

Krakowska Szkoła Wyższa
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jerzy Malec

**STUDIA Z DZIEJÓW
ADMINISTRACJI NOWOŻYTNEJ**

Kraków 2003

Rada Wydawnicza: Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski,
Jacek Majchrowski, Zbigniew Maciąg

Projekt okładki i stron tytułowych: Mirosław Krzyszkowski

Opracowanie redakcyjne: Halina Baszak Jaroń

Korekta: Jadwiga Rolińska

Copyright © by Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Kraków 2003

ISBN 83-918302-1-



Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie: Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Wydawca: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Kraków 2003

Skład, łamanie, druk i oprawa: Meles

Spis treści

Od Autora	7
-----------------	---

CZĘŚĆ I. IDEE

1. O policji w ustawodawstwie i literaturze Polski przedrozbiorowej	11
2. U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku	23
3. Karola Boromeusza Hoffmana rzecz o sądownictwie administracyjnym ...	41
4. Ferdynanda Kojśewicza <i>Programma Nauk Administracyjnych</i> w <i>Uniwersytecie Jagiellońskim</i> wykładanych	49
5. Z problematyki kształtowania się nowoczesnych nauk prawnoadministracyjnych	57

CZĘŚĆ II. INSTYTUCJE

1. Z badań nad urzędem marszałkowskim koronnym w Rzeczypospolitej szlacheckiej	79
2. Z dziejów prawa wyznaniowego w Polsce. Sprawa dysydencka w świetle aktów prawnych z lat 1768-1775	89
3. Narodziny polskiego prawa administracyjnego	99
4. Wpływy napoleońskie w strukturze administracji ziem polskich w pierwszej połowie XIX wieku	113
5. Pierwsze regulacje prawne z zakresu ochrony przyrody na ziemiach polskich	127
6. Z dziejów kształtowania się korpusu służby cywilnej	135
Nota bibliograficzna	152
Indeks nazwisk	155

Od autora

Niniejsze *Studia z dziejów administracji nowożytnej* pomyślane są jako zbiór prac poświęconych kształtowaniu się myśli administracyjnej oraz rozwojowi instytucji administracji publicznej w Polsce i Europie na przestrzeni pięciu stuleci, od XVI do XX wieku. Teksty te powstawały w ciągu kilkunastu lat, od kiedy skierowałem swe zainteresowania badawcze ku historii administracji, będącej jeszcze wówczas dyscypliną w Polsce stosunkowo słabo uprawianą. Część z ogłaszanych w latach osiemdziesiątych prac jest obecnie trudno dostępna, wszystkie są bardzo rozproszone, ponieważ ukazały się w różnych wydawnictwach i czasopismach polskich oraz zagranicznych. Powyższe względy skłoniły mnie do zebrania większości z nich i opublikowania w jednym wydawnictwie w całości po polsku. Wpłynęły na tę decyzję także doświadczenia wyniesione z pracy nad podręcznikiem *Historia administracji i myśli administracyjnej*¹, napisanym wspólnie z Dorotą Malec, bowiem prezentowane w studium prace będą mogły stanowić cenną pomoc w procesie dydaktycznym jako lektura uzupełniająca.

Niniejsza publikacja składa się z dwóch części. Pierwsza, zatytułowana *Idee*, zawiera teksty poświęcone nauce policji rozwijanej w Polsce przedrozbiorowej w szczególny sposób, różniący się od przyjętego w monarchiach absolutnych, skierowany bowiem głównie na rozbudowę tzw. administracji świadczącej. Znalazła się tu również praca o pierwszym polskim autorze rozprawki poświęconej sądownictwu administracyjnemu oraz opracowania dotyczące kształtowania się nowoczesnych nauk administracyjnych zarówno na Uniwersytecie Jagiellońskim, jak też w szerszym aspekcie – odnoszącym się do ewolucji tej dziedziny w skali Europy XIX i XX stulecia.

W części drugiej, noszącej tytuł *Instytucje*, starałem się ukazać z kolei praktyczne rozwiązania stosowane w administracji publicznej epoki nowożytnej przede wszystkim na gruncie polskim, ale i – choć w zdecydowanie mniejszym stopniu – powszechnym.

¹ Jerzy Malec, Dorota Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.

Znalazły się tu rozważania o urzędzie marszałkowskim koronnym w Rzeczypospolitej szlacheckiej, który ciągle czeka na kompleksowe opracowanie; o kształtowaniu się prawa wyznaniowego w Polsce przedrozbiorowej; o specyfice powstawania polskiego prawa administracyjnego, które z uwagi na szczególną formę ustrojową Rzeczypospolitej, narodziło się o pół wieku wcześniej niż w większości innych europejskich państw. Pozostałe teksty traktują: o zasięgu wpływów francuskich na administrację polską w pierwszej połowie XIX wieku, o tworzeniu zrębów prawa ochrony przyrody oraz o niezwykle aktualnym, także z punktu widzenia stosunku do tego zjawiska współczesnych elit politycznych naszego kraju, zagadnieniu kształtowania się apolitycznego korpusu państwowej służby cywilnej.

Teksty publikowane są w zasadniczo niezmienionej, w stosunku do pierwodruku, formie. Jedynie prace ogłoszone wcześniej za granicą, po raz pierwszy ukazują się w języku polskim. Zamieszczona na końcu nota bibliograficzna zawiera pełne informacje na temat pierwszego wydania wszystkich zebranych w tej edycji prac.

Przygotowanie niniejszej reedycji nie byłoby możliwe bez życzliwego wsparcia ze strony Władz Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, którym uprzejmie za to dziękuję.

Kraków, w styczniu 2003 roku.

CZEŚĆ PIERWSZA
IDEE

O policji w ustawodawstwie i literaturze Polski przedrozbiorowej

Republikański ustrój państwa polskiego ukształtowany na przełomie XV i XVI wieku różnił się w istotny sposób od modelu monarchii absolutnej, wyposażonej w aparat silnej władzy policyjnej. W związku z tym, do połowy XVIII stulecia, brak jest w Polsce typowego dla Europy Zachodniej ustawodawstwa policyjnego. Także później normy te nie były kształtowane tak jak w państwach policyjnych w obrębie aparatu administracyjnego, lecz uchwalane przez sejm. Działalność organów administracji natomiast mogła być prowadzona wyłącznie na podstawie ustaw sejmowych określających ściśle ich zakres uprawnień.¹

Najwcześniej, bo w XV i XVI wieku pojawiają się, uchwalane przez sejm z inspiracji szlachty, prawa przeciwko zbytkowi (*leges sumptuariae*) oraz ustawy przeciw zbiegłym chłopom, a także włóczęgom, żebrakom itp.² Do *leges sumptuariae* zaliczono:

- a) zakazy uprawiania gier hazardowych,
- b) zakazy noszenia zbyt kosztownych strojów, ozdób i klejnotów,
- c) regulacje sposobów odprawiania uczt i uroczystości rodzinnych.³

¹ J. Malec, *Narodziny polskiego prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego (cyt. dalej: ZN UJ). Prace Prawnicze z. 141, Kraków 1992, s. 72, 74-79.

² Por. S. Grodziski, *Uwagi o prawach przeciwko zbytkowi w dawnej Polsce*, ZN UJ Prawo – z. 5, Kraków 1958, s. 67-86 oraz Idem, *Ludzie luźni. Studium z historii państwa i prawa polskiego*, ZN UJ. Rozprawy i Studia, t. XXX, Kraków 1961, s. 139.

³ S. Estreicher, *Ustawy przeciwko zbytkowi w dawnym Krakowie*, „Rocznik Krakowski”, t. I, Kraków 1898, s. 108-109.

W porównaniu z Rzeszą Niemiecką, gdzie prawa te weszły na przełomie XV i XVI wieku w skład ogólnego pojęcia „porządku policyjnego” (*Polizeiordnung*) i wtopiły się w efekcie w system prawny państwa absolutnego, w Polsce stanowiły jedynie wyraz walki szlachty z mieszczaństwem, ograniczającej tryb życia tych ostatnich.⁴

Druga kategoria praw, czyli ustawy przeciwko zbiegom i włóczęgom, stanowiła wyraz szlacheckiej polityki ograniczenia „wychodu ze wsi” i wzmocnienia zasady poddaństwa osobistego chłopów.⁵

Należy również wspomnieć w tym miejscu o tzw. artykułach marszałkowskich, czyli przepisach karno-policyjnych wydawanych przez urzędnika królewskiego, zwanego marszałkiem, do którego zadań należało zarządzanie dworem i sądownictwo karne wykonywane w miejscu pobytu monarchy oraz w czasie obrad sejmu.⁶ Artykuły te ogłaszano, począwszy od XVI wieku, podczas sejmów. Do dziś zachowały się jedynie artykuły marszałka Aleksandra Hilarego Polubińskiego, liczące 20 przepisów, ułożone na sejm 1678 roku, które zyskały charakter stałych norm obowiązujących do końca Rzeczypospolitej szlacheckiej. Poruszały one kwestie porządkowe dotyczące karaniami za udział w pojedynkach, bijatykach, zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego, kontroli cudzoziemców, nadzoru nad handlem, zwalczania nierzędu oraz zapewnienia spokoju publicznego. Zakres ich obowiązywania ograniczony był wyłącznie do miejsca pobytu monarchy oraz miejsca obrad sejmu.⁷

Sam termin „policja” pojawił się w Polsce w XVI stuleciu. Początkowo oznaczał całość ustroju państwa w rozumieniu arystotelesowskiej *politei*. W tym znaczeniu używał go Stanisław Orzechowski – pisarz doby polskiego Odrodzenia – w pracy noszącej tytuł

⁴ Ustawy przeciwko zbytkowi wydawane były przez sejm w latach: 1613, 1620, 1629, 1655, 1659 i 1683. Zob. *Volumina Legum* (cyt. dalej: VL), wyd. J. Ohryzki, Petersburg 1859-1860, t. III, s. 89, 180, 297; t. IV, s. 236, 280; t. V, s. 321.

⁵ Zagadnienia tego dotyczyły ustawy sejmowe z lat: 1496 (VL, t. I, s. 260, 261, 267-268, 276, 529), 1578, 1588, 1590, 1593, 1596 (VL, t. II, s. 972, 1243, 1328, 1405-1406, 1448), 1611, 1616, 1620 (VL, t. III, s. 26-27, 295-296, 382-383), 1678 (VL, t. V, s. 573-574), 1764 (VL, t. VII, s. 74).

⁶ J. Rafacz, *Więzienie marszałkowskie w latach 1767-1795*, Lwów 1932, s. 3-9; S. Kutrzeba, *Historia źródeł dawnego prawa polskiego*, t. I, Lwów-Warszawa-Kraków b.d., s. 210-211; Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1988, s. 74-81.

⁷ VL, t. V, s. 645-651.

Policja Królestwa Polskiego, napisanej w 1565 roku.⁸ Do XVIII wieku brak jest w źródłach innego rozumienia tego terminu. Nie oznacza to jednak pomijania w XVI i XVII-wiecznej literaturze problematyki charakterystycznej dla zachodnioeuropejskiej nauki policji (*Polizeiwissenschaft*).

Już pod koniec XV stulecia Jan Ostroróg w *Monumentum pro Reipublicae ordinatione* domagał się centralizacji aparatu państwowego, oparcia urzędów na zasadach płatności i fachowości, wprowadzenia nadzoru państwa nad miarami i wagami, nad stanem i bezpieczeństwem dróg, nad cenami, czy wreszcie nad włóczęgami i żebrakami.

Najpełniej o reformie administracji wypowiadał się w XVI wieku. Andrzej Frycz-Modrzewski w traktacie *De Republica emendanda libri quinque*.⁹ Pisał on m.in. o: zniesieniu dożywotności urzędów i poparciu administracji na zasadzie fachowości. Postulował powołanie w każdym powiecie podległego królowi sekretarza (poradnika), któremu miały podlegać wszystkie sprawy związane z administracją państwa. Nadzór nad obyczajami, handlem, budownictwem, bezpieczeństwem przeciwpożarowym, opiekę nad żebrakami powierzał urzędom dozorców bądź cenzorów. Celem państwa powinna być, zdaniem Frycza Modrzewskiego, dążność do zagwarantowania poddanym bezpieczeństwa osobistego i ochrony mienia, a w konsekwencji szczęścia wszystkim jego mieszkańcom.

Wprawdzie w XVII wieku nastąpiło załamanie się w Polsce programu reform ustrojowych, jednak i wówczas pojawiały się głosy postulujące wzmocnienie i rozbudowę administracji (Wojciech Gostkowski, Krzysztof Opaliński). Szczególnie Andrzej Maksymilian Fredro, autor znany wówczas także poza granicami Polski, pozostający pod wpływem literatury niemieckiej (zwłaszcza kameralisty J. Bechera), będąc rzecznikiem wzmocnienia rządu oraz interwencjonizmu państwa w sprawach gospodarczych, sporo miejsca poświęcił zagadnieniom walki z żebractwem, postulując tworzenie

⁸ *Królestwo między policjami najlepsza policja jest. [...] Przeważa rzeczpospolita nasza ani monarchia, ani demokracja, ani oligarchia, ale policja ma być sprawnie zwana. [...] Policja jest przeważających rząd: to jest prawem rozpisana urzędna władza.* S. Orzechowski, *Policja Królestwa Polskiego na kształt aristotelesowych polityk wypisana i na świat dla dobra pospolitego trzema księgami wydana* (wyd. Kraków 1859), s. 52-54.

⁹ Wydanie krakowskie 1551, następnie dwa w Bazylei w roku 1554 i 1559.

domów pracy, szpitali, domów poprawy. Pisał o potrzebie rozwoju komunikacji, zwiększenia zaludnienia kraju oraz zorganizowania regularnej poczty. Fredro wysunął również ciekawy projekt powołania tzw. *Consultatorium*, swoistego ministerstwa gospodarki narodowej (zbliżonego w swym kształcie do postulowanego przez J. Bechera *Commerzkollegium*), organu, który obok zagadnień skarbowości miałby się zajmować także sprawami opieki społecznej, rozwojem gospodarczym kraju itp.¹⁰

Wiek XVIII przyniósł istotne zmiany zarówno w odniesieniu do zakresu pojęcia „policji” (*Policey*), jak i zaowocował dalszym rozwojem literatury oraz powstaniem właściwego ustawodawstwa policyjnego (*Polizeigesetzgebung*).

W pierwszej połowie XVIII stulecia termin „policja” nie jest jeszcze w pełni sprecyzowany. Autorzy poruszający zagadnienia administracji państwa zaliczają do policji: porządek i bezpieczeństwo (Stanisław Leszczyński),¹¹ bezpieczeństwo, opiekę nad kupcami i sprawy komunikacji (Andrzej Stanisław Załuski),¹² czy opiekę społeczną i zwiększenie liczby ludności (Stanisław Poniatowski).¹³

W latach następnych pojęcie policji znacznie się rozszerza. Antoni Popławski określa ją jako „bezpieczeństwo, wygodę i porządek”, zaliczając do niej poprawę stanu dróg i gościńców, polepszenie spławności rzek i kanałów, zapewnienie bezpieczeństwa handlu, rozwój manufaktur, podźwignięcie podupadłych miast, rozwój rolnictwa, obronę przed klęskami żywiołowymi itp.¹⁴ Wydane w 1775 roku anonimowe *Réflexions politiques sur l'administration intérieure de la Pologne* szczególnie nacisk kładą na policję bezpieczeństwa. Oparta na koncepcjach policyjstyczno-kameralistycznych rozprawa zatytułowana *Krótkie*

¹⁰ E. Lipiński, *Rozwój myśli ekonomicznej od merkantylizmu do socjalizmu naukowego*, Warszawa 1953; Idem, *Studia nad historią polskiej myśli ekonomicznej*, Warszawa 1956.

¹¹ S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*. Wydał K. J. Turowski, Kraków 1858, s. 40, 144-154.

¹² Por. J. Bieniarzówna, *Projekty reform magnackich w połowie XVIII wieku*, „Przegląd Historyczny”, t. XLII, 1951, s. 310-311; Z. Zielińska, *Walka „Familii” o reformę Rzeczypospolitej 1743-1752*, Warszawa 1983, s. 89-90, 115-116.

¹³ J. Bieniarzówna, op. cit., s. 314-316; Z. Zielińska, op. cit. s. 97-99; M. G. Müller, *Polen zwischen Preussen und Russland. Souveränitätskrise und Reformpolitik 1736-1752*, Berlin 1983, s. 237-241.

¹⁴ A. Popławski, *Zbiór niektórych materii politycznych*, Warszawa 1774, s. 268-269.

zebranie trzech praw początkowych¹⁵ do zadań policji zalicza: nadzór nad szpitalnictwem i ochronę zdrowia, rozwój komunikacji, zwiększenie zaludnienia kraju, edukację, troskę o poziom moralny społeczeństwa i właściwy stopień religijności, a także sprawy rozwoju rolnictwa, ogrodnictwa, leśnictwa, zwalczanie żebractwa, urbanistykę miast, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, ewidencję ruchu ludności, cenzurę druków, zwalczanie gier hazardowych itp. W rezultacie mamy tu do czynienia z szeroką gamą problemów z zakresu zarówno policji bezpieczeństwa, jak i policji dobrobytu.¹⁶

Podobnie szerokie definiowanie zadań policji odnaleźć można w pracach, pochodzącego z Pomorza, Józefa Wybickiego,¹⁷ gdańszczanina Ferdynanda Naxa,¹⁸ Wincentego Skrzetuskiego,¹⁹ Michała Wielhorskiego,²⁰ Józefa Kossakowskiego²¹ czy Józefa Sołtykowicza,²² a także u innych mniej znanych autorów.

¹⁵ Lwów 1780. Praca wydana na terytorium znajdującym się już wówczas pod panowaniem austriackim, której autorstwo przypisuje się Remigiuszowi Ładowskiemu. Por. W. Sobociński, *Polnische Version „des Wohlfahrtsstaates” vom Ende des 18. Jh. (System des politischen Rechts von 1780)*, „Archivum Iuridicum Cracoviense”, vol. X – 1977 (druk: 1978), s. 61 i n.

¹⁶ O znajomości tej problematyki przez autora świadczyć mogą obfite zapożyczenia z dzieła Christiana Wolffa, *Ius naturae et gentium methodo scientifica pertractatum* (1740-1749).

¹⁷ J. Wybicki *Myśli polityczne o wolności cywilnej*, Poznań 1775-1776; Idem, *Listy patriotyczne do Jaśnie Wielmożnego ex kanclerza Zamoyskiego*, t. I-II, Warszawa 1777-1778; Idem, *Wykład sposobów do rzekosplawności i handłów wprowadzenia*, Warszawa 1782. Zakres działań policji u J. Wybickiego w wielu punktach jest zbieżny z poglądami wyrażanymi przez Ch. Wolffa, J. H. von Justiego czy J. von Sonnenfelsa. Por. J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986, s. 106.

¹⁸ F. Nax, *Uwagi nad uwagami, czyli obserwacje nad książką, która w roku 1785 wyszła pod tytułem: Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego*, Warszawa 1789, Idem, *Wykład początkowych prawideł ekonomiki politycznej z przystosowaniem przepisów gospodarstwa narodowego do onego wydzwignienia i polepszenia*, Warszawa 1790. Poglądy ekonomiczne F. Naxa, ujmowane w duchu kameralistycznym, przedstawił J. B. Oczapowski w pracy *Kameralista polski z czasów Sejmu Czteroletniego [w:] Roztrząsania i rozbiory w naukach politycznych i ekonomicznych z lat kilkuna-stu zebrane*, Warszawa 1889, s. 518-555.

¹⁹ W. Skrzetuski *Prawo polityczne narodu polskiego*, Warszawa 1782-1784.

²⁰ M. Wielhorski, *Essai sur le rétablissement de l'ancienne forme du gouvernement de Pologne, suivant la constitution primitive de la République...*, à Londres 1775 (to samo w języku polskim).

²¹ J. Kossakowski, *Obywatel*, Warszawa 1788.

²² J. Sołtykowicz, *Wywód o skutecznym sposobie zaprowadzenia i ugruntowania dobrych obyczajów*, Kraków 1791.

W 1792 roku ukazały się anonimowe *Początkowe prawidła policji ogólnej w kraju*, stanowiące pierwsze – i jedyne w Polsce przedrozbiorowej – dzieło poświęcone w całości działalności policji. Ujęte w formę podręcznika nauki policji, traktowało ono o tych wszystkich problemach, które ówczesna policystyka zaliczała do sfery oddziaływań państwa, a ściślej – administracji publicznej. Praca oparta została na układzie przejętym niemal dosłownie z *Traité de la police* Nicolasa Delamare. Z zawartej w niej definicji policji wynika, że stanowi ona zespół norm administracyjnych, mających zapewnić zgodność partykularnych interesów obywateli z ogólnym dobrem kraju, przez które rozumie autor interes władzy nadrzędnej. W najszerszym znaczeniu, policja stanowi tu ogół prawideł ustanowionych dla dobrogo bytu wewnętrznego kraju i jego mieszkańców. W znaczeniu węższym, powinna być tym wszystkim, co przyczynia się do zapewnienia spokoju, porządku i bezpieczeństwa. Wreszcie w ścisłym sensie oznaczać ma [...] *prawidła szczególne, stosujące się do rzemieślników i kupców, do miar i wag, do handlu, towarów i żywności, do bezpieczeństwa, ochędóstwa i ozdoby miast, do źródeł, ulic, przechadzek, dróg i innych w tym rodzaju obiektów*. Ochroną ze strony policji należy otoczyć: religię, obyczaje, zdrowie mieszkańców, żywność, urbanizację miast, bezpieczeństwo i spokój publiczny, naukę i sztuki wyzwolone, handel, rzemiosło i przemysł, na koniec – ubogich, inwalidów i żebraków.

Rozwój ustawodawstwa policyjnego wiąże się z przeprowadzonymi w II połowie XVIII wieku reformami administracji publicznej.

W 1764 roku powołano do życia dwie centralne instytucje administracyjne: Komisję Skarbową i Komisję Wojskową. Zorganizowane zostały one z wykorzystaniem charakterystycznej dla tego okresu zasadzie kolegalności.

Do zadań Komisji Skarbowej – obok funkcji fiskalnych i gospodarki budżetowej – należały prace nad rozbudową komunikacji i transportu, a więc nad rozwojem i budową dróg czy uszląwnianiem rzek. Ważnym celem było popieranie inicjatyw dotyczących rozwoju przemysłu i handlu. W zakres uprawnień Komisji Skarbu wchodziło także sądownictwo w sprawach skarbowych i handlowych.²³

²³ VL, t. VII, s. 27-34, 666-669.

Komisji wojskowej powierzono sprawy organizacji, zaopatrzenia i szkolenia sił zbrojnych oraz sądownictwo w sprawach osób wojskowych i cywilnych przeciw wojskowym.²⁴

W latach 1765-1768 powołano – w celu podniesienia z upadku miast i uzdrowienia ich gospodarki – komisje *boni ordinis* (komisje dobrego porządku). Zajął się one: uporządkowaniem miast, sprawą ich oczyszczenia, odbudową ulic i domów według nowoczesnego planu urbanistycznego, wybrukowaniem ulic, sprawami związanymi z bezpieczeństwem przeciwpożarowym itp.²⁵

Na sejmie 1773-1775 roku utworzono kolejne nowe instytucje administracyjne. Pierwsza z nich – Komisja Edukacji Narodowej – skupiła w swym ręku funkcje administracyjnej władzy oświatowej. Pełniła także pewne funkcje sądownicze (w zakresie spraw dotyczących majątków przez nią administrowanych) oraz gospodarcze (administrując należącymi do niej dobrami).²⁶ Druga – Rada Nieustająca – była organem rządowym, obejmującym swym zasięgiem całość państwa i całokształt zagadnień zarządu wewnętrznego.²⁷

Jednym z pięciu departamentów Rady Nieustającej był Departament Policji. Zakres jego działania został początkowo zakreślony dość wąsko i ograniczał się w zasadzie do kontroli władzy policyjnej marszałków, którym podlegało [...] *to wszystko cokolwiek się tyczy policji, czyli dobrego porządku*.²⁸ Dopiero nowa ustawa z 1776 roku. rozszerzyła znacznie jego władzę.²⁹ Dodano tu takie sprawy, jak kontrola rachunków miast i przeznaczenie części ich dochodów na potrzeby policji oraz zawieranie kontraktów dotyczących porządkowania miast, naprawy dróg, budowy mostów itp. Nie udało się rozszerzyć władzy departamentu na komisje dobrego porządku, tym niemniej przesyłały mu one sprawozdania ze swych czynności oraz kosztorysy ważniejszych prac do zatwierdzenia.³⁰ Nie stanowiły one

²⁴ Ibidem, s. 50-53, 675-677.

²⁵ Ibidem, s. 754-758.

²⁶ Ibidem, t. VIII, s. 266-267.

²⁷ Ibidem, s. 84-110.

²⁸ W. Skrzetuski, *Prawo polityczne narodu polskiego*, op. cit., t. I, s. 172.

²⁹ VL, t. VIII, s. 533. Uniwersały i zarządzenia Departamentu Policji znajdują się w *Zbiorze rezolucji Rady Nieustającej potrzebnych do wiadomości jurysdykcji sądowych i obywatelów...*, wyd. 1780, 1784, 1785, 1788.

³⁰ A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959, s. 32-34.

jednak lokalnych organów Departamentu Policji, co powodowało, że Departament pozbawiony był egzekutywy w terenie.³¹

Wspomnieć także wypada o powołanej w 1775 roku „Komisji nad szpitalami”.³² Do zadań jej należało: zakładanie nowych szpitali i reorganizacja zarządu już istniejących, organizacja powiatowej służby zdrowia, powołanie kolegium lekarzy, aptekarzy i akuserek, organizacja szpitala dla inwalidów wojskowych, zwalczanie żebractwa oraz działalność prewencyjna, przejawiająca się m.in. we wprowadzeniu szczepienia ospy. Lecznictwo miało być oparte na zasadzie powszechności świadczeń, z możliwością usług bezpłatnych dla najuboższych.

Zasadniczą reformę władzy administracyjnej i policji przeprowadzono na Sejmie Czteroletnim w latach 1788-1792.

Uchwalona 3 maja 1791 roku konstytucja stworzyła nowoczesną strukturę administracji państwowej szczebla centralnego, kształtując zarazem podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej ministrów. Także administracja lokalna, pozostająca dotychczas w rękach organów samorządowych, została wówczas w znacznym stopniu przekazana władzy rządowej. Jedynie administrację wiejską – z uwagi na zdecydowany opór szlachty – pozostawiono w gestii właścicieli dóbr ziemskich.

Na czele władzy wykonawczej postawiono Straż Praw, będącą w zasadzie odpowiednikiem rady ministrów.³³ Przeprowadzono w niej, swoistą rozbudowę spraw zarządu wewnętrznego poprzez powierzenie tej sfery zagadnień dwu ministrom: policji i spraw wewnętrznych. Straż Praw stała na czele całej administracji publicznej. Podlegały jej Komisje Rządowe: Edukacji Narodowej, Wojska, Policji i Skarbu.³⁴ Były to kolegialnie zorganizowane ministerstwa, złożone z członków wybieranych przez sejm.

³¹ O braku oddziaływania Departamentu Policji w terenie świadczy *Raport generalny dwuletnich czynności Departamentu Policji od sejmu 1786 do sejmu 1788 zesłej Radzie Nieustającej uczyniony*, „Dziennik Handlowy i Ekonomiczny” 1788 (październik i listopad). Zawarty w uniwersale królewskim z 9 września 1788 r. podział kraju na podległe Departamentowi wydziały policyjne (wraz z instrukcją dla komisarzy policji) nie doczekał się realizacji w związku z likwidacją Rady Nieustającej w 1789 r. (Tekst uniwersatu w „Dzienniku Handlowym i Ekonomicznym” 1788, s. 718-719).

³² VL, t. VIII, s. 109-111.

³³ VL, t. IX, s. 266-270. Por. też J. Wojakowski, *Straż Praw*, Warszawa 1982.

³⁴ VL, t. IX, s. 277-287, 319-326, 457-464.

Do zadań utworzonej w czerwcu 1791 roku Komisji Policji³⁵ należały nie tylko sprawy bezpieczeństwa i spokoju mieszkańców, a więc sfera działań policji porządkowej, lecz także sprawy tzw. „wygody publicznej”, czyli szeroko pojęta administracja.³⁶ Kraj podzielono na 8 – podległych Komisji – wydziałów policyjnych zwanych „intendencjami”, na których czele stali intendentzi policji, mający do pomocy strażników.³⁷

Kompetencje Komisji Policji obejmowały policję bezpieczeństwa, obyczajową, budowlaną i handlową, jak również zagadnienia ochrony zdrowia i opieki społecznej, do której zadań należało m.in. kierowanie żebraków i ubogich do domów pracy przymusowej. Komisja miała też czuwać nad ochroną praw autorskich oraz zbierać dane statystyczne o stosunkach ludnościowych, dbać o kontrolę cen, o środki komunikacji itp.³⁸ Zakres czynności Komisji został określony również w sposób negatywny. Nie wolno jej było naruszać „przyrodzonych i zabezpieczonych ustawami Rzeczypospolitej praw wolności i własności osobistej obywateli”, rozciągać swej władzy poza miasta królewskie na miasta i wsie prywatne (w tym przypadku mogła służyć jedynie „radą i ostrzeżeniami”), zaciągać długów publicznych i nakładać podatków i opłat, stanowić praw oraz przejmować kompetencji innych władz.

Komisja Policji była zobowiązana na każdym sejmie składać sprawozdania ze swych czynności oraz przedkładać rachunki z powierzonych jej pieczy funduszy. Każdy obywatel miał prawo przedkładać rozliczającej Komisję deputacji sejmowej pisemne zażalenia na działalność zasiadających w Komisji urzędników. Nie mogły one jednak dotyczyć czynności urzędowych Komisji. Po złożeniu przez deputację sprawozdania sejm mógł udzielić Komisji absolutorium

³⁵ Nowa ustawa o Komisji Policji uchwalona została na sejmie 1793 r., nie wprowadzała jednak zasadniczych zmian. VL, t. X, wyd. Z. Kaczmarczyk, 1952, s. 152-163, 178-194, 211-232.

³⁶ VL, t. IX, s. 279-282. Por. też B. Leśnodorski, *Dzielo Sejmu Czteroletniego (1788-1792). Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951, s. 324-329.

³⁷ Zakres działalności intendenta ustalał specjalny „Instrument z instrukcją dla intendenta policji wydziału” (Archiwum Główne Akt Dawnych: Archiwum Królestwa Polskiego 152, k. 65-67).

³⁸ Ustawa o Komisji Policji pod pojęciem policji rozumie *dobry porządek*, czyli *bezpieczeństwo i spokojność publiczną, obyczajność, wygodę i pomoc popo- litą*. VL, t. IX, s. 278.

lub nagany, skasować jej zarządzenia lub polecić zapoznanie winnych przed sąd sejmowy.³⁹

Działalność prawotwórcza Komisji Policji przejawiała się w wydawaniu różnego rodzaju uniwersalów, obwieszczeń czy instrukcji. Do najważniejszych rozporządzeń policyjnych ogłoszonych w czasie krótkiego urzędowania tej instytucji (1791-1794) należą:

– *Obwieszczenie względem żebraków i włóczęgów w Warszawie z 2 XI 1791,*

– *Obwieszczenie względem miar i wag z 31 XII 1791,*

– *Obwieszczenie, aby w czasach religiją panującą zakazanych tańce dozwolane nie były z 25 II 1792,*

– *Obwieszczenie względem paszportów z 26 V 1792,*

– *Obwieszczenie zalecające spokojność w pismach i czynach w okolicznościach terażniejszych z 26 V 1792,*

– *Obwieszczenie względem emigracji z 1 VI 1792,*

– *Obwieszczenie końcem zakazu noszenia krzyżów i medalów z 15 I 1794,*

– *Raport do publiczności względem urządzenia ubogich i żebraków i użycia funduszków na nich złożonych z 20 XII 1791,*

– *Rezolucja ogólna na memoriał plenipotentów ludu żydowskiego z 24 V 1792,*

– *Uniwersał względem donoszenia o funduszach szpitalnych z 16 XI 1791,*

– *Uniwersał nakazujący rewizję miast wolnych dla podziału onych na cyrkuły i dozory z 29 XI 1791,*

– *Uniwersał względem Cyganów z 29 XII 1791,*

– *Uniwersał obwieszczający Komisje Porządkowe Cywilno-Wojskowe w Koronie i Wielkim Księstwie Litewskim z 12 VII 1791,*

– *Uniwersał do miast wolnych względem spokojności z 15 XI 1791,*

– *Uniwersał do miast wolnych względem cmentarzy i szlachetów z 18 II 1792,*

– *Uniwersał względem przychodniów z 15 V 1792.*

³⁹ VL, t. IX, s. 284.

W zakresie administracji lokalnej powołano do życia w 1789 roku. Komisje Porządkowe Cywilno-Wojskowe.⁴⁰ Należały do nich: niektóre sprawy wojskowe,⁴¹ kontrola ruchu ludności, jak również prowadzenie wykazów statystycznych, udzielanie porad z zakresu rolnictwa, popieranie inicjatyw w rzemiośle i handlu, polepszenie komunikacji, sprawy podatkowe, organizacja służb pożarniczych, czyli tzw. „porządku ogniowego”, nadzór nad szkolnictwem parafialnym oraz sprawy opieki społecznej. Komisje te, jako podporządkowane centralnym instytucjom administracji państwowej, były zobowiązane do wykonywania ich poleceń oraz do udzielania wszelkiej pomocy. Wprowadzając rejestry ludności, komisje porządkowe, na podstawie otrzymywanych z parafii odpisów metryk, poczęły jako pierwsze tworzyć świeckie akta stanu cywilnego. Uchwalone przez sejm przepisy o komisjach porządkowych tworzyły zatem rodzaj kodeksu prawa i postępowania administracyjnego szczebla terenowego, nadając komisjom charakter twórczego organu działalności administracyjnej.

Stworzony u schyłku XVIII wieku system władz policyjnych nie zdołał niestety rozwinąć działalności na szerszą skalę. Klęska w wojnie z Rosją w 1792 roku i drugi rozbiór Polski, a następnie także zakończone niepowodzeniem powstanie kościuszkowskie w 1794 roku przypieczętowały losy państwa.

Po 1795 roku ziemie państwa polskiego znalazły się pod panowaniem obcych reżimów administracyjnych: pruskiego, rosyjskiego i austriackiego.

⁴⁰ VL, t. IX, s. 140-142, 153-156. Na sejmie 1793 r. uchwalono nową ustawę o komisjach porządkowych zmieniającą jedynie liczebność ich składu oraz określającą dłuższy okres kadencji. VL, t. X, s. 233-243.

⁴¹ Tak zwane materie cywilno-wojskowe obejmowały: rozkwaterowanie wojska w terenie, rekrutowanie żołnierza, urządzenie i utrzymywanie magazynów żywnościowych dla wojska, organizację podwód dla przewozu żywności i chorych żołnierzy, przygotowanie warunków potrzebnych do obozowania wojska w czasie przemarszów koncentracji sił oraz sądownictwo w sprawach pomiędzy żołnierzami a osobami cywilnymi.

U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku

Nauka policji (*Polizeilehre; science de la police*) osiągnęła swój szczytowy rozkwit na zachodzie Europy na przełomie XVII i XVIII wieku, stanowiąc wówczas klasyczny wręcz model wskazań dla kształtowania aparatu administracyjnego państw absolutnych. Pod pojęciem policji rozumiano wówczas nie tylko sprawy związane z ochroną bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, ale także wiele innych dziedzin administracji wewnętrznej państwa.

