

WŁADYSŁAW ROSTOCKI (Warszawa)

Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji

Organizacja kancelarii

Istnieje dość rozpowszechniony, ale nie oparty na konkretnych badaniach porównawczych, pogląd przeceniający znaczenie wpływów francuskich również na wewnętrzną organizację urzędów Księstwa Warszawskiego, a w szczególności ich kancelarii. Niniejsze rozważania są skromną próbą zapoczątkowania badań, nie pretendując do ich wyczerpania, na odcinku organizacji kancelarii urzędów administracji państwowej, posługując się porównaniami na określonych szczeblach hierarchii władz: Rad Stanu francuskiej i polskiej, ministerstw w obu krajach, wreszcie prefektur w pierwszym Cesarstwie i w Księstwie Warszawskim¹.

Przedmiotem artykułu jest system organów administracyjnych kancelaryjno-obslugowych (pomocniczych), wykonujących urzędowanie tzw. wewnętrzne. Na materiale tak szczegółowym, jak tu analizowany uwydatnia się najbardziej rzeczywisty zasięg wpływów jednego ustroju na drugi. Poza opracowaniem pozostaje ustrój kancelarii sądowych.

Konstytucja z 22 VII 1807 r., wydana po zawarciu pokoju w Tylży, normowała zasady ustroju administracyjnego nowego państwa i ogólną ich konstrukcję na wzór francuski. W organizacji tego ustroju zastosowano centralizację, system władz jednoosobowych. Przez szereg miesięcy następnych 1807 r. pozostają nadal władze zarządu tymczasowego, utworzonego w styczniu tegoż roku z Komisją Rządzącą na czele. Dopiero od jesieni następuje ukonstytuowanie się nowych władz. Normy prawa państwowego i administracyjnego określają stopniowo w latach 1808—

¹ Praca niniejsza stanowi fragment monografii o organizacji kancelarii urzędów administracji państwowej w okresie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego w latach 1807—1867, którą autor opracował w Instytucie Historii PAN pod kierunkiem prof. dra A. Stebelskiego. Przy pisaniu tego artykułu wykorzystano wskazówki prof. dra G. Lepointe'a i prof. dra Wł. Sobocińskiego. Autor wyraża Im na tym miejscu swą wdzięczność.

1809 konstrukcję urzędów, odchodząc niejednokrotnie od wzorów francuskich, zgodnie ze specyfiką kraju, zgodnie z życzeniami obszarnictwa, do którego interesów dostosowano już przecież w pewnych postanowieniach konstytucji ustrój polityczny. W tych szczegółowych sprecyzowaniach, przychodzących zresztą powoli, brak jest przez czas dłuższy wykończenia wewnętrznej budowy administracji, a w szczególności nowej organizacji kancelarii. Utrzymuje się więc dotychczasowa konstrukcja z czasów Komisji Rządzącej z kierownictwem kancelarii na wzór francuski — sekretarzem generalnym. Technika urzędowania, wykonywanie czynności kancelaryjnych szło dotychczasowym trybem, opierało się na starych, wypróbowanych zasadach, w dużej mierze pruskich. Przede wszystkim wpływ ten należy stwierdzić w organizacji administracji lokalnej, w konstrukcji izb administracyjnych departamentowych. Powstały one w czasach Komisji Rządzącej, kontynuując działalność kamer i ustąpiły wreszcie w czasach Księstwa miejsce prefekturom.

Wojna z Austrią 1809 r. przerwała proces wykańczania organizacji wewnętrznej urzędów. Dopiero po wojnie konstrukcja stabilizuje się i przychodzą ostateczne przepisy dotyczące organizacji kancelarii. Trzeba tu zaznaczyć, że bodźcem do ustalenia nowej organizacji był fakt włączenia po wojnie 1809 r. ziem znajdujących się niegdyś pod zaborem austriackim. Chodzić tu mogło o to, że organizacja urzędów, które obejmowały swym zasięgiem działania dawne ziemie zaboru pruskiego i austriackiego musiała teraz być dostosowana do dawnych dwóch zaborów, a nie tylko traktowana jako kontynuacja ustroju pruskiego. Ważne tu było ujednolicenie szczególnie konstrukcji wewnętrznej organów administracji lokalnej. Moment ostatecznego ukształtowania się szczegółów ustroju władz był momentem sposobnym przede wszystkim do porzucenia przeżytków i stworzenia nowoczesnej kancelarii. Instrukcje dotyczące jej mogły mieć charakter instrukcji celowych, ulepszających. Czy rzeczywiście odpowiadający takim zaletom system kancelaryjny powstał w Księstwie?

We Francji za czasów pierwszego cesarstwa panowała w administracji² centralizacja, konstrukcja władz jednoosobowych w myśl zasady „działać winien jeden, zaś uchwalać wielu”. Pełnię władzy rządowej posiadał cesarz. Na czele poszczególnych resortów administracji państwowej stali ministrowie. Byli oni tylko zwykłymi urzędnikami o kompetencjach wykonawczych (*les ministres restent des commis, de simples agents d'exécution*)³. Francja dzieliła się na departamenty, okręgi, kan-

² K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, cz. VI, Łódź—Warszawa 1955, s. 16—19; J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paryż 1951, s. 484—485, 500—520.

³ Godechot, o. c., s. 504.

tony i gminy. Kantony, zawierające kilka gmin, były obwodami policyjnymi i sądowymi. Departamentem zarządzał prefekt, okręgiem podprefekt, gminą zaś mer. Rada prefektury była sądem administracyjnym pierwszej instancji i organem doradczym prefekta. W departamentach, okręgach i gminach istniały też kolegia obradujące i uchwalające: rada generalna, rada okręgowa i rada municypalna. Sądem administracyjnym drugiej instancji była Rada Stanu, która prócz tego przygotowywała projekty ustaw i posiadała jeszcze inne kompetencje, nad którymi zastanowimy się za chwilę szczegółowo.

W Księstwie Warszawskim pełnię władzy rządowej skupiał w swym ręku król (*rząd jest w osobie króla*). Kontrolą administracji zajmowała się Rada Stanu (wyrażanie swych opinii np. w związku z rozpatrywaniem rocznych etatów ministerstw, ich kwartalnych rachunków oraz raportów o działalności), do której należało również sądownictwo administracyjne w ostatniej instancji i inne kompetencje, które poruszę przy szczegółowym rozważaniu Rady Stanu. Rada Ministrów była początkowo tylko organem doradczym w sprawach dotyczących „interesów” wspólnych rozmaitym ministeriom. W 1812 r. Rada Ministrów otrzymała częściowo zakres władzy monarchy, który przekazał jej swe kompetencje z pewnymi ograniczeniami. Na czele poszczególnych resortów administracji państwowej stali ministrowie. Na czele departamentów znajdowali się prefekci, na czele powiatów podprefekci. Rada prefekturalna była sądem administracyjnym niższej instancji i czynnikiem doradczym w stosunku do prefekta, jeśli idzie o sprawy zarządu departamentem. Zarząd wsi należał do wójtów. Organami samorządu o bardzo szczupłych kompetencjach były rady: departamentowe, powiatowe, municypalne wiejskie i miejskie⁴.

Rada Stanu Księstwa Warszawskiego była utworzona na wzór Rady Stanu francuskiej, ale z pewnymi różnicami. Rada Stanu we Francji⁵ według konstytucji VIII r. (ogłoszonej 25 XII 1799 r.) przygotowywała projekty ustaw i aktów administracyjnych. Była ona również sądem administracyjnym drugiej i ostatniej instancji, a ponadto rozstrzygała spory kompetencyjne. Radcy Stanu (*les conseillers*), poza

⁴ S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. III, Lwów, 1917, s. 68—89; B. Leśnodorski, *Elementy feudalne i burżuazyjne w ustroju Księstwa Warszawskiego*, Czas. Prawno-Hist., 1951; J. Willaume, *Fryderyk August jako książę warszawski 1807—1815*, Poznań 1939, s. 196—198, 212—215.

