

MAREK KRZYMKOWSKI (Poznań)

Kształtowanie się nowoczesnej magistratury w okresie Księstwa Warszawskiego

W wyniku wojny francusko-pruskiej w latach 1806-1807 na części ziem polskich II i III zaboru pruskiego zostało utworzone Księstwo Warszawskie. Jednym z podstawowych zadań władz tego państwa było zbudowanie sprawnego aparatu administracyjnego. Na jego czele stał król saski i zarazem książę warszawski, któremu podlegały wszystkie organy rządowe. Resorty były zorganizowane w ministerstwa, którymi kierowali ministrowie. Szczególną rolę w tym systemie odgrywała Rada Stanu. Administracja terytorialna oparta była na podziale na departamenty, powiaty, municypalności oraz gminy miejskie i wiejskie. Wypełnianiem funkcji należących do zadań tych organów zajmował się korpus urzędniczy. W Księstwie Warszawskim była to grupa dość liczna, która według obliczeń Józefa Godlewskiego obejmowała około 9000 osób¹.

Zmiany jakie się dokonały w organizacji administracji w okresie Księstwa Warszawskiego były poprzedzone, o czym nie należy zapominać, reformami doby stanisławowskiej, a szczególnie Sejmu Wielkiego. Nastąpił wtedy przede wszystkim znaczący wzrost liczby urzędników. Pod koniec I Rzeczypospolitej było ich około 1300². Byli to coraz częściej urzędnicy stali, pełniący swoje obowiązki zawodowo, a więc otrzymujący wynagrodzenie. Zaczęła się wtedy kształtować pragmatyka służbowa, a więc zasady określające prawa i obowiązki urzędników. Szczegółowe przepisy regulowały czas pracy, system kar

¹ [J. Godlewski], *Głosy posła mariampolskiego na sejmie 1811 r. w Warszawie miane*, Warszawa 1814, s. 35; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 87, 128; H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo”, 1975, z. 2, s. 66.

² H. Izdebski, *Historia administracji*, Wyd. III, Warszawa 1996, s. 60. W samej tylko Radzie Nieustającej zatrudnionych było około 70 stałych pracowników (A. Czaja, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786-1789*, Warszawa 1988, s. 119.

i nagród, tryb awansów. Wszystko to znamionowało rodzenie się nowoczesnej biurokracji. W Księstwie Warszawskim te osiągnięcia nie uległy zapomnieniu, jednakże rzadko nawiązywano do nich wprost.

System administracyjny Księstwa Warszawskiego w swym zasadniczym zrębie opierał się na wzorcach francuskich. W organizacji administracyjnej Księstw a zachowały się również urzędy pruskie i w mniejszym zakresie, austriackie. Żywe pozostawały również nawyki i tradycje polskie sprzed rozbiorów³.

W Księstwie Warszawskim istniał zespół norm określających status prawni urzędników. Normy te nie zostały ujęte w jednym, czy nawet kilku aktach prawnych. Sytuację prawną urzędników określał wobec tego szereg dekretów królewskich, uchwał sejmowych, regulaminów ministerialnych i instrukcji oraz zwyczajów.

Należało spełnić szereg warunków aby zostać urzędnikiem w Księstwie Warszawskim. Przede wszystkim trzeba było mieć prawa obywatelstwa, odpowiedni wiek, płeć oraz dawać rękojmię właściwej postawy moralnej⁴. Po wydaniu dekretu z 29 kwietnia 1808 r. o powołaniu komisji egzaminacyjnych dla urzędników administracyjnych konieczne było również poddanie się procedurze egzaminacyjnej. Według tego aktu od 1 września 1810 r. nikt nie mógł objąć żadnego urzędu bez wcześniejszego złożenia odpowiednich egzaminów. Do tego natomiast czasu król przy nominacjach miał dawać pierwszeństwo tym, którzy sami z własnej inicjatywy poddali się takim egzaminom. Egzaminy miały się odbywać przed komisjami egzaminacyjnymi powołanymi dla każdego departamentu. Kandydaci na wyższe urzędy musieli złożyć egzaminy przed Najwyższą Komisją Egzaminacyjną, która funkcjonowała przy Radzie Stanu. Aby zapewnić dopływ wykształconej kadry urzędniczej władze Księstwa utworzyły najpierw Szkołę Prawa a później połączoną z nią Szkołę Nauk Administracyjnych⁵. Powołanie wyższych urzędników w okresie Komisji Rządzącej należało do te-

³ Na wpływ urzędów państw zaborczych, w szczególności pruskich, zwraca uwagę M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 154-157; por. Z. Chmielewski, *Pozakancelaryjne uwarunkowania procesu aktowórczego w urzędach administracji 1807 – 1880*, Szczecin 1992, s. 12; W. Rostocki, *Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji. Organizacja kancelarii*, CPH, t. XIII, 1961, s. 107, nast.; H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 76-77.

⁴ W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 64-65, idem, *Struktura społeczno-prawna Księstwa Warszawskiego*, „Studia Śląskie” Seria nowa, t. XX (1971), s. 453; *Historia państwa i prawa Polski*, t. III, s. 79; *Dziennik praw Księstwa Warszawskiego* (Dz. Pr.) t. I, nr 6, s. 81-82; nr 4, s. 42-43; A. Okoński, *Wydział prawa administracyjnego oraz prawo administracyjne obowiązujące w Królestwie Polskim*, t. I i II, Warszawa 1880, t. I, s. 362; *Regulamin kasowy [bmd]*, s. 8; Archiwum Główne Akt Dawnych (AGAD) Akta Rady Stanu i Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego (ARS) ks. kanc. sygn. 51, k. 84.