Genezę słowa „policja” często wywodzi się z greckiego *politeía*, którym starożytni określali cały ustrój państwa,¹ jednakże najnowsze badania w tym zakresie prowadzone przez Hansa Maiera dowodzą, że źródłosłów tego pojęcia jest znacznie nowszy.² Dowodzi on, powołując się na pracę J. Segalla o historii zarządu policyjnego Rzeszy, że słowo „policja” zaczerpnięte zostało w końcu XV wieku z Burgundii i wszczępione do słownictwa Kancelarii Rzeszy, gdzie poczęto je szeroko stosować, w znaczeniu ogólnego porządku wewnętrznego państwa lub administracji państwowej. Także XIX-wieczny *Słownik niemiecki* braci Grimm stwierdza, że słowo „policja” oznaczało w Niemczech w XV do XVII wieku: *die regirung, verwaltung und ordnung, besonders eine art sittenaufsicht in staat und gemeinde, auch der staat selbst sowie die staatskunst, politik*.³

Dopiero w XVI wieku, z uwagi na wzrost popularności użycia tego terminu, humaniści poczęli szukać jego naukowego źródłosłowa w starożytności, wywodząc „policję” z greckiej *politeía* i łacińskiej

¹ Por. A. Zahorski. *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, op. cit., s. 10 oraz H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. II, Warszawa 1984, s. 21.

² Por. H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München 1980 s. 94-95. Por. też: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, red. A. Evler i E. Kaufmann, III Bd., Berlin 1984, s. 1800-1803.

³ J. i W. Grimm, *Deutsches Wörterbuch*, t. VII, Leipzig 1889, art. „Polizei”, s. 1981-1985.

politia a zatem utożsamiając ją z całością ustroju państwowego. Wkrótce też doszło do zespolenia starożytnej „politei” z niemiecką „policją”.⁴ W XVII i XVIII stuleciu „policja” staje się już wyłącznie synonimem administracji w szerokim tego słowa znaczeniu.

Nauka policji do końca XVII wieku wchodziła w skład szerszej w swym zakresie doktryny kameralistycznej. Niemiecka kameralistyka bowiem zajmowała się obok problemów administracji także zagadnieniami finansów państwa oraz ekonomii politycznej.⁵ Do wyodrębnienia się nauki policji z kameralistyki przyczynili się głównie dwaj pisarze niemieccy – Johann Heinrich von Justi oraz Joseph von Sonnenfels.⁶

Justi był autorem dwóch obszernych opracowań dotyczących zagadnień policyjstycznych. W 1756 roku wydał on rozprawę zatytułowaną *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*, zaś w latach 1760-1761 *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseeligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policy-Wissenschaft*, dwutomowe dzieło stanowiące w pełni ukształtowaną koncepcję nauki policji. Justi ostatecznie oddzielił naukę policji od innych dziedzin polityki. Jego główny zarzut wobec pisarzy zajmujących się tą problematyką dotyczył mieszania ze sobą obu tych pojęć. Justi dowodził, iż polityka jest: *zu allen Zeiten nicht als ein allgemeiner Nahme vieler und fast aller Wissenschaften, sondern als eine besondere, vor sich bestehende Wissenschaft gehalten worden. Sie muss also von der Policy, von der Finanz- und Commerciens-Wissenschaft unterschieden seyn; und jede dieser Wissenschaften muss durch richtige und versicherte Grenzen von einander abgesondert werden können.*⁷

To rozróżnienie policji od polityki nie występowało u Justiego od początku. W latach pięćdziesiątych policja była u niego jeszcze częścią kameralistyki podporządkowaną absolutyzmowi oświeconemu. Dopiero w *Grundfeste* doszło do jej całkowitego wyodrębnienia jako nauki, która tak stara się kształtować wewnętrzną konstrukcję

⁴ Por. H. Maier, op. cit., s. 98-100.

⁵ Por. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 17-18. Por. też: H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1980, s. 13.

⁶ Por. H. Maier, op. cit., s. 181.

⁷ J. H. von Justi, *Die Grundfeste zu der Macht und Glückseeligkeit der Staaten oder ausführliche Vorstellung der gesamten Policy-Wissenschaft*, t. 1, *Przedmowa*. Cyt. za H. Maier, op. cit., s. 182.

państwa, aby dobrobyt poszczególnych obywateli znajdował się w połączeniu z powszechnym dobrem ogółu. Policja miała tu zatem pełnić funkcję pośrednika pomiędzy obywatelami a państwem, przy czym punkt ciężkości położony został po stronie obywateli, ich to bowiem majątek kształtuje stan majątkowy państwa. Policja w *Grundfeste* przestała być wyłącznym narzędziem aparatu przymusu państwa absolutnego, Justi uważał bowiem, że społeczeństwo jest współodpowiedzialne za byt polityczny państwa, zatem policja winna służyć głównie obywatelom w celu zapewnienia im spokoju i bezpieczeństwa, jak również dbać o ich szczęście i dobrobyt. Stanowiło to dostosowanie policji do ochrony interesów tworzącej się burżuazji.

Policja u Justiego obejmować miała trzy sfery zagadnień: gospodarkę kraju, czuwanie nad środkami zapewniającymi dobry stan wyżywienia ludności oraz dobre obyczaje poddanych. Realizację tych celów Justi widział w rozwoju miast i wsi, w zapewnieniu wygody ich mieszkańcom oraz w zwiększeniu populacji, od której zależeć miał dobrobyt państwa. Środkiem do tego miała być właściwie prowadzona statystyka, ewidencja ludności, kompleksowy system norm policji agrarnej, leśnej oraz gospodarki terenami. W zakresie zaopatrzenia w środki wyżywienia, rząd winien popierać handel, nie prowadząc jednak własnej działalności gospodarczej, a jedynie stosując nadzór państwowy nad działalnością gospodarczą obywateli. Dostrzec tu można skłanianie się przez Justiego do koncepcji interwencjonizmu. Wszystkie rodzaje policji, a więc rolna, ludnościowa i handlowa współdziałać miały z trzecią sferą opieki nad społeczeństwem, a mianowicie z policją wychowawczą.⁸

Drugi z niemieckich policystów XVIII stulecia, Joseph von Sonnenfels, związany z terezańsko-józefińską Austrią, skłaniał się ku ściślejszemu powiązaniu policji z celami państwa absolutnego. Autor *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*⁹ uważał, że policja stanowi narzędzie w rękach państwa, będąc wyrazicielem jego interesów. Myśl administracyjna Sonnenfelsa związała się z pier-

⁸ Por. H. Maier, op. cit., s. 181-187. Por. też: J. B. Oczapowski, *Historia nauki administracji w XVIII wieku. Policjanci zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji*, Warszawa 1882, s. 85-144.

⁹ J. von Sonnenfels, *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*, t. I, *Polizei*, 1804 (wyd. I: Wien 1765-1769).

wotnymi celami państwa, to jest z prawem i bezpieczeństwem. Policja miała tu spełniać nie tylko rolę środka do zapewnienia dobrobytu społeczeństwu (*Wohlfartspolizei*), lecz przede wszystkim pełnić funkcję policji bezpieczeństwa (*Sicherheitspolizei*).

Sonnenfels ograniczał rolę policji do instrumentu przymusu państwowego. Powinna ona popierać religię jako rodzaj spoiwa społecznego, dbać o moralność obywateli, między innymi poprzez rozwój nauki i wychowania, likwidować to, co osłabia dobre obyczaje. Do obowiązków policji ma też należeć prowadzenie całej statystyki w kraju oraz dbanie o poszanowanie ustaw przez społeczeństwo. U Sonnenfelsa policja włączona jest całkowicie w aparat państwa absolutnego, podczas gdy Justi starał się ją usamodzielnic i nadać jej charakter wyrazicielki interesów ogółu.¹⁰

Nauka policji, oprócz państw niemieckich, które były jej kolebką, rozwinęła się także w osiemnastowiecznej Francji. O ile jednak w Niemczech była ona produktem rozważań teoretycznych, o tyle we Francji zrodziła się z praktyki zarządu wewnętrznego państwa, przybierając następnie formę modelu polityki administracyjnej.¹¹

Do czołowych policystów francuskich zaliczyć należy Delamare'a, autora *Traité de la police*, monumentalnego dzieła wydane go w pierwszej połowie XVIII wieku.¹² Praca Delamare'a różni się w swej konstrukcji od rozważań policystów niemieckich. Nie tworzy ona *zrębów teoretycznych dla powstania zwartego systemu instytucji policyjnych, jest to raczej zlepek różnych problemów i zagadnień wchodzących w zakres administracji wewnętrznej państwa, które autor włącza do kompetencji policji*.¹³ Wynika to zapewne także i stąd, że autor *Traktatu o policji* był praktykiem, przez lata pracującym w policji paryskiej, i swe wieloletnie doświadczenia postanowił ująć w formę podręcznika, zawierającego wskazówki, jak powinna wygłądać skuteczna w swym działaniu policja.

¹⁰ Por. H. Maier, op. cit., s. 187-190. Por. też: J. B. Oczapowski, op. cit., s. 145-160.

¹¹ Por. J. B. Oczapowski, op. cit., s. 75-76. Por. też: H. Izdebski, op. cit., s. 22.

¹² N. Delamare, *Traité de la police ou l'on trouvera l'histoire de son établissement les fonctions et les prérogatives de ses magistrats*, Paris, 1719-1722.

¹³ A. Zahorski, op. cit., s. 24.

Delamare jak większość policystów wychodził z założenia, iż głównym celem policji jest „uszcześliwienie” obywateli. Aby to osiągnąć policja winna nadzorować cały szereg dziedzin życia. Należały do nich: religia, czyli przeciwstawianie się wszelkim odchyleniom od panującej wiary; nadzór nad obyczajami, czyli walka z luksusem, nadzór widowisk, zabaw, loterii, walka z prostytutką; opieka zdrowotna; nadzór nad żywnością; rozbudowa i architektura miast; bezpieczeństwo i spokój publiczny w szerokim tego słowa znaczeniu, łącznie z cenzurą publikacji; rozwój nauk, zwłaszcza medycznych; nadzór handlu i manufaktur; nadzór nad służbą domową i opieka w okresie bezrobocia oraz opieka nad ubogimi, chorymi i inwalidami, idąca w kierunku likwidacji żebractwa i tworzenia domów opieki społecznej.¹⁴

Nauka policji w rozumieniu Delamare’a była wprawdzie zaledwie rodzajem „samouczka” policji, niemniej w tym samym czasie (lata dwudzieste XVIII stulecia), niemiecka *Polizeiwissenschaft* nie mogła jeszcze poszczycić się żadnym wykończonym rozbiorem i tkwiła w filozoficzno-prawnych i kameralistycznych rozważaniach, dalekich od ostatecznego rozumienia i celu policji.

Zachodnioeuropejska nauka policji wywarła zdecydowany wpływ na kształt administracji państw absolutnych, bez względu na to, czy popierała go w pełni czy tylko częściowo. Stanowiła w XVIII stuleciu klasyczny model rozwiązań w zakresie administracji publicznej w większości państw europejskich. Czy można zatem mówić o jej wpływie także na polską publicystykę ustrojowo-polityczną doby Oświecenia i na przyjęte w drugiej połowie XVIII wieku rozwiązania, reformujące zarząd wewnętrzny państwa polskiego?

Zdania na ten temat są podzielone. J. Starościak w artykule poświęconym administracji polskiej w XVIII wieku twierdzi, iż *droga powstania polskiego prawa administracyjnego i nauki prawa administracyjnego jest odrębna*.¹⁵ Odmienność tej drogi wpływa, zda-

¹⁴ Ibidem, s. 23. Por. też: J. B. Oczapowski, op. cit., s. 81-84. Na temat Delamare’a zob.: P. Legendre, *Histoire de la pensée administrative française* [w:] *Traité de science administrative*, Paris 1966, s. 22 oraz G. Langrod, *La science de l’administration publique (esquisse historique)*, „Studi in onore di Silvio Lessona”, Bologna 1963, t. I, s. 492.

¹⁵ J. Starościak, *O administracji polskiej w XVII wieku*, „Państwo i Prawo” 1952, R. VII, z. 5-6, s. 724.

niem autora, z odrębności rozwoju historycznego Polski, w wyniku którego władza królewska pozbawiona była cech władzy absolutnej, a tym samym eliminowała również z historii rozwoju Polski okres państwa policyjnego. Ta niezgodność teorii policyistów z polskim ustrojem politycznym spowodowała, iż niemożliwe było recypowanie teorii policyistów przez polskich autorów okresu początków nauki polskiego prawa administracyjnego.¹⁶

Odmienne zdania są inni autorzy. B. Leśnodorski w swym *Dziele Sejmu Czteroletniego*, dostrzegając wpływy kameralistyki w polskiej publicystyce drugiej połowy XVIII wieku, a także w praktycznych rozwiązaniach ustroju administracyjnego Polski w tym okresie, dowodzi jednak, iż kameralistyka w Polsce przybiera charakter „republikański”, nie służąc tym samym za narzędzie absolutyzmu monarszego. Jednocześnie twierdzi on, że mamy tu do czynienia ze swoistą mieszaniną wszystkich ówczesnych prądów, a więc zarówno fizjokratyzmu, jak merkantylizmu i kameralistyki.¹⁷

Wreszcie A. Zahorski w pracy poświęconej centralnym instytucjom policyjnym w Polsce w dobie rozbiorów dowodzi, iż *na poglądy na zakres pojęcia oraz na kształtowanie się władz policyjnych w Polsce w czasie rządów Stanisława Augusta duży wpływ wywarły zarówno prace teoretyczne, jak i reformy ustrojowe podejmowane współcześnie w państwach europejskich*.¹⁸ Chodzi tu oczywiście nie o zjawisko mechanicznego zapożyczenia, lecz o wykorzystywanie tych doświadczeń, które można było zastosować do polskich warunków. Twierdzi on nawet, że *teorie policyistów zaważyły bardzo poważnie na ustawodawstwie administracyjnym Polski okresu Sejmu Czteroletniego*.¹⁹

Dla zweryfikowania powyższych założeń prześledzić należy zarówno bogatą publicystykę ustrojową, jak również charakter zrealizowanych w praktyce reform ustroju administracyjnego Polski w okresie Oświecenia.

Szereg zagadnień z dziedziny administracji wewnętrznej państwa wprowadzonych w ówczesnej Europie bądź stanowiących przed-

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Por. B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788-1792)*, Wrocław 1951, s. 97.

¹⁸ A. Zahorski, op. cit., s. 20.

¹⁹ Ibidem, s. 21.

miot rozważań teoretycznych przenikało do Rzeczypospolitej. Pisarze polityczni już w czasach saskich dostrzegali potrzebę stworzenia centralnych instytucji policyjnych. Wymienić tu należy zwłaszcza dwu najpoważniejszych propagatorów reform z tego okresu, a mianowicie Stanisława Leszczyńskiego i Stanisława Konarskiego. Leszczyński, postulując utworzenie w Polsce centralnych organów władzy, zaliczał do nich – obok resortu wojska, skarbu i sprawiedliwości – także policję, określaną przez niego również jako *porządek generalny*. Podporządkowując ją marszałkowi, nie precyzował, niestety, ściśle zakresu jej kompetencji, poprzestając na ogólnym stwierdzeniu, iż ma ona dbać o zapewnienie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego.²⁰

Stanisław Konarski postulował utworzenie centralnego kolegium rządzącego zwanego Radą Rezydentów, którą powoływać miał sejm. Dzielić się ona miała na cztery departamenty, a wśród nich „Departament Porządku Generalnego. Politiei”.²¹ W. Konopczyński w swej *Genezie i ustanowieniu Rady Nieustającej* dostrzega podobieństwo proponowanego przez Konarskiego organu rządowego z jego podziałem na departamenty do koncepcji głoszonych przez J. H. Justiego.²² Charakterystyczne dla powyższych koncepcji jest ograniczanie pojęcia policji do spraw z zakresu bezpieczeństwa publicznego, z pominięciem innych sfer działania administracji.

Ten pierwszy etap postulowania reform ustroju administracyjnego Polski znalazł swe praktyczne rozwiązanie w ustawodawstwie sejmowym z lat 1764-1775. W tym bowiem okresie z inicjatywy obozu „Familii” powołano do życia w 1764 roku dwie centralne instytucje administracyjne: Komisję Skarbową i Komisję Wojskową, ustanawiając identyczne komisje w Wielkim Księstwie Litewskim. Zorganizowane one zostały w myśl zasady kolegialności, stosowanej wówczas powszechnie w Europie, w szczególności w państwach tzw. oświeconego absolutyzmu.²³

²⁰ Por. S. Leszczyński, *Głos wolny wolność ubezpieczający*, Nancy 1733, s. 120-129.

²¹ Por. S. Konarski, *O skutecznym rad sposobie, albo o utrzymaniu ordynaryjnych sejmów*, Cz. IV. Warszawa 1760-1763, s. 175 i nn.

²² Por. W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 86.

²³ Por. H. Izdebski, op. cit., s. 21.

Do zadań Komisji Skarbowej, obok zagadnień fiskalnych i gospodarki budżetowej należały prace nad rozbudową komunikacji, i transportu, a więc rozwojem i budową dróg, czy uszlalnianiem rzek. Ważnym celem było popieranie inicjatyw w zakresie rozwoju przemysłu i handlu. W zakres uprawnień Komisji Skarbu wchodziło także sądownictwo w sprawach skarbowych i handlowych.²⁴ Komisji Wojskowej zlecono sprawy organizacji, zaopatrzenia i szkolenia sił zbrojnych oraz sądownictwo w sprawach osób wojskowych i cywilnych przeciw wojskowym.²⁵

W latach 1765-1768 powołano w celu podniesienia miast królewskich z upadku i uzdrowienia ich gospodarki komisje *boni ordinis*. Zająły się one uporządkowaniem miast, sprawą ich oczyszczenia, odbudową ulic i domów według nowego planu regulacyjnego, wybrukowaniem ulic, sprawami związanymi z bezpieczeństwem przeciwpożarowym itp.²⁶

Także sejm rozbiorowy 1773-1775 przyczynił się do powołania nowych instytucji administracyjnych. Komisja Edukacji Narodowej, będąc wyposażona w osobowość prawną, skupiła w swym ręku funkcje administracyjnej władzy oświatowej. Pełniła także pewne funkcje sądownicze (w zakresie spraw dotyczących majątków administrowanych przez nią) oraz funkcje gospodarcze, administrując należącymi do niej dobrami. J. Starościak dostrzega w tym zespoleniu trzech różnych funkcji w jednym organie charakterystyczny przykład braku przeciwstawienia działalności cywilno-prawnej – „władczej” działalności nowo powoływanych organów administracyjnych.²⁷ Druga centralna instytucja administracyjna – Rada Nieustająca, stanowić miała praktyczną realizację wysuwanych wcześniej postulatów utworzenia organu rządowego, obejmującego swym zasięgiem całość państwa, jak jednak wiadomo nie spełniła pokładanych w niej nadziei, pozostając pod silnym wpływem Katarzyny II, co przyczyniło się do jej rozwiązania na Sejmie Czteroletnim w 1789 roku.²⁸

²⁴ Por. VL. t. VII, s. 27-34 oraz s. 666-669.

²⁵ Por. *ibidem*, s. 50-53 oraz s. 675-677.

²⁶ Por. *ibidem*, s. 754-758.

²⁷ Por. J. Starościak, *op. cit.*, s. 725. Por. też: VL. t. VIII, s. 266-267.

²⁸ Por. VL. t. VIII, s. 84-110 oraz t. X, s. 64.

Należy wspomnieć jeszcze o powołanej w 1775 roku „Komisji nad szpitalami”. Stwarzała ona system terenowych organów służby zdrowia i władz administracyjnych z zakresu zdrowia publicznego, powierzając nadzór nad zdrowiem mieszkańców szczebla powiatu kierowniczym władzom szpitala powiatowego. Lecznictwo oparte miało być na zasadzie powszechności świadczeń z możliwością usług bezpłatnych dla najuboższych.²⁹ Dostrzec tu można wpływ szeroko propagowanej przez Stanisława Leszczyńskiego tzw. administracji dobroczynnej, której był jednym z prekursorów.³⁰

Znacznie bardziej ożywioną działalność publicystyczną w zakresie reform ustrojowych państwa przyniosły lata bezpośrednio poprzedzające zwołanie Sejmu Wielkiego w 1788 roku. Wśród licznej rzeszy pisarzy politycznych tego okresu znaczny procent stanowią publicyści dążący do usprawnienia urządzeń administracyjnych w państwie w duchu nauki policji. Do najwybitniejszych zaliczyć należy jednego z głównych twórców przebudowy ustrojowej państwa – Hugona Kołłątaja. Kołłątaj, choć krytyczny w stosunku do ekonomicznych koncepcji kameralistów, pozostawał pod pewnym wpływem idei czysto policyjnych. W swym traktacie *O prawach i prawodawstwie* wypowiedział się w duchu eudajmonistycznej teorii państwa – tak charakterystycznej dla policyjistyki, pisząc: *Prawo narodu, czyli, jako nazwałem, prawo szczególnie polityczne, przypuszcza opinie, które sobie przydatne być widzi, dla sprostowania obyczajów, przepisuje rząd, jaki za najlepszy uznaje, do rządu stanowi władze wykonawcze i dozorcze, słowem zajmuje to wszystko, cokolwiek do bezpieczeństwa i szczęścia mieszkańców ziemi jest potrzebne.*³¹ W *Listach Anonima* Kołłątaj prezentował swe poglądy na temat centralnych władz policyjnych. Odnośnie do kompetencji przyszłej Komisji Policji, w przeciwieństwie do Justiego, nie włączał w zakres działalności policji szeroko pojętej administracji wewnętrznej państwa. Sprawy zaliczane przez niego do dziedziny ekonomii politycznej, a zatem naprawę dróg, oczysz-

²⁹ Ibidem, t. VIII, s. 173 oraz s. 979-980.

³⁰ Por. M. Langrod Vaughan. *Stanislas Leszczyński, administrateur bienfaisant en Lorraine (1737-1766)* [w:] CPH, t. XIV, z. 1. 1962, s. 139-166.

³¹ H. Kołłątaj, *O prawach i prawodawstwie* [w:] *Wybór pism politycznych*, Wrocław 1952, s. 183.

czanie rzek, budowę portów, utrzymywanie towarzystw ekonomicznych, a także prowadzenie regularnej statystyki gospodarczej kraju, przekazywał on do kompetencji Komisji Skarbowej.³² Słusznym wydaje się pogląd A. Zahorskiego, że: *Kołątaj zakreśla policji węższy zakres działania niż Delamare i korzystający zeń Encyklopedyści, a także Justi, wykazuje natomiast pewne podobieństwo do poglądów Sonnenfelsa.*³³

Wielu publicystów doby stanisławowskiej rozumiało jednak policję równie szeroko jak Justi, z tym jednak zastrzeżeniem, że dostosowaną do ogólnych zasad ustrojowych Polski, dalekich jak wiadomo od modelu państwa absolutnego. W. Horalek, reprezentujący poglądy mieszczaństwa, pisząc o głównych zadaniach policji, zaliczał do zakresu jej działania zarówno troskę o spokój, bezpieczeństwo i porządek w państwie, jak również kontrolę miar i wag, czuwanie nad zdrowiem mieszkańców i szpitalnictwem, stworzenie właściwego zabezpieczenia przeciwpożarowego, statystykę ludności, uszlachnianie rzek, budowę kanałów, osuszanie terenów podmokłych, wreszcie brukowanie ulic w miastach.³⁴ Ta dość chaotyczna mieszanina zadań, właściwych dla wyspecjalizowanych działów administracji, mogąca razić dzisiejszego czytelnika, była typową w czasach tworzenia się podwalin tej nauki. Z podobnym określeniem zadań policji możemy się spotkać u większości kameralistów.³⁵

³² Por. H. Kołątaj, *Listy Anonima i prawo polityczne narodu polskiego*, t. II, Warszawa 1788-1790, s. 157-158.

³³ A. Zahorski, op. cit., s. 62.

³⁴ *Policja dobra jest matką wszystkich w ogólności obywateli i każdego w szczególności; policja starać się powinna, aby nikt nie cierpiał krzywdy na miarach, łokciach, wagach itd. Policji staraniem być powinno wynajdywać środki na zapobieżenie żdzierstwu i oszukaństwu po jarmarkach, targach, tudzież po austeriach, obierzach i domach publicznych; trzymać ochędóstwo w miastach, obmyślać bezpieczeństwo osób i majątków obywateli, występiać nierządy i bezprawia, czynić rewizję aptek i examen doktorów, aby ludzie na zdrowiu nie szkodowali; urządzić przynajmniej w kilku miejscach miasta doskonałe porządki ogniowe [...]. Policja [powinna] zarządzać szpitalami, miarkować ludność, wód ścieki czynić, osuszać błota, kanały ustanawiać; a co najużyteczniejszą rzeczą być zdaje się, bruki w tych ulicach dawać, które są tak do wprowadzania wszelkich potrzeb, jako też i do wyjazdu najpotrzebniejsze.* W. Horalek, *Na pismo pod tytułem: „Czarnarka i Sarafan”, w czasie sejmku patriotycznego w Polskę wprowadzone...*, Warszawa 1791, s. 24-28.

³⁵ Por. J. B. Oczapowski, op. cit., s. 5-8.

Inny pisarz polityczny tego okresu — kasztelan łukowski Jacek Jezierski, wychodząc z podobnych jak Kollątaj założeń eudajmonistycznych koncepcji państwa dobrobytu (*Wohlfartsstaat*), głosił, iż: *rząd wewnętrzny, czyli gospodarstwo kraju, w różnych artykułach usposobione, ja nazywam strumieniami, którymi spływa uszczęśliwienie narodu i dostatek skarbu*.³⁶ W swych dalszych rozważaniach dowodził on konieczności uczynienia rzek spławnymi i wykorzystania rzek i kanałów, a także przedłożył sejmowi projekt stworzenia kasy ogniowej wzorowanej na rozwiązaniach stosowanych w państwie Fryderyka II pruskiego.³⁷ Był także Jezierski zwolennikiem powiększenia krajowej populacji poprzez ściąganie do Polski cudzoziemców, zastrzegając jednak, iż warunkiem ich pozyskania jest zabezpieczenie tzw. rządu gospodarstwa wewnętrznego, przez który rozumiał sprawnie działającą policję.³⁸ Podkreślić przy tym należy, iż autor ten często jako przykład stawiał rozwiązania przyjęte w państwie pruskim (m.in. w zakresie zwalczania żebractwa).

Interesującą z punktu widzenia koncepcji kameralistycznych jest praca Józefa Kossakowskiego *Obywatel* z 1788 roku. Autor ten, podobnie jak Johann Justi, próbuje włączyć w zakres działań policji

³⁶ J. Jezierski, *Jak żyć tak pisze. Skarb, wojsko, pierwsze uszczęśliwienie*, Warszawa 1791, s. 5.

³⁷ *Wspomagać w miastach i wsiach pogorzalców jest monarchów interesem, zaś naszej skarbowej magistratury, przypominającej nam krajowe przypadki, jest to jej doskonałością najchwalebniejszą. [...] W państwach króla jegomości pruskiego pożary nie ubożą pogorzalych obywateli, bo tam jest kasa ogniowa, ta wieś i miasta buduje, nieszczęśliwemu wszelką szkodę płaci, a składających tę kasę nie uboży, a dlatego nie masz tam jak w Polsce miast zrujnowanych, wsi pustych, ludzi nagich ani głodnych. Dobrą radą i pomocą, bez szkody miliony ludzi się uszczęśliwia, a niedbalstwem jak u nas tyleż ich ginie. Pochwalam ja myśl Komisji Skarbowej, a w niej osoby szacuję i poważam, ale na jej projekt nie zgadzam się, bo ten kraju całego pogorzelsk nie zabuduje, a upadłych nie wspomże, ale zamiast tego, mój do uwagi Najjaśniejszym Stanom podaję, aby była kasa ogniowa.* J. Jezierski, *Mowy sejmowe 1788-1791*, Warszawa [b.r.], s. 305-307 (mowa z dnia 24 września 1789 r.).

³⁸ *Niedostaje nam tylko rządu gospodarstwa wewnętrznego, fabryk i prawa niezawodnego dla cudzoziemców, ci zasiędną nasze odłogi i niezmiernie puszcze. Mamy dla nich dość żywności, chleba, mięsa, soli aż do zbytku, mamy ku ich odzieży wełny, lnu, konopii, skór aż nadto, ale rządu nie mamy. Trzeba do wspomnianego rządu ludzi osobliwych, żadną magistraturą nie zajętych, doświadczonych [...], a za takowych rządem mógłbym zaręczyć, że Rzeczpospolita zatrzyma wychodzące z Polski miliony, pomnoży populację i skarb z bogaci.* Ibidem, s. nlb (mowa z dnia 19 stycznia 1791 r.).

także wymiar sprawiedliwości. Uważa on bowiem, iż niczym szczególnym nie wyróżniają się sądy od organów administracji, używa nawet w odniesieniu do sądownictwa terminu „administracja sprawiedliwości”. Radzi ponadto, aby powołać wspólny dla całego kraju Trybunał o charakterze najwyższej instancji, który by dzielił się na poszczególne wydziały, z których jeden miałby pełnić funkcję sądu administracyjnego sądującego: *sprawy wszelkiego gatunku z urzędnikami krajowymi*.³⁹ W zakresie administracji lokalnej postuluje Kossakowski powołanie w poszczególnych powiatach tzw. Komisji Ekonomicznych, będących terenowymi organami policji krajowej, a podporządkowanych istniejącej na szczeblu centralnym Komisji Policji, jak również Komisjom Wojska i Skarbu w zakresie spraw należących do kompetencji tych magistratur.⁴⁰

Do rzadkości należało w owym czasie zajmowanie się w polskiej publicystyce politycznej sprawami policji wiejskiej. Wynikało to z faktu, iż administracja wsi, jak również sytuacja jej mieszkańców należały do wyłącznych kompetencji dziedzica. Podejmowano jednak pewne próby przełamania tego monopolu władzy, choć z uwagi na zdecydowane i ostre protesty szlachty były to działania odosobnione. Do ciekawszych w tym zakresie należy anonimowa praca pt. *Zastanowienie się nad całym krajem włościanami*,⁴¹ będąca nawiązaniem do projektu ks. Michała Ossowskiego dotyczącego sytuacji chłopów w królewskich państwach.⁴² Autor postuluje utworzenie wojewódzkich sądów dla włościan oraz sądów wiejskich na obszarze całego kraju. Tym ostatnim powierza on policję wiejską, do której należeć ma przestrzeganie dobrych obyczajów oraz zapewnienie włościanom wygody

³⁹ J. Kossakowski, *Obywatel*, Warszawa 1788, s. 220-221.

⁴⁰ *Że zaś znowu takowa zwierzchność, czyli Komisja Ekonomiczna, w każdej ziemi i powiecie, mając poruczony dozór rozrządzenia składką, a według jej ilości, na pierwsze i konieczne potrzeby zajmując się utrzymywaniem garnizonu, policji i wydatków, mogłaby ogólnemu rządowi krajowemu stać się w niektórych okolicznościach przeciwną i przez swojego gospodarstwa oddział osłabiać ów węzeł i związek, które części wszystkie z całością łączyć powinien, rozumiałbym istotną potrzebą i zastanowieniem, ażeby w każdym układzie powiatowym co do garnizonu referencja z Komisją Wojskową, co do policji i wydatku z Komisjami Skarbową i Policji krajowymi była zachowana i nic pierwej do wykonania nie było doprowadzonym, dopóki od tychże krajowych ogólnych magistratur nie zostanie przejrzanym i od nich potwierdzonym.* Ibidem, s. 134-136.

⁴¹ B.m. druku, 1792.

⁴² M. Ossowski, *O urządzeniu starostw. Rada i projekt do prawa*, Warszawa 1790.

i bezpieczeństwa. Tak pojmowana policja wiejska do złudzenia przypomina koncepcje Justiego, który także wiejską policję bezpieczeństwa przekazywał sądom, zwalczając jednocześnie istniejącą jeszcze w tym czasie w Prusach jurysdykcję patrymonialną.⁴³

Dodać przy tym należy, iż szeroko znanym, już nawet od XVI stulecia, źródłem prawa administracyjnego na wsi polskiej były tzw. ustawy wiejskie wydawane przez pana włości, a zawierające szereg norm policyjnych, niekiedy nawet regulujące wręcz w drobiazgowy sposób tryb życia ludności poddanej. Typowym przykładem mogą być wydane w latach osiemdziesiątych XVII wieku, w ośmiu tomach, ustawy dla dóbr ks. Anny Jabłonowskiej.⁴⁴ Miały one naturalnie charakter czysto prywatny i tworzone były bez jakiegokolwiek ingerencji administracji państwowej.

Dostrzegano ówczesznie także potrzebę swoistej „kodyfikacji” prawa administracyjnego. Ferdynand Nax, autor dzieł z zakresu ekonomii politycznej – ujmowanej w duchu kameralistycznym, jako całokształt działalności gospodarczej państwa – zajmując się zagadnieniem policji i prawa policyjnego, postulował stworzenie możliwie jak najbardziej skondensowanego systemu tegoż prawa, słusznie dowodząc, iż stanowi to podstawową przesłankę jego należytego przestrzegania. Zbyt rozbudowane i przeniknięte kazuistyką zarządzenia policyjne są bowiem często przyczyną niechęci i oportuniźmu ze strony społeczeństwa.⁴⁵

⁴³ Por. J. B. Oczapowski, op. cit., s. 127.

⁴⁴ Por. Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski, *Historia państwa i prawa*, t. II, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1966, s. 481-482.

⁴⁵ *Gdziekolwiek zbyt wytworna policja swym zarządzeniem wszystkie sprawy nawet i obojętne kierować usiłuje i z naganną ciekawością swoje szperania, aż do wglądania w wewnętrzne familiów rządu i do tajemnic domowych rozciąga, już tam żadnej szczęśliwości cywilnej szukać nie potrzeba, cóż dopiero tam za uciemienie nastąpić musi, gdzie same powszechne prawa swemu groźnemi karami nawet do regulowania obojętnych spraw obywatelskich się wtrącają [...]. Jak najmniej praw, ale przykładnie zachowanych powinno być powszechne polityki axjoma. To samo o policji mówić można; w Londynie żadnych zarządzeń policji nawet dostrzec nie można, a bezpieczeństwo osób i majątków tak zapewnione, że nawet dla donosicieli wody, piwa etc. miedziane i cynowe dzbanki i flasze na ulicę wyrzucają, a nikt ich nie weźmie, choć po kilku godzin leżą. Przemądre rozrządzenie policji paryskiej w największym foliale by nikt nie pomieścił, która do tego kilkanaście tysięcy szpiegów utrzymuje, a przecież tam i w kieszeni ciężko co przed rzeźmieszkami zabezpieczyć; różność obyczajów tę różność sprawowania stanowi. F. Nax, *Uwagi nad uwagami, czyli obserwacje nad książką pod tytułem: „Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego”*, Warszawa 1789, s. 42-45.*

Taki punkt widzenia zasługuje na szczególną uwagę z racji na niewątpliwie nowatorski w tym okresie charakter, niespotykany u kameralistów zachodnioeuropejskich.