⁵ Godechot, o. c., s. 503—504; C. Durand, *Études sur le Conseil d'État napoléonien*, Paryż 1949, dla zagadnienia kancelarii szczególne znaczenie, s. 248—252. W swej pracy Durand nie zajmował się dokładnie kancelarią Rady Stanu. Świadectwem tego jest np. nieomawianie przepisów i projektu dotyczącego organizacji Rady Stanu z 21 II i 23 II 1800 r. (Archives Nationales w Paryżu, A. F. IV 6, Plag 23).

swymi obowiązkami w Radzie, byli obarczeni nieraz rozmaitymi funkcjami administracyjnymi. Przepisy z 26 XII 1799 r. stworzyły wiele dyrekcji generalnych, m. in. lasów, dróg i mostów. Na ich czele postawiono radców stanu. Kierownictwo powstałych potem dyrekcji powierzono również radcom stanu. Niektórzy z radców mieli zlecane sobie misje specjalne. Kompetencje powyższe Rady utrzymały się w czasie pierwszego Cesarstwa. W 1806 r. przybyły trzy komisje Rady Stanu: 1) Spraw Spornych (*du contentieux*), 2) Wyższej Policji Administracyjnej (*de la haute police administrative*), która zajmowała się nadzorem i oddawaniem pod sąd urzędników⁶, 3) Prośb (*des pétitions*), która rozpatrywała podania adresowane do cesarza.

Mimo tych szerokich kompetencji Rada Stanu stawiała się w czasach cesarstwa coraz bardziej organem technicznym, poddanym ściśle rozkazom cesarza. Miała jednak duże znaczenie w aparacie państwowym. Rada Stanu składała się z radców stanu zwyczajnych i nadzwyczajnych (*les conseillers*), referendarzy (*les maîtres des requêtes*) i audytorów (*les auditeurs* — ci przybyli w czasach cesarstwa), a wreszcie ministrów, którzy do 1802 r. mogli być obecni na posiedzeniach Rady bez prawa głosu.

Sekretarz generalny (*le secrétaire général*), kierował pracą kancelaryjną Rady Stanu. Kompetencje jego zostały ustalone przepisami z 5 nivôse'a VIII r. (26 XII 1799 r.). Inne funkcje były dorzucone przez praktykę. Sekretarz generalny zajmował się sprawami personalnymi i finansowymi. Decyzje powzięte przez pierwszego konsula czy cesarza, dotyczące projektów i opinii Rady Stanu, były komunikowane sekretarzowi generalnemu. Często pierwszy konsul, a następnie cesarz, przekazywali swe rozkazy bezpośrednio sekretarzowi generalnemu, choć zwykłą drogą było pośrednictwo sekretarza stanu.

Sekretarz generalny rozdzielał wpływy między sekcje Rady i prowadził protokół sesji Zgromadzenia Ogólnego (*des assemblées generales*), podpisywał ponadto dodatkowo, nie biorąc na siebie odpowiedzialności za merytoryczną stronę pisma, projekty i opinie Rady Stanu i przedkładał konsulom, a w czasach późniejszych cesarzowi, prace Zgromadzenia Rady. Podpisywał również wyciągi z akt. Pomocnikiem sekretarza był szef „biur” Rady, nazwany później szefem sekretariatu.

Personel sekretariatu, początkowo nieliczny, rozrósł się szybko. W początkach konsulatu sekretariat posiadał trzy „biura”. Postanowieniem pierwszego konsula z 1 pluviose'a VII r. (21 I 1800) została zatwierdzona propozycja sekretarza generalnego, urządzająca „biura” Rady Stanu. Poza sekretarzem generalnym, zatrudnionym w sekretariacie

⁶ Rada Stanu uzyskała w 1810 r. prawo karania dyscyplinarnego funkcjonariuszy państwowych.

Rady, byli: szef „biur” i 31 pracowników-urzędników (*employés*), którzy zapewne odpowiadali sekretarzom w pewnym okresie Księstwa Warszawskiego, kancelistów (*commis*), kopistów (*expéditionnaires*), woźnych (*garçons de bureau*).

W związku z kompetencjami sądowniczymi Rady Stanu w 1806 r. powołuje się sekretariat Komisji Spraw Spornych i kancelarię sądową. Organizacja „biur” była wiele razy zmieniana. W ostatnich latach cesarstwa istniały trzy wydziały, w których koncentrowały się częściowo czynności kancelaryjne sensu stricto⁷. Pierwszy — wydział archiwów (*des archives*), drugi — protokołów i przepisywania (*des proces — verbaux et des expéditions*), trzeci — kierowany przez pracownika kancelarii sądowej spraw spornych (*le greffier-commis du contentieux*) i składający się z dwóch działów: rejestracji oraz korespondencji i wysyłki. Istniał poza tym dział specjalny: wydatków, zaopatrzenia i służby wewnętrznej (*des dépenses, des fournitures et du service intérieur*). Komisja Spraw Spornych (*la commission du cotentieux*) miała swego sekretarza. Kilku kancelistów było przydzielonych do każdej jej sekcji, co świadczyło o częściowej dekoncentracji czynności kancelaryjnych. Do tych pracowników dodano posłańca (*un messenger d'Etat*), odźwiernych (*des huissiers*) posługaczy-froterów (*des frotteurs*), woźnych (*des garçons de bureau*), salo-

⁷ Określam czynności kancelaryjne za pracą J. Kościołka, *Organizacja i technika pracy w biurach i urzędach*, Warszawa 1947, s. 11: „pod miano czynności kancelaryjnych podpadają przede wszystkim te, które się spełnia centralnie dla całego urzędu, a mianowicie: 1) przyjmowanie i przydzielanie otrzymanych z zewnątrz pism (wpływów), 2) sporządzanie czystopisów załatwień brulionowych, 3) wysyłanie załatwień na zewnątrz, 4) prowadzenie składnicy akt załatwionych a niepotrzebnych do bieżącego urzędowania”. Dodajemy tu jeszcze: rejestrowanie spraw i oznaczanie pism odpowiednimi znakami, co należało również w omawianym okresie do czynności kancelaryjnych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Kościołek stwierdza, po omówieniu czynności kancelaryjnych w ścisłym tego słowa znaczeniu: „W pracy biurowej jednak występują jeszcze i inne, podpadające zasadniczo pod miano kancelaryjnych, które w instytucjach opierających wewnętrzny tryb urzędowania na nowoczesnym systemie bezdziennikowym wykonywane są z reguły nie przez personel kancelarii ogólnej, lecz przez siły zatrudnione w jednostkach organizacyjnych. Do czynności tych zalicza się: a) rejestrowanie spraw i oznaczanie pism znakami akt zgodnie z rzeczowym ich wykazem, b) łączenie akt z poprzednimi, c) opracowywanie projektów załatwień, d) przechowywanie akt niezadowolonych, oczekujących na odpowiedź, jako też ostatecznie załatwionych, lecz potrzebnych do bieżącego urzędowania. W urzędach o 100% scentralizowanym systemie kancelaryjnym czynności wymienione pod a, b i d, przekazuje się do kancelarii”. Należy stwierdzić, że właśnie dla okresu omawianego przez nas zredukowanie tych czynności do punktu c jest najzupełniej właściwe. Dlatego punkt a wyliczyliśmy wśród czynności kancelaryjnych w ścisłym tego słowa znaczeniu, natomiast czynności wyliczone w punkcie b i d należały wówczas do kompetencji prowadzącego „archiwum”. Ówczesne „archiwum” spełniało często rolę dzisiejszej składnicy akt, archiwum i registry w zakresie przechowywania akt.

wych (*des garçons de salle*). Mimo wzrostu personelu stan jego według opinii kierowników działów, był niewystarczający.