⁵ Dz. Pr., t. I, nr 4, s. 39-44, nr 11, s. 322-323, t. III, nr 32, s. 323-327; A. Winiarz, *Organizacja i działalność Komisji Egzaminacyjnych w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim (1807-1831)*, „Przegląd Hist. – Ośw.” 1986, nr 4, s. 446-459; M. Kallas, *Konstytucja*

go właśnie gremium, niższych mianowali dyrektorzy oraz organy terenowe. W okresie konstytucyjnym obsada wszystkich stanowisk w aparacie administracyjnym, poza niższymi funkcjami urzędniczymi, należała do króla⁶. Objęcie urzędów wiązało się z koniecznością wniesienia opłaty stemplowej, W myśl uchwały sejmowej z 24 marca 1809 r. jej wysokość dla urzędników pobierających pensje z kas publicznych wynosiła 10% ich rocznej pensji. Opłata stemplowa od urzędników miejskich i gminnych, których wysokość pensji była zmienna, lub którzy w ogóle jej nie pobierali, zależna była od wielkości miasta czy gminy⁷. Warunkiem objęcia urzędów, z którymi wiązała się odpowiedzialność za kasę publiczną, było złożenie odpowiedniej kaucji na zabezpieczenie ewentualnych roszczeń skarbu. Objęcie urzędu następowało dopiero po odbyciu tzw. instalacji połączonej ze złożeniem przysięgi. Instalacja był to uroczysty akt, którego istotą było wskazanie przez zwierzchnika czynności przywiązanych do urzędu. Instalacja zaczynała się od odebrania przysięgi. Następnie zwierzchnik przewodniczący uroczystości wręczał instalowanemu akt nominacji oraz jeden egzemplarz instrukcji określającej jego obowiązki. Z całego wydarzenia sporządzano protokół. Załącznikami do protokołu były: rota złożonej przysięgi podpisana przez instalowanego i potwierdzona przez instalującego oraz kopia nominacji. Przy instalacji urzędników kasowych sporządzano jeszcze dodatkowy protokół przejścia kasy, dokumentujący stan kasy, tak jeśli

Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką, Toruń 1970, s. 73; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, [Kraków 1996], s. 65-66; F.S. Dmochowski, *Wspomnienia od 1806 do 1830 roku*. Wyd. Z. Libera. [Warszawa] 1959, s. 69; T. Mencil, *Feliks Łubiński minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758-1848)*, Warszawa 1958, s. 164; B. Leśnodorski, *Szkola Prawa i Nauk Administracyjnych w Księstwie Warszawskim*, [w:] *Studia z dziejów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego*. Warszawa 1963, s. 18; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 174; W. Rostocki, *Kropus w gęsie pióra uzbrojony. Urzędnicy warszawscy, ich życie i praca w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do roku 1831*, Warszawa 1972, s. 21; idem, *Rodowód i pozycja społeczna urzędników administracji państwowej i miejskiej w Warszawie (1807 – 1830)*, [w:] Warszawa XIX w. 1795-1918, z. 3, Warszawa 1974, s. 120; J. Bieliński, *Królewski Uniwersytet Warszawski (1816-1831)*, t. II. Warszawa 1911, s. 186-187, 202, 228, 231; L. Finkel, *Księstwo Warszawskie*, „Przewodnik Naukowy i Literacji”, Lwów 1893, s. 203. O konieczności kształcenia urzędników: K. Szaniawski, *O urzędnikach*, Warszawa 1810, s. 10, n.

⁶ *Materiały do dziejów Komisji Rządzącej z 1807 roku. Dziennik czynności Komisji Rządzącej*, wyd. M. Rostworowski, t. I, Kraków 1918, s. 3, 60, 487, 501-502; M. Kallas, *Organy...*, s. 9; idem, *Konstytucja...*, s. 73; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 110; A. Okolski, op.cit., t. I, s. 363.

⁷ Dz. Pr. t. III, s. 5 – 110; *Dziennik posiedzeń izby poselskiej sejmu r. 1809*, wyd. M. Handelman. Warszawa 1913, s. 43-45; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 146; A. Okolski, op.cit., t. I, s. 366. Regulacje dotyczące opłaty stemplowej od nominacji na urzędy były oparte na wzorach francuskich. Warto zwrócić uwagę, iż opłata stemplowa funkcjonowała również w Prusach. Tam obok stałych opłat od nominacji na określone funkcje urzędnicy płacili również 3% od wyznaczonych im pensji rocznych. Zwolnieni od tego byli jedynie urzędnicy zarabiający mniej niż 500 talarów rocznie (Erneute Verordnung über den Gebrauch des Stempel – Papiers 17.09.1802 – NCC t. XI, s. 1031-1074).

idzie o pieniądze i depozyty jak i tzw. utensylia, to znaczy druki, rejestrury itp⁸.

Na urzędnikach spoczywał szereg obowiązków. Do podstawowych należało posłuszeństwo zwierzchnikom oraz świadczenie pracy. Czas pracy w różnych urzędach był różnie ukształtowany i zależał również od pory roku. W kancelarii Rady Stanu w zimie, to znaczy od października do marca, urzędnicy obowiązani byli pracować od 9⁰⁰ do 12⁰⁰ i od 14⁰⁰ do 18⁰⁰. Latem, to znaczy od kwietnia do września, praca rozpoczynała się o godzinie 8⁰⁰. W miesiącach zimowych pracownicy kancelarii Rady Stanu pracowali więc 7 godzin w miesiącach letnich – 8 godzin. Poza tym kancelistów i aplikantów obowiązywały dyżury⁹. Dużą wagę w administracji Księstwa przywiązywano do zachowania tajemnicy służbowej. Urzędnicy zobowiązywali się do tego w składanych przez siebie przysięgach czy specjalnych pisemnych zobowiązaniach¹⁰. Pełnienia urzędów nie można było łączyć z niektórymi formami aktywności politycznej czy zawodowej. Tak na przykład dekret z 7 września 1808 r. o warunkach uzyskania praw politycznych, o podziale kraju na okręgi wyborcze, kompetencjach oraz trybie obrad zgromadzeń politycznych zakazywał łączenia funkcji administracyjnych z funkcjami w organach politycznych pochodzących z wyborów. Urzędnicy nie mogli być również dzierżawcami dóbr narodowych¹¹.

