego tekst wraz z projektem dekretu królewskiego znajduje się w AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 1 - 6.

⁷⁰ Za wyborem Krakowa, mimo bliskiego sąsiedztwa granicy austriackiej, przemawiała tradycja stołeczności miasta oraz znaczna liczba mieszkańców (ponad 23 tys.) i liczne pamiątki historyczne. Odnośnie do Lublina wskazywano, że ostatnio był siedzibą rządu (1809) i również wyróżniał się liczbą mieszkańców. O wskazaniu Siedlec i Radomia zadecydowały możliwości pomieszczenia w tych miastach nowych urzędów, przy czym Radom zajmował środkową pozycję w departamencie: AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 1.

⁷¹ Tekst projektu w Bibliotece PAN w Krakowie, sygn. 1180, k. 21 - 25. Po przedstawieniu „ograniczenia” departamentu lubelskiego i siedleckiego następuje szczegółowe „ograniczenie” powiatów w obu departamentach.

⁷² AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 2.

⁷³ Ibidem, k. 3.

Uzyskane tą drogą materiały stały się podstawą dla przygotowanego przez ministra spraw wewnętrznych projektu podziału części „pogalicyjskiej” na 4 departamenty i 40 powiatów. Projekt ten zawierał opis przebiegu granic między departamentami a powiatami wraz z zestawieniami statystycznymi dla 4 nowych departamentów. Jan P. Łuszczewski wprowadził w nim zmiany w porównaniu propozycji komisarzy delegowanych. Minister zdawał sobie sprawę z tego, że „naznaczona a priori liczba powiatów w kraju nowo wcielonym sprawia trudności w ich układzie”, co w praktyce sprowadzało się do tego, że „wszystkie ograniczenia powiatów stwarzać trzeba i akta onych formować”⁷⁴. Minister spraw wewnętrznych ograniczył się ostatecznie do wprowadzenia niewielkich zmian w planie podziału przygotowanym przez komisarzy. Chodziło o odłączenie ze zbyt rozległego departamentu kaliskiego powiatu pileckiego (siewierskiego) i lełowskiego położonych bliżej Krakowa, które ponadto w czasach polskich należały do województwa krakowskiego. Te same względy uzasadniały przyłączenie do departamentu warszawskiego powiatu stanisławowskiego i siennickiego (z departamentu siedleckiego), a więc ziem należących dawniej do województwa mazowieckiego. Byłby to zarazem teren, skąd można by pobierać świadczenia i rekwizycje związane z utrzymaniem licznego garnizonu wojskowego w Warszawie. Jednocześnie minister spraw wewnętrznych proponował przyłączenie do departamentu siedleckiego powiatu włodawskiego z departamentu lubelskiego. Stosownie do tych propozycji sporządzono mapę, którą wraz z projektem dekretu królewskiego minister spraw wewnętrznych złożył 27 III 1810 r. Radzie Stanu⁷⁵.

Projekt ten przekazano do oceny osobnej „Deputacji do podziału kraju nowowcielonemu” na czele z ministrem policji Aleksandrem Potockim⁷⁶. Opracowała ona „raport” przedstawiony Radzie Stanu na posiedzeniu z 30 III 1810 r.⁷⁷ Szczególnie krytycznie ustosunkowała się „deputacja” do przedstawionej mapy. Porównanie jej m.in. z mapą Mejera przekonało „deputację”, iż „karta projektowanego podziału nie będąc nawet kopią z karty geometrycznie robionej, nie mając żadnych proporcji swych rozległości ani na długość ani na szerokość, wystawia tylko każdego [powiatu — MK] obszerność”⁷⁸. Następnie zwrócono uwagę na niedokładność sporządzonych katastrów dominiów. W związku z tym „deputacja” nie mogła się doszukać w przygotowanej propozycji „dokładnej zasady” podziału na jednostki administracyjne, co odnosiło się zwłaszcza do powiatów. Również między departamentami występowały znaczne różnice w obszarze i liczbie ludności, co zwłaszcza odnosiło się do departamentu lubelskiego.

⁷⁴ Ibidem, k. 3.

⁷⁵ Ibidem, k. 5 - 6; por. ARS, kk 62, k. 20 - 21.

⁷⁶ Do składu tej komisji należeli nadto: Aleksander Linowski, Michał Kochanowski, Tadeusz Matuszewic i S. Staszic.