Również u przedstawicieli ówczesnej nauki prawa można spotkać się z kameralistycznym spojrzeniem na cele państwa. Szczęsny Michałowski, autor *Wykładu prawa przyrodzonego* pisał, iż: *każdy kształt rządu ma za cel uszczęśliwienie spoteczności pod jedną władzą zostającej*,⁴⁶ zaś Antoni Popławski dowodził, że rząd przez dobrą administrację powinien o to głównie dbać, aby każdy: *miał dla siebie w kraju jak największe ubezpieczenie osoby, pracy, zarobku i majątku własnego*.⁴⁷ Również profesor prawa natury w Akademii Wileńskiej Hieronim Stroynowski, pisząc o ustawach porządkowych, dostrzegał ich potrzebę dla zapewnienia społeczeństwu pełnego bezpieczeństwa i spokoju publicznego.⁴⁸ Był on zatem kolejnym rzecznikiem stworzenia systemu prawa policyjnego, tak samo zresztą jak Kazimierz Plater, który w *Listach posta* ubolewał nad brakiem jednolitego i kompletnego „instruktarza policji”.⁴⁹

Podane powyżej przykłady wskazują wyraźnie, że stworzenie silnej i obejmującej swym zasięgiem cały kraj policji, jakże często wzorowanej na bogatym dorobku zachodnioeuropejskiej nauki, znajdowało swój wyraz w szeregu prac rzeczników reformy ustroju państwa. Znamienna w tym względzie jest także opinia ks. Józefa de Puget Puszeta, który dostrzegał, iż: *ustanowienie policji, czyli dobrego porządku dozorców [...] są to sposoby [...] za którymi porządek miast i miasteczek, ludność krajowa, polepszenie stanu miejskiego, wzrost handlu i uszczęśliwienie kraju całego koniecznie nastąpić musi*.⁵⁰

⁴⁶ S. Michałowski, *Wykład prawa przyrodzonego*, [b.m. i r.] (po 1773), s. 33-34.

⁴⁷ A. Popławski, *Zbiór niektórych materii politycznych*, Warszawa 1774, s. 50.

⁴⁸ *Ustawy zaś porządkowe są w narodzie potrzebne, dla pełniejszego własności i wolności bezpieczeństwa, dla pełniejszego od wszystkich zachowania obowiązków przyrodzonych i ugodnych, cywilnych i politycznych. Powinny one być: zupełnie zgodne z przyrodzeniem człowieka, z nieodmienną sprawiedliwością i z istotnymi narodowymi ustawami*. H. Stroynowski, *Nauka prawa przyrodzonego, ekonomiki politycznej i prawa narodów*, Wilno 1791, s. 93-95.

⁴⁹ Por. K. Plater, *Listy posta*, cz. IV, Warszawa 1788, s. 24-26.

⁵⁰ J. de Puget Puszet, *O uszczęśliwieniu narodów*, t. I, Warszawa 1788, s. 287-288. Autor ten podobnie jak cytowani wcześniej podkreślał wyraźnie, że głównym celem władzy rządowej jest zapewnienie społeczeństwu pełnego bezpieczeństwa i spokoju publicznego oraz podejmowanie wszelkich działań w celu polepszenia jego

Należałoby obecnie prześledzić, na ile udało się zrealizować w praktyce postulowane przez publicystykę reformy zarządu wewnętrznego państwa w szczytowym okresie przeobrażeń ustrojowych Polski dokonanych na Sejmie Czteroletnim w latach 1788-1792.

Uchwalona 3 maja 1791 roku konstytucja Rzeczypospolitej stworzyła w pełni nowoczesną strukturę administracji państwowej szczebla centralnego. Także administracja lokalna, pozostająca dotychczas w rękach organów samorządowych, przekazana została w znacznym stopniu władzy rządowej. Jedyne administracja wiejska, z uwagi na zdecydowany opór szlachty, pozostawiona została w gestii właścicieli majątków ziemskich.

Na czele władzy rządowej postawiono Straż Praw, będącą odpowiednikiem rady ministrów. Przeprowadzono w niej swoistą rozbudowę spraw zarządu wewnętrznego, poprzez powierzenie tej sfery zagadnień dwu ministrom: policji i spraw wewnętrznych. Straż Praw stała na czele całej administracji. Podlegały jej komisje wielkie – kolegialnie zorganizowane ministerstwa – złożone z członków wybieranych przez sejm. Kierowali nimi ministrowie, nienależący do Straży, co niewątpliwie osłabiało zasadę centralizmu w administracji. Do zadań utworzonej w czerwcu 1791 roku Komisji Policji, należały nie tylko sprawy bezpieczeństwa i spokoju mieszkańców, a więc sfera działań policji porządkowej, lecz także sprawy tzw. wygody publicznej, czyli szeroko pojęta administracja. Zajmowała się ona policją bezpieczeństwa, obyczajową, budowlaną i handlową. Zagadnieniami zdrowia i opieki społecznej, czyli tzw. dobroczynnością, do której zadań należało kierowanie żebraków i ubogich do domów pracy przymusowej. Komisja Policji miała także czuwać nad ochroną praw autorskich, jak również zbierać dane statystyczne o stosunkach ludnościowych, dbać o kontrolę cen, o środki komunikacji itp.⁵¹ Widoczna jest tu zatem praktyczna realizacja wszystkich najistotniejszych zadań szeroko rozumianej policji, w ujęciu nieodbiegającym od poglądów głoszonych przez czołowych kameralistów.

bytu. Stwierdzał bowiem, że *moc rządząca i przez wdzięczność i przez miłość dla kraju o utrzymanie ich losu [tzn. poddanych – uw. J.M.] i pomnożenie ich szczęśliwości starać się powinna*. Ibidem, s. 72 i dalej: *Prawa nie powinny mieć za cel tylko te rzeczy, które wpływają istotnie w publiczną spokojność i uszczęśliwienie kraju*. Ibidem, s. 116.

⁵¹ Por. VL, t. IX, s. 277-287.

W zakresie administracji lokalnej powołano do życia już w 1789 roku komisje porządkowe cywilno-wojskowe działające w danej ziemi, województwie lub powiecie, albowiem nie wprowadzono jeszcze wówczas systematycznego podziału kraju. Należały do tych organów niektóre sprawy wojskowe, kontrola ruchu ludności, jak również prowadzenie wykazów statystycznych, udzielanie porad z zakresu rolnictwa, popieranie inicjatywy w rzemiośle i handlu, polepszenie komunikacji, sprawy podatkowe, organizacja służb pożarniczych, czyli tzw. porządku ogniowego, nadzór nad szkolnictwem parafialnym oraz sprawy opieki społecznej. Komisje te, będąc podporządkowane centralnym instytucjom administracji państwowej, zobowiązane były do wykonywania ich poleceń oraz do udzielania wszelkiej pomocy. Wprowadzając rejestry ludności, komisje porządkowe na podstawie otrzymywanych z parafii odpisów metryk, poczęły tworzyć jako pierwsze świeckie akta stanu cywilnego.⁵² Uchwalone przez sejm przepisy o komisjach porządkowych tworzyły zatem rodzaj kodeksu prawa i postępowania administracyjnego szczebla terenowego, nadając komisjom charakter twórczego organu działalności administracyjnej.⁵³

Działalność prawotwórcza zarówno Komisji Policji, jak i komisji porządkowych przejawiała się w wydawaniu przez te magistratury różnego rodzaju uniwersalów, obwieszczeń czy też instrukcji. Dotyczyły one szerokiego kręgu zagadnień z zakresu m.in.: ewidencji ruchu ludności, rozwoju szpitalnictwa i opieki społecznej, organizacji szkolnictwa, czy też zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego i jako takie stanowiły pierwsze na ziemiach polskich typowe normy nowożytnego prawa administracyjnego.⁵⁴

Konkludując, wypada stwierdzić, iż wiele zagadnień z dziedziny administracji wewnętrznej państwa wprowadzonych w ówczesnej Europie lub stanowiących przedmiot rozważań teoretycznych przenikało do Rzeczypospolitej. Nie były zapewne obce polskim pisarzom politycznym koncepcje Delamare'a, Justiego czy Sonnefelsa, o czym świadczyć może szereg zbieżności w prezentowanych na temat policji poglądach.

⁵² Ibidem, s. 140 i nn.

⁵³ Por. J. Starościak, op. cit., s. 726.

⁵⁴ Ibidem, s. 725.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że istniały także pewne różnice w pojmowaniu celów, jakim policja owa miała służyć na gruncie państwa absolutnego i czego oczekiwano od niej w Polsce, dalekiej modelowi samowładztwa. Można przy tym, a właściwie należy podkreślić, iż reformy doby Oświecenia przyniosły Polsce zaczątki nowożytej myśli administracyjnej i prawa administracyjnego i stawiając nową problematykę, przyczyniły się do rozwoju tej dziedziny prawa.

Karola Boromeusza Hoffmana rzecz o sądownictwie administracyjnym

Wysunięty przez doktrynę Wielkiej Rewolucji Francuskiej postulat poddania działalności administracyjnej prawu, które wiązało by dwustronnie państwo i obywatela, urzeczywistniając zasadę równości wobec prawa, legł u podstaw wyodrębnienia na początku XIX wieku sądownictwa administracyjnego. Poddany, będący w monarchii absolutnej jedynie przedmiotem prawa publicznego, którego rola wobec państwa polegała na jednostronnym obowiązku podporządkowania się zarządzeniom władz, stał się obywatelem, uzyskując określone prawa publiczne, których mógł bronić jako strona w sądzie. Jednocześnie w związku z wprowadzeniem w pierwszych latach rewolucji zasady pełnego rozdziału władzy wykonawczej i sądowej niemożliwe stało się rozpatrywanie przez sądy powszechne sporów, w których jedną ze stron była władza administracyjna. Doprowadziło to do częściowego wyodrębnienia od administracji aktywnej z jednej strony, a od struktur sądownictwa powszechnego z drugiej, szczególnego typu kontroli administracji, zwanego sądownictwem administracyjnym bądź sądownictwem sporu administracyjnego. Za chwilę jego narodzin przyjmuje się reformy Napoleona Bonapartego z lat 1799-1800, powołujące do życia Radę Stanu oraz rady prefekturalne.¹

Zasady organizacji dwuinstancyjnego francuskiego sądownictwa administracyjnego zostały recypowane w Księstwie Warszawskim, a następnie w Królestwie Polskim, gdzie sądownictwo to działało prawie nieprzerwanie do 1867 roku.

¹ H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XXVI, 1974, z. 2, s. 119-120, 138-139; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 115-118.

O ile dziejom sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich poświęcono sporo miejsca w literaturze historycznoprawnej,² znacznie mniej wiemy o poglądach wyrażanych o tej instytucji przez autorów jej współczesnych. Uważa się, nie bez racji, że nieliczne skądinąd prace pochodzące z pierwszej połowy XIX wieku ograniczały się do opisu organizacji, składu i kompetencji tej instytucji w oparciu o materiał wyłącznie normatywny, bez próby szerszego spojrzenia teoretycznego czy oceny praktyki owych sądów.³ Tym niemniej najwcześniejsze systematyczne opisy sądownictwa administracyjnego zasługują na ocenę nauki, choćby z uwagi na ich pionierski charakter, jak również historyczne znaczenie. Opracowanie to stanowi drobny przyczynek do takich badań.

Pierwszą polską pracą poświęconą sądowej kontroli administracji był opublikowany w 1830 roku w czasopiśmie „Themis Polska” artykuł pióra Karola Boromeusza Aleksandra Hoffmana *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*.⁴

Przybliżmy najpierw sylwetkę samego autora.⁵ Urodził się 4 listopada 1798 roku w Wieruchowie pod Warszawą, jako syn oficjalisty w majątku Józefa Poniatowskiego. Rozpoczął studia prawnicze w warszawskiej Szkole Prawa i Administracji, kończąc je w roku akademickim 1817-1818, już na erygowanym rok wcześniej Królewskim Uniwersytecie Warszawskim. Zatrudniony na stanowisku asesora trybunału cywilnego województwa mazowieckiego,

² Z nowszych prac: W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, PWN, Warszawa 1984; H. Izdebski, op. cit.

³ W. Witkowski, op. cit., s. 7-8.

⁴ „Themis Polska”, 7 (1830), s. 277-305. Artykuł sygnowany jest „K. A. Hoffman”, tak bowiem autor podpisywał niektóre ze swych prac (inne „K. B. Hoffman” lub wręcz „H-n”). W literaturze traktującej o sądownictwie administracyjnym powoływany był dotąd wyłącznie jako „K. A. Hoffman”, co mogłoby błędnie sugerować, że chodzi o inną osobę (por. H. Izdebski, op. cit., s. 121, 122, 130, 135; W. Witkowski, op. cit., s. 7-8, 14, 192).

⁵ I. T. Baranowski, *Karol Boromeusz Hoffman [w:] Sto lat myśli polskiej*, t. VII, Warszawa 1912; A. Pawiński, *Karol Boromeusz Hoffman*, „Tygodnik Ilustrowany”, t. XVII, 1875, s. 81-82; M. H. Serejski, *Studia nad historiografią Polski*, cz. I: *Karol Boromeusz Hoffman*, Łódź 1953 (autor w zamieszczonej na końcu bibliografii opublikowanych prac K. B. Hoffmana nie uwzględnił rozprawy o sądownictwie administracyjnym); *Polski Słownik Biograficzny*, t. IX, Wrocław-Warszawa-Kraków 1960-1961, s. 565-566 (biogram pióra M. H. Serejskiego).

w roku 1822 został na krótko aresztowany w związku z prowadzoną jeszcze w czasie studiów działalnością konspiracyjną w organizacji studenckiej *Panta Koina* i usunięty ze służby publicznej. Powrócił do niej po ułaskawieniu w 1828 roku, obejmując stanowisko radcy prawnego, a następnie wicedyrektora, w nowo powstałym Banku Polskim. Od roku 1828 był współwydawcą czasopisma prawniczego „*Themis Polska*”, gdzie oprócz wspomnianej pracy o sędownictwie administracyjnym opublikował w formie artykułu wstępnego w tomie pierwszym rozprawę *O stanie nauki prawa w naszym kraju* (1828). Zwracał w niej uwagę na niski poziom wiedzy prawniczej osób sprawujących urzędy administracyjne i sądowe w Polsce przedrozbiorowej, spowodowany obsadą tych stanowisk nie w oparciu o fachową znajomość prawa, lecz z tytułu przynależności stanowej.

W roku 1829 zawarł związek małżeński ze znaną już wówczas pisarką Klementyną z Tańskich, którą poznał wkrótce po uwolnieniu z aresztu w 1822 roku.

W czasie powstania listopadowego, w lipcu 1831 roku udał się z misją rządową do Frankfurtu nad Menem, zabiegając o poparcie polityczne dworów niemieckich oraz o pożyczkę dla Banku. Po upadku powstania do kraju już nie powrócił, osiedlając się najpierw w Dreźnie, a następnie w Paryżu, skąd w 1848 roku udał się ponownie – tym razem na stałe – do stolicy Saksonii. Na emigracji poświęcił się początkowo działalności publicystycznej i politycznej związanej z obozem Hotelu Lambert, a od roku 1839 badaniom historycznym prowadzonym z pozycji krytycznej wobec koncepcji rewolucyjnego romantyzmu, głoszonych przez Lelewela i obóz demokratyczny. Opublikował w tym czasie m.in. prace: *O zarządzie skarbu w dawnej Polsce* (Paryż 1839), *O równości szlacheckiej w dawnej Polsce* („*Dziennik Narodowy*” 1841), *Obraz rządu i prawodawstwa dawnej Polski* („*Przegląd Poznański*”, t. 5, 6, 9: 1847-1849), *Historię reform politycznych w dawnej Polsce* (Lipsk 1867), *O pansławizmie zachodnim* (Berlin 1868) czy *Przyczyny podziału monarchii polskiej w XII w. po Bolesławie Krzywoustym* (Kraków 1872).

W uznaniu zasług na polu naukowym akademia Umiejętności w Krakowie powołała go w 1873 roku na członka korespondenta Wydziału Filozoficzno-Historycznego.

Karol Boromeusz Hoffman zmarł 6 lipca 1875 roku w Dreźnie, gdzie został pochowany.

Rozprawa K. B. Hoffmana o stanie sądownictwa administracyjnego zamieszczona została w „Themis Polskiej” w dziale zatytułowanym *Historia prawa*, mimo że opracowanie to poza opisem sądownictwa sporu administracyjnego w Księstwie Warszawskim w większości poświęcone było czasom Królestwa Polskiego.

Nie wchodząc głębiej w nakreślony w pracy szczegółowy opis struktur sądownictwa administracyjnego we Francji, Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, oparty wyłącznie na materiale normatywnym i niewnoszący tym samym nic nowego do stanu wiedzy w tym zakresie, należałoby odnieść się głównie do tych fragmentów opracowania, w których autor wypowiada swoje sądy i opinie o tej instytucji.

Rozpoczął Hoffman swe rozważania od przedstawienia warunków koniecznych dla powstania sądownictwa administracyjnego. Za podstawowe uznał konstytucjonalizm oraz oddzielenie sądownictwa od administracji, co w rezultacie powodowało wyłączenia decyzji organów administracji spod kontroli sądów powszechnych i poddania ich odrębnej jurysdykcji.

Dzieląc ogół praw na trzy kategorie, rozróżniał prawa regulujące stosunki zewnętrzne pomiędzy poszczególnymi państwami, stosunki wewnętrzne państwa z poddanymi oraz stosunki poddanych między sobą.⁶ Pierwsze gwarantować miały bezpieczeństwo kraju, drugie – *spokojność, porządek i bezpieczeństwo powszechne wewnętrzne*, trzecie wreszcie – *sprawiedliwość prywatną*, czyli indywidualną ochronę osoby i majątku. Wykonywanie dwóch pierwszych powierzał administracji, trzeciego – władzy sądowniczej.

Możliwość kolizji interesu publicznego z prywatnym rodziła, zdaniem autora, konieczność stworzenia „jurysdykcji pośredniej”, niezawisłej a zarazem bezstronnej i obiektywnej wobec obu stron toczących spór. Za taką uznał sądownictwo administracyjne, bowiem zarówno władza administracyjna, jak i sądy powszechne, gdy idzie o rozstrzygnięcie, *czy interes publiczny prywatnemu, czy publiczne-*

⁶ Podkreślić wypada posługiwanie się przez autora feudalnym terminem „poddany”, mimo recypowania za rewolucyjną Francją w Księstwie Warszawskim, a następnie Królestwie Polskim burżuazyjnego pojęcia obywatelstwa. Stanowi to jeden z wielu przykładów kolizji nowego burżuazyjnego systemu prawa z dominującym jeszcze układem stosunków feudalnych.

mu prywatny ustąpić powinien [...] mimowolnie przybierają postać strony. Ponadto brak właściwości sądów powszechnych do orzekania w przedmiocie aktów administracyjnych uznawał za ważki argument za poddaniem tych spraw odrębnej jurysdykcji.⁷

W dalszej części pracy, głównie w oparciu o literaturę francuską, przedstawił Hoffman strukturę i kompetencje sądownictwa administracyjnego we Francji. Zwracał uwagę na wzorową konsekwencję w rozdziale jurysdykcji administracyjnej od sądów powszechnych, powołując w tej mierze także opinię wybitnego niemieckiego prawnika Paula Johanna Anselma von Feuerbacha, wyrażoną w tomie IV „Themis Polskiej”, przeciwstawiającą model francuski krajom niemieckim, gdzie *sprawiedliwość przymuszana jest częstokroć z całą administracją i ze znaczną częścią finansów pod jednym przemieszkawać dachem*.

Nie szczędził jednocześnie krytyki przyjętym we Francji rozwiązaniom w odniesieniu do właściwości sądów administracyjnych, która *nadto wielką ma rozciągłość*. Podnosił również braki w procedurze tych sądów, odwołałość sędziów, brak związania przysięgą sędziowską, wreszcie ich zależność od prefekta. Krytykował brak jawności i ustności rozpraw.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego, zdaniem Hoffmana, *przez jeden pociąg pióra [...] nadała tę samą formę sądownictwu administracyjnemu w Polsce, jaka była we Francji z jej zaletami, lecz i wadami*. Podnosił zatem, że organizacja rad prefekturalnych *nic nie wyrzekła, względem sposobu postępowania przed takowymi magistraturami, nie wyrzekła, czy wprowadzenie spraw ma być publiczne, czy przy zamkniętych drzwiach i czy za pośrednictwem obrońców czy przez strony same; czy wyroki rad prefekturalnych opatrzone być mają klauzulą egzekucyjną lub nie itd.*, uznając wszystkie te kwestie za niezwykle ważne, one bowiem *stanowią rękojmię sprawiedliwości wyroków i prawo, zostawiając je wewnętrznemu niejako prefektur urządzeniu dało dowód obojętności na to, co stanowi esencją jurysdykcji*. Nie zwrócił jednak Hoffman uwagi na istotny

⁷ Powołuje tu autor za pracą *Lois concernant l'organisation judiciaire par m. Dupin* postanowienie francuskiej Konwencji Narodowej z 16 fructidora roku III: [...] *aby trybunały nie ważyły się rozpoznawać aktów administracyjnych jakiego bądź rodzaju*.

fakt, że recepcja francuskiego wzorca sądownictwa administracyjnego ograniczyła się wyłącznie do przejścia jego zasad organizacji. Nie przejęto natomiast wykształconej w praktyce francuskiej Rady Stanu kompetencji do rozstrzygania odwołań od nielegalnych decyzji administracyjnych. Podlegające właściwości sądownictwa administracyjnego w Księstwie Warszawskim tzw. spory administracyjne, w których jedną stroną był organ administracji lub instytucja publiczna, drugą zaś osoba prywatna, dotyczyły głównie spraw majątkowych.

Zasadniczy trzon pracy poświęcony został organizacji i kompetencji sądownictwa administracyjnego w Królestwie Polskim. Autor przedstawił tu zarówno kolejne etapy kształtowania się tego sądownictwa, jak również nakreślił jego aktualny stan.

Zwracał uwagę na milczenie konstytucji Królestwa w przedmiocie sądownictwa administracyjnego, mimo utrzymania Rady Stanu i sądownictwa kompetencyjnego. Podkreślał brak odpowiednich zapisów w statucie organicznym dla Rady Stanu z 1 grudnia 1815 roku i postanowieniach namiestnika z 3 lutego 1816 roku oraz 27 sierpnia 1816 roku. Za przyczynę tego stanu rzeczy uważał *zbyt ni nawal czynności Rady Stanu około rozwijania konstytucji i odmian w administracji, wynikających z odmiany rządu i innych politycznych kraju stosunków, wskutek czego sprawy związane z sądownictwem sporu administracyjnego „zaledz musiały”*. Nie wiedział zapewne, że zgodnie z podpisanymi 25 maja 1815 roku przez Aleksandra I zasadami konstytucji sporne sprawy administracyjne planowano przekazać do właściwości sądów zwyczajnych,⁸ o utrzymaniu zaś sądownictwa administracyjnego zdecydowały ostatecznie względy praktyczne: duża ilość zaległych, nierozpoznanych spraw z poprzedniego okresu. Chcąc odciążyć Radę Stanu, przekazano te sprawy postanowieniem namiestnika z 20 lutego 1816 roku czasowo specjalnie w tym celu utworzonej Delegacji administracyjnej, a w pierwszej instancji komisjom wojewódzkim.

K. B. Hoffman słusznie zwracał uwagę, że Delegacja administracyjna *otoczoną (już) została formami sądownictwu właściwymi*, z wyjątkiem jawności rozpraw i przymusu adwokackiego. Sędziów wiązała bowiem przysięga, stronom umożliwiono przedkładanie pi-

⁸ Por. W. Witkowski, op. cit., s. 17-18.

semnych wniosków, została zabezpieczona wiara doręczeń, urzędowe wokandy i kolejne spraw sądenie, naznaczony czas trzechmiesięczny do apelacji od niższych instancji, zawarowana ostateczność wyroków itp.⁹

Po zniesieniu w 1822 roku Delegacji administracyjnej spory administracyjne powróciły do Rady Stanu, która – jak podkreślał autor – opierała swe postępowanie ponownie na przepisach z czasów Księstwa Warszawskiego.

W dalszej części zwracał Hoffman uwagę, że przekazanie uprawnień sądowno-administracyjnych komisjom wojewódzkim spowodowało, iż w przeciwieństwie do rad prefekturalnych poczęły one łączyć w sobie atrybucje obu władz: administracyjnej i sądowej. W celu zapobieżenia sytuacji sądenia we własnej sprawie zawarowano jedynie, by kierujący wydziałem członek komisji, którego spór bezpośrednio dotyczył, nie wchodził w skład kompletu orzekającego. Do szczególnych form sądownictwa administracyjnego zaliczył Izbę Obrachunkową i komisje likwidacyjne,¹⁰ a także – po 1824 roku – w sprawach przewinień na szkodę skarbu publicznego Komisję Rządową Przychodów i Skarbu, choć przeważał wówczas pogląd o węższym zakresie jurysdykcji administracyjnej, ograniczonym do samego sporu administracyjnego.

Podkreślając w podsumowaniu swych rozważań tymczasowość stosowanych w Królestwie Polskim rozwiązań, postulował konieczność całościowego i jednolitego uregulowania spraw sądownictwa administracyjnego, podnosząc że *przedmiot ten za nadto jest ważnym pod względem spokojności publicznej i bezpieczeństwa własności tak prywatnej jako i skarbowej, żebyśmy tuzzyć nie powinni, iż prędzej czy później, zwróci na się szczególniejszą troskliwość światłego rządu.*

Praca Karola Boromeusza Hoffmana, jak podkreślono wyżej, nie zawiera głębszych rozważań teoretycznych nad nową instytucją, jaką było sądownictwo administracyjne, nie sięgnął niestety autor

⁹ Na słuszność tej konstatacji zwrócił uwagę H. Izdebski, op. cit., s. 130.

¹⁰ Podobnie szeroko pojmował zakres sądownictwa administracyjnego inny z ówczesnych autorów badających to zagadnienie, A. Heylman. Por. idem, *O sądownictwie w Królestwie Polskim. Wykład historyczny*, Warszawa 1834, s. 47. Zwrócił już na to uwagę H. Izdebski, op. cit., s. 122.

także do kilkunastoletniej praktyki tych sądów, która z pewnością pozwoliłaby mu na szersze i bardziej pogłębione spojrzenie, a także na lepszą weryfikację formułowanych ocen. Mimo to, jako pierwsza w Polsce rozprawa opisująca stan sądownictwa administracyjnego, stanowi opracowanie bez wątpienia pionierskie, otwierające dyskusję nad sądową kontrolą administracji, do której włączyli się wkrótce kolejni przedstawiciele nauki prawa: Aleksander This¹¹ oraz August Heylman.¹²

¹¹ A. This, *O sporach jurysdykcyjnych*, „Themis Polska”, 8 (1830), s. 261-368.

¹² A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, op. cit.

Ferdynanda Kojśewicza ***Programma Nauk Administracyjnych*** **w Uniwersytecie Jagiellońskim wykładanych**

Ustanowiona na uniwersytecie krakowskim w 1801 roku przez władze austriackie Katedra Umiejętności Politycznych¹ nawiązywała do istniejących na uniwersytetach niemieckich w dobie absolutyzmu odpowiednich katedr, w których ramach wykładano przedmiot zwany kameralistyką, a w jego obrębie naukę policji – będącą zbiorem zasad kształtujących nowoczesną administrację epoki światłego absolutyzmu. Katedry kameralistyki oraz nauki policji powstawały w Rzeszy Niemieckiej od początku XVIII wieku, najwcześniej powołano je w Halle i we Frankfurcie nad Odrą (obie w 1727 r.), później w Rinteln (1730), Lipsku (1742), Wiedniu (1752), Getyndze (1755), Pradze (1763), Fryburgu, Innsbrucku, Klagenfurcie (wszystkie w 1768 r.) oraz w Ingolstadt (1780). Tübingen i Heidelberg posiadały już wcześniej odrębne akademie kameralistyki, włączone następnie do uniwersytetów.² Na ziemiach polskich pierwsza katedra umiejętności politycznych powstała w 1784 roku na uniwersytecie lwowskim, erygowanym przez władze austriackie po pierwszym rozbiore.³

W czasach Księstwa Warszawskiego, po 1809 roku, krakowska Katedra Umiejętności Politycznych została zlikwidowana. Decyzja ta związana była z nową organizacją Szkoły Głównej Krakowskiej,

¹ M. Patkaniowski, *Dzieje Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego od reformy kollatajowskiej do końca XIX stulecia*, Kraków 1964, s. 91 i nn.

² H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, wyd. II, München 1980, s. 213 i nn. Zob. też: V. Hentschel, *Die Staatswissenschaften an den deutschen Universitäten im 18. und 19. Jahrhundert* [w:] *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte*, Hrsg. v. F. Krafft, t. 1, 1978, s. 186 i nn.

³ L. Finkel, S. Starzyński, *Historia Uniwersytetu Lwowskiego*, Lwów 1894, t. 1, s. 100.

inspirowaną przez Hugona Kołłątaja, której celem było m. in. prowadzenie wykładów z nauk administracyjnych według założeń przyjętych w Szkole Głównej Warszawskiej.⁴ Katedrę przywrócono w Krakowie dopiero w roku 1817.

W wyniku rozpisanego konkursu katedrę objął wówczas Mikołaj Hoszowski, prawnik wykształcony na Uniwersytecie Lwowskim, sędzia sądu apelacyjnego oraz senator Wolnego Miasta Krakowa.⁵ Kierował nią, jako profesor umiejętności politycznych, do 1827 roku. Wykład dzielił na: naukę policji, ekonomii politycznej, ekonomii narodowej, finansów i rolnictwa. Ponieważ sam, poza konspektem wykładu, nie stworzył własnej syntezy przedmiotu, opierał się m. in. na klasycznych opracowaniach Sonnenfelsa i Justiego, J. P. Harla i A. L. Schlözera, natomiast z polskich, na pracach: Stroynowskiego, Skrzetuskiego, Czackiego, Ostrowskiego oraz przede wszystkim Fryderyka Skarbka.⁶ Z uwagi na objęcie przez Hoszowskiego, w 1823 roku, funkcji dożywotniego senatora Wolnego Miasta z ramienia uniwersytetu, przez kilka lat prowadził wykłady jako tymczasowy zastępca, by zakończyć je w roku akademickim 1826/27. Zmarł kilka miesięcy później, 14 lutego 1828 roku.

Na rozpisany wówczas, przez kuratora uniwersytetu Józefa hr. Załuskiego, konkurs zgłosiło się aż dziewięciu kandydatów. Byli to: Józef Strażnicki z Wiednia, Jan Plath z Koszyc, Jan Schön z Wrocławia, Stanisław Kudlicki z Lublina, Adam Bagniewski z Warszawy, ponadto miejscowi – Piotr Bartynowski, Wawrzyniec Soświński, Wincenty Szpor i Ferdynand Kojśiewicz. O zastępstwo starał się też profesor prawa kryminalnego Antoni Matakiewicz, lecz jego prośba została z góry odrzucona z uwagi na kierowanie przezeń Katedrą Prawa Karnego i Procedury Sądowej. Mimo przedłożenia przez ubiegających się o katedrę wymaganych dokumentów, a w większości wypadków także programów wykładów, Załuski odłożył tymczasowo przeprowadzanie konkursu, powierzając funkcję zastępcy profe-

⁴ Archiwum UJ, S I – 120; R. Dutkova, *Uniwersytet Jagielloński w czasach Księstwa Warszawskiego. Szkoła Główna Krakowska w latach 1809-1814*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965, s. 97 i nn.

⁵ Archiwum UJ, S I – 317. Zob. też: K. Hoszowski, *Biografie ośmiu zgastych członków Towarzystwa Naukowego Krakowskiego*, Kraków 1869.

⁶ Archiwum UJ, S I – 130 (konspekt wykładu sporządził dopiero 18 VIII 1826 r.); M. Patkaniowski, op. cit., s. 174 i nn.

sora umiejętności politycznych Kojśiewiczowi,⁷ doktorowi obojga praw (od 1827 r.) i kanceliście uniwersytetu, przez *względ na ciągłość i odznaczające się w biurze rektorskim prace tegoż*.⁸

Gdy po dwóch latach Ferdynand Kojśiewicz zwrócił się z prośbą o mianowanie go na stanowisko profesora nauk administracyjnych, kurator zażądał przedstawienia dorobku naukowego z tej dziedziny, w postaci opublikowanej pracy, lub – co najmniej – jej rękopisu. Kojśiewicz po konsultacjach przeprowadzonych w Warszawie u wybitnego znawcy tematu Fryderyka hr. Skarbka, przedłożył ramowy program przedmiotu, a także 28-stronicowy rękopis wykładu zatytułowany: *Programma Nauk Administracyjnych w Uniwersytecie Jagiellońskim wykładanych przez Ferdynanda Koisiewicza o.p. D. Zastępcę Profesora Nauk Adm. w tymże Uniwersytecie*.⁹ Podkreślić wypada, że był to wyłącznie konspekt do prowadzonych zajęć, zawierający wyliczenie w punktach poszczególnych tematów.¹⁰ Mimo to, z uwagi na fakt podjęcia przez autora próby sformułowania przedmiotu, którego znaczący rozwój na Uniwersytecie Jagiellońskim stanie się udziałem takich uczonych, jak Julian Dunajewski, Józef Bohdan Oczapowski czy Franciszek Kasperek, zasługuje on na przypomnienie.

Wykład swój dzielił Kojśiewicz na dwie zasadnicze części, z których pierwsza, obejmująca: ekonomię polityczną, naukę administracji oraz konstytucje Królestwa Polskiego i Wolnego Miasta Krakowa, prowadzona była na roku pierwszym w wymiarze czterech godzin tygodniowo; druga – obejmująca: naukę skarbową, naukę policji administracyjnej i sądowej oraz naukę statystyki – na roku drugim w takim samym wymiarze czasu.

Wykład ekonomii politycznej rozpoczął Kojśiewicz od zagadnień wstępnych, wyjaśniając teorię *nauki gospodarstwa narodowego*, jej cel, podziały, prezentując literaturę przedmiotu oraz rozwój tej nauki na ziemiach polskich. W dalszej części zajmował się zagad-

⁷ M. Patkaniowski, op. cit., s. 177-179; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska (okres od 1815 do 1830 r.)*, Warszawa 1957, s. 338.

⁸ Archiwum UJ, S 1 – 317 (22 II 182).

⁹ Ibidem, pod datą 24 lutego 1831 r.

¹⁰ Była to zarazem, obok *Rozprawy o początkach, wzroście i obecnym stanie Ekonomii Politycznej* wydanej drukiem w 1841 r. w t. XVI „Rocznika Towarzystwa Naukowego z Uniwersytetem Krakowskim połączonego”, jedyna praca Kojśiewicza z zakresu tzw. umiejętności politycznych.

nieniami produkcji, dochodów, tzw. bogactwa narodowego i jego źródeł, konsumpcji, cyrkulacji pieniądza, a także rodzajami kredytu.

Nauka administracji pozostawała u Kojsiewicza w ścisłym związku z ekonomią polityczną, dlatego też wykład traktować miał o trzech zasadniczych kwestiach:

- 1) *O wpływie administracji na przemysł rolniczy,*
- 2) *O wpływie administracji na udoskonalenie i pomyślność rzemieślniczego przemysłu, czyli fabrykacji surowych płodów,*
- 3) *O wpływie administracji na pomyślność handlu.*

Przedmiotem wykładu miało być przede wszystkim ukazanie zależności pomiędzy właściwą administracją a wzrostem gospodarczym, z wyliczeniem sposobów do osiągnięcia tego celu w rolnictwie, przemyśle oraz handlu. Choć trudno odczytać w pełni poglądy autora, z uwagi na lakoniczną formę konspektu, można domyślać się tu zarówno wpływów kameralistyki niemieckiej, jak i czerpania z myśli fizjokratycznej, w tym i polskiej. Takie eklektyczne ujmowanie tematu było wszak charakterystyczne już dla poprzednika Kojsiewicza na katedrze – Mikołaja Horszowskiego.