W zestawieniu Rady Stanu francuskiej i naszej w Księstwie Warszawskim widzimy, że były między nimi pewne podobieństwa, jak i różnice. Kompetencje były podobne, ale Rada Stanu we Francji nie była sądem kasacyjnym jak w Księstwie Warszawskim. Skład Rad różnił się⁸. Rada Stanu francuska posiadała osobne wydziały dla niektórych czynności kancelaryjnych (tak przynajmniej było w ostatnich latach cesarstwa). Takiego podziału nie знаła mniejsza oczywiście Rada Stanu Księstwa. Dekoncentracja w pewnym stopniu czynności kancelaryjnych daje się zaobserwować zarówno we Francji, jak i w Księstwie. Jej wyrazem jest przydzielenie we Francji do sekcji kancelistów, a w Księstwie sekretarzy sekcyjnych. Ogólny kierunek i nadzór nad pracami kancelarii we Francji i Księstwie należał do sekretarza generalnego, którego kompetencje są też podobne w obu krajach. Miał on swego pomocnika, bezpośredniego kierownika kancelarii: we Francji był to szef „biur”, w Księstwie regent — kierownik niższego rzędu⁹. W obu kancelariach występują pracownicy o nieco innych kompetencjach: we Francji urzędnicy, których zapewne można nazwać sekretarzami, kanceliści, kopiści, posłaniec, odźwierni, woźni, salowi, posługacze; w Księstwie — sekretarz ogólnej korespondencji a zarazem archiwista (pracownika tego rodzaju brak w materiałach, na których opieramy się charakteryzując francuską Radę Stanu), sekretarze (ich funkcje do 1811 r. odpowiadają francuskim kopistom, a potem być może w części francuskim urzędnikom, których zapewne można nazwać sekretarzami, a w części kancelistami), kanceliści (ich funkcje odpowiadają francuskim kopistom), posłańcy, odźwierni, posługacze.

Organizacja Ministerium Wojny 1810 r. była ukształtowana pod wpływem wzorów francuskich¹⁰, które oddziaływały tak silnie na or-

⁸ Skład Rady Stanu Księstwa odpowiada składowi francuskiej Rady Stanu z 1791 r. M. Rostworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911, s. 16. O kancelarii Rady Stanu: Wł. Rostocki, *Organizacja kancelarii urzędów administracji państwowej jako czynnika aktotwórczego za Księstwa Warszawskiego*, w: *Księga pamiątkowa 150-lecia AGAD*, Warszawa 1958, s. 323—329.

⁹ Wpływy dawnej Rzplitej na organizację kancelarii w Księstwie oddziaływały w ogóle w małej mierze. Stanowisko regenta było utworzone według wzoru wziętego z kancelarii Rzplitej szlacheckiej.

¹⁰ J. Stojanowski, w *Ministerium Wojny w Księstwie Warszawskim*, *Przegląd Historyczno-Wojskowy*, r. I, 1929, s. 219—220, mówiąc o wpływach francuskich przytacza nieistniejące dziś materiały z AGAD, X. W., nr 2053; Wł. Rostocki, o. c., s. 329—331. Podział Ministerstwa Wojny we Francji wyglądał następująco: sekretariat generalny, wydział I — funduszów (3 biura), wydział II — nominacji (3 biura), wydział III — działań wojennych (2 biura), wydział IV — organizacji

ganizację wojskową Księstwa. Podział ministerstwa francuskiego z tego czasu istniał we Francji od 1802 r., kiedy to nastąpiła gruntowna reorganizacja resortu spraw wojskowych i utworzono dwa ministerstwa: Wojny i Administracji Wojskowej. Podział ten utrzymał się do 1814 r.¹¹. Była to zasadnicza różnica ze stanem rzeczy w Księstwie Warszawskim w latach 1807-1811, gdyż w Księstwie istniało tylko jedno ministerstwo. Dopiero w 1811 r. dwa wydziały Ministerium zostały z niego wydzielone jako odrębne dyrekcje: Dyrekcja Generalna Popisów Wojska i Dyrekcja Generalna Administracji Wojennej. Obie dyrekcje podlegały ministrowi wojny. Było to więc upodabnianie się dalsze do wzorów francuskich, chociaż bez całkowitego ich skopiowania. Nie posiadamy natomiast danych, jak wyglądała w tym czasie konstrukcja kancelarii Ministerium we Francji, konstrukcja wewnętrzna sekretariatu generalnego. Jest wielce prawdopodobne, że idąc w nieznaczonej mierze za wzorami francuskimi w organizacji wewnętrznej Ministerium Wojny i tu Księstwo Warszawskie poszło za Francją. Niewątpliwie na czele kancelarii stał sekretarz generalny. Należy tu podkreślić, że organizacja Ministerstwa Wojny z 1802 r., na której wzorowano się w 1810 r. w Księstwie, była zepewne połączona z gruntownym przeobrażeniem jej kancelarii i te zmiany najprawdopodobniej przyjęto reorganizując Ministerium Wojny Księstwa. Na to zaś, że takie zmiany miały miejsce we Francji wskazywać się zdaje bardzo interesujący projekt urządzenia biur Ministerstwa pochodzący prawdopodobnie z 1800 r., a ułożony również tylko prawdopodobnie przez Aleksandre'a, dawnego szefa wydziału¹². Aleksandre podjął ostrą i zdecydowaną krytykę dotychczasowego stanu rzeczy. Praca w Ministerstwie była powierzona zbyt wielkiej liczbie urzędników. Sprawy z natury rzeczy mające tendencję do tego, by stworzyć całość były powierzane

wojskowej (3 biura), wydział V — pensji i weteranów (2 biura), wydział VI — artylerii i inżynierii (4 biura). W Księstwie natomiast Ministerium Wojny składało się: z sekretariatu generalnego, wydziału I — funduszów (3 biura), wydział II — działań wojennych (2 biura), III — dyrekcji generalnej popisów (4 biura), IV — artylerii i inżynierii (3 biura), V — administracji wojskowej (4 biura).

¹¹ Archives du Ministère de la Guerre w Paryżu, syg. X^s, 128, niefol., *Tableau synoptique des principales organisations du Ministère de la Guerre*. *Tableau* została prawdopodobnie sporządzona w 1814 r. Znajdują się tu podziały wewnętrzne ministerstw z 1802 i 1814 r. Ibidem, *Notes sur les organisations du Ministère de la Guerre*.