⁷⁷ Tekst raportu w AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 13 - 15.

⁷⁸ Ibidem, k. 13.

W toku dyskusji uznano za konieczne dokonanie podziału na 4 departamenty i ograniczenie się do tymczasowego podziału na powiaty. Równocześnie powołani prefekci wraz z radcami prefekturalnymi bądź z utrzymywanymi nadal dotychczasowymi urzędnikami stopniowo będą gromadzili dane niezbędne do przeprowadzenia trwałego podziału administracyjnego w celu przekazania ich ministrowi spraw wewnętrznych. Zastanawiano się nad tym, by przejściowo (na czas wprowadzenia nowej organizacji kraju) u boku prefektów znajdowali się radcy stanu. Ostatecznie za najbardziej uzasadnione rozwiązanie „deputacja” uznała podział na 4 departamenty i nominacje prefektów i radców prefekturalnych.

Wkrótce, bo 3 IV 1810 r. Rada Stanu ostatecznie przyjęła projekt podziału administracyjnego części „pogalicyjskiej”. W toku dyskusji nad tym projektem określono porządek następstwa dawnych ⁷⁹ i nowych departamentów (oraz odpowiednio do tego kolejność zajmowania miejsc w sejmie przez posłów i deputowanych). Kolejność departamentów przyjęto zgodnie z propozycją ministra spraw wewnętrznych (odpowiadającą art. 2 dekretu z 17 IV 1810 r.), kierując się w tym zarówno liczbą ludności, pozycją miast będących siedzibą władz departamentowych, kolejnością między województwami w Rzeczypospolitej. Przede wszystkim jednak przyjęto rozwiązanie, którego głównym celem było „zatarcie śladów nie-szczęsnego rozdziału, który klęski poprzednicze i panowanie obce w jednorodną wprowadziły familię” ⁸⁰.

Stanowisko „deputacji” podzieliła Rada Stanu i ostatecznie przychylił się do niego Jan P. Łuszczewski ⁸¹. Odstąpił on m.in. od zamiaru wyodrębnienia osobnego powiatu podgórskiego. Ponadto Jan P. Łuszczewski zapowiedział, iż gdy dojdzie do określenia granic powiatów to poleci władzom administracyjnym „baczość na nierozzerwanie parafii, lecz owszem na zachowanie ich całości przy jednym powiecie” ⁸². Zmodyfikowany zatem zgodnie z postulatem „deputacji” i Rady Stanu projekt dekretu (wraz z mapą), ostatecznie przyjęty na sesji z 3 IV 1810 r. ⁸³, przekazano Fryderykowi Augustowi. Niezależnie od tego Rada Stanu w odrębnym piśmie z 6 IV 1810 r. ⁸⁴ przedstawiła królowi motywy swego postępowania w sprawie podziału administracyjnego części „pogalicyjskiej”. Zwracając się do króla Rada Stanu zaznaczała, że przedstawiony przez nią projekt ograniczył się do podania nazw departamentów i powiatów, że rozgraniczenie między nimi ma być w przyszłości przeprowadzone przez ministra spraw

⁷⁹ Oparto się w tym przypadku na wyliczeniu zawartym w dekrete Napoleona z 14 I 1807 r. o utworzeniu Komisji Rządzącej.

⁸⁰ AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 20; ibidem, akta spraw 367 „c”, s. 41, 47 - 49.

⁸¹ Pismo Jana P. Łuszczewskiego z 2. 04. 1810 do Rady Stanu, AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 20 - 21; ibidem, kk 62, k. 22 - 23.

⁸² AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 20.

⁸³ Ibidem, k. 18 - 19; ibidem, akta spraw 367 „c”, s. 47 - 49.

⁸⁴ AGAD, ARS, akta spraw 136, k. 23 - 26.