Przedmiotem wykładu w ramach umiejętności politycznych była także nauka o konstytucjach: Królestwa Polskiego i Rzeczypospolitej Krakowskiej. Kojsiewicz traktował ten temat nieco szerzej. Rozpoczął go od omówienia podziału władz w ogólności, przechodząc następnie do nakreślenia kształtu ustrojowego Rzeczypospolitej szlacheckiej. Omawiał także zasady konstytucji Księstwa Warszawskiego. Dopiero w dalszej części przechodził do właściwego tematu. W odniesieniu do Królestwa Kongresowego przedstawiał w kolejności zapisy konstytucji w przedmiocie kompetencji i struktury władz: prawodawczej, sądowniczej i wykonawczej, a także problem obywatelstwa. Wolne Miasto Kraków omawiał, poczynając od zasad konstytucyjnych, przechodząc następnie do organizacji i kompetencji Senatu, zgromadzeń gminnych, Zgromadzenia Reprezentantów oraz władzy sądowniczej. Podejmował też problem kwalifikacji wymaganych do objęcia godności senatorskiej, poselskiej, urzędu sędziego czy wójta. Kończył swe rozważania uwagami nad organizacją służby bezpieczeństwa publicznego w Wolnym Mieście.

Drugą część wykładu, prowadzoną dla studentów drugiego roku prawa, rozpoczął Kojsiewicz od nauki skarbowej, zwanej też przez niego finansową. Omawiał tu kolejno: ogólne zasady dotyczące kształ-

towania dochodu publicznego, przeznaczenie, sposób użycia oraz zarządzanie dochodami publicznymi, kończąc na *wykładzie historyczno-krytycznym dochodów publicznych w krajach Królestwa Polskiego*. Wykład traktował o takich zagadnieniach jak: rodzaje dochodów, system podatkowy państwa, papiery wartościowe i system monetarny, banki, rodzaje wydatków publicznych, administracja skarbowa, kontrola wpływów i wydatków budżetowych, a kończył się omówieniem kształtowania dochodów publicznych od starożytności po czasy autorowi współczesne, ze szczególnym uwzględnieniem finansów Królestwa Polskiego i Wolnego Miasta Krakowa.

Wykład nauki policji podzielony został na pięć części:

I. *O opiece publicznej nad życiem i zdrowiem mieszkańców krajowych;*

II. *O policyjnych środkach i sposobach zabezpieczenia majątków tak prywatnych jako też publicznych;*

III. *O sposobach utrzymania obyczajności publicznej, porządku i karności ustawami przepisanych;*

IV. *O opiece publicznej nad ubogimi;*

V. *O opiece publicznej nad winowajcami i więzieniami publicznymi.*

W części pierwszej autor zajmował się głównie opieką państwa nad sierotami, chorymi i ubogimi oraz sposobami *zapobiegania przypadkom nieszczęśliwym życiu i zdrowiu grożącym*. Druga część dotyczyła ochrony własności oraz przeciwdziałania szkodom powstałym z przyczyn obiektywnych. Trzecia traktowała *o opiece publicznej policji nad dobrami obyczajnymi* oraz *o sposobach utrzymywania wewnętrznego porządku*. Czwarta rozwijała niezwykle ważny z punktu widzenia nauki policji problem przyczyn ubóstwa i środków do jego zwalczania. Wreszcie piąta poświęcona była ściganiu przestępstw, dozorowi policyjnemu oraz funkcjonowaniu systemu penitencjarnego. Całość kończył przegląd ustawodawstwa policyjnego obowiązującego w Wolnym Mieście Krakowie oraz w Królestwie Polskim, a także *objaśnienie Księgi Ustaw na Ciężkie Policyjne Przeszłości* [...] *według Komentarza przez Józefa Kudlera w Wiedniu 1827 w dwóch tomach wydanego z zastosowaniem do ustaw w kraju naszym obowiązujących*. Był to tym samym wykład nauki policji wyraźnie nawiązujący do większości zagadnień poruszanych przez policystów niemieckich w XVIII i początkach XIX wieku. Kojisiewicz

położył jednak akcent na policję bezpieczeństwa, pomijając szereg kwestii z zakresu administracji dobroczynnej, takich jak np. rozwój komunikacji, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, oświata czy ingerowanie państwa w rozwój gospodarczy. Część z tych spraw uczynił zresztą przedmiotem wykładu z nauki administracji.

Ostatnia część programu wykładu nauk administracyjnych poświęcona była nauce statystyki. Autor zapowiadał tu opisanie związków występujących pomiędzy statystyką a historią powszechną i geografiją, a także wyjaśnienie celu, jakiemu służyć ma ta nauka. Studenci mieli także pozyskać informację o relacjach zachodzących między statystyką a innymi naukami politycznymi i administracyjnymi, poznać założenia teoretyczne tej nauki, jej rozwój historyczny i systematykę wewnętrzną. W dalszej części wykład podawać miał metody prowadzenia badań statystycznych w odniesieniu do państw europejskich, które Kojśiewicz dzielił na cztery grupy, tzw. *rządy polityczne*, różnicując je zapewne z punktu widzenia rozwoju polityczno-gospodarczego, bliżej tego jednak nie precyzując. Całość kończył rys statystyczny Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Każdą z sześciu części, na jakie wykład się dzielił, poprzedzać miał krótki opis historii danej nauki oraz przegląd literatury przedmiotu.

Program Ferdynanda Kojśiewicza zyskał pochlebną ocenę ze strony profesora prawa natury i ekonomii politycznej – Feliksa Słotwińskiego, który określił go jako *dobry i dostateczny*,¹¹ jednak na skutek sprzeciwu Wydziału Prawa jego autor nominacji na stanowisko profesora nie uzyskał. Ogłoszono kolejny konkurs, do którego dopuszczeni zostali Kojśiewicz i Wincenty Szpor (advokat, późniejszy zastępca profesora umiejętności politycznych na UJ w latach 1848-1851). Przeprowadzono egzamin konkursowy, podczas którego kandydaci odpowiadali na piśmie na zadane tematy,¹² oceniane

¹¹ Ibidem, Słotwiński z upoważnienia Wydziału Prawa i Administracji recenzował wszystkie programy wykładów z umiejętności politycznych wpływające w tym czasie na ogłaszane konkursy. Najwyższą ocenę uzyskał u niego przedłożony jeszcze 2 lutego 1828 r. program Piotra Bartynowskiego, jednak ten otrzymał tymczasem katedrę prawa rzymskiego, którą kierował w latach 1829-1833. Por. M. Patkaniowski, op. cit., s. 178-180, 200-201.

¹² Zarówno obszerne odpowiedzi kandydatów, jak i ich ocena ze strony Wydziału znajdują się w aktach Archiwum UJ S I – 317.

przez powołanych ze strony Wydziału profesorów. Senat Uniwersytetu Jagiellońskiego przedłożył pod rozprawę obie kandydatury Senatowi Rządzącemu Wolnego Miasta Krakowa, na pierwszym miejscu stawiając Ferdynanda Kojśiewicza, przede wszystkim z uwagi na fakt kierowania przezeń Katedrą Umiejętności Politycznych od czterech lat (od 1828 r.). Kojśiewicz uzyskał wówczas patent na profesora z dniem 15 listopada 1831 roku.

Po reorganizacji Uniwersytetu w 1833 roku,¹³ wskutek zmniejszenia liczby katedr prawnych i połączenia katedry umiejętności politycznych z katedrą prawa natury, Kojśiewicz utracił profesurę i powrócił na stanowisko zastępcy profesora. M. Patkaniowski tłumaczył to represjami po powstaniu listopadowym, bowiem jako motyw zwolnienia podano: *ponieważ w 1831 r. mianowany został, przez władze uznane następnie za nielegalne.*¹⁴ Po rozpisaniu kolejnego konkursu, w październiku 1833 roku, na prośbę Kojśiewicza Senat akademicki zwolnił go wprawdzie od składania egzaminów konkursowych, jednak Konferencja Rezydentów unieważniła tę uchwałę. Przystąpił on zatem po raz kolejny do konkursu w dniu 23 maja 1834 roku, ponownie wraz z Wincentym Szporem.¹⁵ Ponieważ nowy statut uniwersytecki przewidywał przestanie akt konkursowych do zaopiniowania jednemu z uniwersytetów pruskich, odesłano je do Berlina, skąd w styczniu 1835 roku nadeszła pozytywna dla Kojśiewicza opinia uznająca go za *godniejszego do objęcia rzeczony katedry* od Szpóra.¹⁶ Tym sposobem uzyskał on po raz wtóry nominację profesorską, rozszerzoną obecnie o prawo natury. Wykłady prowadził do końca roku akademickiego 1846/47, dwukrotnie pełniąc przy tym funkcję dziekana Wydziału Prawa. W 1847 roku, w wieku 46 lat, Ferdynand Kojśiewicz przeniesiony został na własną prośbę, z powodu – jak podał – choroby oczu, w stan spoczynku.¹⁷ Jako emeryt dwukrotnie podejmował próby powrotu do zajęć na uniwersytecie, jednak bezskutecznie. Zmarł w Krakowie 14 kwietnia 1874 roku.

¹³ K. Soczyński, *Uniwersytet Jagielloński zreorganizowany w roku 1833*, Solura 1834.

¹⁴ M. Patkaniowski, op. cit., s. 181.

¹⁵ Archiwum UJ S I – 316.

¹⁶ Ibidem, S I – 70; M. Patkaniowski, op. cit., s. 183.

¹⁷ *Polski Słownik Biograficzny* t. XIII, Wrocław-Warszawa-Kraków 1967-1968, s. 274 (biogram F. Kojśiewicza opracował M. Patkaniowski).

Po odejściu Kojisiewicza, Katedrę Umiejętności Politycznych – po roku kierowania nią przez Niemca dr Eberharda Jonaka i trzech latach przez zastępcę profesora, Wincentego Szpora – objął w 1851 roku Julian Dunajewski, od 1861 r. profesor zwyczajny umiejętności politycznych, prawa administracyjnego i statystyki, późniejszy minister skarbu.¹⁸

¹⁸ Archiwum UJ S II - 619; M. Patkaniowski, op. cit., s. 404.

Z problematyki kształtowania się nowoczesnych nauk prawnoadministracyjnych

1. Momentem zwrotnym w rozwoju nowoczesnych nauk administracyjnych była bez wątpienia rewolucja francuska. O ile w Niemczech szczególnie prężnie rozwijać się poczęła wówczas nauka administracji, o tyle we Francji koncentrowano się głównie na zagadnieniach nauki prawa administracyjnego. Związane to było ze słabością teoretycznych rozważań nad administracją we Francji z jednej strony, z drugiej, z prowadzoną jeszcze w okresie absolutyzmu systematyzacją naukową przepisów administracyjnych. W rezultacie już w I połowie XIX wieku we Francji pojawiło się liczne grono administratywistów, rozdzielających w teorii naukę administracji od nauki prawa administracyjnego, lecz w praktyce zajmujących się wyłącznie problemami prawa administracyjnego. Podstawę tego prawa stanowiło początkowo ustawodawstwo parlamentarne, w dobie napoleońskiej głównie dekrety cesarskie, później – gdy zagadnienia administracyjne rzadko zyskiwały regulację ustawową – źródłem prawa administracyjnego stało się orzecznictwo najwyższego francuskiego sądu administracyjnego – Rady Stanu. Na bazie tego orzecznictwa rodziły się w II połowie XIX stulecia podstawowe elementy francuskiej teorii prawa administracyjnego, takie jak m. in.: pojęcie służb publicznych, podział aktów administracyjnych, sądowa kontrola administracji.¹

Założenia nowej organizacji administracji jako pierwszy sformułował w swym raporcie minister spraw wewnętrznych Napoleona w latach 1800-1804 Jean-Antoine Chaptal. Głosił on, że: *dobry system administracyjny to taki, który łączy w sobie siłę i szybkość w egzekucji prawa, łatwość, sprawiedliwość i ekonomię dla obywateli*.

¹ Por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 88.

teli. Siła systemu administracji leży w pewności wykonywania ustaw i aktów rządu; otóż pewność taka istnieje za każdym razem, gdy wykonanie to oddane jest w ręce jednego człowieka za nie odpowiedzialnego. Jednoosobowy i hierarchiczny model zarządu powoduje, że łańcuch egzekucji schodzi bez zakłóceń od ministra do obywatela, przekazując ustawy i akty rządu aż do najniższych odnóg porządku społecznego z szybkością iskry elektrycznej.² Chaptal, odrzucając założenia liberalizmu gospodarczego, uważał nadto, iż administracja powinna oddziaływać na rozwój gospodarczy w sposób „twórczy”, choć prawie wyłącznie w formach niewładczych.³

Jednym z wybitnych uczonych administratywistów francuskich z początku XIX wieku był Charles-Jean Bonnin, autor *Zasad administracji publicznej* (1808, II wyd. 1809). Upowszechnił on, typowe dla nauki francuskiej, rozróżnienie rządu i administracji. Podstawą tego podziału było oddzielenie należących do rządu decyzji zasadniczych czy politycznych, od pozostających w gestii administracji decyzji wykonawczych i technicznych. Innymi słowy do rządu należeć miało wszystko, co wykraczało poza zakres zwykłej rutyny administracyjnej. Zasady administracji Bonnina posłużyły pośrednio jako podstawa kodyfikacji prawa administracyjnego w Portugalii. Portugalski *Kodeks administracyjny* z roku 1845, jedyna w dziejach kodyfikacja tej gałęzi prawa, był jednak w istocie głównie zbiorem zasad prawa administracyjnego.⁴

W pierwszej połowie XIX w. kształtowali założenia teorii prawa administracyjnego także tacy autorzy, jak: Louis-Marie Cormenin, François-Rodolphe Dareste, Anseime Batbie, Louis-Antoine Macarel czy Joseph-Marie baron de Gérando – pierwszy profesor prawa administracyjnego na uniwersytecie paryskim. Dążyli oni do systematyzacji prawa administracyjnego materialnego, posługując się,

² Cyt. wg P. Legendre, *L'administration du XVIII-e siècle à nos jours*, Paris 1969, s. 42-43. Por. też: H. Izdebski, *Historia administracji*. Nowe trzecie wydanie. Warszawa 1996, s. 129; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 35.

³ H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 87.

⁴ Por. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 1985, s. 44-45; H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 99; P. Escoube, *Charles-Jean Bonnin, précurseur de la Science administrative*, „Revue Administrative”, 1958, s. 15-18.

podobnie jak ich poprzednicy z okresu nauki policji, głównie metodą dogmatyczno-opisową, polegającą na studiowaniu przepisów prawa stanowionego oraz na analizie orzecznictwa Rady Stanu.⁵

Momentem przełomowym w procesie tworzenia naukowego systemu prawa administracyjnego było ogłoszenie przez wybitnego praktyka, a zarazem profesora paryskiej Szkoły Nauk Politycznych, Edouarda Laferrière'a, w roku 1888 *Traktatu o sądownictwie administracyjnym i o skardze sądowo-administracyjnej*. Dzieło to przez zastosowanie nowych metod badawczych, pozwalających na sformułowanie założeń doktrynalnych prawa administracyjnego, a w konsekwencji nadających nauce prawa administracyjnego walor dyscypliny w pełni naukowej, stanowiło inspirację dla szeregu późniejszych autorów.⁶ Do najwybitniejszych kontynuatorów myśli Laferrière'a zaliczyć należy: Maurice'a Hauriou, dziekana Wydziału Prawa w Tuluzie i autora *Zasad prawa publicznego* (1910) oraz Léona Duguit, dziekana Wydziału Prawa w Bordeaux, autora wielu prac z teorii prawa administracyjnego, m. in. *Ogólnych przeobrażeń prawa publicznego* (1913).⁷

Prekursorem administracyjnego nurtu teorii organizacji był natomiast francuski inżynier Henri Fayol. Interesowały go zagadnienia szeroko rozumianej administracji, głównie w odniesieniu do problemów kierowania zarówno instytucjami publicznymi, jak i prywatnymi. Tym samym jego prace pt. *Adminstracja przemysłowa i ogólna* (1917) oraz *Teoria administracji w zastosowaniu do pań-*

⁵ Por. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, op. cit., s. 24-29, a także odnośnie do poszczególnych autorów: R. de Lacharrière, *Cormenin. Politique, pamphlétique et fondateur du Droit administratif*, Paris 1941; G. Berlia, *Gérando. Sa vie, son oeuvre*, Paris 1942; J. Savoye, *Quelques aspects de l'oeuvre de Louis-Antoine Macarel (1790-1851). Contribution a l'étude de la naissance des Sciences politiques et administratives*, Lille 1970; R. Vidal, *Batbie et les débuts de l'organisation scientifique de Droit administratif*, „Revue du Droit Public” 1950, s. 804-819.

⁶ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, op. cit., s. 25 i nn; H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 229; A. Błaś, *Studia z nauki prawa administracyjnego i nauki administracji*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 67, 79; J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, t. I, s. 77-79.

⁷ H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 229. Por. też: F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1991, s. 55 i nn.

stwa (1923) dotyczyły równoległe metod organizacji i kierowania administracją publiczną, jak również zarządzania przedsiębiorstwami prywatnymi. Uważany jest on za jednego z czołowych twórców naukowej organizacji pracy w administracji.⁸

2. W Niemczech, jak podkreślono, po rewolucji francuskiej szczególnie prężnie poczęła się rozwijać nowoczesna nauka administracji.

Nie oznacza to bynajmniej, że nie poświęcano zupełnie uwagi studiom nad prawem administracyjnym. Do prekursorów nauki prawa administracyjnego zaliczyć wypada, uważanego jeszcze za „ostatniego kameralistę”, a jednocześnie pierwszego, który wprowadził do obiegu pojęcie „państwa prawnego” – Roberta von Mohl. Łączył on bowiem tematykę właściwą kameralistom z dogmatyczną nauką prawa administracyjnego.⁹

Natomiast Lorentz von Stein – autor siedmiotomowego dzieła *Nauka administracji* (wydanego w latach 1865-1884) – bez wątplenia uważany jest za „ojca niemieckiej nauki administracji”. W swoim dziele zawarł systematyczny opis działalności państwa, określanej przez niego jako administracja, przez którą rozumiał zarówno zarząd spraw wewnętrznych, jak również zarząd finansów oraz sądownictwo. Wynikało to z szerokiego pojmowania administracji jako całej działalności państwa z wyjątkiem prawodawstwa. Z kolei nauka administracji miała według Steina przedstawiać zarówno to, co jest wspólne wszystkim szczególnym działom administracji, jak też opisywać rzeczywistą administrację. Tym samym zapoczątkował on stosowanie w niemieckich naukach administracyjnych metody systematycznego opisu.¹⁰

⁸ H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 200-201; A. Błaś, *Studia...*, op. cit., s. 81.

⁹ R. v. Mohl, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, Tübingen 1832. Por. M. Stolleis, *Robert von Mohl [w:] Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, Hg. v. A. Erlar, E. Kaufmann, t. III. Berlin 1984, s. 617-621; Idem, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Erster Band 1600-1800*, München 1988, s. 258 i nn. oraz H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 88, 99

¹⁰ F. Longchamps, *Założenia...*, op. cit., s. 25 i nn; M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, op. cit., s. 35 i nn; H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 88-89, 103; E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Zakamycze 2000, s. 9.

Obok Steina naukę administracji rozwijali Theodor Inama von Sternegg, autor *Nauki administracji w zarysach* (1870) oraz tworzący w Austrii wybitny polski teoretyk prawa Ludwik Gumpłowicz, którego dziełem była wydana w 1882 roku. *Nauka administracji*.¹¹ Z czasem nauka administracji poczęła w Niemczech zanikać, ustępując miejsca rozwijającej się wówczas nauce prawa administracyjnego. Taki stan rzeczy miał ulec zmianie dopiero w następnym stuleciu. Do ponownego zainteresowania tą dziedziną wiedzy przyczynili się: Ignaz Jastrow, autor rozprawy *Polityka socjalna i nauka administracji* (1902) oraz profesor uniwersytetów w Bonn i Kolonii Fritz Stier-Somlo, autor pracy *Przyszłość nauki administracji* (1917).

Jastrow dowodził, że nauka prawa administracyjnego nie dostarcza pełnego zasobu wiadomości potrzebnych do administrowania. Niezbędne jest jej uzupełnienie o osobną naukę, którą nazywa wiedzą administracyjną (*Verwaltungswissenschaft*). Jej celem jest udzielenie odpowiedzi na pytania: jak się administruje i jak należy administrować. Odpowiedź na drugie pytanie przynosi praktyczna administracja, co czyni naukę administracji wiedzą empiryczną, ale zarazem i wartościującą, bo jej celem jest przede wszystkim informowanie o najlepszej administracji (w rozumieniu właściwej polityki administracyjnej).

Stier-Somlo przeprowadził z kolei wyraźne rozgraniczenie nauki administracji od nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej. Do zakresu nauki administracji zaliczył opis urzędzeń administracyjnych, ich historię, a także ich naukową krytykę; badanie zasad prawnych pozostawiając nauce prawa administracyjnego, a aspektów celowościowych – polityce administracyjnej.¹²

Natomiast za twórcę kontynentalnego modelu sądownictwa administracyjnego, a także samorządu terytorialnego, uważany jest wybitny prawnik i polityk niemiecki, profesor uniwersytetu w Berlinie – Rudolf Gneist. Do jego najważniejszych prac należą: *Współczesne angielskie prawo państwowe i administracyjne* (t. 1-3, 1857-63) oraz *Administracja, wymiar sprawiedliwości, droga prawa. Administracja*

¹¹ H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 103; F. Longchamps, *Założenia...*, op. cit., s. 31.

¹² Ibidem, s. 30-39; H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 201-202; M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, op. cit., s. 45-46.

państwowa i samorząd w warunkach angielskich i niemieckich (1859). Samorząd i sądownictwo administracyjne uważał Gneist za zasadnicze elementy państwa prawnego. Podjął zarazem próbę powiązania ze sobą obu tych instytucji, postulując powierzenie niższych instancji sądownictwa administracyjnego organom samorządu terytorialnego. Na takiej właśnie podstawie skonstruowano w rezultacie pruskie sądownictwo administracyjne. Koncepcję samorządu tworzył z kolei, czerpiąc z doświadczeń angielskiej administracji terytorialnej i próbując zastosować ją w warunkach niemieckich. Doprowadziło to do skonstruowania przez Gneista szczególnej formy współdziałania administracji rządowej z samorządem, polegającej na współpracy struktur biurokratycznych z czynnikiem obywatelskim. Administracja terytorialna sprawowana miała być przez fachowych urzędników poddanych kontroli organów samorządowych, przy jednoczesnym powierzeniu organom biurokratycznym funkcji kierowniczych w organach wykonawczych samorządu. Położył on także znaczne zasługi dla rozwoju metodologii nauk administracyjnych.¹³

W II połowie XIX wieku doszło w Niemczech do powstania nowych prądów w teorii prawa administracyjnego. Charakteryzowały się one wykorzystaniem w badaniach nad prawem administracyjnym w szerokim zakresie metody prawniczej (formalno-dogmatycznej), tworząc podstawy dla rozwoju niemieckiego pozytywizmu prawniczego. Prekursorem tego kierunku był m. in. Otto von Sarvey, autor *Powszechnego prawa administracyjnego* (1887). Jako pierwszy zastosował w pełni metodę prawniczą inny wybitny niemiecki prawnik, profesor uniwersytetów w Strasburgu i Lipsku, Otto Mayer. Jego prace: *Teoria francuskiego prawa administracyjnego* (1886), a zwłaszcza fundamentalne dwutomowe *Niemieckie prawo administracyjne* (1895-96) stanowiły pomost łączący okres kształtowania się niemieckiej nauki prawa administracyjnego z okresem jej pełnego rozwoju. Mayer uważany jest także za twórcę naukowego systemu prawa administracyjnego.¹⁴

¹³ Ibidem, s. 71 i nn oraz s. 111 i nn; H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 105, 144. Zob. też M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec [w:] Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 1990, s. 123.

¹⁴ F. Longchamps, *Założenia...*, op. cit., s. 42-45; H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 229-230.

3. W Rosji proces kształtowania się nauk administracyjnych przebiegał odmiennie niż w większości państw zachodnioeuropejskich, co związane było przede wszystkim ze znacznie dłuższym funkcjonowaniem na tym obszarze tradycyjnej nauki policji. Prowadziło to do powstawania prac głównie o charakterze opisowym lub bazujących na dziełach policystyki niemieckiej. Do takich należą zwłaszcza dzieła Nikołaja Roźdiestwienskigo czy Wasilija Leszkowa. Pierwszym samodzielnym opracowaniem, nadal pozostającym jednak pod wpływem nauki policji, było *Prawo policyjne* (1874) Iwana Andriejewskiego nacechowane eudajmonistycznym pojmowaniem celów państwa i traktujące o obszarach działania policji, dzielonej przezeń jeszcze na policję bezpieczeństwa i dobrobytu.

Próbą przeniesienia na grunt rosyjski doświadczeń obcych była praca Aleksandra Wasilczykowa *O samorządzie* (1870-71). Przybliżała ona rozwiązania stosowane w Anglii, Francji i Prusach z wykorzystaniem twórczości m. in. Lorentza von Steina i Rudolfa Gneista. Była zarazem pierwszą próbą stworzenia rosyjskiej koncepcji samorządu terytorialnego. Z kolei Nikołaj Kuplewaskij podejmował studia nad sądownictwem administracyjnym działającym w państwach prawnych w swej pracy *Sądownictwo administracyjne w Europie zachodniej* (1879).

Do najwybitniejszych administratywistów Rosji przedrewolucyjnej należał niewątpliwie Iwan Tarasow, autor *Wykładów z prawa policyjnego (administracyjnego)* z 1910 roku oraz *Organizacji sądownictwa administracyjnego* (1887), pozostający pod wpływem francuskich koncepcji prawa administracyjnego. Tarasow jako pierwszy w literaturze rosyjskiej uznał policję za zaledwie jedną z funkcji administracji, przydzielając jej sprawy bezpieczeństwa publicznego i indywidualnego. Rozróżniał także pojęcia rządu, jako władzy centralnej nadającej podległym organom kierunek działania oraz administracji, której powierzał wykonywanie zadań rządu. Naukę prawa administracyjnego Tarasow uprawiał już, podobnie jak na zachodzie Europy, w sposób dogmatyczny. Był wreszcie pierwszym w rosyjskim piśmiennictwie autorem koncepcji systemu źródeł prawa administracyjnego.¹⁵

¹⁵ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, op. cit., s. 38-44.

4. Na ziemiach polskich – podzielonych w XIX wieku między trzech zaborców – rozwój nauki administracji i prawa administracyjnego, podobnie jak w Rosji, cechowało pewne opóźnienie w stosunku do doktryny zachodnioeuropejskiej oraz pozostawanie tych nauk przez pierwszą połowę stulecia głównie pod wpływem XVIII-wiecznej policystyki.

Do tego nurtu należała praca J. Łopacińskiego *Rys szczęścia narodowego* (1809) wyraźnie eksponująca ingerencję państwa w życie gospodarcze kraju. Nie odznaczała się ona zresztą zbyt dużą oryginalnością w zestawieniu z pracami niemieckich autorów. Podobnie ducha pruskiej kameralistyki dostrzec można w pracach Piotra Czołhańskiego i Tomasza Szumskiego. Podejmowano wówczas także tłumaczenia dzieł (nie najwybitniejszych zresztą) policystów: Johanna Paula Harla *Nauka policji* (1809) w tłumaczeniu prefekta departamentu bydgoskiego Antoniego Gliszczyńskiego, czy Ludwiga Heinricha Jacoba *Zasady prawodawstwa i instytucji policyjnych* (1815) w tłumaczeniu prefekta departamentu plockiego Jana Plichty.

Znaczne zasługi dla rozwoju nauk administracyjnych w Księstwie Warszawskim położył profesor Szkoły Prawa i Administracji Wawrzyniec Surowiecki, autor prac *O upadku przemysłu i miast w Polsce* oraz *O statystyce Księstwa Warszawskiego*, zwolennik protekcjonizmu gospodarczego. W odniesieniu do administracji uważał on, że powinna działać w sposób twórczy, lecz w formach niewładczych. Podkreślał także znaczenie statystyki w badaniach nad administracją.

Próbą pogodzenia kameralistyki z ideologią Oświecenia były z kolei prace prezydenta Warszawy (później sędziego apelacyjnego) Stanisława Węgrzeckiego, w szczególności *Rozprawa o profesjach i profesjonalistach oraz o systemacie administracyjnym* (1810). Odnaleźć tu możemy m.in. zasady dotyczące kształcenia urzędników administracji na podstawie programu realizowanego w warszawskiej Szkole Nauk Administracyjnych. Miało to w efekcie prowadzić do stworzenia nowego modelu urzędnika państwowego, fachowca w zakresie administracji. Węgrzecki opisał nadto hierarchię urzędów wykonawczych w Księstwie Warszawskim.

Na podkreślenie zasługują także prace Franciszka Ksawerego Szaniawskiego *O rządzeniu i radzeniu, O urzędnikach* (obie z 1810), inicjatora założenia Szkoły Prawa w Warszawie, w której następnie prowadził wykłady na podstawie prac niemieckiego policysty Augusta Schlözera. Do znaczących autorów należał wówczas inny profesor

tej szkoły Dominik Krysiński, od 1812 roku wykładowca ekonomii politycznej, prawa administracyjnego, nauki administracji, handlu i finansów oraz statystyki. W pracach swych *O ekonomii politycznej* i *O arytmetyce politycznej* występował jako zwolennik liberalizmu gospodarczego, zwalczał protekcjonizm, zalecał ograniczyć do minimum ingerencję państwa w życie gospodarcze. Domagał się podnoszenia kwalifikacji urzędników administracyjnych oraz rozbudowy funkcji administracji państwowej (od ekonomiki po oświatę publiczną).

Podkreślić należy zastosowanie w Księstwie Warszawskim nowych metod do badań nad administracją, rozwój nowożytnych pojęć o jej zadaniach, jak również wydzielenie nauki administracji w procesie kształcenia w Szkole Prawa i Administracji.

Do najwybitniejszych przedstawicieli nauk administracyjnych w Królestwie Polskim należał z kolei Fryderyk hr. Skarbek, autor pracy *Gospodarstwo narodowe zastosowane czyli nauka administracji* (1821), a jednocześnie projektodawca niezrealizowanej reformy studiów administracyjnych na Uniwersytecie Warszawskim. Skarbek zaliczany jest do prekursorów polskiej nauki prawa administracyjnego. Kierował katedrą nauk administracyjnych do 1826 roku. Był jednocześnie wybitnym przedstawicielem nauk ekonomicznych, dając się poznać jako zwolennik liberalizmu i zasad klasycznej ekonomii angielskiej. Po jego odejściu, katedrę prawa administracyjnego objął Stanisław Kunatt, uczeń Skarbka i kontynuator jego myśli.¹⁶

Zdecydowany rozwój nauk administracyjnych na ziemiach polskich nastąpił w drugiej połowie XIX wieku. Powstająca wówczas polska szkoła prawa administracyjnego ukształtowała się głównie w środowisku warszawskim, krakowskim i lwowskim.¹⁷

¹⁶ Na temat nauk administracyjnych w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim zob.: A. Ajnenkiel, *Science administrative et droit administratif dans les grandes écoles polonaises 1795-1830/31* [w:] *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime. Europäische Ansichten*, Hrsg. von E.V. Heyen, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main 1984, s. 233-248; B. Leśnodorski, *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1963, s. 11-26; W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 175 i nn.; J. Bieliński, *Królewski Uniwersytet Warszawski*, Warszawa 1911, s. 192-246; B. Grochulska, *Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1966, s. 134 i nn.

¹⁷ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Może jednak polska szkoła teorii prawa administracyjnego* [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, pod red. Z. Rybickiego i inn., Ossolineum 1978, s. 350.

Prace nad stworzeniem podstawowych pojęć z zakresu nauki prawa administracyjnego i nauki administracji podjęli trzej uczeni, zaliczani powszechnie do prekursorów badań w tej dziedzinie: Antoni Okolski, Józef Bohdan Oczapowski i Franciszek Kasparek.¹⁸

Antoni Okolski, profesor prawa państwowego i administracyjnego Warszawskiej Szkoły Głównej, był autorem wydanego w latach 1880-1884 *Wykładu prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*. Było to pierwsze dzieło polskiego autora przedstawiające systematycznie całość przedmiotu.¹⁹ Zwraca uwagę nowoczesne podejście autora do kwestii relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą, podkreślenie roli ustawy w systemie źródeł prawa oraz znaczenia instytucji samorządowych. Okolski podnosił potrzebę tworzenia obok samorządu terytorialnego także samorządów zawodowych czy gospodarczych oraz przekazania samorządom, mającym lepsze rozeznanie w problemach lokalnych, szerokiego zakresu kompetencji przez administrację rządową. Dostrzegał istnienie ścisłego związku nauki administracji i nauki prawa administracyjnego (którą traktował w sposób dogmatyczny, jako przedstawianie, objaśnianie i systematyzowanie obowiązujących przepisów), podkreślając, że: *przedmiot obu nauk jest ten sam, różnica zaś między obydwoma naukami polega tylko na sposobie traktowania administracji publicznej, jakiego obydwie nauki używają*.

Józef Bohdan Oczapowski, wybitny administratywista tworzący w Warszawie i Krakowie, zajmował się nauką administracji, finansów i prawa administracyjnego.²⁰ Do ważniejszych jego prac należą: *Władza i układ państwa* (1873), a zwłaszcza *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji* (1882). W odniesieniu do nauki administracji uważał, że powinna przekroczyć przepisy administracyjne, wskazując niedostatki i uzasadniając urządzenia wewnętrznego zarządu państwa, a także ma formułować wskazówki postępowania przydatne organom administracyjnym w przyszłości. Na uwagę zasługuje

¹⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 58-59.

¹⁹ E. Ochendowski, *Pierwszy polski podręcznik prawa administracyjnego. W stulecie podręcznika Antoniego Okolskiego*, OMT 1991, nr 1, s. 27-29.

²⁰ M. Patkaniowski, *Dzieje Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego od reformy kollatajowskiej do końca XIX stulecia*, Kraków 1964, s. 413 i nn.

podjęcie przez Oczapowskiego próby określenia istoty działalności administracyjnej, co wyróżnia go spośród innych współczesnych mu teoretyków nauk administracyjnych, nie tylko polskich.

Franciszek Ksawery Kasparek, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego,²¹ autor obszernej dwutomowej pracy *Prawo polityczne ogólne* (1877-81) oraz wydanego w roku 1888 *Podręcznika prawa politycznego*, łączył w swych rozważaniach naukę o państwie, z prawem państwowym i administracyjnym, przedstawiając w sposób systematyczny stan ówczesnej nauki, orzecznictwa sądowego i praktyki w państwach Europy Zachodniej. Do nauki administracji zaliczał on wiedzę o skarbowości, o polityce gospodarczej, o zarządzaniu wewnętrznym państwa, o wojskowości i polityce zagranicznej. Nauka ta, jego zdaniem, opisując zadania państwa i wskazując sposoby ich wykonywania, powinna uwzględniać element prawa, bowiem *zadania administracji są wszakże zawsze wykonywane w ramach przepisów prawa* i powinny być realizowane bez naruszania ustaw.

Ważnym osiągnięciem polskiej nauki prawa było, dokonane przez tych autorów, rozróżnienie nauki prawa administracyjnego od nauki administracji. Umożliwiała ono definiowanie powstających w tym czasie pojęć prawnych z uwzględnieniem wymogów jednej i drugiej gałęzi wiedzy.²²

Polscy teoretycy prawa administracyjnego drugiej połowy XIX wieku sporo uwagi poświęcali także zagadnieniom samorządu, tworząc ogólną jego teorię. Wspomnieć tu wypada Aleksandra Rembowskiiego i jego pracę *O gminie, jej organizacji i stosunku do państwa* (1873) czy pierwszego profesora prawa administracyjnego na Uniwersytecie Jagiellońskim Józefa Kleczyńskiego, autora m. in. *Stosunków gminnych w Galicji* (1897). Na początku XX wieku, lecz jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, większość swych prac tworzył profesor uniwersytetów lwowskiego i warszawskiego Józef Buzek. Spod jego pióra wyszły m. in. *Podstawy organizacji angielskiego samorządu* (1902-03), a także poświęcone administracyjnemu prawu materialnemu oraz rozważaniom na pograniczu nauki prawa administracyjnego

²¹ Ibidem, s. 365 i nn.