¹² Druk zachowany w Archives du Ministère de la Guerre, syg. X^s, 128, niefol., zatytułowanym. *Project d'organisation des bureaux de la Guerre*. Nazwisko Aleksandre'a, jako autora projektu, jest dopisane na druku atramentem, data zaś ołówkiem. Być może, że był to Karol Aleksy Alexandre (1754—1825), który w 1799 r. został szefem gabinetu ministra. J. Godechot (wyd.); *Fragments des mémoires de Charles-Alexis Alexandre sur sa mission aux armées du Nord et de Sambre-et-Meuse*, s. 25—26.

wielu niezależnym od siebie kierownikom, co pociągało brak należytego związku między załatwianymi materiami i zamieszanie w szczegółach. Funkcjonowania biur kolidowały między sobą. Skutkiem tego istniała niepewność działania urzędników sprawujących funkcje wykonawcze. Minister, przytłoczony szczegółami związanymi z systemem panującym w biurowości, nie mógł powziąć szerszych koncepcji ani oddziaływać na swój zespół, by koncepcje takie się pojawiły. Załatwianie spraw przedłużało się niepotrzebnie, sprawy ulegały zagubieniu nieraz w tym chaosie, szwankowało prowadzenie ksiąg kancelaryjnych. Należy doprowadzić, wnioskował Alexandre, do odpowiedniej centralizacji i uproszczenia czynności biurowych. Biura niektóre winny być połączone z sobą. Postępowanie w załatwianiu spraw należało uprościć i zmniejszyć stosowanie formy pisemnej. Czynności kancelaryjne sensu stricto, wykonywane dotychczas przez sekretariat generalny, radził Alexandre zdekoncentrować, znosząc przede wszystkim biuro wpływów i wysyłek. Zalecał prócz tego periodyczne narady ministra z szefami wydziałów, wychodząc z założenia, że szybciej postępują sprawy omówione ustnie niż te, które załatwia się pisemnie. Zasady organizacji biur, według Alexandre'a, winien wytyczać rząd, a nie minister, który może dobrać sobie tylko współpracowników. Jest bardzo prawdopodobne, że projekty Alexandre'a przyjęto w 1802 r. i za przykładem Francji poszło potem Księstwo. Wniosek ten nie dotyczy oczywiście zniesienia biura wpływów i wysyłek przez zastosowanie dekoncentracji, jak chciał Alexandre, gdyż wiemy, że w sekretariacie generalnym Ministerium Wojny Księstwa czynności te należały do oddziałów: tajnego i wyprawy.

Ze względu na to, że dysponujemy obszerniejszym materiałem tylko do organizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych we Francji za czasów pierwszego cesarstwa zestawmy konstrukcję kancelarii tego urzędu z urzędami w Księstwie znajdującymi się na jednakowym szczeblu hierarchii władz administracji państwowej.

Urzędnicy ministerstwa, według rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 21 IV 1809 r.¹³, mieli być podzieleni na stopnie i klasy i w zależności od tego podziału otrzymywać odpowiednie pensje. Powyższe ugrupowanie urzędników wyglądało następująco: szefowie wydziałów, szefowie sekcji, szefowie biur, podszefowie, redaktorzy (*redacteurs*), kanceliści, kopiści. Ponadto mieli być w każdym wydziale pracownicy ponadetatowi (*surnuméraires*), bez uposażenia i z uposażeniem mniejszym od wymienionych w zdaniu poprzednim. Praca miała być wykonywana w biurach według ogólnej instrukcji i instrukcji szczegółowych dla każdego wydziału.

Decyzją ministra spraw wewnętrznych z 30 IV 1809 r. został ustalony

etet biur sekretariatu generalnego¹⁴. W skład jego wchodził: sekretarz generalny i szef sekretariatu; w biurze rejestracji (*Bureau de l'enregistrement*): szef, szef drugiej klasy, pełniący obowiązki redaktorów (*redacteur par assimilation*), pełniący obowiązki sekretarzy, (*commis d'ordre par assimilation*), urzędnik nadetatowy (*surnuméraire*); w biurze spraw specjalnych i archiwów (*Bureau particulier et des archives*): szef, podszef, 4 redaktorów, 2 urzędników nadetatowych, 6 kopistów; w biurze statystyki (*Bureau de statistique*): referendarz nadzorujący i sprawujący najwyższe kierownictwo (*maître des requêtes, surveillance et direction supérieure*), szef, podszef, 3 redaktorów, redaktor rysownik (*desinateur-redacteur*), 5 kopistów, urzędnik nadetatowy; w biurze bibliotecznokartograficzno-wydawniczym (*Bureau des livres et cartes et de l'imprimerie*): konserwator pełniący obowiązki podszefa (*conservateur, souschef par assimilation*), 2 konserwatorów planów i map pełniących obowiązki sekretarzy (*gardé des plans et cartes commis d'ordre par assimilation*), rysownik pełniący obowiązki kopisty (*desinateur expéditionnaire par assimilation*).

Rozporządzenie z 1 IX 1812 r., wydane przez ministra spraw wewnętrznych¹⁵, określało organizację wewnętrzną ministerstwa, a szczególnie jego kancelarii. Ministerstwo według powyższego rozporządzenia składało się z: sekretariatu generalnego i 5 wydziałów. Sekretariat dzielił się na trzy biura: biuro specjalne sekretarza generalnego (*Bureau particulier du Secrétaire Général*), biuro rejestracji generalnej (*Bureau de l'enregistrement général*), biuro przepisywania i archiwów (*Bureau d'Expédition et des Archives*). Biuro sekretarza zajmowało się: otwieraniem i rozdzielaniem wpływów, nadzorowaniem wysyłania listów i przesyłek ministra, zaopatrywaniem listów w datę i podpisywaniem listów, segregowaniem i redagowaniem korespondencji ministra z monarchą, sprawami nie podlegającymi określonym kompetencjom innych wydziałów i takimi, które minister odsyła do sprawdzenia, personelem ministerstwa, materiałami piśmiennymi. Biuro rejestracji generalnej zajmowało się zapisywaniem wpływów i pism wychodzących. Do biura przepisywania i archiwów należało: sporządzanie czystopisów i rozdzielanie dekretów cesarskich, rozporządzeń i innych pism ministra oraz pism, które cesarz kierował do Rady Stanu. Biuro to również przechowywało Biuletyn Praw, zbiór ustaw i rozporządzeń, materiały kartograficzne i różne akta. Zajmowało się ono również paszportami.

Sekretarz generalny miał mieć nadzór nad wszystkimi biurami. Sekre-

¹³ Archives Nationales w Paryżu, syg. F^{1b}, I 7, niefol.

¹⁴ Archives Nationales w Paryżu, syg. F^{1b}, I 7, niefol.

¹⁵ Archives Nationales, syg. F^{1a}, 3, niefol.

tarz generalny i szef wydziału byli zobowiązani do czuwania nad przestrzeganiem przepisów powyższego rozporządzenia.

Budowę wewnętrzną Ministerium Spraw Wewnętrznych Księstwa znamy tylko z 1810 r. Skład sekretariatu generalnego był następujący: biuro sekretariatu właściwego — szef, adiunkt pierwszy dyrektor kancelarii, adiunkt drugi archiwista, dziennikarz generalny, kasjer, sekretarz ekspedycji francuskich, ekspedient, kanceliści; biuro rachunkowe — szef, kalkulator, pomocnik kalkulatury, kanceliści; biuro nominacji — szef, adiunkt, kancelista; biuro statystyki — szef, adiunkt, kancelista¹⁶.

Jeśli teraz spróbujemy podsumować najważniejsze charakterystyczne cechy organizacji kancelarii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych we Francji¹⁷ w porównaniu z ministerstwami w Księstwie, których całościowa konstrukcja jest nam znana¹⁸, to będą one następujące: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych we Francji, jako urząd bardziej rozbudowany, posiadało osobne biura i oddziały dla niektórych czynności kancelaryjnych. W Księstwie Warszawskim w Ministeriach Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości¹⁹ takie specjalne biura i oddziały nie istniały, natomiast spotykamy je w Ministerium Wojny, ale czynności kancelaryjne były tam inaczej ugrupowane niż we francuskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Mianowicie organizacja kancelarii Ministerium Wojny Księstwa w 1810 r. wyglądała następująco: sekretariat generalny dzielił się na biura: korespondencji, składu praw i dziejów, policji wojska (sic), oddziały: tajny i wyprawy. Do biura korespondencji należało, poza pewnymi czynnościami merytorycznymi²⁰, kopiowanie i rozsyłanie dekretów do dywizji wojska i urzędów. Biuro składu praw i dziejów przechowywało „pisma ważne”. Biuro policji wojska zajmowało się czynnościami merytorycznymi. Do oddziału tajnego należało przyjmowanie wpływów i ich dalsze kierowanie, zaś do oddziału wyprawy wysyłanie pisma.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych we Francji istniała częściowa dekoncentracja czynności kancelaryjnych, ale w małym stopniu. Gros

¹⁶ [Józef Godlewski], Głosy posła marjampolskiego na sejmie roku 1811 [...], Tabl. D, nr 5.