wewnętrznych. Najważniejszą przyczyną tego rozwiązania było to, że Rada Stanu nie uznała wiarygodności wyników uzyskanych przez komisarzy delegowanych, gdyż za główne kryterium przy ustalaniu granic przyjęli oni „obrzeby szczególnych dominów, czyli dóbr w posiadaniu jednego właściciela będących”⁸⁵. Zdaniem Rady Stanu najwłaściwiej było oprzeć się na „obrzebie” parafii „jako bliżej potrzebie rządowej w następstwie mających organizacyjnych urządzeniach odpowiadające”, co też zastosowano w praktyce. Jednocześnie Rada Stanu wyraźnie opowiadała się za tym, aby „nie przecinać obrębów parafialnych granicami powiatowymi, jak np. dla nierozrywania parafii zmieniać nie można tej wyraźnej i naturalnej granicy jaką bieg Wisły między departamentami stanowi”. Krytycznie oceniając dotychczasowy przebieg prac przygotowawczych Rada Stanu uważała, że należałoby doraźnie poprzestać na „udeterminowaniu” siedzib władz powiatowych. Natomiast oznaczenie granic jednostek administracyjnych powinno być zlecone prefektom, którzy by mogli wykorzystać zebrane dotąd materiały i postępowałiby zgodnie z odpowiednią instrukcją. Tak więc nowy, ostateczny podział administracyjny byłby rezultatem prac nowo mianowanych urzędników⁸⁶.

W efekcie projekt Rady Stanu z 3 IV 1810 r. stał się podstawą dekretu z 17 IV 1810 r. Określił on w art. 1 nazwy nowych 4 departamentów: krakowski (z 11 powiatami), radomski i lubelski (liczące po 10 powiatów) i siedlecki (z 9 powiatami). W celu „zbliżenia nowych departamentów do równowagi z dawnym i dla wzajemnej w podziale dogodności” (art. 3) dokonano nieznacznych przesunięć. Polegały one na powiększeniu departamentu warszawskiego o powiaty stanisławowski i siennicki oraz przyłączeniu do departamentu krakowskiego powiatu pileckiego (siewierskiego) i łelowskiego z departamentu kaliskiego. Zwracając uwagę przepisy przewidujące przeprowadzenie przez ministra spraw wewnętrznych wytyczenia granic powiatów (art. 5). Częścią składową omawianego dekretu była tabela zawierająca „podział nowych departamentów na powiaty i zgromadzenia gminne” (art. 4). Dokładnego wyliczenia powiatów i departamentów w części „pogalicyjskiej” z opisem ich granic i określeniem przynależności administracyjnej i terytorialnej w czasach polskich i podczas okupacji austriackiej dokonał J. Reder⁸⁷. Wreszcie dekret z 17 IV 1810 r. (w art. 2) w następującej kolejności ustalił „porządek połączonych departamentów”: warszawski, krakowski, poznański, kaliski, radomski, bydgoski, lubelski, płocki, łomżyński i siedlecki.

Wykonanie tego aktu wymagało szeregu czynności kierowanych przez ministra spraw wewnętrznych. Zadanie to komplikował fakt, że zaczęto określać granice jednostek administracyjnych zanim nowo mianowani

⁸⁵ Ibidem, k. 23.

⁸⁶ Ibidem, k. 23 - 24; ibidem, akta spraw 367 „c”, s. 42 - 45.

⁸⁷ J. Reder, *Podziały administracyjne*, s. 239 - 248.

urzędnicy przystąpili do wykonywania swych obowiązków. Równocześnie uznano, że do chwili oznaczenia granic departamentów i powiatów dotychczasowi urzędnicy powinni pozostać na miejscu⁸⁸. Wkrótce po wydaniu dekretu z 17 IV 1810 r. na podstawie ułożonego przez siebie projektu podziału na departamenty oraz instrukcji, minister spraw wewnętrznych przystąpił do uregulowania granicy między nowymi departamentami. Zadaniami inżyniera Bakałowicza było rozgraniczenie departamentów lubelskiego, siedleckiego, a inżyniera Kado departamentów krakowskiego i radomskiego. Geometrze Krzysińskiemu powierzono rozgraniczenie departamentów siedleckiego i warszawskiego. Komisarze współpracujący z urzędnikami pogranicznych powiatów „przejechać musieli po kilkanaście mil, weryfikując wskazane granice, regulując je stosownie do miejscowych okoliczności i opisując przez wymienienie każdej osady po jednej i drugiej stronie duktu”⁸⁹. Ułożone w ten sposób „dzieła odgraniczenia departamentów” stały się z kolei podstawą dla projektu ministra spraw wewnętrznych o przebiegu granic powiatów. Znowu wysłano w teren (w czerwcu 1810 r.) komisarzy zaopatrzonych w nową obszerną instrukcję ministra spraw wewnętrznych. W tym celu inżynier Bakałowicz udał się do departamentu lubelskiego, inżynier Kado do departamentu radomskiego, a geometra Sienkiewicz do departamentów siedleckiego i krakowskiego. Komisarze przemierzali dziesiątki mil „krążąc wskazaną granicą na okół każdego powiatu”. Należało do nich rozstrzyganie różnorodnych wątpliwości, a co najważniejsze, dokonanie protokołarnego opisu „duktu granicy”. W toku tych prac w większości powiatów (cyrkułów), poza bielskim i siedleckim, powołano podprefektów i radców prefekturalnych (dekrety z 20 VI 1810 r.)⁹⁰, którzy z wcześniej mianowanymi prefektami (dekrety z 17 IV 1810 r.)⁹¹ przystąpili do wypełniania swych obowiązków. Prace nad wyznaczaniem granic powiatów zostały zakończone w końcu lipca 1810 r., a protokoły tych czynności przekazano do ministra Jana P. Łuszczewskiego⁹². Ostatecznie, jak stwierdził minister spraw wewnętrznych, podział administracyjny części „pogalicyjskiej” na departamenty i powiaty został wprowadzony w życie przed 15 VIII 1810 r.⁹³ Od pierwszych miesięcy 1810 r. ukazywały się liczne dekrety królewskie dotyczące podziału części „pogalicyjskiej” m.in. dla potrzeb sądownictwa⁹⁴.