²² Ibidem. Zob. M. Gromadzka-Grzegorzewska, op. cit., s. 47-133; *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1977, s. 58-59; H. Izdebski, op. cit., s. 230.

i zarządzania: *Studia z zakresu administracji wychowania publicznego* (1904), *Prawo administracyjne* (1912) oraz obszerne dzieło *Administracja gospodarstwa społecznego* (1913).²³

5. Dalszy rozwój polskich nauk administracyjnych nastąpił po odrodzeniu państwa polskiego, w okresie II Rzeczypospolitej. Wiązało się to ściśle ze zniesieniem ograniczeń stosowanych wobec nauki w czasie zaborów, a także z rodzącymi się wielkimi potrzebami w zakresie kształcenia kadr administracyjnych powstającego państwa, z koniecznością unifikacji prawa oraz tworzeniem nowych regulacji prawnych.

Różnorodność odziedziczonych po okresie zaborczym systemów ustawodawstwa administracyjnego postawiła przed nauką prawa administracyjnego w pierwszej kolejności rozwiązywanie wynikających stąd problemów praktycznych. Wpłynęło to na opóźnienie powstania syntetycznych opracowań przedmiotu i dominację prac o charakterze opisowo-komentatorskim, zwłaszcza poświęconych ustrojowi władz administracyjnych, w całym okresie dwudziestolecia międzywojennego. Choć nie doszło do stworzenia ogólnej teorii prawa administracyjnego, dorobek tego okresu przedstawia się imponująco przede wszystkim w dziedzinie samorządu, postępowania administracyjnego i kontroli administracji.

W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości naukę prawa administracyjnego kształtowali wciąż uczeni, tworzący jeszcze w okresie zaborów. Feliks Ochimowski opublikował pierwszy podręcznik prawa administracyjnego (*Prawo administracyjne*), t. I: 1919, t. II: 1922, planowany tom III nie ukazał się), oparty na prawie obowiązującym na terenie ziem dawnego zaboru rosyjskiego, lecz uwzględniający także materiały porównawcze.

W 1920 roku ukazały się prace *Zarys prawa administracyjnego na ziemiach polskich*, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich* Kazimierza Władysława Kumanieckiego, profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, a w 1922 r. ministra wyznań

²³ E. Ochendowski, *Polska nauka prawa administracyjnego od końca XIX wieku do II wojny światowej*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju 1992”, z. I, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1993, s. 171 i nn; idem, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 59-60. Zob. też: *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 59.

religijnych i oświecenia publicznego. Poza *Ustrojem władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie* (1921), K. W. Kumaniecki wydał w roku 1929, wspólnie z Bohdanem Wasiutyńskim i Jerzym Panejko dwutomowe *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, a krótko przed wybuchem II wojny światowej, wspólnie z Jerzym Stefanem Langrodem oraz Szczęsnym Wachholzem *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce* (1939). Żadna z wymienionych prac nie tworzyła ogólnej teorii prawa administracyjnego, koncentrując się na systematycznym ujęciu ustroju administracji rządowej, samorządowej, postępowania administracyjnego itd. Podobny charakter miał wznawiany czterokrotnie (1925, 1929, 1933, 1937) *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych* Bohdana Wasiutyńskiego (profesora Uniwersytetu Poznańskiego, a od 1923 roku Uniwersytetu Warszawskiego), posiadający także dużą wartość dla studiów nad przeobrażeniami samorządu.²⁴

Szczególnym rodzajem wstępu do ogólnej teorii prawa administracyjnego i jedyną w Polsce w okresie międzywojennym pracą teoretyczną było dzieło Władysława Leopolda Jaworskiego *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne* (1924), stanowiące rodzaj podsumowania dorobku i syntezę poglądów autora. W. L. Jaworski (profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, w okresie zaborów poseł do sejmu galicyjskiego, a następnie parlamentu w Wiedniu, aktywny polityk – m. in. przewodniczący Naczelnego Komitetu Narodowego)²⁵ wywarł poprzez zawarte w pracy poglądy (częstokroć odrębne od ówczesnych kanonów nauki prawa administracyjnego) duży wpływ na dalszy rozwój tej dyscypliny w Polsce. Odmienność poglądów wynikała niekiedy z zastosowania sposobu myślenia właściwego przedstawicielom nauki prawa prywatnego (wcześniej Jaworski zajmował się prawem cywilnym). W wysoko ocenianym dziele autor poruszył także zagadnienia nauki administracji (choć terminu „nauka administracji” używał tylko w stosunku do polityki administracyjnej, której w pracy nie analizował).²⁶

²⁴ E. Ochendowski, op. cit., s. 60-64; *Prawo administracyjne*, op. cit, s. 59-62. O B. Wasiutyńskim zob.: H. Izdebski, *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym. Bohdan Wasiutyński (1882-1940)*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.

²⁵ M. Patkaniowski, op. cit., s. 378 i nn.

²⁶ F. Longchamps, op. cit., s. 63-66; J. S. Langrod, *Instytucje...*, op. cit, s. 123.

Wiele z dominujących wówczas pod względem liczby opracowań monograficznych poświęcono zagadnieniom samorządu. Cennym i aktualnym do dziś źródłem wiedzy o koncepcjach prawnych i organizacji samorządu jest dzieło Jerzego Panejki *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (Paryż 1926, Wilno 1934). Do kanonu literatury samorządowej zaliczana jest także praca Tadeusza Bigo (profesora Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, od 1946 roku Uniwersytetu Wrocławskiego) *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego* (1928), która zachowała do dnia dzisiejszego dużą wartość teoretyczną. Zagadnieniom teorii oraz praktyki samorządu poświęcił szereg prac również Maurycy Zdzisław Jaroszyński (m.in. *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy* (1923), *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu* (1936). Jaroszyński, profesor Wolnej Wszechnicy w Warszawie, w latach II wojny światowej profesor Polskiego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Oksfordzie, a po wojnie Uniwersytetu Warszawskiego, kierował w latach 1928-1933 pracami Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów.²⁷ Wszyscy trzej autorzy – Panejko, Bigo i Jaroszyński stali na gruncie tzw. państwowej teorii samorządu, widzącej w nim czynnik pochodny w stosunku do państwa (zgodnie z inną, przeciwstawną koncepcją, samorząd stanowi byt w stosunku do państwa pierwotny i całkowicie od niego niezależny).²⁸

Drugi, wyróżniający się nurt zainteresowań polskiej nauki prawa administracyjnego, stanowiła problematyka postępowania administracyjnego i sądowej kontroli administracji. Był on zapewne konsekwencją wyraźnego wykształcenia się w XX wieku postępowania administracyjnego, stanowiącego od tej chwili trzecią – obok prawa ustrojowego (wraz z urzędniczym) i materialnego – część prawa administracyjnego. Cennym dorobkiem okresu międzywojennego była jego kodyfikacja, dokonana w Polsce w 1928 r. Nurt kodyfikacyjny widoczny był w okresie międzywojennym także w innych państwach europejskich: Austrii (1925), Czechosłowacji (1928), Jugosławii (1930), na Ukrainie (częściowa kodyfikacja 1927),

²⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 61.

²⁸ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Universitas, Kraków 1995, s. 85-86.

w niektórych krajach niemieckich (Turyngia 1926, Brema 1934, projekt dla Wirtembergii, opracowany – co warte podkreślenia – wraz z projektem kodyfikacji prawa materialnego w 1931 roku nie został zrealizowany).

Zagadnieniom sądownictwa oraz postępowania administracyjnego poświęcili prace m.in. Jerzy Stefan Langrod *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce* (1925), *Problemy sądownictwa administracyjnego* (1928), *Kontrola administracji* (1929) *Res iudicata w prawie administracyjnym* (1931)), Tadeusz Hilarowicz *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja* (1925), Wit Klonowicki *Strona w postępowaniu administracyjnym* (1934), Jerzy Grzymała-Pokrzywnicki *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego* (1937).

Powstawały także monografie poświęcone materialnemu prawu administracyjnemu, wśród nich szczególne znaczenie zyskały prace Mariana Zimmermanna (*Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego* (1933), *Polskie prawo wywłaszczeniowe* (1939) a także poświęcona orzecznictwu karno-administracyjnemu monografia *Artykuł 72 Konstytucji a dotychczasowe ustawodawstwo polskie* (1930)).

Liczne drobniejsze rozprawy i artykuły publikowano w czasopiśmie prawniczych, samorządowych, zwłaszcza w ukazującej się od 1921 roku „Gazecie Administracji i Policji Państwowej” (od 1936 r. jako „Gazeta Administracji”).²⁹

W warunkach niepodległego państwa rozwijała się także nauka administracji, związana początkowo dość ściśle z nauką prawa administracyjnego. Jej zagadnienia po części poruszył w *Nauce prawa administracyjnego* wspomniany wyżej, W. L. Jaworski. Charakterystyczna cecha europejskiej nauki administracji, czerpiącej z dorobku teorii organizacji, znalazła swoje odzwierciedlenie także w warunkach polskich: z inicjatywy Karola Adamieckiego (zaliczanego do grona twórców naukowej organizacji pracy) w 1925 roku powstał w Warszawie Instytut Naukowej Organizacji Pracy, zaś w 1927 roku utworzono pierwszą w Polsce katedrę organizacji pracy na Politechnice Warszaw-

²⁹ Por. H. Izdebski, *Historia...* op. cit., s. 232-234; A. Błaś, *Studia...*, op. cit., s. 68-70.

skiej. Opublikowano szereg prac, m. in. A. Bajkowskiego *Zasady techniki organizacji i kierownictwa* (1939), A. Balińskiego *Administracja a personel* oraz *Racjonalizacja pracy biurowej*.

Wybuch II wojny światowej spowodował zamknięcie wyższych uczelni na terenach okupowanych przez Niemców. W 1941 roku pracę przerwały również uczelnie we Lwowie oraz Wilnie. Mimo że uniemożliwiono formalnie dalsze prowadzenie normalnej działalności, praca naukowa i dydaktyczna trwała nadal w warunkach konspiracyjnych.

Wykład prawa administracyjnego na tajnych kompletach Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu Ziemi Zachodnich (Uniwersytet Poznański) prowadził w latach 1943-1944 Stanisław Kasznica. Na potrzeby licznej grupy tajnych studentów opublikowano nawet w 1943 roku, w tajnej drukarni w Warszawie, jego podręcznik *Polskie prawo administracyjne* (pod pseudonimem dr A. Łuzycycki). Choć ze względów konspiracyjnych rok wydania antydatowano na 1938, podręcznik zawierał także najnowsze akty prawne, wydane przez rząd na emigracji. Praca, z uwagi na wysoki poziom merytoryczny, doczekała się w latach 1945-1947 kolejnych wydań, z których ostatnie zatrzymała cenzura. W tajnym nauczaniu na terenie Lwowa brał udział M. Zimmermann.

W obozie jenieckim w Niemczech prowadził działalność w postaci wykładów dla oficerów Jerzy Stefan Langrod. W latach 1942-1945 napisał w warunkach obozowych, jako jeńiec, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, opublikowane drukiem już po wojnie, w 1948 roku w Krakowie. W oflagu w Murnau wykłady prowadził Franciszek Longchamps, po wojnie profesor Uniwersytetu Wrocławskiego. W Anglii badania nad administracją i samorządem prowadził M. Jaroszyński, profesor Polskiego Wydziału Prawa Uniwersytetu Oksfordzkiego.³⁰

6. Nowy ustrój polityczny, wprowadzony po II wojnie, stał przed prawem administracyjnym nowe zadania, które musiały wywrzeć istotny wpływ na jego zmiany i przekształcenia w okresie PRL. Warto zwrócić uwagę, iż w Polsce, przez cały okres powojen-

³⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, op. cit. s. 62-66.

ny dyscyplina ta była stale wykładana i uprawiana, mimo okresowych zahamowań rozwoju. W ZSRR wobec poglądów o nieprzydatności prawa administracyjnego w ustroju socjalistycznym przejściowo przestała istnieć, odrodziła się w latach czterdziestych XX wieku w zmienionej formie, odbiegającej od klasycznych pojęć.

Rozwój prawa administracyjnego w pierwszych latach powojennych (do 1949 r.) polegał na tworzeniu (przy utrzymaniu bez większych zmian przedwojennych przepisów materialnych i formalnych) podstawowych zrębów nowego porządku prawnego, poprzez uregulowanie organizacji władz, reformę rolną, nacjonalizację przemysłu.

W latach 1949-1955 widoczne były próby stworzenia – w oparciu o wzory radzieckie – nowych form i zasad działania administracji, przejawiające się w ustawodawstwie o radach narodowych, przedsiębiorstwach państwowych, wprowadzeniu prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa, powierzaniu organizacjom społecznym i spółdzielczym zadań z zakresu administracji państwowej. Kształtowały się także początki prawa o zarządzaniu gospodarką narodową.

Po 1956 roku dochodziło do prób usuwania z ustawodawstwa najbardziej rażących form centralizacji, a także kompleksowego regulowania niektórych zagadnień (np. kodeks administracyjny – 1960, ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – 1966). Tendencje te w pewnym stopniu realizowano także w latach siedemdziesiątych, choć w wydanych wówczas przepisach prawa administracyjnego nadal wyraźnie przeważały tendencje centralistyczne. Od 1980 roku rozpoczął się okres stopniowego powrotu do klasycznych instytucji prawa administracyjnego, które w szerszym zakresie mogły zostać wprowadzone dopiero po 1989 roku.

Na rozwój nauki prawa administracyjnego w Polsce po II wojnie światowej wywarło wpływ wielu uczonych, z tego grona przypomnieć warto osoby już nieżyjące, których dorobek stanowi w pełni zamkniętą kartę.

Wkrótce po zakończeniu wojny do kraju powrócili m.in. J. S. Langrod (profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, a następnie przez wiele lat wykładowca na Sorbonie), Franciszek Longchamps (do śmierci w 1969 r. profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, autor m. in. *Założeń nauki administracji* (1949), *Współczesnych kierunków w nauce prawa administracyjnego na Zachodzie Europy* (1968)). S. Kasznica rozpoczął wykłady na Uniwersytecie Poznańskim i Aka-

demii Handlowej, prowadził seminaria doktorskie poświęcone m.in. tematyce samorządowej. Po przymusowym przeniesieniu w 1947 roku w stan spoczynku, mógł powrócić do pracy uniwersyteckiej w 1956 roku.

Cenny dorobek w czasach powojennych stworzyli także E. Iserzon, M. Jaroszyński (Uniwersytet Warszawski, Polska Akademia Nauk), M. Zimmermann (Uniwersytet w Poznaniu), W. Brzeziński (profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, a następnie Uniwersytetu Jagiellońskiego). Na uwagę zasługuje ich wspólny podręcznik *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Pod redakcją M. Jaroszyńskiego powstała wielotomowa praca *Prawo administracyjne* (t. I-III: 1952, t. IV: 1953).

Spośród licznych prac Jerzego Starościka wymienić należy zwłaszcza podstawowy dla wielu pokoleń studentów podręcznik *Prawo administracyjne* (4 wydania), *Swobodne uznanie władz administracyjnych* (1948), *Prawne formy działania administracji* (1957), a także wspólnie z E. Iserzonem *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz* (4 wydania). Z inicjatywy J. Starościka w latach 1977-1980 ukazał się czterotomowy *System prawa administracyjnego*.

Naukę administracji zaczęto wyraźnie wyodrębniać i rozwijać dopiero od przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Na możliwości jej rozwoju wywarł wpływ także stosunek do niej nauki radzieckiej. W ZSRR przez wiele lat nie pojawiały się żadne opracowania z tej dziedziny, a szczegółowe zagadnienia poruszano w ramach innych dyscyplin, w tym nauki o budownictwie socjalistycznym (zajmującej się organizacją, formami, metodami i sposobami pracy rad oraz ich współpracą z organizacjami społecznymi).

W Polsce do przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych widoczne jest zainteresowanie problemami nauki administracji. Ukazują się tłumaczenia prac zachodnich autorów (w 1947 r. H. Fayola *Administracja przemysłowa i ogólna*), powstają dzieła polskich autorów (m. in. F. Longchamps *Założenia nauki administracji* (1949)). W kolejnych latach, do roku 1956, nauka administracji ze względów ideologicznych nie mogła się rozwijać.

Po roku 1956 zagadnienia nauki administracji ponownie stały się przedmiotem zainteresowania i nauka ta wprowadzona została do programów studiów uniwersyteckich, najpierw administracyjnych, a następnie prawniczych oraz technicznych.

Powstały osobne jednostki naukowe, m.in. Zakład Administracji Państwowej przy Rządowej Komisji Organizacji i Zarządzania, w ramach Polskiej Akademii Nauk – Zakład Ogólnych Problemów Organizacji Pracy. Coraz liczniej wydawane były prace z tego zakresu, zarówno opracowania monograficzne (m. in. J. Starościak *Elementy nauki administracji* (1964), *Zarys nauki administracji* (1966, 1971), jak i skrypty akademickie (m.in. J. Służewskiego, W. Dawidowicza, J. Wołocha, Z. Leońskiego) oraz rozprawy i artykuły.

Podsumowując, podkreślić należy, że w całym omawianym tu okresie cechą charakterystyczną było uprawianie tej dyscypliny niemal wyłącznie przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego.³¹

³¹ H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 294-298; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, op. cit., s. 63-64, 66-67; A. Błaś, *Studia...*, op. cit., s. 71-75.

CZĘŚĆ DRUGA
INSTYTUCJE

Z badań nad urzędem marszałkowskim koronnym w Rzeczypospolitej szlacheckiej

W okresie monarchii stanowej doszło do ukształtowania się urzędów centralnych o zasięgu ogólnopolskim, które dzielono już wówczas na koronne i nadworne, choć jeszcze nie w znaczeniu „państwowe” oraz „dworskie”, funkcje te bowiem uległy wyraźniejszemu rozgraniczeniu w okresie późniejszym.¹ W połowie XIV stulecia powstał także urząd marszałka dworu (*marsalcus curiae*), początkowo jako mistrza ceremonii i zarządcy dworu monarszego, z czasem rozszerzającego swą władzę o sądownictwo karne w miejscu pobytu króla oraz zapewnienie bezpieczeństwa w miejscu obrad sejmu.² Od 1409 roku występuje już dwóch marszałków: koronny lub Królestwa Polskiego (*marsalcus regni Poloniae*) oraz – jego pomocnik i zastępca – marszałek nadworny. Z urzędów centralnych Rzeczypospolitej szlacheckiej urząd marszałkowski zajmował hierarchicznie pozycję pierwszoplanową, od połowy XVIII wieku łącząc z funkcjami dworskimi i sądowymi poważne funkcje państwowe.³

Mimo wagi i znaczenia tego urzędu niewiele o nim napisano. Jedyne okres wcześniejszy, do 1504 roku, doczekał się całościowego, choć skrótowego, omówienia, pióra Stanisława Kutrzeby.⁴ Opracowanie to powstało jednak blisko sto lat temu i traktując o całej strukturze urzędów, marszałkowi poświęca zaledwie kilkanaście stron.

¹ *Historia państwa i prawa Polski*, pod red. J. Bardacha, t. I: *do połowy XV wieku*, PWN, Warszawa 1964, s. 460.

² Urząd ten mógł trafić do Polski z dworu węgierskiego, na którym Kazimierz Wielki przebywał dłuższy czas. Por. S. Kutrzeba, *Urzędy koronne i dworskie w Polsce, ich początki i rozwój do r. 1504*, Przewodnik Naukowy i Literacki, t. XXXI. 1903, s. 973 i nn.

³ J. Jankowska *Akta urzędu marszałka wielkiego koronnego 1611-1794* [w:] *Straty archiwów i bibliotek warszawskich w zakresie rękopiśmiennych źródeł historycznych*, t. I: *Archiwum Główne Akt Dawnych*, Warszawa 1957, s. 132.

⁴ S. Kutrzeba, *Urzędy koronne i dworskie*, op. cit., s. 973-986.

Toteż trudno nie zgodzić się z poglądem, że przedstawienie jednego z najważniejszych urzędów centralnych czasów staropolskich, w szerokim przedziale chronologicznym – od XVI do XVIII wieku – stanowi niesłychanie istotny problem badawczy. Zwraçał na to uwagę kilka lat temu wybitny znawca tematu Antoni Gašiorowski, podczas sesji poświęconej urzędowi dworu monarszego dawnej Rzeczypospolitej i państw ošciennych. Pisał on: *Dzieje urzędów, także tych „centralnych i nadwornych”, stanowią przedmiot badañ nie tylko dla historyków prawa i administracji. Koniecznořć różnorodnej analizy urzędów i ich dzierżycieli dla potrzeb współczesnej historiografii nie ulega wątpliwořci. Analiza historyczno-ustrojowa ukazuje powstanie i transformacje urzędów, ich kompetencje i znaczenie w zarządzie państwem. Badania te jednak nie mogą być w miarę pełne bez kontynuacji studiów nad kancelarią koronną doby nowożytnej, nad urzędem marszałka oraz bez monografii dworów poszczególnych monarchów. Kwestie owe pozostają nadal pilnym postulatem badawczym.*⁵

Bez wątpienia znacznym utrudnieniem w badaniach nad urzędem marszałka jest szczątkowy stan zasobów archiwalnych, utraczonych w przeważającej części podczas II wojny światowej. Zniszczeniu uległy w szczególności Akta Urzędu Marszałka Wielkiego Koronnego znajdujące się w Archiwum Głównym Akt Dawnych. Składały się na nie dwa zespoły: tzw. Archiwum Marszałkowskie Sądowe, sięgające swymi początkami XVII wieku, oraz nowsze Archiwum Marszałkowskie Ekonomiczne.

Z pierwszego zespołu całkowitemu zniszczeniu uległy akta sądowe w postaci 253 ksiąg z archiwum jurysdykcji marszałkowskiej. Spłonęły w budynku AGAD podczas powstania warszawskiego w 1944 roku, po zajęciu przez Niemców Starego Miasta. Podobny los spotkał większořć akt tzw. ekonomicznych, obrazujących działania administracyjno-policyjne marszałków w rezydencji królewskiej, liczonych na około 100 pozycji inwentarzowych.⁶

⁵ Urzędy dworu monarszego dawnej Rzeczypospolitej i państw ošciennych. *Materiały sesji zorganizowanej przez Zamek Królewski na Wawelu – listopad 1993*, pod red. A. Gašiorowskiego i R. Skowrona, Kraków 1996, s. 10.

⁶ J. Jankowska, *Akta urzędu marszałka*, op. cit., s. 133-139 oraz idem, *Akta urzędu marszałkowskiego koronnego [w:] Archiwum Głównie Akt Dawnych w Warszawie. Przewodnik po zespołach i archiwach dawnej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 297-300.

Zachowane do dziś jednostki archiwalne stanowią zaledwie 5% dawnego zasobu. Pozostały jedynie resztki ksiąg protokołów przesłuchań instygatorów marszałkowskich z lat 1787-1794,⁷ a także protokół dekretów sądów marszałkowskich kryminalnych z lat 1783-1791.⁸ Spośród innych materiałów znajdujących się w Archiwum Głównym Akt Dawnych wymienić należy pojedyncze księgi i pliki w zbiorze Archiwum Królestwa Polskiego z lat 1785-1794,⁹ w tym akta działalności urzędu marszałkowskiego w czasie konfederacji targowickiej. Interesujący materiał stanowią także fragmenty archiwum ekonomicznego marszałków Stanisława Lubomirskiego i Michała Mniszcha z lat 1766-1793, zawierające między innymi zarządzenia policyjne marszałków, ich opinie i odpowiedzi na raporty, a także projekty i memoriały wnoszone do urzędu marszałkowskiego przez inne władze oraz osoby prywatne. Znajdują się tu także nieliczne zachowane akta rachunkowe z lat 1778-1783,¹⁰ W Archiwum Publicznym Potockich przechowywana jest z kolei część pamiętników i innych papierów marszałka wielkiego koronnego Stanisława Lubomirskiego, sprawującego ten urząd w latach 1766-1782.¹¹ W Archiwum Komierowskich

⁷ Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (dalej: AGAD), Archiwum Królestwa Polskiego (AKP) 162, 302, 311-314, pudło 88.

⁸ AGAD, Archiwum Komierowskich 313/13.

⁹ AGAD, AKP 234, 308.

¹⁰ AGAD, Archiwum Miasta Warszawy (tzw. Warszawa Ekonomiczna), poz. 29-34, 852-854, 857, 859-861, 863, 865, 868, 869-873, 891-897, 1118-1124. W szczególności na uwagę zasługują: *Papiery w równych okolicznościach jurysdykcji marszałkowskiej 1743-1795* (sygn. 857), *Noty od jurysdykcji krajowych do jurysdykcji marszałkowskiej podane i odpowiedzi na noty 1785-1793* (sygn. 861), *Projekta, uwagi i myśli do jurysdykcji policji ściągające się* (sygn. 865), *Rejestr spraw o nieochędstwo ulic, niedawanie znać o gościach itp. do sądów marszałkowskich kor. urzędu regentowskiego przychodzących 1775-1792* (sygn. 868-873). Pod sygnaturami 891-897 znajdują się: 1. *Ekspens na więźniów w prochni nowem więzieniu znajdujących się 1767-1783*, 2. *Konnotacja kwitów i rewersów z odebranych rzeczy z depositarium więzienia marszałkowskiego 1783-1791*, 3. *Tabela więźniów przez sąd marszałkowski koronny kryminalny na więzienie oszczędzonych 1767-1782*, 4. *Książka więźniów oszczędzonych 1782-1787*, 5. *Tabela więźniów tak przez sąd marszałkowski na więzienie oszczędzonych, jako też i z dyspozycji jurysdykcji marszałkowskiej koronnej sporządzona 1783-1788*, 6. *Rejestr spraw sadu marszałkowskiego 1783*. Pod sygnaturami 1118-1124 znajduje się: *Zanotowanie biletów Żydom do Warszawy przyjeżdżającym od jurysdykcji marszałkowskiej wydanych 1784-1794*.

¹¹ AGAD, APP 78, 94.

zachowały się materiały o charakterze publicznym ze spuścizny Adama Kęmpskiego, plenipotenty marszałka wielkiego koronnego Franciszka Bielińskiego (pełniącego urząd w latach 1742-1766), kontynuowane przez zięcia Kęmpskiego – Józefa Komierowskiego i jego potomków. Są to bruliony, koncepty i oryginały pism z kancelarii marszałka Bielińskiego.¹² Archiwum Koronne Warszawskie zawiera korespondencje w sprawach państwowych adresowane m. in. do marszałków, zaś Metryka Koronna artykuły obejmujące prerogatywy marszałków koronnych i Wielkiego Księstwa Litewskiego wydane przez Zygmunta Augusta.¹³ Fragmenty akt sądu marszałkowskiego zachowały się też w zespole „Varia i Nabytki Staropolskie”, a pozostałości akt personalnych marszałków Jerzego (1631-1665) i Stanisława Lubomirskich w Archiwum Lubomirskich z Małej Wsi i Archiwum Gospodarczym Wilanowskim.

Nie wszystkie zachowane akta Urzędu Marszałkowskiego pozostają w Archiwum Głównym Akt Dawnych. Cztery księgi z okresu urzędowania marszałka Fryderyka Moszyńskiego (1793-1794) przechowywane są w zbiorach Biblioteki KUL, a jedna księga ceremoniałów publicznych z czasów Stanisława Lubomirskiego w Bibliotece Narodowej (Zbiór Bibl. Ord. Zamoyskiej). W zbiorach Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu znajdują się także materiały dotyczące wydatków marszałkowskich z okresu pełnienia urzędu przez Józefa Mniszcha.¹⁴

Te nieliczne pozostałości archiwum marszałkowskiego ograniczają się nadto do wąskiego przedziału czasowego. Są to głównie materiały dotyczące okresu stanisławowskiego, gdy zmieniał się sam charakter urzędu marszałka. Coraz wyraźniej poczynął on wówczas pełnić funkcję ministra policji w reorganizowanej w nowym duchu administracji publicznej.

¹² AGAD, Archiwum Komierowskich 13, a także: 9/9 (korespondencja marszałka Franciszka Bielińskiego do różnych osób z lat 1735-1751 – kopie); 155/210 (listy różnych osób do Franciszka Bielińskiego, w tym 15 listów Jerzego Mniszcha, marszałka nadwornego koronnego, do Franciszka Bielińskiego z lat 1753-1763).

¹³ AGAD, Metryka Koronna 149, k. 25-28.

¹⁴ Ossolineum, sygn. 3580 (*Taxa Mareschalcis* z 5 stycznia 1735 r.); sygn. 3577 (*Dyspozycja przestrzegania bezpieczeństwa* z 1733 r.); sygn. 3580 (tzw. sprawy dworskie).

Przy tak wąskiej archiwalnej bazie źródłowej podstawowe znaczenie mają konstytucje sejmowe dotyczące urzędu marszałkowskiego oraz literatura prawnicza z XVI-XVIII wieku.

Do najważniejszych konstytucji regulujących granice władzy marszałków, przed objęciem przez nich resortu policji, zaliczyć należy:

1. *De officiis Regni et Curiae et praesertim Mareschalcorum* z 1504 r. (*Volumina Legum* [t. I-VIII, Warszawa 1732-1782, dalej: VL], t. I, s. 295-296),

2. *Porządek na sejmie walnym do obierania Pana i Króla naszego ... roku 1572* [pkt 10](VL, t. II, s. 843-845),

3. *Porządek na sejmie walnym elekcyi... Roku Pańskiego 1632* (VL, t. III, s. 754-758) oraz konstytucje z 1635 i 1646 r. (VL, t. III, s. 866; t. IV, s. 85).

4. *Artykuły Sądów Marszałkowskich na sejmie walnym W. X. L. w Grodnie a. 1679* [...] (VL, t. V, s. 644-650).

Łącznie kilkanaście konstytucji poświęcono opisowi tego urzędu.¹⁵ Na uwagę zasługuje też przeprowadzona z inicjatywy konfederatów tarnogrodzkich ustawa o rozszerzeniu władzy marszałka z 1717 roku.¹⁶ Podporządkowano mu wówczas gwardię saską, wraz ze sprawowaniem nad nią jurysdykcji, a także zapewniono wpływ na liczebność kancelarii saskiej, z jednoczesnym obowiązkiem czuwania, by nie mieszała się ona w wewnętrzne sprawy Rzeczypospolitej.

W staropolskiej literaturze prawniczej wielokrotnie podejmowano problem opisu urzędów, w tym także urzędu marszałka.

Marcin Kromer pisał w 1575 roku o marszałku koronnym, że jest *przełożonym dworu królewskiego i nadzorcą rady państwowej; jemu przysługuje prawo zwoływania senatu na polecenie króla lub prymasa. On dba o ciszę w czasie obrad i przemówień, dopuszcza do głosu, wprowadza zagranicznych posłów, usuwa z rady tych, którzy do niej nie należą, ogłasza wyroki królewskie w sprawach czci i gardła, obwieszcza ludności uchwały senatu, urządza uroczystości*

¹⁵ VL, t. I: s. 248; t. II: s. 676, 777, 1265; t. III: s. 759; t. IV: s. 139; t. V: s. 387; t. VI: s. 60, 238 i n.; t. VII, s. 77, 467 i nn., 711-714; t. VIII, s. 101, 851.

¹⁶ VL., t. VI, s. 237-239. Por. też: J. A. Gierowski, „Opisanie” urzędów centralnych przez konfederatów tarnogrodzkich [w:] *O naprawę Rzeczypospolitej XVII-XVIII. Prace ofiarowane Władysławowi Czaplińskiemu w 60 rocznicę urodzin*. Warszawa 1965. s. 202-203.

państwowe, podejmuje znakomitych gości, uśmierza niepokoje wszczynane przez mącicieli i warcholów, nie tylko wokół sali obrad senatu i w miejscach publicznych, lecz także w królewskich komnatach i mieszkaniach, karze za przestępstwa popełniane w otoczeniu i mieście królewskiej siedziby czy gospody albo w miejscu obrad sejmowych. A wreszcie, w czasie sejmu i w miejscu przebywania króla – on ma prawo rozdzielania gospod na kwatery oraz nakładania cen na przedmioty handlu, skąd czerpie także dochód w postaci opłaty targowej. Do marszałka należy również władza, kontrola i wymiar sprawiedliwości wobec dworzan królewskich, zarządzających stołem królewskim oraz innych urzędników dworskich, zwłaszcza jeśli chodzi o ludzi świeckich; dlatego też na publicznych zgromadzeniach i zawsze, kiedy król występuje publicznie, marszałek niesie przed monarchą wyprostowane berło drewniane, czyli laskę marszałkowską.¹⁷

W literaturze XVII-wiecznej, przy okazji tworzenia traktatów opisujących strukturę urzędów w Rzeczypospolitej, autorzy poświęcali część swych rozważań także urzędowi marszałka. Teodor Zawacki odnosił się do tej kwestii w dwu pracach: *Speculum senatorum ac officialium Regni Poloniae* (1613) oraz *Compendium, to jest krótkie zebranie wszystkich praw, statutów i constitucyi Koronnych aż do roku 1613* (1614). Następnie pisali o marszałku, Paweł Szczerbic w pracy *Artykuły Securitatis przy Boku J.K.M. Najwyższych Sądów Marszałkowskich* (1646), a także Krzysztof Hartknoch w pracach *Respublica Polonica duobus libris* z 1678 roku oraz *Exercitatio ad Generosi Domini Nicolai Chwalkovii lus Publicum Regni Poloniae* z 1685 roku. Pisał o tym urzędzie również Mikołaj Chwałkowski w *Regni Poloniae lus Publicum ex Statutis ac Constitutionibus* (1676).

W następnym stuleciu ukazały się znacznie obszerniejsze opracowania autorstwa wybitnych przedstawicieli nauki prawa: Godfryda Lengnich *Prawo pospolite Królestwa Polskiego* (1761), Wincetego Skrzetuskiego *Prawo polityczne narodu polskiego* (1782-1764) – oba szczegółowo opisujące władzę marszałków – oraz Antoniego Trębickiego *Prawo polityczne i cywilne Korony Polskiej i Wielkiego*

¹⁷ M. Kromer, *Polska czyli o położeniu, ludności, obyczajach, urzędach i sprawach publicznych Królestwa Polskiego księgi dwie*. Przekład S. Kazikowskiego. Wstęp i opracowanie M. Marchwińskiego, Olsztyn 1984, s. 124-126 oraz o marszałku nadwornym s. 143.

Księstwa Litewskiego (1789), to ostatnie będące jedynie zebraniem wszystkich dawniejszych konstytucji sejmowych. Obok opisu urzędu marszałka występują tu także opisy sądów marszałkowskich.

Jak już wspomniano wyżej studia nad urzędem marszałkowskim zasługują na pilne podjęcie także z uwagi na całkowity brak nie tylko monograficznego opracowania, ale nawet liczniejszych opracowań częściowych. Przeważają nadal wzmianki w podręcznikach historii państwa i prawa oraz ogólne informacje o charakterze encyklopedycznym.