Podstawowym uprawnieniem urzędników było pobieranie wynagrodzenia za swoją pracę. Zasada wynagradzania pracy urzędników spotykała się z dużymi oporami, i aż do końca istnienia Księstwa wielu zwolenników miała teza, iż służba państwowa powinna być pełniona honorowo. Te poglądy wywodziły się z czasów Rzeczypospolitej szlacheckiej, gdzie częstym zjawiskiem

⁸ *Regulamin kasowy*, s. 6, 10; AGAD Akta Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego (ARM) akta spraw sygn. 220, k. 32; *Instrukcja dla dyrektorów skarbowych*, [bmd], s. 102, 104 – 105; AGAD Komisja Województwa Mazowieckiego (KWMaz.), sygn. 36 (nie fol. – pismo z 6 sierpnia 1809 r. prefekta kaliskiego do dyrektora skarbu), *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego*. Wyd. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, t. 1, 2, Warszawa 1964; t. 3, Warszawa 1967; t. 4, Warszawa 1969, t. III, s. 90; F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, t. I, wyd. II, Warszawa 1923, s. 700; A. Okolski, op.cit., t. I, s. 366; *Instrukcja dla dyrektorów skarbowych...*, s. 18; *Regulamin kasowy*, s. 10 – 11. *Regulamin kasowy* przewidywał również wręczanie instalowanym urzędnikom *Regulaminu kasowego* i *Zbioru przepisów karnych dla urzędników skarbowych* (§ 25 *Regulaminu kasowego*, s. 8; Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (WAPB) Regencja bydgoska, Rep. 2: I 3031, k. 11, 16).

⁹ Organizacja kancelarii Rady Stanu z 6 marca 1811 r. (AGAD ARS akta spraw sygn. 2, k. 43).

¹⁰ *Instrukcja objaśniająca organizację prefektur*, [Warszawa 1809], s. 23. Obowiązek zachowania tajemnicy służbowej wynikał też z przysięgi składanej przez urzędników prefektury (tamże, s. 24).

¹¹ Dz. Pr. t. I, nr 6, s. 89 – 90; M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 114; W. Sobociński, *Historia ustroju...*, s. 119; *Materiały...*, s. 595; J. Miłobędzki, *Organizacja administracji Lasów Narodowych w dobie Księstwa Warszawskiego*, „Sylwan” 1957, z. 12, s. 23; *Ustawodawstwo...*, t. I, s. 44, 59; Dz. Pr. t. IV, nr 43, s. 274 – 276, 277 – 288; AGAD ARS ks. kanc. sygn. 32, k. 229.

było nieodpłatne pełnienie urzędów¹². Pensje większości urzędników były niskie i z trudnością wystarczały na utrzymanie. W urzędach prefekturalnych prefekt otrzymywał roczną pensję w wysokości 12000 zł, sekretarz generalny – 6000 zł, sekretarz – 3500 zł, kalkulator – 3000 zł, dziennikarz – 2400 zł a kancelista – 1500 zł. Zarobki burmistrzów kształtowały się bardzo różnie. Burmistrz Łomży zarabiał rocznie 2500 zł, burmistrz Konina 1600 zł a burmistrz Gielniowa w departamencie radomskim 300 zł¹³. Problemem, z którym borykały się władze Księstwa był chroniczny brak środków na wypłatę wynagrodzeń. Już w roku 1807 skarb miał trudności z regularnym wypłacaniem pensji urzędniczych. Ze szczególnym nasileniem zjawisko to wystąpiło na przełomie 1811 i 1812 r. We wrześniu 1811 r. zaprzestano płacenia pensji niektórym urzędnikom w szeregu instytucji, między innymi w Radzie Stanu i Radzie Ministrów. W tej sytuacji król wydał na wniosek ministra skarbu w dniu 21 listopada 1811 r. dekret określający zasady wypłacania wynagrodzeń pracownikom administracji. W myśl postanowień tego aktu pensje należne za listopad miały być wypłacone w wysokości 2/3 w stosunku do ich nominalnej wysokości. Pozostała część miała być wypłacona w późniejszym czasie. Wobec tego, iż skarb nie był w stanie w dalszym ciągu wywiązać się ze swoich zobowiązań, król zmuszany został do podjęcia jeszcze bardziej drastycznych decyzji oszczędnościowych. Zawarte zostały one w dekreście z 12 grudnia 1811 r., który faktycznie zawieszał wypłacanie pensji urzędnikom. W miarę regularnie opłacani mieli być jedynie pracownicy Sekretariatu Stanu, Głównej Izby Obrachunkowej oraz niektórzy z urzędników skarbowych. W tej sytuacji urzędy były wręcz zasypywane podaniami, prośbami i żądaniem wypłaty zaległych wynagrodzeń lub choćby zapomóg umożliwiających przeżycie¹⁴. W czasach Księstwa Warszawskiego zmieniały się zasady dotyczące wypłacania pensji urzędnikom. Według uchwały Komisji Rządzącej z 9 kwietnia 1807 r. o organizacji izb administracyjnych departamentowych pracownicy tych izb mieli otrzymywać wynagrodzenia kwartalnie. Uchwałą z 13 maja Komisja Rządząca nakazała, aby minister skarbu dokonywał wypłat urzędnikom dyrekcji miesięcznie. W okresie konstytucyjnym utrzymano reguły miesięcznego wypłacania pensji. Tak było aż do dekretu z 12 grudnia 1811 r., nakazującego z dniem 1 grudnia tego roku wypłaty kwartalne¹⁵.