¹⁷ Nie zapominajmy przy tym, że chodzi tu w części urządzeń kancelaryjnych tylko o niezrealizowany być może projekt z 1812 r.

¹⁸ A nie tak jak w Ministerium Skarbu tylko fragment organizacji kancelarii, a mianowicie organizacji kancelarii wydziału podatków niestałych. Rostocki, o. c., s. 336—338.

¹⁹ Rostocki, o. c., s. 331—336.

²⁰ Chodzi tu o obowiązek układania pism ministra do władz i urzędów, do osób cywilnych i wojskowych, oczywiście w zakresie właściwym dla sekretariatu generalnego.

ich było skoncentrowanych w jednej komórce, a mianowicie w sekretariacie generalnym. Dekoncentracja dotyczyła akt, które były przechowywane do pewnego czasu w wydziałach²¹. Prócz tej dekoncentracji w niedatowanym dokładnie rozporządzeniu ministra z 1812 r. mamy do czynienia najprawdopodobniej z dekoncentracją wysyłek pism załatwianych przez poszczególne wydziały²². Natomiast, jeśli idzie o ministeria Księstwa, to całkowicie pewne dane o zupełnej koncentracji czynności kancelaryjnych mamy dla Ministerium Sprawiedliwości. Nadzór nad biurami, ich pracą należał do sekretarza generalnego, którego w ogóle kompetencje były podobne do kompetencji sekretarzy generalnych w różnych urzędach Księstwa Warszawskiego, a w szczególności jego ministeriach. Pracownicy, zajmujący się czynnościami kancelaryjnymi w szerszym tego słowa znaczeniu w poszczególnych biurach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych we Francji (stan z 1809 r.) dadzą się ugrupować podobnie, jak w ministeriach Księstwa: sekretarz generalny, szefowie biur, podszefowie, redaktorzy, kanceliści, konserwatorowie (którzy posiadali funkcje zapewne przypominające funkcje archiwisty w Księstwie), kopiści. W sekretariacie generalnym Ministerium Wojny w Księstwie w 1812—1813 r. pracowali: sekretarz generalny, szefowie biur, sekretarze, podsekretarze, archiwista, audytor, protokoliści. W Ministerium Sprawiedliwości w 1809 r. wykonywali czynności kancelaryjne: sekretarz generalny, sekretarze biura, regent, żurnaliści, kanceliści i archiwista. Warto tu przypomnieć, że we francuskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych czynności archiwisty w 1812 r. pełnił jeden z kancelistów. W każdym razie funkcja ta była wyodrębniona i pełniona przez specjalnego pracownika, który tylko nazwą nie różnił się od innych kancelistów. W Księstwie pełnił tę funkcję w porównywanych tu ministerstwach pracownik zwany archiwistą. Podobieństwo rodzajów pracowników zatrudnionych czynnościami kancelaryjnymi może być jednak przypadkowe, a nie wynikać z wpływów francuskich. Dokładniejsze wnioski z porównania aktowych form kancelaryjnych wyciągnę w zakończeniu artykułu, tu tylko zwrócę uwagę na parę momentów. A więc podstawowe kancelaryjne po-

²¹ Według rozporządzenia najprawdopodobniej ministra spraw wewnętrznych z 1 IX 1812 r. Archives Nationales, syg. F^{1a}, 3, niefol.

²² Nie udało mi się ustalić czy przepisy z 1812 r. miały moc obowiązującą, czy też były projektem. Określały one drobiazgowo obieg pisma, mówiły dokładnie i wyraźnie o przygotowywaniu wysyłki przez wydział. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że następna czynność, a mianowicie sprawdzanie według spisu przesyłki i przekazywanie jej gońcowi przez urzędnika zajmującego się wysyłką należała również do wydziału. Należy tu podkreślić, że zrealizowanie dekoncentracji wysyłki było zadośćuczynieniem postulatowi wysuniętemu w czasach konsulatu dla Ministerstwa Wojny przez Alexandre'a, który chciał również znieść koncentrację wpływów.

moce ewidencyjne były skonstruowane podobnie, co jednak nie świadczy o wpływach, skoro formy te były też znane w dużej mierze w kancelarii pruskiej, natomiast inny był układ akt załatwianych spraw.

Stanowisko prawne prefekta było ukształtowane w Księstwie Warszawskim według wzorów francuskich. Jednak w organizacji wewnętrznej prefektury istniały znaczne różnice między Francją a Księstwem. Na czele kancelarii stał zawsze sekretarz generalny²³. Urzędnik ten, początkowo (od 1789 r.) pod nazwą sekretarza, a następnie sekretarza generalnego administracji departamentu, istniał już w okresie Francji rewolucyjnej. Pełnił on wówczas funkcje sekretarza posiedzeń organów administracji lokalnej: Zgromadzenia Generalnego, Dyrektoriatu, Rady (*Assemblée Général, Directoire, Conseil*), zwierzchnika personelu biurowego, archiwisty, skarbnika. Był pośrednikiem między Dyrektoriatem a jego biurami. Prowadził księgę kancelaryjną, uwidaczniającą jego czynności nadzorcze w stosunku do biura. Sekretarz generalny czuwał nad prowadzeniem ksiąg kancelaryjnych (dziennika pism o charakterze próśb, podań i odpowiednich załatwień tych spraw). Prowadził archiwum, dawał i otrzymywał kwity przy wypożyczaniu i przy zwrocie akt. Miał w swej pieczy rozmaite rękopisy, plany, pieczęcie, druki i dzieła sztuki, skonfiskowane kościołowi przez władze rewolucyjne itp. Do pomocy był mu dodany archiwista. Do specjalnej księgi wpisywał przepisy prawne i sporządzał spis spraw nadsyłanych do władz departamentu. Czuwał nad ogłoszeniem pewnych aktów prawnych drukiem i rozpowszechnianiem ich następnie za pomocą afiszów. Za jego pośrednictwem następowało przekazanie akt ustępujących władz w pierwszych latach rewolucji. Sekretarz podpisywał wraz z przewodniczącym protokoły posiedzeń Dyrektoriatu. Podpisywał również uchwały jego i Rady, protokoły z wykonania przysiąg, kopie postanowień Dyrektoriatu i Rady, kopie całych protokołów posiedzeń Dyrektoriatu i Rady lub wyjątki z nich, na których wydanie udzielał zgody, wreszcie kopie różnego rodzaju akt, które kazał sporządzać i których wysyłką zajmował się. Z innych kompetencji sekretarza generalnego należy wymienić przedstawienie do podpisu członkom Dyrektoriatu pism wysyłanych, odczytywanie na posiedzeniu Dyrektoriatu pism w sprawach, które nie miały referenta, gdyż nie podlegały opracowaniu przygotowawczemu. Powierzano mu opracowywanie pewnych instrukcji administracyjnych. Historyk, który poświęcił dużą monografię stanowisku sekretarza generalnego, T. H. Rix, wyraża przypuszczenie, że w wielu przypadkach wybór formy korespondencji zależał od sekretarza generalnego, przynajmniej w departamencie Nièvre, do którego historii Rix posiadał duży materiał. Zajmował się

²³ T. H. Rix, *Le secrétaire général de préfecture*, Paryż 1938.

również sekretarz nieraz redagowaniem wychodzącej korespondencji. W pewnych sprawach tylko on podpisywał wysyłane pisma. Dyrektoriat i Rada obarczały go na swych posiedzeniach rozmaitymi zadaniami, jak na przykład wizytacja więzień, zebranie pewnych informacji. Sekretarzom były powierzone: oficjalne powiadamianie i odczytywanie listów uwierzytelniających przedstawicielom urzędów, którzy otrzymywali misję, odczytywanie dymisji. Sekretarz angażował urzędników. Według Rixa, cytującego materiały dotyczące departamentu Nièvre, sekretarz generalny był od początku swego istnienia skarbnikiem. Do niego należały sprawy wyboru lokalu urzędowego, wydatkowanie na zaopatrzenie w materiały piśmienne, na świece, druki opała itp., załatwianie transportu pism wysyłanych. W wydatkach dotyczących spraw powyższych korzystał albo z kredytu generalnego płatnika, albo z gotówki, którą posiadał do rozporządzenia jako sekretarz generalny. Omówione wyżej kompetencje sekretarza generalnego utrzymały się przeważnie w czasach konsulatu i cesarstwa, jedne wyraźnie zachowane w przepisach prawnych, inne pozostawione w praktyce.