Z autorów dawniejszych podejmowali ten temat jedynie J. Baranowski w pracy o jednym z bardziej zasłużonych i znanych marszałków – Franciszku Bielińskim¹⁸ i J. Rafacz w rozprawie o więzieniu marszałkowskim¹⁹ – pisanej na podstawie istniejących jeszcze rękopiśmiennych zasobów archiwalnych. Na uwagę zasługują także studia F. Fuchsa nad ustrojem dworu monarszego za Stefana Batorego, gdzie sporo miejsca poświęcił autor urzędowi.²⁰

Jeszcze w XIX stuleciu ukazało się też kilka opracowań po-
mniejszych.²¹

Po wojnie zajmowali się tym zagadnieniem H. Perzanowska²² – opisująca urząd marszałkowski koronny w latach 1713-1742, za rządów Józefa Wandalina Mniszcha, na podstawie zachowanych w zbiorach Ossolineum fragmentach korespondencji i akt urzędowych z tego okresu, a także M. Wrede²³ i W. Tyszkowski²⁴.

¹⁸ J. Baranowski, *Marszałek F. Bieliński*, Warszawa 1919.

¹⁹ F. Rafacz, *Więzenie marszałkowskie w latach 1767-1795* [w:] *Studia nad historią prawa polskiego*, pod red. O. Balzera, t. XII, z. 2, Lwów 1932, s. 79.

²⁰ F. Fuchs, *Ustrój dworu królewskiego za Stefana Batorego* [w:] *Studia historyczne ku czci Prof. Wincentego Zakrzewskiego*, Kraków 1908, s. 33-172.

²¹ Zwłaszcza W. Suchockiego, *O marszałkach wielkich i nadwornych Królestwa Polskiego*, „Dziennik Warszawski”, t. V, 1826, s. 193-218; J. Lelewela *Dostojności i urzędy* [w:] *Polska, dzieje i rzeczy jej*, t. IV, Poznań 1856, s. 21, 46-49, 80-81; J. W. Bandtkiego *Rozprawy o prawie i sądownictwie karzącem i urzędach w dawnej Polsce*, Warszawa 1868, s. 44-46.

²² *Urząd marszałkowski w okresie rządów Józefa Mniszcha*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Historia XII, nr 54, s. 81-95.

²³ *Marszałkowie wielcy i nadworni koronni. Wnioski z biogramów* [w:] *Władza i społeczeństwo w XVI i XVII wieku*, Warszawa 1989, s. 181-193.

²⁴ *Z cenzorskiej działalności jurysdykcji marszałkowskiej w Warszawie*. Spalenie numeru „Gazette d’Utrecht” z 21 czerwca 1768 r., „Ze skarbca kultury”, z. 33, 1980, s. 95-104.

Pierwszy podjął interesującą próbę poddania analizie statusu społeczno-majątkowego marszałków, ich związków terytorialnych, stopnia kumulacji urzędu przez poszczególne rodziny, jak również dróg dochodzenia do urzędów i opcji politycznych kandydatów oraz nominatów. Drugi zajął się stosunkowo wąskim zagadnieniem wpływu jurysdykcji marszałkowskiej na cenzurę prasy w XVIII wieku.

Przy okazji monografii i innych obszernych opracowań traktujących m. in. o strukturze urzędów w czasach staropolskich, urzędowi marszałka poświęcili miejsce m. in.: T. Zielińska,²⁵ Z. Góralski,²⁶ S. Ciara,²⁷ M. Markiewicz,²⁸ A. Sucheni-Grabowska²⁹ oraz K. Chłapowski.³⁰

Na uwagę zasługują także noty biograficzne poszczególnych marszałków zawarte w *Polskim Słowniku Biograficznym*.

Prace prowadzone nad urzędem marszałkowskim powinny objąć w szczególności: analizę stanu prawnego (na podstawie konstytucji sejmowych i literatury staropolskiej), działalność urzędu (w zakresie, na jaki pozwalają zachowane materiały archiwalne) oraz na ich podstawie określenie pozycji marszałka w porównaniu z innymi urzędami centralnymi i jego roli w systemie ustrojowym państwa.

Z kwestii bardziej szczegółowych warto uwzględnienia byłoby też przebadanie, w jakim stopniu obejmowanie urzędu marszałka koronnego pozostawało w relacji z uprzednim piastowaniem marszałkostwa nadwornego. Na 18 marszałków wielkich koronnych i 26 nadwornych, z lat 1572-1795, aż 10 rozpoczynało swą karierę od marszałkostwa nadwornego, co oznacza, że spośród 34 osó

²⁵ *Kwestia bezpłatności urzędów publicznych w Rzeczypospolitej [w:] Władza i społeczeństwo w XVI i XVII wieku*, Warszawa 1989, s. 202-221, a zwłaszcza *Magnateria polska epoki saskiej. Funkcje urzędów i królewskich w procesie przeobrażenia warstwy społecznej*, Warszawa 1977.

²⁶ *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983.

²⁷ *Senatorowie i dygnitarze koronni w II połowie XVII wieku*, Wrocław 1990.

²⁸ *Rady senatorskie Augusta II (1697-1733)*, Wrocław 1988.

²⁹ *Badania nad elitą władzy w latach 1551-1562 [w:] Społeczeństwo staropolskie*, t. I, Warszawa 1976, s. 57-119.

³⁰ *Elita senatorsko-dygnitarska Korony za czasów Zygmunta III i Władysława IV*, Warszawa 1996.

jących łącznie 44 kadencje tego urzędu, blisko jedna trzecia rozpoczęła od szczebla niższego.

Dotyczy to marszałków: Kazimierza Ludwika i Franciszka Bielińskich, Jerzego, Stanisława i Józefa Lubomirskich, Jędrzeja i Łukasza Opalińskich, Stanisława Przyjemskiego, Prokopa Sieniawskiego oraz Mikołaja Wolskiego. Jednocześnie aż 8 zostało marszałkami wielkimi bez kadencji na marszałkostwie nadwornym.³¹

Innym interesującym problemem jest ustalenie przyczyn wielokrotnego piastowania urzędu marszałka przez przedstawicieli jednego rodu. Tak było w szczególności w przypadku: Lubomirskich – mających pięciu marszałków (w tym 3 po nadwornym, obejmujących marszałkostwo wielkie i 2 nadwornych); Bielińskich – trzech (w tym 2 na obu urządach i 1 nadworny); Mniszchów trzech (2 wielkich, 1 nadworny); Opalińskich – trzech (2 na obu urządach, 1 nadworny); Przyjemskich – trzech (1 na obu urządach, 2 nadwornych) oraz Sieniawskich – dwóch (1 na obu urządach, 1 nadworny).

Odpowiedź na to pytanie jest tym istotniejsza, że w wielu przypadkach dostrzec można swoistą ciągłość pełnienia urzędu przez kolejnych przedstawicieli tej samej rodziny, z niewielkimi stosunkowo przerwami. Znamienny jest tu przykład samych Lubomirskich, z których: Jerzy objął marszałkostwo nadworne w 1650 r., a w kilka miesięcy później został marszałkiem wielkim koronnym, pełniąc ten urząd do 1664 r.; jego syn Stanisław, marszałek nadworny od 1673, podniesiony został następnie na marszałkostwo koronne, które sprawował w latach 1676-1702; kolejny syn, Hieronim, marszałek nadworny w latach 1683-1692; wreszcie Józef, po marszałkostwie nadwornym otrzymanym w 1692 r., w dziesięć lat później wstępujący na urząd wielki koronny po Stanisławie Lubomirskim.

Tym oto sposobem na przestrzeni półwiecza aż czterech reprezentantów tej samej rodziny utrzymywało w swych rękach, z krótkimi jedynie przerwami, oba marszałkostwa – wielkie i nadworne.

³¹ Poddaje to w wątpliwość tezę J. Michalskiego o istniejącym zwyczaju, nakazującym awansować marszałka nadwornego na wakujący urząd marszałkowski koronny. Por. idem biogram *Stanisław Lubomirski w Polskim Słowniku Biograficznym*, t. XVIII, Warszawa 1973, s. 54.

Z pewnością w toku prac badawczych nad urzędem marszałka zrodzi się szereg dalszych, równie istotnych pytań. Odpowiedzi na nie pozwolą bez wątpienia w pełniejszy sposób ukazać ewolucję, kształt i pozycję ustrojową tego jednego z najważniejszych urzędów staropolskich.



Z dziejów prawa wyznaniowego w Polsce. Sprawa dysydencka w świetle aktów prawnych z lat 1768-1775

Postanowienia konfederacji warszawskiej z 1573 roku, przyznające innowiercom wolność wyznania i czyniące z Rzeczypospolitej „państwo bez stosów”, w XVII stuleciu poczęły być wypierane przez nasilające się działania rzeczników kontreformacji. Już w 1632 roku pozbawiono różnowierców prawa stawiania nowych zborów, zaś swobodę odbywania praktyk religijnych ograniczano do miast królewskich. Postanowienia te ponawiano aż czterokrotnie, w roku 1648, 1668, 1674 i 1696. Konstytucja 1668 roku wprowadzała dodatkowe ograniczenia odnośnie do nabożeństw dysydenckich (m. in. wprowadzono zakaz głoszenia kazań, czy śpiewów kościelnych). Sejm Niemy z 1717 roku, reasumując dawniejsze prawa, nakazywał burzyć wzniesione po 1632 roku zbory protestanckie. Wreszcie zasadnicza ustawa, podjęta na sejmie 1735 roku, wprowadzała zakaz piastowania przez innowierców godności państwowych, od urzędów centralnych, po lokalne urzędy ziemskie i grodzkie, zastrzegając jednocześnie, by dysydenci nie zwracali się o pomoc do postronnych mocarstw. Uchwała ta zatwierdzona została następnie przez Augusta III w 1736 roku.¹

Coraz rzadsze stawało się również stosowanie, wywodzącej się od czasów artykułów henrykowskich, formuły: *salvis iuribus et privilegiis dissidentium in religione christiana non obstantibus protestationibus*,² używanej podczas przysięgi nowemu władcy przez tych spośród wyborców, którzy pragnęli zachowania praw innowierców.

¹ *Historia państwa i prawa Polski*, pod red. J. Bardacha, t. II, oprac. Z. Kaczmarczyk i B. Leśnodorski, Warszawa 1966, s. 221-223. Zob. też: C. Łubieńska, *Sprawa dysydencka 1764-1766* [w:] *Monografie w zakresie dziejów nowożytnych*, wyd. S. Askenazy, t. XIII, Warszawa 1911, s. 1-3.

² VL, t. V, s. 30.

W to miejsce pojawiać się poczęła coraz częściej formuła przeciwna: *salvis iuribus Sancte Romanae Ecclesiae Catholicae, tum articulis contra dissidentes in religione*.³

Odsuwanie innowierców od udziału w życiu politycznym kraju nie było jednak równoznaczne z ich całkowitą separacją. XVIII-wieczną magnaterię, zgodnie z duchem epoki, cechowała tolerancja, a niekiedy wręcz indyferentyzm religijny, przejawiające się chociażby w zawieraniu małżeństw mieszanych między katolikami i wyznawcami innych religii.⁴ Także część szlachty występowała z postulatami przywrócenia dysydentom większej swobody kultu, o czym świadczą mogą, niezbyt wprawdzie liczne w tym zakresie, instrukcje sejmikowe z lat 1764-1766.⁵ O ile pogląd o tolerancji sporej części szlachty wobec innowierców może się wydać przesadzony – biorąc pod uwagę całe ustawodawstwo sejmowe tego okresu – to z pewnością duży procent ówczesnego społeczeństwa katolickiego cechowało tolerowanie przedstawicieli innych wyznań.⁶ Świadczyć o tym może choćby brak przejawów nieuzasadnionego prześladowania innowierców w tym okresie. Częste były nawet przypadki naruszania postanowień konstytucji wyznaniowych i powoływania na urzędy państwowe niekatolików.⁷

‘Głosy domagające się przyznania dysydentom większej swobody kultu – charakterystyczne dla przedstawicieli obozu reform – sięgały do argumentacji wywodzącej się z niezwykle wówczas popularnych w Europie teorii kameralistycznych, uzależniających po-

³ VL, t. VII, s. 189.

⁴ W. Smoleński, *Przewrót umysłowy w Polsce wieku XVIII*. „Studia historyczne”, Warszawa 1979, s. 230-231.

⁵ Por. J. Michalski, *Sprawa dysydencka a zagadnienia gospodarcze w opinii publicznej w pierwszych latach panowania Stanisława Augusta*. „Przegląd Historyczny”, t. XL, Warszawa 1950, s. 160-161. Autor przytacza tu instrukcję ziemi białskiej na konwokację 1764 roku, instrukcję ziemi warszawskiej, sejmiku halicckiego, województwa bełzkiego, sieradzkiego i wołyńskiego, wszystkie z 1766 roku.

⁶ Warto tu zwrócić uwagę, że czasownik *tolerare* posiada również w języku polskim odpowiedniki w postaci czasowników: *cierpieć*, *znosić*, co wskazuje na wieloznaczność jego rozumienia i pozwala wprowadzić rozróżnienie pojęć tolerancji i tolerowania.

⁷ Por. W. Smoleński, *op. cit.*, s. 231.

tegę państwa od liczby aktywnej gospodarczo ludności.⁸ Liberalna polityka wyznaniowa państwa miała ich zdaniem zahamować odpływ innowierców za granicę oraz zachęcić kolonistów do osiedlania się w Polsce. Prowadziłoby to w efekcie do wzrostu tempa rozwoju gospodarczego kraju, czemu na przeszkodzie stały dawne nietolerancyjne ustawy sejmu. Wysuwanie argumentów natury gospodarczej miało zdaniem rzeczników tego poglądu najskuteczniej przemówić do wyobraźni szerokich rzesz szlacheckich. Opinie te znalazły swe odbicie w licznych artykułach publikowanych głównie w „Monitorze” w latach 60. XVIII wieku.⁹ Zaznaczyć jednocześnie wypada, że o ile w odniesieniu do szlachty postulat pełnego równoprawienia dysydentów trudny był do zaakceptowania przez ówczesną opinię, o tyle w stosunku do mieszczan nie budził on już tak wielkich emocji.

Gdy w 1764 roku w obronie dysydentów wystąpiły dwory rosyjski i pruski, spowodowało to, że sprawa dysydencka stała się problemem politycznym, wykorzystywanym w walce toczonej między stronnictwem „Famili” i otoczeniem króla a odsuniętą od władzy, opozycyjnie nastawioną większością magnaterii i pozostającą pod jej wpływem orientacją starszlachecką. Tym sposobem obrona rzekomo zagrożonej religii katolickiej stała się środkiem taktycznym w batalii przeciwko królowi i udzielającym mu poparcia państwom ościennym.

⁸ Zob. W. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku*, Warszawa 1966, s. 255-256 oraz J. Michalski, op. cit., s. 157. O wpływie idei kameralistycznych na polską publicystykę II połowy XVIII wieku pisał S. Grabski, *Zarys rozwoju idei społeczno-gospodarczych w Polsce od pierwszego rozbioru do roku 1831*, t. I, Kraków 1903.

⁹ Por. J. Michalski, op. cit., s. 158-160. Poza przytoczonymi przez niego kilkoma artykułami z „Monitora” (Nr 36 i 53 z 1765 r. oraz Nr 13 z 1766 r.), podobne opinie odnaleźć możemy później również i na łamach Dziennika Handlowego por. *Myśl Chrapowickiego marszałka Rady dawnej... względem polepszenia miast naszych krajowych*, R. 1786, VII-XII; czy *Projekt... Sandomierzanina o lustracji kraju*, ibidem. Także u wielu pisarzy tego okresu sprawy powiązania rozwoju gospodarczego ze wzrostem populacji zajmowały sporo miejsca. Szczególnie charakterystyczne w tym zakresie były dzieła Józefa Wybickiego i Ferdynanda Naxa.

W rezultacie ustawodawstwo sejmowe z lat 1764-1766 nie przyniosło poprawy sytuacji prawnej innowierców w Polsce, Sejm konwokacyjny utrzymał w mocy konstytucje z 1717, 1733 i 1736 roku, wzbraniając nadto dysydyntom dostępu do urzędów skarbowych.¹⁰ Także postanowienia sejmu z 1766 roku były jedynie potwierdzeniem dawnych praw.¹¹ Argumentem wysuwany wówczas w wystąpieniach sejmowych przeciwko dysydyntom, była obrona suwerenności Polski, której sejm ma prawo stanowić wedle swego uznania, nie podlegając w tej mierze naciskom z zewnątrz. Można sądzić, że ostre protesty większości posłów i senatorów skierowane były nie tyle przeciw samym dysydyntom, co przeciwko próbom interwencji Rosji i Prus w sprawy Polski, stanowią nadto wyraz opozycji wobec narzuconego władcy.

W 1767 roku, przy poparciu ze strony państw ościennych związane zostały przez dysydyntów, w celu uzyskania równouprawnienia z katolikami, dwie konfederacje: toruńska i słucka. Poseł rosyjski Replin, chcąc zyskać dla sprawy dysydyntkiej opozycjonistów szlacheckich, obiecywał nawet detronizację znenawidzonego przez nich Stanisława Augusta. Był to zresztą jedynie wybieg taktyczny, o czym świadczyć może dany zaraz potem przez Replina starszyźnie konfederackiej w Radomiu nakaz zamanifestowania wierności dla króla.¹² Wzrost nacisków w sprawie dysydyntkiej ze strony Katarzyny II spowodował w następstwie rozbudzenie fanatyzmu wśród średniej i drobnej szlachty, czego przejawem były zdecydowane żądania potwierdzenia dawnych praw wyznaniowych, wysuwane na sejmikach zwołanych przed zapowiedzianym na październik 1767 roku sejmem nadzwyczajnym.

Sejm delegacyjny, obradujący w latach 1767-1768, wprowadził istotne zmiany w sytuacji prawnej innowierców. Opór opozycji złamany został siłą przez Replina, który doprowadził do porwania i wywiezienia do Rosji biskupów Sołtyka i Żaluskiego, hetmana Wacława Rzewuskiego i jego syna Seweryna oraz posła Franciszka Koźuchowskiego.¹³ Replin ponowił wysuwane już wcześniej żąda-

¹⁰ VL, t. VII, s. 2-3, 29.

¹¹ Ibidem, s. 436.

¹² W. Smoleński, op. cit., s. 244-245.

¹³ *Diariusz sejmu extraordinaryjnego w Warszawie dnia 5 października 1767 roku złożonego i zaczętego...dnia 5 marca 1768 roku... zakończonogo.* Wydał z rękopisów biblioteki Tow. Nauk. Krakowski Antoni Sozański, Lwów 1865, s. 61 i n.

nia całkowitego równouprawnienia dysydentów. Znalazło to odbicie w uchwalonym przez delegację sejmową tzw. *Akcie osobnym I*, dołączonym do traktatu wieczystego między Rzeczypospolitą a imperium rosyjskim oraz w *Akcie osobnym II*, zawierającym ujęte po raz pierwszy w formie odrębnej konstytucji sejmowej – prawa kardynalne.

Traktat między Polską a Rosją oraz oba dołączone doń akty opublikowane zostały jednocześnie, w postaci wielojęzycznej: polsko-rosyjskiej i polsko-łacińskiej, w *Volumina Legum*.¹⁴ Stanowiło to fakt przekraczający ówczesną praktykę, bowiem wydawnictwo to obejmowało wewnętrzne ustawodawstwo polskie, podczas gdy traktat z 1768 roku zawierał normy prawa międzynarodowego, wyróżniane już wówczas i publikowane w odrębnym wydawnictwie, jakim był *Codex Diplomaticus Regni Poloniae et Magni Ducatus Lituaniae* Macieja Dogiela.¹⁵ Świadczyło to o nadaniu powyższym normom charakteru prawa wewnętrznego, przez co próbowano zapewne pomniejszyć rolę, jaką odegrała przy ich wydaniu interwencja państw ościennych.

W obu tych aktach potwierdzona została szczegółna pozycja religii rzymsko-katolickiej, która nadal zachować miała status religii panującej. Odstąpienie od wiary katolickiej, traktowane jako przestępstwo, powodować miało w konsekwencji wygnanie z kraju. Tron polski przyspaść mógł jedynie katolikowi, tego też wyznania musiały być przyszłe królowe Polski. Postanowieniom tym nadano charakter praw kardynalnych, potwierdzonych jednobrzmiącymi zapisami w obydwu aktach osobnych. *Akt osobny II* zawierał nadto postanowienie o równości praw szlachty dysydenckiej i katolickiej oraz o całkowitej wolności wyznania.

Akt osobny I w całości poświęcony został określeniu sytuacji prawnej innowierców w Rzeczypospolitej. Wprowadzał on abolicję w stosunku do wszelkich przestępstw na tle religijnym, popełnionych przed jego wydaniem. Nakazywał uchylenie wydanych w latach 1717-1766 konstytucji sejmowych ograniczających prawa dysydentów. Konfederatów słuckich i toruńskich określał mianem dobrych patrio-

¹⁴ VL, t. VII, s. 570-601.

¹⁵ S. Kutrzeba, *Historia źródeł dawnego prawa polskiego*, t. I, Lwów-Warszawa-Kraków [b. r.], s. 55, 97, 243-249.

tów i wiernych obywateli Rzeczypospolitej, walczących o należne im prawa. Przywróceniu ulec miały, na mocy tegoż aktu, wszelkie odebrane innowiercom obiekty ich kultu, z jednoczesnym przyznaniem im prawa budowania nowych zborów czy cerkwi. *Akt osobny I* zapewniał dysydentom pełną swobodę wypełniania praktyk religijnych, możliwość ustanawiania własnych konsystorz i kongregacji synodalnych, wyłączenie ich spod jurysdykcji Kościoła katolickiego i zwolnienie od wszelkich świadczeń na jego rzecz, jak również wolność drukowania ksiąg liturgicznych oraz swobodę zawierania małżeństw mieszanych. Innowiercy nie mogli być także już zmuszani odtąd do uczestnictwa w obchodach świąt katolickich i związanych z nimi ceremoniach religijnych i procesjach.

Istotnym postanowieniem było utworzenie w *Akcie osobnym I* tzw. *iudicium mixtum*, czyli sądu mieszanego dla spraw spornych dotyczących wiary. Składać się on miał w połowie z katolików, a w połowie z różnowierców, w łącznej liczbie 16 osób. Ponadto wchodzić miał do tego sądu biskup białoruski. Prawo corocznej nominacji sędziów przyznane zostało królowi. Sąd działać miał jako instancja odwoławcza od zwykłych sądów szlacheckich, rozpatrując w drodze apelacji wszelkie z *religii i obrządków wyphywające, pacem et tranquillitatem inter dissidentes wzruszające kontrowersje*, a w szczególności sprawy o obrazę religii, bądź osoby duchownej, o pogwałcenie miejsc kultu, zakłócanie nabożeństw itp.

Zrównanie dysydentów w prawach z katolikami najpełniejszy wyraz znalazło w przyznawaniu im prawa piastowania urzędów. Szlachta różnowiercza mogła odtąd ubiegać się na równi z katolikami o godności senatorskie, wybierać swych posłów, pełnić urzędy centralne i lokalne, a także uzyskać indygenat. Osoby innych wyznań mogły być również nobilitowane na sejmach. Dawało to szlachcie dysydenckiej możliwość pełnej aktywności politycznej, której domagali się konfederaci z 1767 roku. Również mieszczanom wyznającym inne niż katolicka religie przyznano równy dostęp do urzędów i godności miejskich oraz równą z katolikami swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Nie zostali objęci tymi prawami arianie, kwakrzy, menonici i anabaptyści, nie zaliczano ich bowiem do dysydentów, ponadto nie mieli poparcia zagranicznych dworów.

Całość postanowień kończyło stwierdzenie, iż: *wszystkie punkta wyrażone w artykułach terażniejszego aktu osobnego, mają i powinny być prawem stałym, wiecznym i nigdy nieporuszonym. A kto- bykolwiek one naruszać ważył się, ma być i będzie poczytany i trak- towany, jako wzruszyciel pokoju publicznego i nieprzyjaciel Rzeczy- pospolitej.*¹⁶

Obowiązywanie tych praw nie trwało jednak długo. W tym samym bowiem roku zawiązana została w Barze konfederacja, której jednym z naczelnych haseł stała się obrona zagrożonej, rzekomo przyznaniem praw dysydencom, wiary katolickiej. Akt konfederacji przepełniony był fanatyzmem zgoła średniowiecznym. Walkę prowa- dzono pod sztandarami kościelnymi, starając się ściśle powiązać sprawę religii z obroną – zagrożonej interwencją Katarzyny II w we- wnętrzne sprawy państwa – suwerenności Rzeczypospolitej. W efek- cie konfederacja barska przyspieszyła I rozbiór Polski, gdyż Kata- rzyna porzuciła wówczas pierwotny plan objęcia kraju swym protek- toratem.

Sejm rozbiorowy zwołany w 1773 roku zlecił powołanej przez siebie delegacji ponowne rozpatrzenie sprawy dysydenckiej. Mimo oporu ze strony posłów cudzoziemskich, głównie zaś reprezentują- cego Rosję Stackelberga, przeforsowano szereg ograniczeń w sto- sunku do przyznanych wcześniej różnowiercom praw. Dysydenci pozbawieni zostali prawa zasiadania w senacie i piastowania urzędów centralnych. Znacznemu zmniejszeniu uległa liczba posłów mają- cych reprezentować ich interesy w sejmie. Miało ich być odtąd za- ledwie trzech, po jednym z każdej prowincji. Zniesiono także sąd mieszany, przekazując należne do jego właściwości sprawy asesorii koronnej i litewskiej, która dwa razy do roku odbywać miała osobne sesje w sprawach dysydenckich. Sprawy rozwodów i separacji w małżeństwach mieszanych przekazane zostały do konsystorza katolickich.¹⁷

Zastanawiające jest, dlaczego państwa ościenne, a zwłaszcza Ro- sja, tak ostro i zdecydowanie interweniując w sprawie dysydenckiej

¹⁶ VL, t. VII, s. 593.

¹⁷ VL, t. VIII, s. 60-64. Zob. też: Z. Radwański, *Prawa kardynalne w Polsce*, Poznań 1952, s. 96-98.

przed I rozbiorem, nagle zaakceptowały uchwały delegacji sejmowej w 1773 roku, mimo iż powodowało to przywrócenie sytuacji niemalże sprzed 1768 roku. Wydaje się, że element wyznaniowy był przede wszystkim pretekstem do jątrzenia sytuacji wewnętrznej w Polsce, który można było następnie zdyskontować na swoją korzyść. Katarzynie II nie zależało najprawdopodobniej na nadmiernym polepszeniu sytuacji prawnej dysydentów w Polsce, gdyż w efekcie mogłaby ona stać się korzystniejsza od sytuacji ich współwyznawców w Rosji, gdzie pozycja kościoła prawosławnego uległa silnemu uzależnieniu od państwa. Również Fryderyk II przeciwny był w rzeczywistości przyznaniu dysydentom zbyt szerokich praw, szło mu bowiem o to, aby nie uległa zahamowaniu migracja ludności protestanckiej na tereny Prus.¹⁸ Można zatem sądzić, że główną przyczyną było sprowokowanie takiej sytuacji, która osłabiając pozycję polityczną Polski, przyczyniłaby się w konsekwencji do interwencji w jej wewnętrzne sprawy, a w następstwie tego przyspieszyła same rozbiory. Toteż po upadku konfederacji barskiej i przeprowadzeniu pierwszego rozbioru ziem Rzeczypospolitej, stanowisko państw ościennych w sprawie dysydentów nie było już tak nieustępliwe jak poprzednio, bowiem główny cel został osiągnięty. Należało nadto mieć na względzie zgodę sejmu na ratyfikację traktatów rozbiorowych.

Z drugiej strony, opinia szlachecka, widząc w postanowieniach sejmu z 1768 roku główne źródło powstałej w kraju destabilizacji, w wyniku której doszło do rozbioru Polski, winą za to obciążała różnowierców. W konsekwencji wystąpiła zdecydowanie z żądaniem anulowania wcześniejszych uzgodnień, domagając się, jeśli nie zniesienia traktatu z 1768 roku, to co najmniej znacznego ograniczenia praw nadanych dysydentom. Żądania te w imię racji stanu zostały przez Rosję i Prusy zaakceptowane tym łatwiej, że część ludności innowierczej przestała już – w wyniku I rozbioru – zamieszkiwać w granicach Rzeczypospolitej.¹⁹

Na negatywne stanowisko szlachty wobec przyznania praw dysydentom złożyło się zatem kilka przyczyn. Obok rozbudzenia

¹⁸ W. Konopczyński, *Konfederacja barska*, t. I, Warszawa 1936, s. 155-156.

¹⁹ M. Lorent, *Kościół katolicki a Katarzyna II 1772-1784* [w:] *Monografie w zakresie dziejów nowożytnych*, wyd. S. Askenazy, t. XII, Kraków-Warszawa 1910, s. 129.

fanatyzmu mas szlacheckich i wykorzystywania sprawy religii do rozgrywek politycznych przez opozycję antykrólewską, istotne znaczenie miała tu również obrona suwerenności Rzeczypospolitej, naruszonej interwencją państw obcych w wewnętrzne sprawy Polski. Pierwiastek polityczny odegrał w złożonym problemie sprawy dysydenckiej niepoślednią rolę, opóźniając w efekcie proces kształtowania się w narodzie zachowań tolerancyjnych.

Po sejmie rozbiorowym spory wyznaniowe znacznie osłabły. Spowodowane to było zarówno wzrostem wpływów ideologii Oświecenia, jak również stopniowym uświadomieniem sobie konieczności zjednoczenia sił w obronie zagrożonej niepodległości. Literatura polityczna Sejmu Czteroletniego dokonała rehabilitacji konfederatów toruńskich i słuckich, uznając ich ówczesne żądania za słuszne w myśl zasady, iż *różność obrządków nie nadweręża w niczym nie-skazitelności obywatelskiej*.²⁰

Instrukcje poselskie na Sejm Wielki nawiązywały w swych punktach do zasad sformułowanych w odniesieniu do innowierców w 1773 roku, nie wysuwając żądań dalszego ograniczenia ich praw.

Uchwalona na Sejmie Czteroletnim ustawa o miastach królewskich z 18 kwietnia 1791 roku dopuszczała do wszelkich urzędów miejskich obywateli mających dziedziczną posesję, bez względu na wyznawaną religię.²¹ Także pochodzące z tego samego roku prawa kardynalne stanowiły – przy utrzymaniu panującej pozycji religii katolickiej – iż tolerancja innych wyznań jest również kardynalnym prawem ustroju Rzeczypospolitej.²²

Konstytucja 3 maja zapewniła wolność obrządków wszelkich wyznań, pokój i opiekę rządową wszystkim bez względu na wyznawaną religię, nie wyłączając nawet pomijanych we wcześniejszych uchwałach sejmu arian, kwakrów, menonitów i anabaptystów.²³ Prawo z 21 maja 1792 roku zaaprobowało urządzenia kościelne dysydentów, ułożone przez deputacje sejmowe wespół z delegatami dyzunitów i ewangelików.²⁴

²⁰ *Prawo powszechne duchowne (w dedykacji Stanisławowi Augustowi)*, Warszawa 1781, cyt. za W. Smoleński, *Przezwrot umysłowy w Polsce*, op. cit., s. 261.

²¹ VL, t. IX, s. 215-219.

²² *Ibidem*, s. 203.

²³ *Ibidem*, s. 220.

²⁴ *Ibidem*, s. 447.

Ani prawo o sejmikach, ani sama konstytucja nie uzależniały prawa do pełnienia funkcji politycznych od wyznawanej religii. Zostało to wprawdzie później nieco ograniczone przez zakaz powoływania na stanowiska ministrów niekatolików, poza tym jednak zarówno na sali obrad sejmu, jak i w literaturze politycznej dysydenci nie spotykali się z atakiem czy niechęcią.

Ustawy grodzieńskie z 1793 roku nie posunęły sprawy tolerancji religijnej naprzód, poprzestając jedynie na tym, co wymogły dla dysydentów w latach 1768-1775 Rosja i Prusy. Charakterystyczne jest, iż w prawach kardynalnych uchwalonych w Grodnie, podobnie jak we wcześniejszych konserwatywnych rozwiązaniach, sprawy innowierców, postulaty tolerancji religijnej realizowane były jedynie do tych granic, jakie nakreślało im zainteresowanie mocarstw rozbiorowych.²⁵

Konkludując, należy stwierdzić, iż nie umiano w Rzeczypospolitej do okresu Sejmu Czteroletniego realizować konsekwentnie własnej celowej polityki dysydenckiej, w związku z czym doczekano się w tej mierze inicjatywy obcej. Dopuszczono do gwarancji państw ościennych w obronie innowierców, co przyniosło ingerencję mocarstwa prawosławnego w charakterze obrońcy i poręczyciela w sprawy wewnętrzne (kościelno-polityczne), dotyczące państwa i narodu polskiego, które winny były zostać załatwione samodzielnie. Uchwały Sejmu Wielkiego były już niestety tylko spóźnioną próbą naprawienia popełnionych wcześniej błędów. Polityczny w znacznym stopniu aspekt sprawy dysydenckiej nie jest jednak w stanie wytłumaczyć w pełni i rozgrzeszyć ówczesnego społeczeństwa z nietolerancji i fanatyzmu, jakimi nacechowane były lata 60. i 70. XVIII stulecia.

²⁵ Z. Radwański, op. cit., s. 176-177.

Narodziny polskiego prawa administracyjnego

Narodziny prawa administracyjnego – we współczesnym rozumieniu – zwykło się w nauce wiązać z okresem rewolucji burżuazyjnej we Francji, zaś w odniesieniu do Europy centralnej z przeobrażeniami, jakie przyniosła ze sobą Wiosna Ludów. Równocześnie z oparciem działań państwa na zasadzie praworządności, zaistniała bowiem konieczność podporządkowania prawu zarówno działalności, wewnętrznej struktury czy wzajemnych stosunków pomiędzy organami administracyjnymi, jak również konieczność prawnej regulacji stosunków pomiędzy obywatelem z jednej, a organem administracyjnym z drugiej strony. Ta zapoczątkowana rewolucyjnie, jak we Francji, bądź ewolucyjnie – jak w Niemczech – przemiana modelu administrowania charakterystycznego dla XVIII-wiecznych państw policyjnych prowadziła w efekcie – zdaniem większości autorów – do wytworzenia się w przeważającej części państw europejskich odrębnego prawa administracyjnego.¹

Można się także spotkać z poglądem, że trzon prawa administracyjnego – w rozumieniu gałęzi prawa regulującego działalność organów państwowych w sferze administracji – istniał już w XVII, a zwłaszcza XVIII stuleciu, by w wieku XIX ulec dalszemu rozwinięciu i rozbudowaniu. Wiązano to najczęściej z rozdzieleniem prawa na publiczne i prywatne oraz z ostatecznym oddzieleniem administracji i sądownictwa, a w efekcie ze zrodzeniem się odrębnego *régime administratif* i niezależnego systemu władz administracyjnych.² Przy zastosowaniu współczesnego aparatu pojęciowego moż-

¹ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego 1985, s. 21 i n.