¹² [J. Godlewski], op. cit., s. 71. Stałe pensje ze skarbu państwa sejmy zaczęły wyznaczać niektórym urzędnikom dopiero w końcu XVII w., ale nie stanowiło to jeszcze reguły (Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, [Warszawa 1983], s. 29).

¹³ Wynagrodzenia w prefekturze wg stanu z r. 1810/11 za J. Godlewskim, op. cit., tabl. Ad D, nr 5. Zarobki burmistrzów Łomży (1809/10) – AGAD Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych (KRSW) 4889 (nie fol.), Konina (1809/10) – AGAD KRSW 892 (nie fol.), Gielniowa (1810/11) – AGAD KRSW 2123 (nie fol.)

¹⁴ AGAD ARS akta spraw sygn. 2, k. 51, 6a, k. 4; AGAD ARM akta spraw sygn. 6, k. 2; *Ustawodawstwo...*, t. III, s. 167, 174 – 176, 203 – 204, 254 – 255; AGAD ARS ks. kanc. sygn. 92, k. 20, 57, 67, 111, 172, 235 – 236.

¹⁵ *Materiaty...*, s. 605, 630; *Ustawodawstwo...*, t. III, s. 175.

Obok zasadniczego wynagrodzenia niektóre grupy urzędnicze, przede wszystkim pracownicy administracji dóbr i lasów narodowych, miały prawo do świadczeń dodatkowych, takich jak deputaty rolne, opałowe czy zwroty kosztów za mieszkanie¹⁶. Urzędnikom należały się również diety i zwrot kosztów podróży służbowych. Najbardziej szczegółowo te kwestie regulował dekret z 18 lipca 1810 r. Jednakże dotyczył on jedynie wynagradzania urzędników administracji terenowej za czynności podjęte w związku z rozstrzygnięciem sporów między osobami prywatnymi. Na podstawie tego aktu wypłacano diety nie tylko za czas pracy podczas wyjazdu służbowego, ale i za czas podróży, przy czym urzędnik musiał pokonywać dziennie przynajmniej 6 mil. Wysokość diety dla prefekta wynosiła 20 zł, burmistrzów miast departamentowych – 9 zł, burmistrzów pozostałych miast i wójtów – 6 zł, sekretarzy prefekaturalnych – 6 zł, kancelistów prefekaturalnych – 4 zł, kancelistów podprefekaturalnych – 3 zł. Ostatnią regulacją dotyczącą diet była uchwała Rady Ministrów z 11 lutego powzięta po wyjeździe Rady z Warszawy. Wedle tej uchwały pracownicy kancelarii Rady Ministrów uczestniczący w jej ewakuacji mieli otrzymywać dwa złote dziennie od każdego tysiąca złotych pensji rocznej¹⁷. Aż do końca istnienia Księstwa Warszawskiego nie został stworzony system zabezpieczeń społecznych gwarantujący świadczenia na wypadek starości, choroby oraz śmierci. Jedną z prób zmiany tego stanu był przedstawiony przez ministra przychodów i skarbu w lipcu 1812 r. projekt ustanowienia specjalnego funduszu emerytalno-rentowego. Środki pochodzić miały przede wszystkim z odpisów od pensji urzędników. Wysokość tych odpisów projekt ustalał na 2% od podstawy wynagrodzenia. Obok tego fundusz miały uzupełniać oszczędności na pensjach wynikłe wskutek zdarzających się wakatów oraz opóźnień w obejmowaniu urzędów. Pieniądze z tych źródeł miały wpływać do wyznaczonych kas. Uprawnionymi do pobierania świadczeń w myśl projektu byli urzędnicy, którzy:

- a) przepracowali w administracji minimum 25 lat,
- b) utracili zdolność dalszej pracy wskutek choroby lub kalectwa,
- c) zostali pozbawieni swoich funkcji w wyniku ich likwidacji, ale tylko do czasu pozostawania bez pracy.

Wysokość uposażeń uzależniona była od źródła nabycia uprawnień oraz od wielkości ostatnio pobieranej pensji. Z tego funduszu miały być również wypłacane świadczenia na rzecz wdów i sierot po zmarłych urzędnikach. Projekt ten nie doczekał się jednak realizacji. Wobec tego emerytury i renty na rzecz urzędników i ich rodzin przyznawane były na podstawie dekretów królewskich w indywidualnych sprawach. W pozostałych z tego okresu archiwaliach znajduje się niewiele takich dekretów. Można stąd wnioskować, iż urzęd-

¹⁶ J. Miłobędzki, *Organizacja...*, s. 31-32; idem, *Gospodarka leśna i Lasy Narodowe Księstwa Warszawskiego*, „Sylwan”, 1959, nr 1, s. 13; AGAD ARS ks. kanc. sygn. 36, k. 486.

¹⁷ Dz. Pr. t. II, nr 20, s. 280-291; A. Okolski, op. cit., t. I, s. 399 – 400 (przyp. 2); AGAD ARM akta spraw sygn. 6, k. 48-49.

nicy w Księstwie pracowali często aż do śmierci a opuszczanie urzędów wiązało się najczęściej z utratą zdrowia i niemożnością dalszej pracy. Niewątpliwie byli też tacy urzędnicy, szczególnie wyżsi, którzy byli na tyle majątni, iż po odejściu ze służby nie musieli się zwracać o świadczenia emerytalne¹⁸.