Przedstawione poczynania zamykały kilkumiesięczny okres przejścio-

⁸⁸ W związku z tym minister spraw wewnętrznych stwierdził, że nowi urzędnicy ograniczali się przede wszystkim do „obeznania się z lokalnością”, AGAD, ARS, akta spraw 367 „b”, s. 103 - 104.

⁸⁹ Ibidem, s. 104 - 105.

⁹⁰ Dziennik Praw „tyczący się nominacji urzędników”, s. 491 - 495.

⁹¹ Ibidem, s. 462 - 465.

⁹² AGAD, ARS, akta spraw 367 „b”, s. 105 - 106.

⁹³ Ibidem, s. 103 - 121.

⁹⁴ J. R e d e r, *Podziały administracyjne*, s. 242 - 244.

wy. W ich następstwie w poważnej mierze ujednolicono podział administracyjny części „pogalicyjskiej” z częścią „popruską”. Stan ten utrzymał się do 1815 r., a więc przetrwał faktyczny upadek Księstwa Warszawskiego w początkach 1813 r. W czasie wojennej okupacji rosyjskiej nie wprowadzono zmian w podziale administracyjnym⁹⁵. Dopiero zmiany polityczne wynikające z postanowień kongresu wiedeńskiego uszczupliły dotychczasowe terytorium Księstwa Warszawskiego. W nowo powstałym Królestwie Polskim Rząd Tymczasowy dokonał podziału kraju na 8 województw (na czele z Komisjami Wojewódzkimi) obejmujących 77 powiatów. Nazwy województw nawiązywały do tradycji z czasów Rzeczypospolitej. Były to województwa (w miejsce departamentów): lubelskie (departament lubelski), podlaskie (departament siedlecki), augustowskie (departament łomżyński), płockie (departament płocki), krakowskie (departament krakowski), kaliskie (departament kaliski), sandomierskie (departament radomski) i mazowieckie (departament warszawski). Niewielkie zmiany terytorialne nastąpiły w województwach: sandomierskim, krakowskim i warszawskim⁹⁶. Podział ten zasadniczo utrzymał się przez cały okres konstytucyjny Królestwa Polskiego, a nawet jeszcze przez pewien czas po upadku powstania listopadowego.

Przemożna dążność do oszczędności w wydatkach na administrację państwową doprowadziła w końcu do gruntownej zmiany podziału administracyjnego. Utworzono nową jednostkę podziału pod nazwą obwodu (na czele z komisarzem), których powstało 39⁹⁷, co utrzymało się przez okres konstytucyjny Królestwa Polskiego. Równocześnie wprowadzane w życie reformy w Prusach (1815 - 1820) — odmiennie niż w Królestwie Polskim — przyniosły wydatne zwiększenie liczby powiatów⁹⁸. Tymczasem powiaty w Królestwie Polskim utrzymano jedynie jako jednostki systemu wyborczego oraz okręgi sądowe⁹⁹, choć w praktyce odgrywały one nadal istotną rolę.