² F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht*, 1928, s. 35 i n.; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 8 i n.

na by zatem mówić o pojawieniu się wówczas administracyjnego prawa ustrojowego, regulującego organizację administracji, o prawie urzędniczym, czy wreszcie o prawie materialnym. Jednak w odniesieniu do tego ostatniego, normującego prawa i obowiązki poddanych, a następnie obywateli wobec państwa w szczególnych sferach działania administracji, charakterystyczną cechą stanowiło podporządkowanie poddanego obywatela organowi administracyjnemu, a zatem brak równości stron i nadanie stosunkowi prawnoadministracyjnemu charakteru jednostronnego.³ W rezultacie, do czasu poddania aparatu administracyjnego nadrzędnym normom stanowionym przez wydzieloną władzę ustawodawczą, a tym samym przy istnieniu jeszcze tzw. systemu administracyjnego „widzimisię” (francuski *régime du bon plaisir*), przepisy owego „prawa” administracyjnego stanowiły jedynie *res interna*e administracji. Nie wyposażały zatem poddanych w uprawnienia idące w kierunku żądania ich realizacji przez organy zarządu państwa. Prawo administracyjne okresu państwa policyjnego odbiegało więc jeszcze w zasadniczy sposób od XIX-wiecznego czy współczesnego prawa administracyjnego, które stanowi zespół norm wiążących zarówno obywatela, jak i sam organ administracji.⁴

W 1952 roku Jerzy Starościek wysunął tezę, że narodziny prawa administracyjnego w rozumieniu współczesnym należałoby przesunąć w odniesieniu do Polski już na II połowę XVIII wieku, a co za tym idzie, że powstanie polskiego prawa administracyjnego wyprzedziło wiele wysoko rozwiniętych państw kontynentu europejskiego. Fakt ten wiązał on ze specyficzną formą ustrojową Rzeczypospolitej, odległą od modelu państwa policyjnego. Republikański charakter państwa pociągał bowiem za sobą podporządkowanie sejmowi organów wykonawczych, które w efekcie nie mogły działać inaczej, jak tylko na podstawie konstytucji sejmowych, będących w związku z tym nie jedynie instrukcjami, lecz istotnymi normami prawa administracyjnego. Określały one przedmiot działania i zakres uprawnień administracji, a także prawa i obowiązki organów państwa wobec obywateli, jak również tych ostatnich wobec władz wykonawczych.⁵

³ H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. II, Warszawa 1984, s. 46.

⁴ J. Borkowski, *Określenie prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe, wyd. Akademia Spraw Wewnętrznych, Warszawa, R. II (1974), z. 7, s. 153-171.

⁵ J. Starościek, *O administracji polskiej w XVIII wieku*. „Państwo i Prawo”, 1952, z. 5-6, s. 717-732.

To interesujące spostrzeżenie wymaga – dla potwierdzenia – analizy stanowiących w II połowie XVIII wieku przepisów dotyczących nowo tworzonych organów wykonawczych, a także zestawienia ich charakterystyki z cechami właściwymi dla XIX-wiecznego prawa administracyjnego.

Upřednio należałoby się jednak przyjrzeć bliżej założeniom, na których oparta była administracja w XVIII-wiecznych państwach policyjnych, w celu pełniejszego zobrazowania różnic występujących wówczas pomiędzy modelem zarządu monarchii absolutnych a charakterystycznym dla Polski (choć również dla Anglii czy Szwecji) modelem republikańskim, który mógł się w rezultacie przyczynić do wcześniejszego wykształcenia na tym terenie prawa administracyjnego.

Ukształtowana we Francji oraz państwach niemieckich teoria *iuris politiae* uzasadniała w imię dobra powszechnego wkraczanie przez panującego we wszystkie dziedziny życia poddanych. Miało to zapobiec grożącym społeczności niebezpieczeństwom, od których uchronić mógł jedynie mądry i troskliwy o swych poddanych władca, a w efekcie mógł się przyczynić do powszechnego szczęścia i dobrobytu.⁶ Owo wkraczanie panującego oraz podległego mu aparatu wykonawczego w sferę życia (także prywatnego) poddanych usprawiedliwiano działaniem władzy w interesie powszechnym, a zatem mającym pierwszeństwo przed interesem indywidualnym poszczególnych jednostek. Jednocześnie wytworzony wówczas, hierarchicznie zorganizowany, aparat administracyjny, oparty na zawodowym stanie urzędniczym – a więc zbiurokratyzowany – był zależny wyłącznie od panującego. Jemu, nie zaś państwu, podlegali urzędnicy, on też mógł każdą sprawę rozstrzygnąć osobiście. Cały aparat administracyjny był bezwzględnie związany wskazaniem ze strony panującego, które to wskazania stanowiły rodzaj wewnętrznych instrukcji służbowych, a nie stwarzając żadnych praw dla obywateli, nie mogą być traktowane za – w ścisłym tego słowa rozumieniu – przepisy prawne. Wydawane decyzje administracyjne miały zatem charakter aktów wiążących jednostronnie, a zmiana decyzji mogła następować jedynie *via gratiae*. Prowadziło to do utrwalenia

⁶ J. B. Oczapowski, *Politycy zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji. Historia nauki administracji w XVIII wieku*, Warszawa 1882, s. 11-23.

się poglądu, że wola panującego jest jedynym źródłem prawa, a co za tym idzie, że władca i podległy mu aparat administracyjny rządzą bezpośrednio według swobodnego uznania.⁷

Podejmowane były wprawdzie pewne próby przeciwdziałania samowoli państwa policyjnego poprzez tworzenie teorii *praw dobrze nabytych (iuraquesita)* czy też teorii *fiscusa*. Uważano, że gdy państwo występuje jako podmiot praw majątkowych, podpada pod kompetencje sądów, gdyż są to sprawy z zakresu prawa prywatnego i jako takie nie podlegają prawu policyjnemu. Usiłowano w ten sposób uczynić z sądów powszechnych strażników legalności decyzji administracyjnych, jednak pojawiające się liczne – oparte na *ius polittiae* – odstępstwa od zasady ochrony uprawnień dobrze nabytych pozbawiały stopniowo *iura quaesita* gwarancji nienaruszalności.⁸

Ostatecznie w okresie państwa policyjnego utrwała się system, w którym władze administracyjne nie są skrępowane prawem, na które mogłyby się powołać administrowani. Istniejący system przepisów dotyczących administracji – będącej wyłącznie reprezentantem woli panującego – ma jedynie charakter przepisów wewnętrznych. Na zewnątrz cały aparat administracyjny występuje jako jednolity strukturalnie organ panującego, działając swobodnie i twórczo na podstawie swoistych – jednostronnie wiążących – norm prawnych.

Dopiero z chwilą przeobrażenia się w XIX wieku państw policyjnych w państwa prawne (*Rechtsstaat*), a co za tym idzie – z poddaniem działań administracji uchwalonemu przez parlament prawu, organy administracji poczynają prowadzić działalność w ramach ustaw, a później na ich podstawie. Wiedzie to do obalenia, używając określenia J. S. Langroda – swoistego mandarynatu administracyjnego.⁹ Odtąd wszelkie wkroczenia administracji państwowej w sferę praw obywateli powinny mieć podstawę ustawową, a obywatele uzyskują ochronę prawną w postaci tworzonego wówczas sądownictwa administracyjnego, niezależnego od władz administracyjnych. Zasadniczym celem administracji staje się wtedy wykonywanie uchwalonych przez parlament ustaw. W ten sposób powstaje nowe, jedno-

⁷ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji*, op. cit., s. 8.

⁸ Ibidem, s. 10. Por. też: H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 47.

⁹ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, t. I, s. 31.

lite dla tych stosunków prawo administracyjne, uzyskując moc dwustronnie wiążącą. Normy tego prawa przestają być wyłącznie wewnętrznymi instrukcjami, a stają się źródłem praw podmiotowych jednostki wobec państwa, zaś decyzja władzy administracyjnej staje się „aktem administracyjnym”.¹⁰

Aby mówić o ukształtowaniu się odrębnego prawa administracyjnego, należy zatem rozważyć, czy spełnia ono określone, przypisywane mu przez naukę wymogi. Przede wszystkim administracja powinna działać w ramach przepisów prawa i na ich podstawie. Przepisy te nie mogą być narzucane przez panującego, lecz tworzone w drodze ustawodawczej przez organy reprezentacji społeczeństwa – parlamenty. Charakter norm administracyjnych powinien być dwustronnie obowiązujący – wiązać nie tylko obywateli, lecz również aparat administracyjny. Organy administracji nie mogą ingerować w sferę praw obywateli w dowolnych przypadkach i formach, a więc należy wskazać co najmniej te sfery i formy, które takiej ingerencji podlegać nie mogą. W późniejszym okresie wprowadzono nadto wymóg, by ingerencja administracji – zwłaszcza w przypadku przybierania form władczych – znajdowała wyraźną podstawę w przepisach prawa. Organy zarządu powinny być poddane kontroli organu ustawodawczego, zwłaszcza poprzez wprowadzenie możliwości pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, a także parlamentarnej. Z uwagi na bardzo szeroki zakres prawa administracyjnego, ingerującego w różne dziedziny życia, a także z uwagi na zmienność wielu jego regulacji, prawo to cechuje nieskodyfikowanie. Wreszcie istotnym – choć nie niezbędnym – elementem zewnętrznej kontroli działania administracji i stosowania prawa administracyjnego jest powołanie sądownictwa administracyjnego, rozpatrującego odwołania obywateli od nielegalnych – czyli na kontynencie europejskim sprzecznych z ustawami – decyzji administracyjnych.¹¹

Nawiązując do tezy o wcześniejszym niż w innych krajach wykształceniu się polskiego prawa administracyjnego, należy obecnie rozważyć, czy przepisy tworzone w Polsce w II połowie XVIII wieku w odniesieniu do administracji charakteryzowały się wymienionymi wyżej cechami.

¹⁰ M. Zimmermann, *Pojęcie administracji*, op. cit., s. 12.

¹¹ Por. H. Izdebski, *Historia...*, op. cit., s. 70-73.

Panująca na Zachodzie teoria, że władca nie jest związany prawem, bo sam je ustala, w Polsce nie miała zastosowania. Nie było także w rozwoju polskich koncepcji administracyjnych miejsca na przeciwstawienie *drodze administracyjnej – drogi prawa*. Stąd też rozwój historyczny polskiego prawa administracyjnego od samego początku bliższy był koncepcjom wysuwany w okresie *państwa prawnego*.¹²

Już od XVI stulecia najwyższa władza w państwie należała do sejmu, nie zaś do monarchy. Taki stan rzeczy utrzymał się do końca Rzeczypospolitej szlacheckiej. Charakterystyczną cechą stanowiło także rozdzielenie władz pomiędzy ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Słaba pozycja króla nie dopuszczała możliwości faktycznego podporządkowania sobie przezeń aparatu administracyjnego, który zresztą do połowy XVIII wieku zachował kształt, jaki nadany mu został jeszcze w dobie późnego średniowiecza.

W okresie panowania Stanisława Augusta, u progu rozbiorów Rzeczypospolitej, podjęta została inicjatywa reformy państwa, mająca za cel wydzwignięcie Polski z anarchii i nierządu, które przyniosła ze sobą zwłaszcza epoka saska. Wtedy to dokonywać się zaczęła także zasadnicza przebudowa struktury aparatu administracyjnego państwa. Etap pierwszy, obejmujący lata 1764-1775, przyniósł ze sobą powołanie do życia centralnych organów rządowych – opartych na zasadzie kolegalności – takich jak: komisje wielkie skarbu i wojska, Komisja Edukacji Narodowej czy Rada Nieustająca. Etap drugi, obejmujący reformy Sejmu Czteroletniego, dał Rzeczypospolitej nowoczesną konstytucję, dokonując pełniejszej reorganizacji aparatu administracyjnego. Wytworzona została wówczas w zasadzie hierarchiczna struktura władz wykonawczych z królem, Strażą Praw, pełniącą funkcje rządu, komisjami rządowymi, stanowiącymi centralne instytucje resortowe, oraz komisjami porządkowymi, na których spoczywała realizacja funkcji zarządu lokalnego. Wszystkie te organy kolegalne zostały powołane na drodze ustawodawczej odpowiednimi konstytucjami sejmowymi. Działalność ich, jak i struktura określone zostały zatem w sposób wyraźny przepisami prawa. Funkcjonować mogły wyłącznie w ramach ustaw sejmowych oraz na ich podstawie.

¹² J. Starościk, *O administracji*, op. cit., s. 724.

Wyraźnie podkreślone to zostało w Konstytucji 3 maja. Sejmowi powierzała ona *władzę praw sobie stanowienia i moc baczności nad wszelką wykonawczą władzą*. Ta z kolei wyłącznie *do pilnowania praw i onych pełnienia ściśle jest obowiązana*. Tam czynna z siebie będzie, gdzie prawa pozwalają, gdzie prawa potrzebują dozoru egzekucji, a nawet silnej pomocy. Jednocześnie władza wykonawcza nie będzie mogła *praw stanowić ani tłumaczyć, podatków i poborów pod jakimkolwiek imieniem nakładać, długów publicznych zaciągać, rozkładu dochodów skarbowych przez sejm zrobionego odmieniać, wojny wydawać, pokoju ani traktatu i żadnego aktu dyplomatycznego definitive zawierać*.¹³ Z działalności swej egzekutywa powinna się rozliczać przed sejmem, w szczególności poprzez składanie okresowych sprawozdań.

W konstytucji sejmowej poświęconej strukturze i funkcjonowaniu Straży Praw, a więc rządu, mówi się nadto, iż sprzeczną z prawem byłaby każda decyzja, *przez którą władza wykonawcza przywłaszcza sobie moc stanowienia prawa lub onego tłumaczenia*, naruszająca konstytucję państwa, wolność osoby, słowa, druku czy prawo własności. Przeciwna prawu byłaby także decyzja ingerująca w wyroki sądów, czy wreszcie niezgodna z prawem o sejmach, sejmikach, komisjach rządowych, wszelkich magistraturach i urzędach, *słowem, która narusza jakiegokolwiek bądź prawo nie zniesione*.¹⁴ Wydanie przez króla decyzji naruszającej prawo miało powodować odmowę jej podpisu przez zasiadających w Straży ministrów, w przeciwnym bowiem razie pociągnięci zostaliby oni do odpowiedzialności politycznej przed sejmem lub konstytucyjnej przed sądem sejmowym. Prowadziło to w efekcie do związania prawem zarówno króla, jak i całego aparatu administracyjnego w państwie.

Charakterystyczną cechą prawa administracyjnego – jak już podkreślano – stanowi fakt, że jest ono dwustronnie obowiązujące, wiążąc nie tylko obywatela, lecz również sam organ administracji. Przepisy stanowione w Polsce stanisławowskiej jednoznacznie podkreślały podległość organów administracji prawu. Nie można tu zatem mówić – jak w odniesieniu do państw policyjnych – o jednostronnie wiążącym reżimie administracyjnym, poddającym jednostkę

¹³ VL, Kraków 1889, t. IX, s. 222.

¹⁴ Ibidem, s. 269.

władzy państwa absolutnego bez możliwości jakiegokolwiek rekursu z jej strony. Nie tylko bowiem aparat administracyjny miał wyraźnie zakreślony obszar działania, poza który nie mógł wykroczyć, lecz nadto obywatel, korzystając z przysługujących mu praw, mógł się domagać ich przestrzegania bądź realizacji od władzy administracyjnej. Wypada podkreślić także fakt stosunkowo ograniczonego zasięgu działania administracji w Polsce, między innymi z uwagi na liczne wyłączenia z zakresu jej kompetencji szeregu spraw (np. spraw podatkowych). Pozwala to stwierdzić, że również w zestawieniu z monarchiami ograniczonymi, gdzie administracja państwowa prowadziła swobodną, twórczą działalność w ramach ustaw, w Rzeczypospolitej zakres swobodnego działania administracji został ograniczony w sposób charakterystyczny już dla etapu państwa prawnego, gdzie jest ona wyłącznie działalnością ściśle określoną przez ustawy, będącą ich wykonaniem i niewykazującą z tego punktu widzenia istotnej różnicy w stosunku do działalności organów sądowych.

Administracja polska w omawianym okresie, obok związania stanowionym prawem, podlegała także bieżącej kontroli ze strony organu ustawodawczego. Komisja Policji była zobowiązana na każdym sejmie zwyczajnym składać sprawozdania ze swych czynności oraz przedkładać rachunki z powierzonych jej pieczy funduszy. Każdy obywatel miał prawo przedkładać rozliczającej komisję deputacji sejmowej pisemne zażalenia na działalność zasiadających w komisji urzędników. Nie mogły one jednak dotyczyć czynności urzędowych komisji. Po sprawozdaniu deputacji sejm mógł udzielić komisji absolutorium lub nagany, skasować jej zarządzenia lub polecić zapozwanie winnych przed sąd sejmowy.¹⁵ Podobnie uregulowany był stosunek do sejmu Komisji Wojskowej oraz Komisji Skarbu.¹⁶ Komisja Wojskowa odpowiadała przed sejmem w szczególności za użycie sił zbrojnych przeciwko sejmowi lub sejmikom, przeciw organom wykonawczym lub sądowym, jak również za uwięzienie obywatela osiadłego. Komisja Skarbu była zobowiązana do przedkładania sejmowi szczegółowych sprawozdań oraz tabel wszelkich przychodów i rozchodów skarbu, tabeli długów państwa, jak również bilansu handlowego. Związane to było z szeroką ingerencją sejmu w życie gospodarcze państwa.

¹⁵ Ibidem, s. 284.

¹⁶ Ibidem, s. 325, 461-462.

Zakres czynności komisji został określony zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny. Przykładowo, Komisji Policji nie wolno było naruszać *przyrodzonych i zabezpieczonych ustawami Rzeczypospolitej praw wolności i własności osobistej obywateli i przechodniów*, rozciągać swej władzy poza miasta królewskie na miasta i wsie prywatne (w tym przypadku mogła służyć jedynie *radą i ostrzeżeniami*), zaciągać długów publicznych i nakładać podatków i opłat, stanowić praw oraz przejmować kompetencji innych władz. Pozytywny zakres czynności wyliczony został niezwykle szczegółowo, w sposób takساتywny, z pogrupowaniem kompetencji na sprawy *bezpieczeństwa i spokojności ogólnej całego kraju, bezpieczeństwa i spokojności szczególnej miast wolnych Rzeczypospolitej, wygody ogólnej całego kraju, wygody szczególnej miast* oraz na sprawy sądownicze.¹⁷

W większości państw europejskich dopiero postulaty liberalizmu politycznego w XIX stuleciu przyniosły możliwość rozszerzenia kontroli zarządu ze strony organu ustawodawczego w postaci odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej ministrów. W Polsce natomiast już Konstytucja 3 maja wyraźnie stanowiła w artykule VII: *W przypadku zaś gdyby większość dwóch trzecich części wotów sekretarynych, obydwóch izb złączonych na sejmie, ministra bądź w Straży, bądź w urzędzie odmiany żądała; król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien. Chcąc, aby Straż praw narodowych obowiązana była, do ścisłej odpowiedzi narodowi, za wszelkie onych przestępstwa, stanowimy: iż gdy ministrowie będą oskarżeni przez deputacją, do egzaminowania ich czynności wyznaczoną o przestępstwo prawa, odpowiadać mają z osób i majątków swoich. W wszelkich takowych oskarżeniach stany zgromadzone prostą większością wotów izb złączonych odesłać obwinionych ministrów mają do sądów sejmowych po sprawiedliwe i wyrównujące przestępstwu ich ukaranie, lub przy dowiedzionej niewinności od sprawy i kary uwolnienie.*¹⁸ Mamy tu zatem do czynienia zarówno z początkami odpowiedzialności politycznej, związanej z zasadą kontrasygnaty przez ministra określonych decyzji króla, jak również z wyraźną już całkiem odpowiedzialnością konstytucyjną, czyli prawną, przejawiającą się w możli-

¹⁷ B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego (1788-1792). Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951, s. 325-328.

¹⁸ VL, t. IX, s. 223-224.

wości pociągnięcia ministra przed sąd sejmowy za popełnienie określonego przestępstwa. Ta forma kontroli parlamentu nad rządem – charakterystyczna dla *państwa prawnego* – wystąpi na kontynencie europejskim w zasadzie dopiero po Wiośnie Ludów (nieco wcześniej we Francji).

Cechą charakterystyczną prawa administracyjnego było i jest nadal jego nieskodyfikowanie. W II połowie XVIII wieku w Polsce, mimo wyraźnych tendencji do kodyfikacji prawa sądowego, nie podejmowano żadnych prób w zakresie całościowej kodyfikacji prawa administracyjnego. Wprawdzie publicystyka tego okresu wysuwała niekiedy postulaty stworzenia jednolitego systemu prawa policyjnego, które określałoby kompetencje magistratur wykonawczych, ich strukturę, a także niosło ze sobą regulację prawoadministracyjną spraw tzw. *gospodarstwa powiatowego*, a więc: komunikacji, budownictwa, szpitalnictwa, opieki społecznej czy ochrony porządku publicznego,¹⁹ propozycje te nie doczekały się jednak realizacji. Twórcy reformy administracji w Rzeczypospolitej dostrzegali zapewne znikomą użyteczność takiej kodyfikacji – przy założeniu, że administracja i prawo administracyjne podlegają permanentnym przeobrażeniom, nie należy zatem nadawać im zbyt sztywnych form.

Ostatnim istotnym elementem charakterystycznym dla współczesnego prawa administracyjnego jest poddanie administracji zarówno kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej – poprzez stworzenie możliwości poddania decyzji administracyjnej kontroli niezawisłego od administracji sądownictwa.

W zakresie kontroli wewnętrznej komisje były zobowiązane do przedkładania rządowi raportów, na żądanie zaś – dalszych wyjaśnień i informacji. Decyzje rządu zobowiązywały komisje do posłuszeństwa. Znacznie szerzej widziała potrzebę kontroli ówczesna publicystyka. Głoszono potrzebę wprowadzenia zaskarżalności decyzji lokalnych organów administracji do naczelnych władz wykonawczych, a nawet informowania rządu o naruszeniach prawa przez te organy.²⁰ Stanowisko szlachty obawiającej się nadmiernego zhierarchizowania aparatu wykonawczego stało na drodze pełniejszej reali-

¹⁹ Por. J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986, s. 82, 83, 89.

²⁰ *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitej ustaw*, przez J.W.J.M. Pana Wielhorskiego kuchmistrza W.X. Litt., 1775, s. 152-153;

zacji tych postulatów. Nie doszło do wykształcenia w tym okresie w Polsce sądownictwa administracyjnego. Trudno bowiem za takie uważać sądownictwo komisji rządowych, sprawowane wszak przez sam organ administracji, choć takim w pewnym sensie było sądownictwo administracyjne Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, gdzie organ administracji, występując w charakterze sądu, rozpoznawał sprawy między obywatelem a administracją (i to wyłączenie spory natury skarbowej).²¹ I w tym jednak zakresie publicystyka epoki stanisławowskiej wysuwała postulaty zbliżone w swej treści do instytucji sądownictwa administracyjnego. Domagano się bowiem wprowadzenia możliwości zaskarżania przez obywateli decyzji wydanych przez organy niższego szczebla do jednostek nadzecznych, zaś po wyczerpaniu drogi administracyjnej – do specjalnego Trybunału, czy też powołania najwyższej instancji sądowej, w której jeden z wydziałów sprawowałby sądownictwo w sprawach urzędniczych. Postulowano również, by w przypadku skargi obywatela na urzędnika odwołania od decyzji komisji rządowych były kierowane do tzw. *Najwyższej Sprawiedliwości*, w której sędziami byłiby przedstawiciele wszystkich centralnych magistratur. Sąd ten działałby niezależnie od sądów ziemskich i trybunałów, jako druga instancja w sprawach administracyjnych.²² Upadek dzieła Sejmu Czteroletniego uniemożliwił pełną realizację głoszonych haseł, nie-

Ustawy na gubernie państwa calorossyjskiego, z ruskiego na polski język przelożone przez Siestrzenczewicza arcybiskupa białoruskiego, kawalera orderów polskich, które na wzór mogłyby być użyte albo do reformy, albo przynajmniej do poprawy rządu naszego wewnętrznego [w:] Serjarz projektów do prawa, innych różnych pism, uwag, myśli patriotycznych, żądań, województw, ziem i powiatów, pomiędzy sejmem a sejmem od senatorów, posłów, gorliwych patriotów, formowanych, Roku pierwszego 1785, t. II, Warszawa 1785, s. 579, gdzie autor dowodzi, iż [...] kto by nie był kontent z rządu wojewodzińskiego, mógłby się zaskarżyć przed Radą Nieustającą i lepiej byłoby, na mniejsze subselia skarżyć się przed rządem wojewodzińskim, a na rząd wojewodziński przed Radą; Trybunałowi zaś zostałyby się tylko te sprawy, które byłyby appellowane albo odesłane, bo w Trybunałach skarżyć się de malo gesto officio jest expansownie, a bardziej niezręcznie prywatnemu obywatelowi.

²¹ Por. W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, Warszawa 1984, s. 182-186.

²² Por. (J. Kossakowski), *Obywatel*, Warszawa 1788, s. 220-221; (J. Pawlikowski), *Myśli polityczne dla Polski*, Warszawa 1789, s. 239, 241-242. Zob. też: Z. Szcząska, *Odpowiedzialność rządu w Polsce w latach 1775-1792*, CPH, t. XXVII/1, 1975, s. 57-58 oraz J. Malec, op. cit., s. 82, 87-88, 112-113.

mniej podkreślić należy nowatorstwo poglądów w zakresie zewnętrznej kontroli administracji. W większości państw europejskich koncepcje takie zrodziły się dopiero kilkadziesiąt lat później.

Podsumowując, należy stwierdzić, że o ile w zakresie przeobrażeń ustroju politycznego państwa – zwłaszcza władzy ustawodawczej – reformy zapoczątkowane w 1764 roku rychło zostały uchylone, o tyle wprowadzone wówczas reformy administracji przetrwały nawet załamanie procesu przebudowy państwa, które nastąpiło na sejmie grodzieńskim 1793 roku. Bujny rozkwit przepisów prawa regulującego sprawy *mniejsze*, a więc prawa administracyjnego, wiązał się z koniecznością rozpoczęcia reformy państwa od drobnych niepozornie kroków, z uwagi na niechętnie wzmocnieniu Rzeczypospolitej absolutystyczne państwa ościenne. Przejście do zasadniczych reform społeczno-ustrojowych wymagało ostrożności, także i z uwagi na wewnętrzną opozycję konserwatywnych ugrupowań szlacheckich.²³ Forma państwa polskiego umożliwiała kształtowanie się prawa, które wcześniej niż gdzie indziej poczęło odpowiadać nowoczesnej definicji prawa administracyjnego, takiej, jaką przydała mu XIX-wieczna nauka i praktyka. Działanie administracji w Polsce było wszak oparte na przepisach uchwalonych przez sejm i na ich podstawie prowadzone. Normy odnoszące się do administracji nie były tu zatem kształtowane, jak w państwach policyjnych, w obrębie aparatu administracyjnego. Dostrzec już także można dwustronnie obowiązujący charakter tych norm, wiązały one bowiem nie tylko obywatele, lecz także sam aparat administracyjny. W szczególności zakazana była ingerencja ze strony administracji w działalność uchwałodawczą, w stanowienie podatków, w zasadzie w sądownictwo, czy wreszcie w stosunki wiejskie poddane całkowicie prywatnej administracji dominalnej. Konstytucja 3 maja tworzyła podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej (*votum* nieufności) ministrów. Brak było wprawdzie jeszcze rozbudowanej kontroli administracji, przede wszystkim w postaci sądownictwa administracyjnego, lecz postulaty takie wysuwała ówczesna publicystyka.

O ile prawo administracyjne państw zachodnioeuropejskich powstawało jako wyraz ograniczenia zakresu działania państwa policyjnego i jako takie miało charakter wyraźnie „defensywny”, to

²³ J. Starościk, op. cit., s. 732.

polskie prawo administracyjne II połowy XVIII wieku rodziło się jako wyraz przebudowy ustrojowo-społecznej kraju. Stanowiło reakcję na anarchię czasów saskich oraz na defensywne nastawienie szlachty wobec wszelkiej działalności władz państwowych w obawie o naruszenie *złotej wolności*. Miało zatem charakter twórczy, społecznie „ofensywny”, organizatorski, rozszerzający działalność organów państwa. Zgodzić się więc wypada z wysuniętym wyżej twierdzeniem o stopniowym narastaniu w Polsce doby stanisławowskiej prawa administracyjnego. Nie zrodziło się ono w wyniku rewolucyjnych przeobrażeń, jak miało to miejsce w przypadku Francji, czy w wyniku kształtowania nowego typu państwa po okresie Wiosny Ludów, lecz było wyrazem reformy feudalnego jeszcze w swych zasadniczych rysach aparatu państwa. Ustrój Rzeczypospolitej – poprzez swój republikański charakter – umożliwił ów proces, przyczyniając się w rezultacie do wcześniejszego i specyficznego wykształcenia się w Polsce odrębnego prawa administracyjnego.

Wpływy napoleońskie w strukturze administracji ziem polskich w pierwszej połowie XIX wieku

Z chwilą utraty niepodległości przez Polskę w wyniku III rozbioru w 1795 roku ziemie Rzeczypospolitej podzielone zostały pomiędzy Rosję, Prusy i Austrię. Spowodowało to przeniesienie na grunt polski reżimów ustrojowych poszczególnych państw zaborczych. Narzucona siłą obca administracja odbiegała w sposób zasadniczy od rozwiązań polskich, opartych na tradycjach republikańskich, wprowadzając scentralizowany model państwa absolutnego, bazującego na silnej władzy monarszej oraz rozbudowanym aparacie biurokratycznym.¹ Prowadziło to w konsekwencji do opozycji społeczeństwa wobec władz zaborczych, przyczyniając się jednocześnie do wzrostu dążeń niepodległościowych.

Zwycięstwo Napoleona nad Prusami i zawarty z imperatorem Rosji Aleksandrem I traktat w Tylży z 1807 roku, rozbudził nadzieje Polaków na reaktywowanie utraconej państwowości. Utworzone wówczas z części ziem dawnej Rzeczypospolitej Obojga Narodów Księstwo Warszawskie było wprawdzie tworem na poły suwerennym, funkcjonującym w systemie politycznym Wielkiego Cesarstwa, było jednak pierwszym krokiem ku niepodległości.²

Ustawa konstytucyjna Księstwa podpisana została przez Napoleona w Dreźnie 22 lipca 1807 roku. Opracowana w kancelarii cesarskiej według wskazówek Napoleona, w niewielkim tylko stopniu uwzględniała propozycje zgłaszane przez stronę polską. Tekst jej opublikowano w paryskim „Moniteur” i gazetach warszawskich (po francusku i w tłumaczeniu polskim). Po wprowadzeniu w Księstwie władz

¹ H. Izdebski, *Historia administracji*, op. cit., s. 56.

² W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, „Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu”, R.70. 1964, z. 1, s. 15-18.

konstytucyjnych dokonano powtórnej urzędowej publikacji tekstu francuskiego z nowym przekładem polskim w pierwszym numerze „Dziennika Praw” wzorowanego na francuskim „Bulletin des Lois”. Podkreślić wypada, że tekst francuski był tekstem autentycznym.³

Konstytucja Księstwa, wzorowana w przeważającej mierze na aktach konstytucyjnych francuskich, uważana była za część składową francuskiego prawa konstytucyjnego, obejmującego również ustawy zasadnicze państw zależnych od Francji. Również ustawodawstwo szczegółowe Księstwa w zakresie ustrojowo-administracyjnym czerpało w dużym stopniu wzory z prawa francuskiego, jednak im szczegółowsze przepisy, tym większe były odchylenia od wzorów francuskich. Czasem normy recypowane z Francji miały w Księstwie odmienne znaczenie ze względu na inną strukturę społeczną. Tym tłumaczą się np. nieznaczące relatywnie wpływy francuskie w przepisach materialnego prawa administracyjnego, gdzie pozostawały na ogół w mocy prawa dotychczasowe (w tym także pruskie), z niewielkimi zmianami wprowadzonymi przez ustawodawstwo Księstwa.⁴ Odmienne niż we Francji uregulowany został również system kancelaryjny i prowadzenia akt urzędowych.⁵

Natomiast prawo sądowe oparto w dużym stopniu wprost na ustawodawstwie napoleońskim, dokonując jego recepcji. Tak było przede wszystkim w przypadku Kodeksu Napoleona (*Code civil*), którego wprowadzenie w Księstwie nakazywał art. 69 konstytucji. Mimo istniejącej opozycji zyskała ostatecznie przewagę zasada zupełnej recepcji kodyfikacji francuskich. Uchwała sejmowa z 1809 roku wprowadzała do systemu prawnego Księstwa francuski kodeks handlowy, a także tymczasowo kodeks postępowania cywilnego i prawo o notariacie. Nie doszła natomiast do skutku kodyfikacja prawa i procesu karnego, której projekty opierały się również na kodeksach francuskich. Szczególnie duże rozmiary przybrała recepcja wzorów napoleońskich w prawie wojskowym Księstwa.⁶

³ *Historia państwa i prawa Polski*, t. III: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, pod red. J. Bardacha i M. Senkowskiej-Gluck, Warszawa 1981, s. 70-72.

⁴ W. Sobociński, *op. cit.*, s. 38-40.

⁵ W. Rostocki, *Z badań porównawczych nad ustrojem administracyjnym Księstwa Warszawskiego i Francji. Organizacja kancelarii*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XIII, 1961, z. 1, s. 123-125.

⁶ *Historia państwa i prawa Polski*, *op. cit.*, t. III, s. 73-74.

Administrację Księstwa Warszawskiego skopiowano co do zasad organizacyjnych z modelu francuskiego, łączącego pierwiastki absolutyzmu policyjnego *ancien régime'u* z reformami będącymi następstwem ideologii rewolucyjno-burżuazyjnej, zrodzonej w dobie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, opartymi na prymacie ustawy, rozdziale władz i publiczno-prawnej ochronie praw jednostki.⁷ Jednocześnie przyjęto wiele rozwiązań nawiązujących do systemu zarządu pruskiego czy austriackiego (w odniesieniu do przyłączonej do Księstwa w 1809 roku po wojnie z Austrią Galicji), a zatem do reżimu administracyjnego policyjnego państwa „oświeconego absolutyzmu”, korygując to tradycją polską i przywiązaniem szlachty do republikańskiego modelu państwa. Powstał tym sposobem konglomerat systemowy, specyficzny – bo wyróżniający Księstwo Warszawskie od pozostałych państw znajdujących się w orbicie politycznej Wielkiego Cesarstwa – a jednocześnie niosący ze sobą początki nowoczesnego, w dużej mierze już burżuazyjnego, systemu administracji. Był to, co należy podkreślić, system oparty na resortowym podziale całej administracji i skrajnej centralizacji, na ściśle hierarchicznej strukturze władz – w zasadzie jednoosobowych – wreszcie na zawodowym, a jednocześnie narodowym, stanie urzędniczym.⁸

Najwyższa władza wykonawcza powierzona została w państwie królowi (księciu warszawskiemu), który sprawować miał rządy konstytucyjne. Według konstytucji korona książęca warszawska należała dziedzicznie do króla saskiego. O porządku następstwa tronu decydować miało prawo saskie.⁹

Władzę króla określano jako „rząd” w znaczeniu obejmującym wszystkie funkcje państwowe, z wyjątkiem ustawodawstwa

⁷ W. Sobociński, op. cit., s. 125. Por. też M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 6-18.

⁸ J. Malec, *L'impact étranger sur l'administration locale du territoire polonais dans la première moitié du 19e siècle* [w:] *Konfrontation und Assimilation nationalen Verwaltungsrechts in Europa (19./20. Jh.)*. *Confrontation et assimilation des droits administratifs nationaux en Europe (19e/20e s.)*, Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 2, Baden-Baden 1990, s. 22. Por. też W. Rostocki, *Z badań porównawczych...*, op. cit., s. 107-125.