Urzędnicy wykonujący sumiennie swoje obowiązki oraz wykazujący się szczególną aktywnością mogli liczyć na awans. O możliwości awansu wspomina szereg instrukcji i regulaminów. Tak na przykład w § 219 *Instrukcji dla dyrekcji skarbowych departamentowych* czytamy, iż „minister skarbu zapewnia, iż każdego pilnego i moralnego urzędnika lub oficjalistę chętnie awansować (...) będzie”¹⁹.

Urzędnicy w Księstwie Warszawskim nie mieli prawa do noszenia specjalnego munduru, który by im tylko przysługiwał. Dopiero w czasie wojny polsko-austriackiej w 1809 r. Rada Stanu postanowiła na wniosek ministra spraw wewnętrznych, iż niektórzy urzędnicy do munduru obywatelskiego nosić mają specjalne, wyróżniające ich dodatki. Prawo to przyznano prefektom, podprefektom, prezydentom municypalnym i burmistrzom. Poza tym na mocy specjalnych przepisów mundury nosili funkcjonariusze policyjni oraz urzędnicy pocztowi²⁰.

Podobnie jak inne kwestie związane ze statusem prawnym urzędników nie zostały uregulowane zasady przyznawania urlopów. Jedynie w okresie Komisji Rządzącej spotykamy fragmentaryczne regulacje dotyczące tej kwestii. Uchwała o organizacji izb administracyjnych przyznawała na przykład prezesowi izby prawo do „oddalenia się” na osiem dni po powiadomieniu o tym izby. Dłuższy urlop wymagał zgody Komisji Rządzącej. W okresie konstytucyjnym zasady udzielania urlopów radcom stanu, referendarzom, sekretarzowi generalnemu i sekretarzowi protokoliście określał dekret o organizacji Rady Stanu. Urzędnikom tym pozwolenia na urlopy nie przekraczające 6 tygodni udzielał prezes Rady Stanu. Na dłuższy okres oraz na wyjazdy zagraniczne konieczna była zgoda króla. Mimo braku odpowiednich regulacji kierow-

¹⁸ AGAD ARM akta spraw sygn. 224, k. 22-25; *Regulamin kasowy*, s. 17;

¹⁹ *Instrukcja dla dyrektorów skarbowych...*, s. 112.

²⁰ Uchwała Rady Stanu z dnia 5 maja 1809 r. – *Ustawodawstwo...*, t. II, s. 52, *Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego*, T. I, cz. 1 i 2, wyd. B. Pawłowski, Toruń 1960, 1962, T. II, cz. 1 i 2, wyd. B. Pawłowski, T. Mencil, Toruń 1965, 1968. T. III, cz. 1 i 2 wyd. M. Kallas, T. Mencil, Warszawa 1995, 1996, t. II, cz. 1, s. 277. Na to, że w uchwale z 5 maja 1809 r. brak było regulacji dotyczącej mundurów dla wójtów załóż się Radzie Ministrów minister spraw wewnętrznych w piśmie z dnia 27 sierpnia 1810. Król w dekrete z 18 sierpnia 1810 r. nakazał właściwym ministrom opracowanie tymczasowo dla wójtów i ich zastępców znaków urzędowych innych jednak niż przysługujące burmistrzom (AGAD ARM akta spraw sygn. 264, k. 1-3); dekret z 25 stycznia 1812 r. (*Ustawodawstwo*, t. III, s. 192-193); AGAD ARM akta spraw sygn. 264, k. 10; A. Abramski, J. Konieczny, *Justycjariusze, hutmani, policjanci. Z dziejów służb ochrony porządku w Polsce*, [Katowice 1987], s. 121; M. Kallas, *Organizacja...*, s. 102. Na podstawie dekretu z 25 stycznia 1812 r. prefekt poznański J. Poniński wydał obwieszczenie o stroju urzędowym funkcjonariuszy policyjnych (Gazeta Poznańska z 1812, nr 26 (z 28 marca 1812 r.))

nicy urzędów udzielali urlopów wypoczynkowych oraz dla poratowania zdrowia i załatwiania nagłych interesów rodzinnych²¹.

Szczególnym przywilejem urzędników w Księstwie Warszawskim było zwolnienie od obowiązku służby wojskowej. Pełnienie urzędów dawało również uprzywilejowaną pozycję w Gwardii Narodowej. W myśl uchwały Komisji Rządzącej z dnia 24 kwietnia 1807 r. o ustanowieniu Gwardii w Warszawie funkcjonariusze państwowi nie należeli do *liczby czyniących służbę*²².

Za swoją działalność ponosili odpowiedzialność. Za drobniejsze przewinienia urzędnicy odpowiadali dyscyplinarnie, za poważniejsze karnie. Wymierzanie kar dyscyplinarnych należało z reguły do bezpośrednich zwierzchników urzędników, do naczelników poszczególnych instytucji, ministrów a w niektórych wypadkach do króla.

W poszczególnych resortach stosowano różne katalogi kar dyscyplinarnych. Analiza przepisów i praktyki obowiązujących w poszczególnych resortach i instytucjach pozwala na sformułowanie następującego katalogu kar dyscyplinarnych: kary pieniężne, ustanowienie zastępcy dla wykonania określonych czynności na koszt ukaranego urzędnika, zawieszenie w czynnościach służbowych (*suspensa*), przeniesienie w inną funkcję, areszt, pozbawienie urzędu. Chociaż w odpowiedzialności karnej, w tym także urzędników, opierać się miano przede wszystkim na dawnym prawie polskim, to w praktyce stosowano głównie ustawodawstwo państw zaborczych, w tym głównie, pruski *Landrecht* z 1794 r. Na jego podstawie rozpatrywano większość spraw urzędniczych w Księstwie Warszawskim. Przepięstwa urzędników znalazły się w części 2, tytuł XX, oddział 8 tego kodeksu (§ 323-508)²³.