W zależności od znaczenia departamentu prefektury francuskie miały od dwóch do sześciu „biur”. Każde z biur posiadało jednego lub wielu szefów, redaktorów, kancelistów, rachmistrzów, kopistów, stenografów, archiwistów i woźnych²⁴ W Saint Brieuc było pięć biur: sekretariat, i biura: podatków (*des contributions*), robót publicznych (*des travaux publics*), wojny (*de la guerre*) i dóbr narodowych (*des domaines nationaux*). Pracowało w nich 32 urzędników. W Dijon były dwa biura: finansów (*des finances*) i administracji (*de l'administration*), zatrudniające 20 urzędników. W departamencie Côte d'Or istniały we wrześniu 1808 r. biura następujące: policji ogólnej i gminnej (*Police générale et communes*), poboru, dróg i kanałów (*Recrutement, routes et canaux*), podatków, poczt i rachunkowości (*Contributions, postes et comptabilité*), dóbr narodowych, dobroczynności, rolnictwa i przemysłu (*Domaines nationaux, assistance, agriculture et industrie*). Pracowało tam 26 urzędników²⁵. Postanowienie z 28 messidora VIII r. (17 VII 1800 r.) mówiło o 5 biurach w Côtes du Nord: o biurze sekretariatu generalnego, podatków, prac publicznych, wojny, dóbr narodowych. Biuro sekretariatu składało się z: szefa, dwóch podszefów, 3 kopistów; biuro podatków z: szefa, podszefa, 3 kopistów; biuro prac publicznych z: szefa, podszefa, 2 kopistów; biuro wojny z: szefa, podszefa, 5 kopistów; wreszcie biuro dóbr narodowych z 3 szefów, 3 kancelistów i 4 kopistów.

²⁴ Godechot, *Le institutions*, s. 511; Rix, o. c., s. 259.

²⁵ P. Viard, *L'administration préfectorale dans le département de la Côte d'Or*, t. I, 1800—1830, Paryż 1900, s. 111.

Rada prefekturalna posiadała specjalnego urzędnika. Stróż (*le concierge*) i dwóch posługaczy (*les garçons*) mieli za zadanie utrzymanie w dobrym stanie urządzeń biurowych²⁶.

W Księstwie Warszawskim struktura wewnętrzna prefektury, a w szczególności jej kancelarii, była ustalona jednolicie dla całego kraju przepisami zawartymi w *Instrukcji objaśniającej organizację prefektur* z 2 VIII 1809 r., wydanej przez ministra spraw wewnętrznych, zatwierdzonej przez monarchę 20 IX tegoż roku i ogłoszonej drukiem 2 I 1810 r.²⁷. Instrukcja wymienia przede wszystkim następujące właściwe wydziały: administracyjny, dóbr narodowych i lasów, prawny budowniczy (rozpadający się z kolei na 3 działy: budowniczy właściwy, hydrauliczny, mierzniczy), lekarski. Osobny wydział prowadził sekretarz generalny (sprawy osobowe urzędników i niektóre sprawy wewnętrzne departamentu). Wreszcie należy wymienić wydział zarządzania magazynów. Osobne działy spraw prowadzili: komisarz policji i Dyrekcja Skarbowa. Według przepisów dekretu z 7 II 1809 r. prefekt nad pierwszym miał „zwierzchność”, nad drugą „dozór”. Biuro prefekturalne było wspólne dla rady prefekturalnej oraz prefekta i składało się z: sekretariatu generalnego i wydziałów.

W skład sekretariatu wchodził: sekretariat właściwy (sekretarz-dyrektor kancelarii i zastępca sekretarza generalnego, dziennikarz, ekspedytor, kanceliści, których liczby nie podają przepisy), archiwum (archiwista, registrator, adiunkt), kalkulatora (4 kalkulatorów i „kalkulator do dóbr narodowych”).

Jak możemy wnioskować, po niniejszym zestawieniu kancelarii prefektury w Księstwie z kancelarią prefektury we Francji, różnice i podobieństwa były następujące: Przede wszystkim we Francji nie istniały przepisy określające strukturę wewnętrzną prefektury, a w szczególności jej kancelarii dla wszystkich departamentów jednakowo, jak w Księstwie Warszawskim. Liczba biur i wydziałów, inaczej niż w Księstwie, była rozmaita w prefekturach różnych departamentów we Francji. Możemy przypuszczać, że w wielu departamentach występuje częściowa przynajmniej dekoncentracja czynności kancelaryjnych, jak widać z zestawień pracowników prefektur. W małej stosunkowo kancelarii prefektury Księstwa Warszawskiego czynności kancelaryjne, jak wiemy, są skoncentrowane w jednej komórce. Pracami kancelarii kierował we Francji i Księstwie sekretarz generalny. Jego kompetencje wyglądają podobnie

²⁶ R. Durand, *Le département des Côtes-Du-Nord sous le consultat et l'Empire (1800—1815)*, Paryż 1926, s. 38—40.

²⁷ Z tego rzadkiego druku korzystałem w Bibliotece Uniwersytetu Warszawskiego.

u nas jak we Francji, w której jednak zakres jego władzy był szerszy²⁸. Szef biura we Francji, jak w Księstwie Warszawskim sekretarz-dyrektor kancelarii, prawdopodobnie byli zastępcami sekretarza generalnego, mając w swoim zakresie bliższy nadzór nad wykonywaniem czynności kancelaryjnych. Wśród pracowników kancelarii prefektury francuskiej spotykamy stanowiska, które można analogicznie ugrupować, jak w Księstwie Warszawskim: redaktorów (w Księstwie radcy i członkowie wydziału), rachmistrzów (kalkulatorzy w Księstwie), kopistów (kancelistów i kopistów w Księstwie), „stenografów” (w Księstwie nie było ich), archiwistów (w Księstwie również), woźnych i służących (w Księstwie tak samo) oraz stróżów. Materiały, na których oparliśmy wyżej charakterystykę kancelarii prefektury, nie zawierają danych dotyczących innych pracowników, którzy natomiast istnieli w Księstwie: dziennikarza, ekspedytora, registratora (zastępca i pomocnik archiwisty, prowadził dziennik archiwum), adiunkta. Podobieństwa rodzajów pracowników są być może tylko przypadkowe i nie świadczą o wpływach francuskich.