3. Wprowadzenie podziału administracyjnego Księstwa Warszawskiego nastąpiło w toku wydarzeń w latach 1806 - 1807 przez utrzymanie pruskich jednostek podziału administracyjnego (departamenty, powiaty) częściowo jedynie zmodyfikowanych, a traktowanych przez władze jako tymczasowe. Wykazano następnie, że podział części „pogalicyjskiej” na podstawie postanowień dekretu z 24 II 1810 r. o rozciągnięciu na te tereny mocy obowiązującej konstytucji dokonano przede wszystkim pod kątem

⁹⁵ Zob. m. in. J. Reder, o. c., s. 244.

⁹⁶ W. Trzebiński, *Podział administracyjny Królestwa Polskiego 1815 - 1918*, Dokumentacja Geograficzna (cyt. dalej DG), 1956, z. 4, s. 6 - 8.

⁹⁷ Ibidem, s. 10 - 13.

⁹⁸ W. Trzebiński, *Niemieckie podziały ziem polskich w okresie 1815 - 1915*, DG, 1955, z. 9, s. 7 - 11.

⁹⁹ W. Trzebiński, *Podział administracyjny Królestwa*, s. 6.

organizacji systemu wyborczego (sejmiki). Potrzeby administracji nakażywały utworzenie mniejszej liczby powiatów. Spodziewano się, że po pewnym czasie nastąpi reforma zarządu lokalnego. Nowo wprowadzona w 1810 r. organizacja części „pogalicyjskiej” nie miała również charakteru trwałego podziału administracyjnego. Doprowadziła natomiast do ujednolicenia pod względem administracyjnym obu części składowych terytorium Księstwa Warszawskiego. Ostatecznie nie zdołano, mimo licznych prób, wprowadzić trwałego podziału administracyjnego. Stanowiło to najważniejszą przyczynę utrzymania, jedynie częściowo zmodyfikowanego pruskiego podziału administracyjnego. Stał się on następnie wzorem przy organizacji polityczno-administracyjnej części „pogalicyjskiej” w latach 1809 - 1810. Najwyższa jednostka podziału terytorialnego w Księstwie Warszawskim występująca pod nazwą departamentu, zdołała przetrwać w postaci województwa okres konstytucyjny Królestwa Polskiego i upadek powstania narodowego z 1830/1831 r. Poważniejsze zmiany dotknęły granic i funkcji powiatów po upadku Księstwa Warszawskiego. Reformy z czasów Królestwa Polskiego jedynie częściowo pomniejszyły znaczenie powiatu w systemie podziałów terytorialnych. Świadczy to w istocie, o czym wyraźniej dotąd nie pisano, o znacznej trwałości pruskich podziałów administracyjnych na terytorium będącym składnikiem państwowości polskiej doby porozbiorowej, z istoty swojej dążącej do odrzucenia narzuconych przez zaborców rozwiązań i konstrukcji.

Marian Kallas (Toruń)

DIVISION ADMINISTRATIVE DU DUCHÉ DE VARSOVIE (1806 - 1815)

Résumé

Cette étude, basée en grande partie sur le matériel manuscrit, présente la genèse et le caractère des divisions effectuées pour les besoins de l'administration „de base” au temps où le Duché de Varsovie se composait de deux territoires: de la partie reconquise sur la Prusse (à partir de 1806), et de celle reprise à l'Autriche (à partir de 1809). Les réflexions de l'auteur au sujet de ces divisions sont précédées de remarques sur l'évolution des changements administratifs survenus sur les terres polonaises à partir de la fin du XVIII^e s.

On y trouve également une affirmation de l'opinion que la division administrative prussienne d'avant 1806 s'est maintenue sur le territoire du Duché de Varsovie. L'unique innovation apportée fut la création du nouveau département de Bydgoszcz inexistant auparavant. Tout autre changement était la conséquence des nouvelles frontières entre le Duché de Varsovie, la Prusse et la Russie.

L'introduction de cette division administrative sur la partie des terres polonaises occupée par les Autrichiens y est présentée de façon détaillée. La division existante étant rejetée, on adapta finalement la nouvelle aux besoins du système électoral et non administratif. Cette solution était d'ailleurs considérée comme temporaire.

Plusieurs postulats avaient été avancés, au temps du Duché de Varsovie, pour l'introduction d'une administration neuve et durable qui n'ont, toutefois, pas été réalisés. Ceci influença, entre autres, la durée de la division administrative prussienne, qui est même arrivée à se maintenir sur le territoire du Royaume de Pologne jusqu'aux années 40 du XIX^e s.