Szczególnym ograniczeniem odpowiedzialności urzędników mianowanych przez króla była zasada, iż nie mogli być oni pociągnięci do postępowania

²¹ *Materiały...*, s. 595 – 596; Dz. Pr. t. II, nr 22, s. 416 – 417; AGAD ARS akta spraw sygn. 132, k. 70; AGAD ARM ks. kanc. nr 66, k. 170; W. Rostocki, *Korpus...*, s. 23.

²² Dz. Pr., t. I, nr 3, s. 56 – 66; G. Zych, *Armia Księstwa Warszawskiego 1807 – 1812*, Warszawa 1961, s. 24; A. Okolski, op. cit., t. I, s. 396; Ochimowski, op. cit., s. 705; S. Węgrzecki, *Pismo o prawach dla Księstwa Warszawskiego uchwalonych*, Warszawa 1809, s. 64; *Materiały...*, s. 706 – 707. Według dekretu z 10 kwietnia 1811 r. o organizacji Gwardii Narodowej formacja ta została podzielona na gwardię nieruchomą, ruchomą i płatną. Urzędnicy mieli obowiązek służyć jedynie w tej pierwszej, najmniej uciążliwej (Dziennik Departamentu Kaliskiego, 1812, nr 11, s. 181-184; B. Gembarzewski, *Wojsko Polskie. Księstwo Warszawskie 1807-1814*, Warszawa 1905, s. 316; J. Staszewski, *Gwardie narodowe w czasach Księstwa Warszawskiego*, „Przegląd Historyczno-Wojskowy, t. I, 1929, s. 109).

²³ Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten. Berlin 1806. Na przepisach *Landrechtu* oparty został między innymi wyrok w sprawie strażnika celnego Antoniego Kołyski. Była to najbardziej znana sprawa urzędnicza spośród tych, którymi zajmował się Sąd Kasacyjny. Opis tej sprawy daje K. Koźmian (*Pamiętniki*, Wrocław 1972, t. II, s. 186-187), wyrok Sądu Kasacyjnego w stosunku do A. Kołyski znajduje się w Dzienniku dekretów Sądu Kasacyjnego (t. I, s. 255-258). Szeroko pisał o tym W. Sobociński (*Z zagadnień judykacyjno-źródłoznawczych w historiografii Księstwa Warszawskiego* [w:] *Miscellanea iuridico – historica gedanensis*, [red.] R. Skeczkowski, Koszalin 1987, s. 313-391) a także B. Szacka, *Stanisław Staszic. Portret mieszczanina*, Warszawa [1962], s. 119-121.

sądowego bez zgody Rady Stanu. Przywilej ten opierał się na art. 17 konstytucji Księstwa. Właściwe ramy dla jego stosowania stwarzał dopiero dekret o organizacji Rady Stanu z 19 września 1810 r. Określał on krąg osób, na których sądenie zgodę wyrazić musiała Rada Stanu, katalog czynów, których popełnienie pociągało za sobą postępowanie przed tym organem oraz przepisy proceduralne. W zachowanych materiałach archiwalnych znajduje się około 30 akt spraw o wydanie zgody na postawienie urzędnika przed sądem. Najczęściej procedurę tę wszczynano wobec burmistrzów i podprefektów. Spośród organów uprawnionych do zaskarżania urzędników najczęściej z tego prawa korzystali ministrowie spraw wewnętrznych i policji. Rada Stanu w większości przypadków pozytywnie ustosunkowywała się do wniosków o oddanie urzędników pod sąd. Omawianą instytucję określić można jako swoistego rodzaju immunitet urzędniczy²⁴.

W Księstwie Warszawskim ministrowie nie ponosili odpowiedzialności politycznej. Odpowiedzialność prawna opierała się na art. 11 Konstytucji, który stanowił, iż *ministrowie są odpowiedzialnymi*. Dekret o organizacji ministerstw z 20 kwietnia 1808 określił bardziej szczegółowo podstawy tej odpowiedzialności. Po pierwsze, w związku z tym, iż każdy akt królewski miał być podpisany przez *ministra wydziałowego*, minister ten odpowiadał za te akty, jeśli były sprzeczne z konstytucją lub szkodliwe dla kraju (art. 3 i 19 ust. 1). Po za tym ponosili odpowiedzialność za *wydane przez siebie rozkazy szczególne, a przeciwne konstytucji, prawom i urządzeniom lub krajowi szkodliwe oraz za niewykonanie praw i urzędzeń administracji publicznej* (art. 19 ust. 2 i 3). Jednakże aż do końca istnienia Księstwa król nie określił przed jakim organem ministrowie mieliby odpowiadać²⁵.

Pod wpływem francuskim przyjęto w Księstwie, choć z pewnymi ograniczeniami, zasadę braku stabilizacji stosunku służbowego. Zakończenie tego stosunku następowało wskutek dymisji, zrzeczenia się urzędu, jego likwidacji albo śmierci urzędnika. Generalną kompetencję do dymisjonowania urzędników miał król; oprócz niego prawo to miały organy powołujące na poszczególne funkcje. Pozbawienie funkcji mogło być również wynikiem wyroku sądowego. Kary takie przewidywał Landrecht z 1794 r, na przykład za uzyskanie urzędu w wyniku łapówki (§ 325) czy za powtórzną niesubordynację (§ 352). Częstym zjawiskiem w Księstwie Warszawskim było niepodejmowanie obowiązków przez nowomianowanych urzędników. Dotyczy-

²⁴ Dz. Pr. t. II, nr 22, s. 379-426. Szerzej na ten temat: M. Krzymkowski, *Immunitet urzędniczy w Księstwie Warszawskim* [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*. [red.] T. Maciejewski. Koszalin 1999 r., s. 243-252.