Na podstawie zestawienia organizacji kancelarii: Rady Stanu, ministerstw i prefektur we Francji i w Księstwie Warszawskim można wysnuć następujące wnioski: Mimo analogicznych kompetencji omawianych urzędów administracji państwowej, ich konstrukcja wewnętrzna wygląda inaczej we Francji, a inaczej w Księstwie Warszawskim. Jeśli wpływy francuskie dają się stwierdzić, jak w Ministerium Wojny, to nie jest to w każdym razie kopiowanie wzoru napoleońskiego. Organizacja ogólna kancelarii, jej podział na „biura”, „wydziały”, „oddziały” itd. przeprowadzenie dekoncentracji czy koncentracji, a więc takie czy inne zgrupowanie czynności kancelaryjnych jest różne we Francji i w Księstwie Warszawskim. Kancelaria francuskich urzędów jest bardziej rozbudowana, jeśli idzie przede wszystkim o stosowanie podziału na biura utworzone dla pewnych tylko czynności kancelaryjnych. Taki wniosek możemy np. wysnuć z porównania Rady Stanu francuskiej i Księstwa Warszawskiego. Oczywiście to silniejsze rozbudowanie kancelarii jest związane z wielkością państwa i ogromem wykonywanych funkcji. Ta przyczyna wpływała też być może na stosowanie w większym stopniu dekoncentracji we Francji. Na przykładzie francuskiego Ministerium Wojny widzieliśmy jakie fatalne skutki pociągnęła koncentracja czynności kancelaryjnych za konsulat. Doświadczenia z tych czasów mogły zaważyć nie tylko na zmianie konstrukcji urzędu, którego organizację krytykował tak silnie Alexandre. Jeśli idzie o kancelarię urzędów administracji lokalnej, to trzeba zaznaczyć jednolitość organizacji prefektur w Księstwie (przynaj-

²⁸ Chodzi tu o czynności pozakancelaryjne. Należy podkreślić, że prefekt w Księstwie nie mógł powołać na swego zastępcę sekretarza generalnego.

mniej od czasów instrukcji z 1809 r.) i różnorodność tejże organizacji w departamentach francuskich.

Na wzór francuski zostało zorganizowane niewątpliwie, i to jeszcze przed utworzeniem Księstwa Warszawskiego, za czasów Komisji Rządzącej kierownictwo kancelarii²⁹. Na jej czele stał sekretarz generalny, którego zakres władzy w dziedzinie czynności kancelaryjnych był zupełnie podobny do zakresu władzy sekretarza we Francji. Do sekretarza należał ogólny kierunek i nadzór nad pracami kancelarii, natomiast kierownikiem niższego rzędu był szef biura lub szef sekretariatu, a w Księstwie tymi kierownikami niższego rzędu byli: regent czy pierwszy sekretarz-dyrektor kancelarii. Wobec obarczenia sekretarza generalnego we Francji tak licznymi obowiązkami musiała zaistnieć potrzeba powoływania urzędnika, którego zdaniem byłby „bliższy dozór” kancelarii i jej pracowników. Ten kierownik kancelarii niższego rzędu, nie mając tak wielokierunkowych kompetencji, jak sekretarz generalny, mógł bezpośrednio i dokładnie czuwać nad wykonywaniem czynności kancelaryjnych. Nie można stwierdzić na podstawie wykorzystanego w tej pracy materiału, by zatrudnieni czynnościami kancelaryjnymi pracownicy, oprócz wymienionych wyżej dwóch kierowników wyższego i niższego rzędu, byli utworzeni według wzorów francuskich. Jeśli dzielić ich na pewne analogiczne grupy, jeśli istnieją podobieństwa w zakresie wykonywania pewnych funkcji przez poszczególnych pracowników, jak i ich nazw³⁰, to podobieństwa te oczywiście mogą być przypadkowe.

Jeśli idzie o kancelaryjne formy aktowe, to wpływy francuskie w Księstwie nie są pewne albo występują efemerycznie. Rodzaje kancelaryjnych pomocy ewidencyjnych, jak dzienniki główne i wydziałowe, księga kontrolna czynności ekspedycyjnych, księga wpływów i wysyłek, księga kontrolna wypożyczanych z archiwum akt potrzebnych do bieżącego urzędowania, repertorium o układzie rzeczowym, ułatwiające poszukiwania w aktach były znane we Francji, jak również zapewne i w Księstwie Warszawskim³¹. Nie świadczy to jednak o wpływach francuskich. Te podobieństwa formy wyliczonych ksiąg istniały zapewne dlatego, gdyż powołały je do życia analogiczne potrzeby kancelaryjne. Powyższe kancelaryjne pomoce ewidencyjne w znacznej mierze były znane i stosowane w kancelarii pruskiej, między innymi na ziemiach polskich, na których powstało potem Księstwo Warszawskie.

²⁹ Rostocki, o. c., s. 318.

³⁰ Do niewątpliwych nazw francuskich pracowników kancelarii należy np.: żurnalista w Ministerium Sprawiedliwości.

³¹ Wł. Rostocki, *Księgi kancelaryjne i akta spraw urzędów administracji państwowej Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego*, Archeion, XXIX, 1958.

Układ akt był w Księstwie Warszawskim zdecydowanie inny niż we Francji. Mianowicie w Księstwie stosowano na wzór pruski grupowanie rzeczowe pism urzędowych według pewnej określonej kwestii, której pisma powyższe dotyczyły. Układ ten otrzymał nazwę akt spraw³². Natomiast we Francji stosowano układ pism chronologiczny³³, według kolejności numerów porządkowych wypisywanych na minutach pism wciąganych oczywiście do odpowiedniej księgi kancelaryjnej.

Minuta i pisma z nią związane, a więc: wpływ, który spowodował sporządzenie minuty, bruliony poprzedzające minutę, będące opracowaniem odpowiedzi w różnych stadiach, różne załączniki były gromadzone w obwolutach (miękkich okładkach papierowych). Obwoluty powyższe składano do pudeł³⁴. Trzeba tu jednak, podkreślając te różnice w układzie akt, zaznaczyć, że układ francuski stosowano efemerycznie w przejściowym okresie Komisji Rządzącej 1807 r. Pisma urzędowe gromadziła właśnie Komisja Rządząca według chronologicznego układu a nie rzeczowego. Widocznie jednak próba ta nie dała rezultatów uzasadniających jej pozostawienie, gdy ustrój władz się ustabilizował. Zresztą zastosowano nowy układ na wzór francuski w przeświadczeniu być może o tym, że funkcjonowanie Komisji Rządzącej jako władzy tymczasowej będzie bardzo krótkie i niewiele spraw nagromadzi się w kancelarii, a wobec tego układ rzeczowy pruski byłby niepotrzebnym rozczłonkowaniem akt.

Ostatecznym wnioskiem z rozważań porównawczych opartych na źródłach, które na razie udało się zgromadzić jest stwierdzenie, że rozwijający się system kancelaryjny polski pozostawał w małym stopniu pod wpływem francuskim³⁵. Wykończono tylko konsekwentnie budowę

³² Wł. Rostocki, o. c., s. 263.

³³ Archives Nationales w Paryżu, syg. F^{1b}, I 7, niefol. Przepisy z 1812 r., których dokładnej daty i charakteru (projekt czy przepisy obowiązujące) nie udało się ustalić; AGAD, Biblioteka Ordynacji Zamoyskich, syg. III, 10, włożona luźno do voluminu, *Notice historique sur l'organisation des bureaux du Conseil d'Etat et particulièrement des archives*. Obszerna powyższa nota została sporządzona w lutym 1811 r. Układ kancelaryjny ulegał zmianom. Interesującym przykładem nadania układu rzeczowego aktom Komitetu Bezpieczeństwa Powszechnego, funkcjonującego w czasach rządów jakobińskich, złożonym w archiwach Ministerstwa Policji Ogólnej (les archives du Ministère de la Police Générale) są zachowane dane w aktach powyższego Ministerstwa (Archives Nationales, seria F⁷, 3007, obwoluta nr 2, niefol.).

³⁴ We francuskiej Radzie Stanu w skład pudła wchodziło 60 obwolut. Na grzbiecie obwolut wypisywano numery akt, które znajdowały się w nich. Na pudłach natomiast widniała data roczna i numery akt złożonych. Biblioteka Ordynacji Zamoyskich, l. c.

³⁵ O zainteresowaniach jednak i znajomości przepisów francuskich świadczy druk podany w bibliografii Finkla: *Tymczasowa instrukcja do odbywania czynności miejskich z 20 X 1810 r. (z francuskiego)* Płock 1810. Nie udało mi się jednak do-

organizacji kierownictwa kancelarii, zapoczątkowaną wprowadzeniem nowoczesnego jej elementu w czasach Komisji Rządzącej — sekretarza generalnego na wzór francuski, urządzając całkowicie podwójny dozór nad czynnościami niższego i wyższego rzędu odbywającymi się w niej. Natomiast zmieniono układ akt, wprowadzając wszędzie system pruski akt spraw.

System, który istniał w Księstwie Warszawskim nadal nie był kopią obcej konstrukcji kancelarii. Odznaczał się dużą dokładnością i porządkiem. Tak jak za Komisji Rządzącej potrafił ustrzec się pruskiego schematyzmu. Był to system określony przepisami znacznie bardziej szczegółowymi i bardziej precyzyjnymi niż system francuski. W urzędach administracji państwowej francuskiej w znacznej mierze pozostawiono czynności kancelaryjne praktyce. O formie kancelaryjnych pomocy ewidencyjnych decydowali czasem szefowie wydziałów. Nie spotkałem tej swobody w Księstwie Warszawskim. Forma poszczególnego pisma urzędowego była określona w Księstwie w sposób wyraźny przepisami³⁶. Przepisów takich brakło w Prusach. Nie znam analogicznych przepisów tak rozbudowanych we Francji³⁷. Duża liczba znanych nam instrukcji kancelaryjnych świadczy o tym, jak dalece władze Księstwa Warszawskiego przypisywały znaczenie unormowaniu tych spraw i jak szczegółowo potrafiły je uregulować. System francuski był niewątpliwie bardziej elastyczny, ale łączył się z tym nieraz ogromny nieporządek, brak w ogóle jakichś bardziej ustabilizowanych zasad, brak koordynacji w czynnościach kancelaryjnych wykonywanych przez poszczególne komórki organizacyjne urzędu. Świadczy o tym stan rzeczy w 1802 r. w Ministerstwie Wojny i w 1812 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych³⁸. Z drugiej

trzeć do niego. Być może, że były wpływy francuskie na organizację kancelarii miejskich w Księstwie, ale jest ona bliżej przez nas nie znana z powodu strat, które poniosły archiwa polskie.

³⁶ W. Rostocki, *Kancelaryjna postać pisma w aktach spraw urzędów administracji państwowej w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, Archeion, XXXI, 1959.

³⁷ Brak tu np. w *Recueil officiel des instructions et circulaires du Ministère de la Justice publié par les ordres du garde des sceaux, ministre de la justice*, t. I (1790—1840), Paryż 1879. Z rzadkiego tego druku korzystałem w bibliotece Sainte-Genviève w Paryżu. Natomiast w *Recueil des circulaires et instructions émanées du Ministère de l'intérieur de 1790 à 1830 inclusivement*, t. I (1790 à 1813), Paryż 1850, znajduje się tylko jeden okólnik ministra do prefektów z 9 floréal'a VIII r. (29 IV 1800 r), dotyczący obowiązku krótkiego określania treści pisma urzędowego na jego marginesie. Również bardzo rzadki ten druk znalazłem w bibliotece Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Paryżu.

³⁸ Archives Nationales, syg. F¹a, 3, niefol. Pismo najprawdopodobniej ministra spraw wewnętrznych z 1 IX 1812 r., w którym stwierdza rozmaite niedomagania kancelaryjne w Ministerstwie.

strony należy też podkreślić minusy systemu kancelaryjnego w Księstwie Warszawskim. Personel urzędniczy został rozbudowany w sposób skomplikowany i nadmierny. Tu zaważył w pewnym stopniu przykład ogromnej maszyny biurokratycznej burżuazyjnego państwa francuskiego, chociaż, jak wykazywałem, wpływ Francji na stworzenie określonych stanowisk w kancelarii nie był duży. W Księstwie aparat urzędniczy był urządzony „na wyrost”³⁹. Załatwianie spraw niewątpliwie przeciągało się skutkiem manipulacji w obiegu pisma, które nie były konieczne. Czynnościami, o których mowa, byli zatrudnieni pracownicy, tracąc w ten sposób niepotrzebnie czas. Ogromne rozbudowanie kancelaryjnych pomocy ewidencyjnych stwarzało częste utrudnienia i zatory w obiegu pisma. Można zauważyć zbyt wiele punktów zatrzymania w tym obiegu. Zasady określające obieg pisma w niektórych urzędach były zbyt skomplikowane (np. przepisy z 1809 r. dla Ministerium Sprawiedliwości). Pewne uproszczenia czynności kancelaryjnych, łączenie pewnych funkcji, zmniejszenie personelu kancelaryjnego obserwujemy w 1812 r. w projektach reorganizacji Rady Stanu, dokonywających się w związku z oszczędnościami finansowymi, tak dobrze zrozumiałymi na tle ogólnego położenia gospodarczego kraju w tym czasie.

Władysław Rostocki (Warszawa)

AU SUJET DES RECHERCHES COMPARATIVES SUR L'ADMINISTRATION
DU DUCHÉ DE VARSOVIE ET DE LA FRANCE
ORGANISATION DE LA CHANCELLERIE

Résumé

Le présent article constitue un modeste essai d'entamer des recherches qui ne prétendent pas à épuiser le sujet de l'organisation des chancelleries des bureaux de l'administration de l'Etat.

Sur base de la comparaison de l'organisation des chancelleries du Conseil de l'Etat, des ministères et des préfectures en France et au Duché de Varsovie l'auteur avance les conclusions suivantes: Malgré les compétences analogues des bureaux de l'administration de l'Etat en question, leur construction intérieure fut différente en France qu'au Duché de Varsovie.

³⁹ Jest nieco słuszności w tym co pisał poeta Marcin Molski:

„Przeraża strachem urzędników lista.
Tu konserwator, tam pan archiwista.
Szef z podszefem stoi w parze,
za pisarzem podpisarze
Stół z kałamarzem i piórem
nie jest stołem, tylko biurem”.

C'est avant la constitution du Duché de Varsovie, au temps de la Commission Gouvernementale déjà, qu'on organisa, selon le modèle français, la direction des chancelleries.

Il est difficile de constater, cependant, que les fonctionnaires employés dans les chancelleries, à part la direction susmentionnée, soient formés selon les modèles français.

En ce qui concerne la forme des actes de chancellerie, les influences françaises au Duché de Varsovie ne paraissent pas certaines; elles furent plutôt éphémères.

Le système qui existait au Duché de Varsovie n'était pas la copie d'une chancellerie étrangère. Il se distinguait par une grande précision et par l'ordre. De même qu'au temps de la Commission Gouvernementale, il sut se préserver du schématisme prussien. Ce système fut déterminé par des prescriptions beaucoup plus détaillées que le système français, tandis que dans les bureaux de l'administration de l'Etat en France on laissa les fonctions de chancellerie en majeure partie à la pratique.

Le système français était indubitablement plus élastique. On observe dans l'organisation des bureaux du Duché de Varsovie un surcroît de personnel, ce qui compliquait les choses. Là-dessus pesa, dans une certaine mesure, l'exemple de l'énorme machine bureaucratique de l'Etat bourgeois français, bien que l'influence de la France sur la formation des postes déterminée dans la chancellerie ne fut pas grande.