²⁵ W praktyce zasada kontrasygnaty nie była w Księstwie stosowana. *Ustawodawstwo...*, t. I, s. 84, 86; W. Sobociński, *Historia ustroju*, s. 111; M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 87; M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 1992, s. 54; AGAD ARS ks. kanc. sygn., 90, k. 310-311.

ło to przede wszystkim osób powołanych na funkcje burmistrzów²⁶. Brak było w ustawodawstwie Księstwa ogólnej regulacji dotyczącej prawa do odpraw dla opuszczających służbę urzędników. Jedynie w dekrete z 7 marca 1809 r. król postanowił, iż niższym urzędnikom (oficjalistom) odchodzącym z pracy w prefekturach, którzy nie mogli być zatrudnieni w innych urzędach państwowych, należała się *proporcjonalna gratyfikacja*²⁷.

W Księstwie Warszawskim zdawano sobie sprawę z niedoskonałości uregulowań dotyczących statusu prawnego urzędników. Najpoważniejszą próbą zmienienia tego stanu był opracowany w Radzie Stanu projekt dekretu o organizacji władz departamentowych i powiatowych z 1812 r. W części poświęconej urzędnikom określał on kwalifikacje potrzebne do objęcia urzędów, zasady wypłaty wynagrodzeń i diet, prawa honorowe, w tym prawo do stroju urzędowego, kary dyscyplinarne i inne podstawowe reguły dotyczące urzędników. W myśl tego projektu, aby zostać urzędnikiem najniższego szczebla czyli kancelistą, trzeba było przedstawić świadectwo ukończenia szkoły departamentowej, wydziałowej lub podwydziałowej a także odbyć bezpłatną praktykę trwającą od pół do półtora roku. Kandydaci na wyższe urzędy musieli legitymować się odpowiednim wyższym wykształceniem i odbyciem aplikacji. Projekt wprowadzał m.in. zasadę, iż jedna trzecia środków przeznaczonych na pensje miała pozostać w gestii króla dla premiowania najbardziej pracowitych urzędników. Projekt ten jednak nie został w Księstwie zrealizowany²⁸. Status prawny urzędników kompleksowo uregulowany został dopiero w Królestwie Polskim ustawą o służbie cywilnej w roku 1859.

Ocena regulacji określających status prawny urzędników w Księstwie Warszawskim nie jest łatwa. Przede wszystkim należy zauważyć, iż były one często fragmentaryczne i przypadkowe. Kolejną ich wadą była niejednoznaczność powodująca trudności interpretacyjne. Zmiany jakie się dokonywały w przepisach dotyczących urzędników również nie ułatwiały stosowania prawa. Pamiętać wszakże należy, iż Księstwo Warszawskie istniało za-

²⁶ Dekret z 20 stycznia 1809 r. (*Ustawodawstwo...*, t. II, s. 6-7); M. Kallas, *Konstytucja...*, s. 148 – 149; idem, *Organy...*, s. 120-121. Niepodejmowanie urzędów dotyczyło nie tylko burmistrzów. Tak np. kaliska Deputacja Ceł pisała 19 lipca 1809 r. do zastępcy ministra skarbu, iż „*nominowany reskryptem JW ministra skarbu pod dniem 10 listopada r.z. (...) na funkcję kontrolera komory deklaracyjnej Mate Łany Jan Dembiński byłby pisarz komory Sulejów nie stanął do objęcia funkcji teje i nie można jego posiedzenia wywiedzieć*” (AGAD KWMaz. sygn. 1468 /nie fol./).

²⁷ *Ustawodawstwo*, t. IV, s. 139. Wysokość środków na ten cel określić miał minister spraw wewnętrznych. Trudno powiedzieć czy dekret ten był realizowany, tym bardziej, że w dostępnych budżetach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i prefektur nie były wyszczególniane kwoty na odprawy.

²⁸ ARS akta spraw sygn. 128, k. 145-168, druk. Egzemplarze tego druku znajdują się również w Wojewódzkim Archiwum Państwowym w Poznaniu (Zbiór edyktów i rozporządzeń drukowanych /nie fol./ i Biała – Radolińscy, sygn. 243a, k. 2-13). Na projekt ten zwrócił uwagę i omówił M. Kallas (*Koncepcje organizacji nowoczesnej administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, „*Annales UMCS*”, vol. 37, Sectio F, 1982, s. 203-208).

ledwie kilka lat. W tak krótkim okresie udało się jednak zbudować nie wolny od wad system norm regulujących status prawny urzędników. Odpowiadał on w swoim ogólnym zrębie ówczesnym tendencjom ogólnoeuropejskim. Niektóre jego braki wynikały nie tyle z nieudolności legislacyjnej, ile z trudności finansowych młodego państwa. Stąd na przykład brak gwarancji emerytalnych. Szereg regulacji określających status prawny urzędników zwraca uwagę swoim wysokim poziomem. Mam na myśli przede wszystkim przepisy o komisjach egzaminacyjnych i ograniczające odpowiedzialność sądową urzędników.

Uregulowania dotyczące statusu prawnego urzędników Księstwa Warszawskiego nie uległy zapomnieniu wraz z kresem tego państwa. Wiele zasad określających sytuację prawną urzędników w tym okresie przetrwało przede wszystkim w Królestwie Polskim.

Utrzymana została zasada, iż wszystkie urzędy tak cywilne jak i wojskowe mogą być sprawowane jedynie przez Polaków. Żywotną instytucją okazały się komisje egzaminacyjne. W Królestwie funkcjonowały one przy komisjach wojewódzkich dla urzędników pierwszej i drugiej klasy oraz Najwyższa Komisja Egzaminacyjna przy Radzie Stanu dla urzędników trzeciej klasy. Dopiero ustawa o służbie cywilnej z 1859 r. zniósła komisje egzaminacyjne. Do pełnienia urzędów w Królestwie podobnie jak i w Księstwie konieczne było przedłożenie właściwej komisji egzaminacyjnej świadectwa dobrego prowadzenia. Zasady mianowania urzędników w Królestwie oparte były również na podobnych zasadach jak w Księstwie. Konstytucja z 1815 r. przewidywała, iż powoływanie wszystkich urzędników należało do króla bądź bezpośrednio bądź przez upoważnione przez niego organy²⁹.

W mocy zostały utrzymane przepisy z 1811 r. dotyczące opłaty stempłowej pobieranej przy obejmowaniu urzędów. Dopiero ustawa stempłowa z 1863 r. wprowadziła nowe zasady pobierania tych opłat, Również kolejny warunek, od spełnienia którego uzależnione było objęcie szeregu urzędów, to znaczy wpłacenie kaucji, utrzymany został w Królestwie Polskim³⁰.

Nie uległy zmianie w Królestwie również podstawowe obowiązki urzędników. Nadal zobowiązani byli oni do świadczenia pracy w określonym miejscu i czasie, do zachowania tajemnicy służbowej, do posłuszeństwa zwierzchnikom itp. Obowiązki te zostały oczywiście w późniejszym czasie ściślej określone³¹.

Trwałym osiągnięciem ustawodawstwa Księstwa Warszawskiego okazała się zasada, iż do pociągnięcia do odpowiedzialności sądowej urzędnika mianowanego przez władcę konieczna była zgoda Rady Stanu. Do systemu praw-

²⁹ A. Okolski, op. cit., s. 355 – 364; H. Izdebski, *Historia administracji*, s. 78; D., J. Malec, op. cit., s. 77; W. Witkowski, *Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim. 1815-1876*, Lublin 1986, s. 57; W. Rostocki, *Rodowód...*, s. 123.

³⁰ A. Okolski, s. 366-367.

³¹ Ibidem, s. 369 – 378; D., J. Malec, op. cit., s. 76.

nego Królestwa Polskiego regułę tą wprowadzał art. 73 konstytucji. Rozwijający ten zapis statut organiczny Rady Stanu z 1 grudnia 1815 r., określający szczegółowe przepisy o oddawaniu pod sąd urzędników; w zupełności odpowiadał dekretowi z 19 września 1810 r. Po likwidacji Rady Stanu Królestwa Polskiego jej uprawnienia w tym zakresie przejęło Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu³².

Po upadku Księstwa Warszawskiego nie zmieniła się zasada, iż za swoją pracę urzędnicy powinni być wynagradzani. Postanowienie Rady Administracyjnej z 31 stycznia 1837 r. wręcz zabroniła rezygnowania przez urzędników z pobierania pensji. Jako dodatkowy element wynagrodzenia zachowane również zostały diety. W Królestwie Polskim powszechną praktyką stało się noszenie mundurów, reguła, która w okresie Księstwa torowała sobie dopiero drogę³³.

W czasach Królestwa Polskiego nie zmieniły się ogólne reguły dotyczące zakończenia służby przez urzędników. Wiązało się to z przyjęciem obowiązującej już w Księstwie zasady, iż stosunek między urzędnikiem a państwem ma charakter publicznoprawny. W związku z tym nawet w przypadku wystąpienia urzędnika o uwolnienie go od obowiązków konieczna była na to zgoda właściwego organu. Podobnie jak w Księstwie zwolnienie urzędnika z pracy pociągał za sobą wyrok sądowy pozbawiający prawa do pełnienia urzędów³⁴.

W Królestwie Polskim udało się wreszcie zrealizować wysuwaną już w Księstwie myśl utworzenia osobnego funduszu emerytalno-rentowego dla urzędników i ich rodzin. Wypłata emerytur i rent odbywała się zrazu na podobnych zasadach jak przed rokiem 1815 to znaczy ze skarbu państwa. Jednakże na mocy postanowienia królewskiego z 24 lutego 1824 r. zostało utworzone stowarzyszenie emerytalne urzędników. Według tego aktu za przepracowanie 20 lat należała się 1/4 płacy, za 30 lat – 1/2 a za 40 emerytura w pełnej wysokości dotychczas otrzymywanego wynagrodzenia³⁵.

Jak widać kilkuletni okres istnienia Księstwa Warszawskiego był niezwykle istotny w procesie kształtowania się statusu prawnego urzędników na ziemiach polskich. Reguły wówczas wypracowane dostrzec można nawet w funkcjonowaniu dzisiejszej administracji. Niech przykładem będzie chociażby instytucja komisji egzaminacyjnych, które zostały przywrócone ustawą z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej³⁶.

³² Ibidem, s. 384, Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. I, 256.

³³ A. Okolski, op. cit., s. 394, 397; W. Witkowski, *Komisja Rządowa...*, s. 62.

³⁴ A. Okolski, op. cit., s. 410.

³⁵ Ibidem, s. 412-413.

³⁶ Dz. U. Nr 89, poz. 402. W ustawie tej stosowana była nazwa „komisja kwalifikacyjna”. Obecnie ta ustawa została zastąpiona Ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 49, poz. 483 ze zm.).