⁹ Art. 5. Ustawy Konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r., *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, t. I, s. II-XLVIII.

zastrzeżonego dla Sejmu oraz wymiaru sprawiedliwości, choć i w tym zakresie konstytucja przyznawała królowi pewien zakres uprawnień (m.in. do króla należało ustawowe regulowanie wszystkich spraw nie przekazanych do kompetencji Sejmu). Obsadzał on wszystkie stanowiska w aparacie państwowym, miał też prawo zwalniania wszystkich urzędników z wyjątkiem mianowanych dożywotnio członków senatu i sędziów. Urzędnicy ci odpowiadali przed królem za kierunek swej polityki. Do króla należało również prowadzenie polityki zagranicznej, jednak powołanie na mocy traktatu francusko-saskiego z 22 lipca 1807 roku instytucji rezydenta Francji w Warszawie wyposażonego w szerokie kompetencje, świadczyło w efekcie o faktycznej zależności Księstwa od Cesarstwa na zasadzie zbliżonej do protektoratu.¹⁰

Na czele głównych działów administracji krajowej stali ministrowie: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i religijnych, wojny, przychodów i skarbu oraz policji, a także minister sekretarz stanu, będący szefem kancelarii królewskiej dla spraw Księstwa, stale przebywający u boku króla.¹¹ Organizację władzy ministrów regulował niepublikowany dekret z 20 kwietnia 1808 roku, na podstawie którego król powierzał im, jako swoim organom, wykonywanie zarówno ustaw sejmowych, jak i własnych dekretów. Każdy akt królewski wymagał kontrasygnaty właściwego ministra, który ponosił zań odpowiedzialność konstytucyjną.

Powołano też do życia Radę Ministrów nieprzewidzianą w innych konstytucjach napoleońskich, poza Francją.¹² W skład jej wchodziłi wszyscy ministrowie z osobnym prezesem na czele. Zgodnie z konstytucją miała ona przedstawiać królowi sprawy, które należały do kompetencji więcej niż jednego resortu. Początkowo Rada Ministrów pojmowała swą rolę jako zastępcy króla, funkcjonując w charakterze rządu krajowego na podstawie tymczasowej „organizacji wewnętrznej” wydanej przez siebie 8 października 1807 r.¹³

¹⁰ W. Sobociński, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 109-111. Por. też *Historia państwa i prawa Polski*, op. cit., t. III, s. 90-92.

¹¹ Art. 11 Ustawy Konstytucyjnej Księstwa Warszawskiego.

¹² H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 100.

¹³ Archiwum Główne Akt Dawnych, Akta Rady Stanu, I, k. 4

Dopiero dekret z 24 grudnia 1807 roku uregulował jej stanowisko zgodnie z konstytucją.¹⁴ Pozbawiona funkcji kierowniczych, miała odtąd służyć tylko porozumiewaniu się ministrów w sprawach przedstawianych do decyzji królowi.

W 1810 roku na mocy niepublikowanych dekretów z 20 czerwca i 10 września uprawnienia Rady Ministrów zostały rozszerzone, umożliwiając jej kontrolę poszczególnych ministrów i całej administracji.¹⁵ Stwarzało to już formy do centralnego kierowania przez ten organ administracją kraju, choć nie dawało jej wyraźnie stanowiska rządu krajowego. Formalne upoważnienie do sprawowania całej władzy w Księstwie z wyjątkiem usuwania ministrów i zmian w sądownictwie, otrzymała Rada Ministrów dopiero w obliczu przygotowywanej wojny 1812 roku dekretem z 26 maja t.r.,¹⁶ narzuconym zresztą królowi przez Napoleona. Na tej podstawie stała się ona, obok króla, centralną władzą rządową.¹⁷

Konstytucja Księstwa przewidywała także powołanie Rady Stanu, jako stałego pomocniczego organu władzy królewskiej. Organ ten występował we wszystkich konstytucjach napoleońskich, kształtując się jednak różnie w poszczególnych państwach.¹⁸

Według konstytucji Rada Stanu składała się z ministrów, miała więc skład identyczny z Radą Ministrów. Dekretem z 12 sierpnia 1808 roku król powiększył liczbę jej członków, mianując 6 radców stanu, nieprzewidzianych w konstytucji. W związku z przyłączeniem do Księstwa w 1809 roku Galicji liczbę radców stanu zwiększono do 12, później pojawiła się też kategoria ministra stanu – członka Rady. Istniała ponadto instytucja referendarzy (początkowo 4, później 6) niebędących członkami, lecz tylko funkcjonariuszami Rady.

Funkcje Rady Stanu precyzował dekret z 24 grudnia 1807 roku, będący rozwinięciem odpowiednich artykułów konstytucji. Rada uzyskała prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw sejmowych i dekretów królewskich. Była ona jednocześnie sądem kasacyjnym. Do

¹⁴ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1, s. 37-40.

¹⁵ M. Rostworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego*, Kraków 1911, s. 67-72.

¹⁶ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. IV, s. 327-329.

¹⁷ W. Sobociński, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 112-113.

¹⁸ Ch. Durand, *Etudes sur le Conseil d'Etat Napoléonien*, t. 1, Paris 1949, s. 709-744. Por. też H. Izdebski, *Kolegialność...*, op. cit., s. 96-98.

niej należało też rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między administracją a sądami oraz sporów administracyjnych.¹⁹ Jako sąd w sporach administracyjnych Rada Stanu rozstrzygała odwołania od decyzji rad prefekturalnych i rad departamentowych. W I instancji rozpatrywała spory z umów zawartych przez samych ministrów na potrzeby całego kraju. Było to sądownictwo administracyjne różniące się dość zasadniczo od dzisiejszego, stanowiło bowiem sądownictwo „sporu administracyjnego” sprawowane przez administrację i w drodze administracyjnej, nie zaś przez niezawisły organ sądowy.²⁰ Wykonywanie przez Radę Stanu funkcji sądowych regulowały dekrety z 3 kwietnia oraz 19 listopada 1810 roku.²¹

Początkowo Rada Stanu wykonywała funkcje rządu krajowego, konkurując w tym zakresie z Radą Ministrów. Jednak po 1810 roku, gdy rozszerzone zostały atrybucje tej drugiej, Rada Stanu tracić zaczęła na znaczeniu politycznym, stając się organem przede wszystkim sądowym.

Władza ministrów w Księstwie Warszawskim była jednoosobowa. Przysługiwało im prawo decyzji, których nie można było zaskarżyć do Rady Stanu; każdy z nich był odpowiedzialny za całą działalność swego resortu. W praktyce, wobec nieobecności króla w Księstwie, władza ich była większa niż ministrów napoleońskich we Francji. Funkcje swe sprawowali przy udziale aparatu pomocniczego i władz niższych.

Istotną nowością było dążenie do stworzenia w Księstwie zawodowej polskiej warstwy urzędniczej. Podwaliny pod przysposobienie własnych kadr urzędniczych położył dekret z 29 kwietnia 1808 r. o komisjach egzaminacyjnych dla kandydatów na stanowiska urzędowe.²² Najwyższa Komisja Egzaminacyjna działająca przy Radzie Stanu przeprowadzała egzaminy na wyższe stanowiska w administra-

¹⁹ W. Sobociński, *Historia ustroju...*, op. cit., s. 113-117; H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1867 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” XXVI, 1974, z. 2, s. 130 i n.; H. Goryszewski, *Sądownictwo kompetencyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, XVII, 1965, z. 2, s. 151-182.

²⁰ H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne...*, op. cit., s. 147-149.

²¹ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. II, s. 151-185, 379-426.

²² Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. I, s. 70-76. Wyszły też uzupełniające dekrety z 7 lutego, 1 sierpnia 1810 r. i 11 marca 1812 r., ibidem, t. II, s. 124 i n., 368 i n., i t. IV, s. 271 i n.

cji. Egzaminy na niższe urzędy składano przed komisjami departamentowymi. Od 1 września 1810 roku egzaminy miały obowiązywać przy wszystkich nominacjach. W 1811 roku powołano do życia Szkołę Nauk Administracyjnych, mającą kształcić przyszłe kadry kierownicze administracji publicznej. Służba w administracji stała się odpłatna, zaś organy administracyjne miały urzędować stale.²³

W zakresie administracji lokalnej przyjęto, na wzór francuski, podział terytorialny Księstwa na departamenty, których było sześć, zaś po 1809 roku – dziesięć. Dekretem z 19 grudnia 1807 roku utrzymano tymczasowo, wywodzący się z zaboru pruskiego, podział na powiaty w liczbie sześćdziesięciu (po 1809 r. – stu).²⁴ Od końca 1807 roku poczęto wprowadzać nową organizację władz terytorialnych, opartą na wzorcu francuskim, z zachowaniem nawet obcych nazw. Na czele departamentu postawiono prefekta, podlegającego służbowo ministrowi spraw wewnętrznych, ale zobowiązanego również do wykonywania poleceń każdego z ministrów.²⁵ Należały do jego kompetencji wszelkie sprawy z zakresu szeroko pojętej administracji, bezpośrednio sprawy resortu spraw wewnętrznych oraz współdziałał we wszystkich działach administracji. Jemu też podlegały wszelkie organy administracji w departamencie bezpośrednio lub w formie nadzoru. Prefekt realizował w sposób bezpośredni zastosowaną wówczas, na wzór francuski, zasadę jednoosobowości. Wyjątek stanowiły tu tylko spory administracyjne poddane kompetencji 3-osobowych rad prefekturalnych.²⁶ Przy prefekcie funkcjonował komisarz policji z intendentem i adiunktem, odbierający polecenia od ministra policji, częściowo za pośrednictwem prefekta.²⁷

²³ T. Wyrwa, *L'evolution de l'administration publiques dans le Duché de Varsovie 1807-1813* [w:] *Ahnali della Fondazione Italiana per la Storia Administrativa*, 1966.

²⁴ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. I, s. 22-30; t. II, s. 143-150.

²⁵ Por. Dekret z 26 grudnia 1807 r. w związku z nominacją prefektów, zachowujący czasowo pozostałe organy departamentowe i powiatowe, dotąd istniejące (W. Sobociński, op. cit., s. 134-135) oraz Dekret z 7 lutego 1809 r. o organizacji władz departamentowych i powiatowych. Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. I, s. 165-196.

²⁶ Dekret z 10 lutego 1809 r. Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. III, s. 464 i n. Zob. też W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807-1867*, op. cit., s. 13 i n.

²⁷ Ustanowienie urzędników policyjnych w Dekrecie z 17 marca 1809 r., Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. I, s. 276-281.

Na czele administracji powiatowej stał podprefekt, spełniający te same funkcje, co w departamencie prefekt, któremu sam podlegał. Miał on do pomocy kilkuosobowy personel kancelaryjny. W Księstwie Warszawskim ustanowiono urząd podprefekta w każdym powiecie, podczas gdy we Francji urzędników tych nie powoływano w miastach będących siedzibą prefekta.²⁸

W departamentach i powiatach były też rady o charakterze samorządowym. Zbierały się one raz do roku na sesje 15-dniowe. Do głównych funkcji rad departamentowych należał rozkład na powiaty ciężarów publicznych uchwalonych przez sejm lub należnych z innego tytułu, nadto narady nad potrzebami departamentu, opinie o ulepszeniach administracji oraz zażalenia na urzędników. Sesje rad powiatowych odbywały się również raz do roku i trwały przez 10 dni. Główną ich funkcją był rozkład ciężarów w danym powiecie na poszczególne dwory, miasta i wsie. Mogły nadto składać opinie o potrzebach powiatu i zażalenia na podprefekta.²⁹

Najniższą jednostką w administracji Księstwa Warszawskiego miała być według konstytucji tzw. „municipalność”, zarządzana przez burmistrza (*maire*) lub prezydenta. Zgodnie ze wzorem francuskim, nie odróżniano tu miast od wsi, lecz miano na względzie gminy obejmujące jedną lub kilka miejscowości. Za municipalności owe uznane zostały jednak tylko: Warszawa, Poznań, Toruń, Kalisz, a od 1812 roku także Kraków, Lublin i Sandomierz.³⁰ W miastach tych powołano prezydentów municipalnych, mianowanych przez króla, a podległych prefektom. Mieli oni do pomocy – prócz personelu kancelaryjno-usługowego – zawodowych ławników mianowanych przez ministra spraw wewnętrznych, w liczbie od 2 do 5, oraz intendentów policji. Jedynie w stolicy powołano osobnego prezydenta policji z dwoma asesorami i osobną kancelarią, podległego wprost ministrowi policji.

²⁸ M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 107-112.

²⁹ Dekret z 7 lutego 1809 r., *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, t. 1, s. 178 i n. Por. też W. Sobociński, op. cit., s. 136-138; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970, s. 150-153; idem, *Organy administracji terytorialnej...*, op. cit., s. 127-140.

³⁰ *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, t. I, s. 187-194.

Organami samorządowymi były w tych miastach rady muncypalne, 30-osobowe, powoływane przez króla. Zajmowały się one sprawami majątku i urzędzeń miejskich. Organem wykonawczym rad był prezydent municypalny. Mogły one nadto wyrażać opinie o administracji miejscowej i składać zażalenia do prefekta. Dokonywały także rozkładu ciężarów państwowych przypadających na dane miasto.³¹

W pozostałych miastach i we wszystkich wsiach Księstwa Warszawskiego wprowadzono dekretem z 23 lutego 1809 roku tymczasową organizację, odbiegającą od przepisów konstytucji, odstępując tym samym od francuskiej konstrukcji nieodróżniającej miasta od wsi.³² Każde miasto i wieś stanowiły według niej osobną gminę. Na tym szczeblu struktury administracyjnej wyraźnie dają się już dostrzec wpływy pruskie.³³ Administracja w mieście należała do burmistrza, który był urzędnikiem mianowanym przez króla, mającym do pomocy honorowych ławników mianowanych przez podprefekta spośród obywateli umiejących czytać i pisać, a zatwierdzanych przez ministra spraw wewnętrznych. Organem samorządowym była rada miejska, złożona z 3 do 10 radców, zależnie od liczby mieszkańców. Funkcje rad miejskich były takie same jak rad municypalnych. Odpowiedni ustrój władz miejskich wprowadzono także w miastach prywatnych, pozbawiając w ten sposób właścicieli miast wpływu na obsadę i funkcjonowanie tych władz. Zdarzało się jednak często, że nie rezygnowali oni ze swych uprawnień feudalnych. W szczególności miało to zastosowanie w przypadku małych miasteczek, w odniesieniu do których dekret z 19 października 1811 roku zezwalał, aby były traktowane tak samo, jak gminy wiejskie.³⁴

We wspomnianym akcie z 23 lutego 1809 roku wszystkie wsie uznano za gminy wiejskie. Przepisy dotyczące ustroju gmin wiejskich były w zasadzie analogiczne, jak w przypadku gmin miejskich. Wprowadzona wówczas tymczasowa organizacja gmin stano-

³¹ M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej...*, op. cit., s. 140-145.

³² Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. I, s. 202-209.

³³ M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej...*, op. cit., s. 156; J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Nowowschodnie (Neuostpreussen) 1795-1806*, Poznań 1963, s. 149-154, 184-188.

³⁴ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. III, s. 434-435.

wiła próbę odejścia od obcej, w warunkach polskich konstrukcji, municypalności zawartej w art. 67 konstytucji. Ostatecznie rozwiązanie takie przetrwało przez cały okres Księstwa Warszawskiego.

Władzą administracyjną w gminie wiejskiej był wójt, którego wyznaczał prefekt *spomiędzy obywateli gminy czytać i pisać umiejących*, zatwierdzał zaś minister spraw wewnętrznych. Mógł on sprawować swój urząd w odniesieniu do jednej lub kilku wsi (gmin), w tym ostatnim przypadku ustanawiając dla każdej wsi swego zastępcę – sołtysa, zatwierdzanego przez podprefekta. Rozwiązanie takie umożliwiało objęcie władzą administracyjną wójta całości dominium, czyli dóbr stanowiących własność jednego właściciela. Jednocześnie odpowiednie przepisy zalecały powierzanie stanowisk wójtowskich panom wsi.³⁵ Chodziło w tym przypadku o zabezpieczenie interesów właścicieli ziemi w nowej sytuacji prawnej, przyznającej chłopom wolność osobistą.³⁶ Zastosowano zatem rozwiązania oparte na dawnych wzorach polskich, w części tylko zmodyfikowane urządzeniami francuskimi i pruskimi.

Formalnie wójt był urzędnikiem podległym prefektowi i zobowiązanym do licznych funkcji administracyjnych, niepobierającym jednak żadnego wynagrodzenia, co prowadziło w praktyce do wykonywania władzy wyłącznie we własnym interesie. Ograniczało to jednocześnie krąg osób mogących sprawować ten urząd do grupy właścicieli ziemskich.³⁷ W efekcie utrzymana została na wsi znaczna władza szlachty nad chłopami. Przejawiała się ona m.in. w zależności ludności wiejskiej od policyjnej władzy wójta, przy znacznym ograniczeniu kompetencji rad wiejskich, które zresztą w praktyce na ogół nie były zwolowywane. Tym sposobem wprowadzana w Księstwie Warszawskim nowa administracja, w odniesieniu do szczebla gmin wiejskich, uległa istotnym przekształceniom w kierunku zachowania istniejących nadal stosunków feudalnych.

³⁵ Wydana została w tym względzie specjalna instrukcja ministra spraw wewnętrznych z 28 lipca 1809 r. (W. Sobociński, op. cit., s. 140). Por. też M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej...*, op. cit., s. 123-124.

³⁶ Art. 4 Konstytucji Księstwa Warszawskiego, t. II oraz Dekret króla saskiego i księcia warszawskiego z 21 grudnia 1807 r., *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego*, t. I, s. 10.

³⁷ Dodać należy, że od wójtów wymagana była również opłata patentowa za nominację (Por. *Dziennik Departamentowy Płocki*, nr 36).

Oceniając administrację Księstwa Warszawskiego podkreślić wypada wyraźne oddziaływanie rozwiązań recypowanych z prawa administracyjnego francuskiego, przy jednoczesnym występowaniu wpływów pruskich, jak również wzorów wywodzących się z rodzimej tradycji polskiej. Wpływ i zakres tej ostatniej spowodowany był nie tylko chęcią zachowania bytu narodowego w trudnym okresie dziejów Polski, lecz także faktem wykształcenia w drugiej połowie XVIII wieku w państwie polskim stosunkowo nowoczesnej administracji publicznej, której dalszy rozwój zahamowały rozbiory.³⁸ Utrzymanie, na ile to było możliwe, i kontynuacja tych reform podjętych u kresu niepodległości, nadawało budowanej w pierwszej połowie XIX wieku na ziemiach polskich administracji specyficzny charakter, daleki od automatycznego kopiowania wzorów obcych.

Recepcja systemów administracyjnych oddziaływających na ustrój Księstwa Warszawskiego przebiegała na kilku płaszczyznach. Już sama treść konstytucji Księstwa zawiera wiele zasad i norm przejętych z ustawodawstwa konstytucyjnego francuskiego. Należy przy tym zaznaczyć, że odmienność sytuacji politycznej i stosunków społecznych panujących na ziemiach polskich, które weszły w skład Księstwa, narzucały pewne odmiany. Również ustawodawstwo szczegółowe Księstwa Warszawskiego czerpało liczne wzory z prawa francuskiego. Dotyczy to w szczególności zasad, na jakich oparty został ustrój administracyjny Księstwa. Prowadziło to nawet do sytuacji, iż całe zbiory przepisów tłumaczono na język polski i wydawano drukiem.³⁹ Nie była to jednak recepcja bezkrytyczna. W wielu przypadkach treść aktów prawnych, a w szczególności praktyka dowodzą jedynie ograniczonej recepcji przepisów francuskich. W efekcie starano się dążyć do rozwiązań kompromisowych.⁴⁰ I tak stanowisko

³⁸ Por. J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986, s. 115-126 oraz idem: *La science de la police et son influence sur la réforme de l'administration publique au siècle des Lumières en Pologne* [w:] E. V. Heyen (Hg.), *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime. Europäische Ansichten*, Frankfurt a.M., 1984, s. 59-69.

³⁹ Stanisław Węgrzecki, autor *Rozprawy o profesjach i profesjonalistach* (Warszawa 1810), dowodził nawet, że w braku przepisów z dekretów Księstwu danych należy stosować zbiór prawa administracyjnego francuskiego *Manuel de Maires*, z którego wyjątki zostały zresztą ogłoszone w języku polskim.

⁴⁰ M. Kallas, op. cit., s. 153-154.

większości organów państwowych określano formalnie zgodnie z przepisami francuskimi, choć jednocześnie normy te miały w Księstwie odmienne znaczenie ze względu na specyficzną strukturę społeczną, a zatem treść ich odpowiadała w praktyce panującym w Księstwie stosunkom wewnętrznym. Stąd też nieznaczne odbicie wpływów francuskich w przepisach materialnego prawa administracyjnego, opartego głównie na prawach dotychczasowych, w przeciwieństwie do zewnętrznej struktury administracji bazującej na modelu Cesarstwa.⁴¹ Wprawdzie dawne prawo stosowane być mogło tylko o tyle, o ile nie było sprzeczne z konstytucją i ustawodawstwem Księstwa, to jednocześnie traktowano normy dawniejsze, sprzeczne z nowymi, jako obowiązujące przy założeniu, że dotyczą przedmiotów nie uregulowanych w nowym prawie. Czynniki rządzące w Księstwie, akceptując zewnętrzne formy francuskie, utrzymywały jednocześnie w zakresie administracji dawne formy polskie,⁴² a także liczne urządzenia prawne państw zaborczych, zwłaszcza pruskie. Spowodowane to było w dużej mierze feudalnym nadal charakterem stosunków społeczno-prawnych, panujących na tym obszarze, gdzie klasą dominującą pozostawała szlachta ziemiańska, patrząca niechętnie na polityczną aktywność burżuazji. W efekcie burżuazyjne zasady i normy przeszczepiane na grunt Księstwa Warszawskiego miały przede wszystkim znaczenie programu realizowanego w takim tylko zakresie, na jaki pozwalał interes feudalnego ziemiaństwa.

W szczególności struktura organów administracji terytorialnej, a zwłaszcza ich działania opierały się głównie na przepisach pruskich, te bowiem bliższe były strukturom społeczno-politycznym Księstwa od postępowych, lecz obcych im wzorów Cesarstwa. Pod koniec istnienia Księstwa Warszawskiego zaznaczać się także zaczęły coraz wyraźniej tradycje i rozwiązania polskie. Znalazły one zastosowanie zwłaszcza w odniesieniu do władz policyjnych oraz organizacji szkolnictwa. Najślabiej zaznaczył się tu jednocześnie

⁴¹ W. Sobociński, op. cit., s. 39.

⁴² Do polskich wzorów sięgano przede wszystkim przy określaniu ustroju parlamentarnego, jednak zaznaczyły się one również przy formowaniu organizacji polityczno-administracyjnej Księstwa Warszawskiego. Można je także dostrzec, w pewnym stopniu, w odniesieniu do systemu kancelaryjnego. Por. W. Rostocki, *Kancelaria i dokumentacja aktowa urzędów administracji w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim* (do 1867 r.), Wrocław 1964, s. 103.

zakres wpływów austriackich, recypowanych jedynie w przypadku zapełniania luk istniejących w stosowanych przepisach prawa francuskiego, pruskiego czy dawnego polskiego.⁴³

Po klęsce Napoleona, z części ziem byłego Księstwa Warszawskiego utworzone zostało na Kongresie Wiedeńskim Królestwo Polskie. Konstytucja Królestwa, nawiązując w licznych przypadkach do rozwiązań przyjętych w poprzednim okresie, wprowadzała także wiele nowych elementów do ustroju państwowego.

Pozostawiono Radę Stanu, różniącą się jednak znacznie od Rady z poprzedniego okresu. Dzieliła się ona obecnie na Zgromadzenie Ogólne oraz węższą w swym składzie Radę Administracyjną. Oznaczało to dość sztuczne połączenie Rady Stanu z rządem, ponieważ Rada Administracyjna Królestwa odpowiadała w dużym stopniu Radzie Ministrów Księstwa Warszawskiego. Zgromadzenie Ogólne posiadało w zasadzie te same kompetencje, co Rada Stanu w Księstwie. Konstytucja pomijała milczeniem sądownictwo administracyjne, niemniej utrzymano je w praktyce, a wkrótce usankcjonowano postanowieniem królewskim z 11 kwietnia 1817 r. W odniesieniu do administracji zastosowano tu – w miejsce typowej dla modelu napoleońskiego zasady jednoosobowości – zasadę całkowitej niemal kolegialności zarządu i to zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. Zarząd kraju należał do 5 komisji rządowych, podporządkowanych Radzie Administracyjnej. W 8 województwach, na które podzielono Królestwo, zarząd spoczywał w rękach kolegialnych komisji wojewódzkich. Jednoosobowymi organami władzy byli jedynie komisarze obwodowi (działający na szczeblu odpowiadającym, w zasadzie, dawnemu powiatowi) oraz wójtowie gmin.⁴⁴

Postępował, rozpoczęły w Księstwie Warszawskim, rozwój wyodrębnionej zawodowo i społecznie warstwy urzędników, objętej wymogami wykształcenia, egzaminów i pragmatyką służbową.⁴⁵ Utrzymano wiele rozwiązań strukturalnych z czasów Księstwa,

⁴³ M. Kallas, op. cit., s. 156-157.

⁴⁴ Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r., *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. I, s. 1-103. Zob. też H. Izdebski, *Kolegialność w Komisjach Rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815-1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, XXII, 1971, z. 1, s. 69-100.

⁴⁵ *Historia państwa i prawa Polski*, op. cit., t. III, s. 333.

w szczególności w odniesieniu do zakresu kompetencji organów zarządu terytorialnego, jak również ustroju gminnego, zachowującego – przez cały ten okres – patrymonialny charakter władzy wójta.⁴⁶ Prowadziło to w efekcie do utrzymania koegzystencji przepisów administracyjnych francuskich, pruskich oraz polskich, także z okresu przedrozbiorowego. Wprawdzie Królestwo Polskie złączone było z Cesarstwem Rosyjskim węzłem unii, jednak przez cały okres ery konstytucyjnej (do upadku powstania listopadowego w 1831 r.) brak było wpływów rosyjskiego systemu administracyjnego. Po powstaniu listopadowym zmiany poszły w kierunku ujednoczenia organizacji władz administracyjnych w Królestwie Polskim i w Rosji. Utrzymujące się nadal odrębne centralne i terenowe organy administracji uległy modyfikacjom, mającym na celu likwidację odrębności państwowej Królestwa. Nastąpiła ona ostatecznie w drugiej połowie XIX wieku.

⁴⁶ Szerzej o administracji terytorialnej Królestwa Polskiego J. Malec, *L'impact étranger sur l'administration locale du territoire polonais*, op. cit., s. 25-28.

Pierwsze regulacje prawne z zakresu ochrony przyrody na ziemiach polskich

Prawo ochrony przyrody stanowi jeden z nowszych działów prawa administracyjnego, powstały w II połowie XIX wieku, bo choć chronienie skarbów przyrody znajdowało swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie już w średniowieczu, to jednak tylko incydentalnie i głównie ze względów utylitarnych, nie zaś naukowych.

W Polsce pierwsze regulacje prawne sięgają panowania Bolesława Chrobrego, który na początku XI wieku wydał zakaz tępienia bobrów i nakazał ochronę ich żeremi. Także *Statut Wiślicki* z 1347 roku przewidywał stosunkowo surowe kary za kradzież drewna z lasu, wycinkę drzew, na których swe gniazda miały roje pszczoł,¹ czy szkody wyrządzane na polach, łąkach, w rzekach i stawach. W 1423 roku Władysław Jagiełło wydał dekret wprowadzający okresy ochronne dla zwierzyny łownej, a także surowe kary za wycinanie drzew na terenach słabo zalesionych, podpalanie lasu oraz chroniący cisa i inne cenne gatunki drzew. Wydany w 1529 roku *I Statut litewski* wspominał ponownie o ochronie bobrów, zaś dekret Zygmunta III z 1597 roku zakazywał całkowicie polowań na tury w Puszczy Jaktorowskiej koło Sochaczewa, ustanawiając w tym celu specjalną straż, co nie zapobiegło zresztą wyginięciu tego gatunku w 1627 roku.² Wszystkie te dzia-

¹ *Nyekthorzy swą smyaloscą wyechawszy wlyass albo wgay nyektorego zymyany, kromye yego wolyey drzewo wyrabywszy precz wyożą: przeto vsthawamy, gdy kto szczygogo lyassv wyrabywszy wywezye damb, czso by sye godzył na ossy, albo gdy by pospolythych woz wywozł, thedy themv panv, czyye ssą drwa, ma pokpypcz wyna syedmdzycsya*, Art. 86 *Statutów Wiślickich* [w:] *Kodeks dzikowski*. Archiwum Komisji Prawniczej, Kraków 1895, t. III, s. 22-62.

² J. J. Nowak, *Prawo i organizacja ochrony przyrody w Polsce*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1967, s. 21; *Rozwój idei ochrony przyrody oraz kształtowania i ochrony środowiska*, praca zbior. Warszawa 1989, s. 38; J. Babicz (red.), *Studia z dziejów ochrony przyrody w Polsce*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1985, s. 117-118.

lania cechowały w pierwszym rządzie względy gospodarcze. Skryształowanie się właściwej idei ochrony przyrody realizowanej w imię postulatów naukowych nastąpiło dopiero w XIX wieku.

Rozwój nauk przyrodniczych w drugiej połowie XIX wieku stanowił wydatny impuls dla rozwoju ochrony przyrody na świecie, w tym także na ziemiach polskich. Pierwsza w tym względzie rodzima inicjatywa, której rezultatem było uchwalenie prawa z zakresu ochrony przyrody, wydane z motywów czysto naukowych, wyszła z Galicji, z ośrodka krakowskiego.³ Tu bowiem zwyciężyła wówczas koncepcja chronienia przyrody dla jej wartości idealnych, w tym moralnych i naukowych. Zrealizowano ją, doprowadzając do uchwalenia przez Sejm Krajowy we Lwowie pionierskich w tym zakresie ustaw. Przyczynili się do tego głównie trzej wybitni przyrodnicy: Ludwik Zejszner, Maksymilian Siła-Nowicki oraz Edward Janota, zyskując wsparcie ze strony Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego w Krakowie, Towarzystwa Tatrzańskiego, później także Towarzystwa Przyrodników im. Mikołaja Kopernika.⁴

Wiązało się to ze wzrostem zainteresowania ze strony nauki przyrodą tatrzańską, jak również chęcią zachowania rzadkich zwierząt górskich, zwłaszcza dzikich kóz (kozic) i świstaków.⁵ Pierwsza w tym względzie inicjatywa, podjęta przez Ludwika Zejsznera w 1851 roku, kontynuowana była w następnych latach przez profesorów: Uniwersytetu Jagiellońskiego Maksymiliana Siła-Nowickiego i lwowskiego – Edwarda Janotę, by ostatecznie, w postaci projektu ustawy przygotowanego przez Komisję Fizjograficzną,⁶ trafić pod obrady Sejmu Krajowego galicyjskiego we Lwowie.⁷ Ten, dnia 5 października 1868 roku uchwalił ustawę *względem zakazu łapania, wyłęgania i sprzedawania zwierząt alpejskich, właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz.*

³ J. J. Nowak, *Prawo...*, op. cit., s. 22.

⁴ *Rozwój idei ochrony przyrody...*, op. cit., s. 39-40.

⁵ Już we wrześniu 1865 r. została wydana z inicjatywy Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego Krakowskiego anonimowa broszurka pt. *Upomnienie Zakopianów i wszystkich Podhalańców aby nie tępiłi świstaków i kóz, zapewne autorstwa E. Janoty*. Por. A. Leńkowa; *Zaczęło się od świętego gaju. Karty z historii ochrony przyrody*, Warszawa 1981, cz. 1, s. 104.

⁶ *Ibidem*, s. 108.

⁷ W. Szafer, *Z dziejów ochrony przyrody*, [w:] idem (red.), *Skarby przyrody i ich ochrona*, Warszawa 1932, s. 23.

Zyskała ona sankcję cesarską dnia 19 lipca 1869 roku i z tą datą poczęła obowiązywać.⁸

Ustawa uznawana za prekursorską w skali międzynarodowej,⁹ wprowadzała zakaz polowań na chronione zwierzęta oraz ich sprzedaż. Sankcją za złamanie zakazu była grzywna w wysokości od 5 do 100 złotych reńskich lub, w razie niemożności jej uiszczenia, areszt od jednego do dwudziestu dni, a także zwrot zwierzęcia. Zwierzęta żywe miały być wypuszczone na wolność. Prowadzenie dochodzenia oraz wymierzanie kary przekazano starostwom powiatowym, zaś w drugiej instancji Namiestnictwu we Lwowie. Uzyskane z nałożonych grzywien pieniądze zasilić miały fundusz kultury krajowej. Czuwanie nad przestrzeganiem uchwalonego prawa powierzono zwierzchnościom gminnym, żandarmerii oraz straży leśnej, zaś jego wykonanie ministrowi spraw wewnętrznych. Wspomniana ustawa miała obowiązywać tylko dziesięć lat, jednak z uwagi na nieznaczny wzrost w tym okresie pogłowia kozic i świstaków przedłużono jej ważność do 13 lipca 1909 roku, kiedy to zastąpiona została nową ustawą łowiecką, wprowadzającą bezterminową ochronę tych zwierząt.¹⁰

W tym samym dniu, co powyższą ustawę, Sejm Krajowy przyjął drugą, również dotyczącą ochrony przyrody, ustawę *O ochronie pożytecznych ptaków i innych zwierząt*. Jej projekt także powstał w Komisji Fizjograficznej Towarzystwa Naukowego Krakowskiego, późniejszej Akademii Umiejętności.¹¹ Zakazywała ona łapania, strzelania i sprzedawania, tudzież wybierania gniazd, kilkunastu odmian ptaków. Przewidywała analogiczne sankcje, a nadto przepadek sprzętu wykorzystywanego do łapania ptaków. Te same organy powołane były w myśl powyższej ustawy do ścigania i karania wykroczeń. Kary pieniężne wpływać miały natomiast do kas gminnych, z przeznaczeniem dla ubogich zamieszkujących gminę, w której schwytano przestępcę.

Ustawa ta natrafiła, niestety, na opór ze strony czynników rządowych w Wiedniu i nie zyskała wówczas sankcji cesarskiej, mimo że poparli ją: zjazd lekarzy i przyrodników polskich w dniu 17 września

⁸ Dz. U. i Roz. Krajowych dla Królestwa Galicji i Lodomerii wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim, Lwów 1869, cz. XI, nr 26, s. 16.

⁹ B. Ferens, *Przeszłość i przyszłość ochrony gatunkowej zwierząt w Polsce* [w:] J. Babicz (red.), op. cit., s. 120.

¹⁰ A. Leńkowska, op. cit., s. 109.

¹¹ W. Szafer, op. cit., s. 24.

1868 roku, Wydział Krajowy – 30 września 1869 r., a także 9 października 1869 roku Krajowe Towarzystwo Gospodarskie. Jeden z głównych międzywojennych twórców nowatorskich rozwiązań w zakresie ochrony przyrody, Władysław Szafer, twierdził niesłusznie, jakoby odmowa sankcji cesarskiej dla ustawy była ostateczna, co spowodowało, że *nigdy nie weszła w życie ku największej szkodzie kraju i nauki*.¹² Także późniejsze opracowania powtarzały tę błędną opinię.¹³ Tymczasem stało się to w kilka lat później. Dnia 21 grudnia 1874 roku, cesarz, na podstawie uchwały Sejmu Krajowego dla Królestwa Galicji i Lodomerii, podpisał bowiem ustawę *O ochronie niektórych zwierząt dla uprawy ziemi pożytecznych*,¹⁴ której treść różni się wprawdzie w szczegółach od wcześniejszej, jednak bez najmniejszej wątpliwości pozostaje z nią w najściślejszym związku.¹⁵ W następnym miesiącu została ona uzupełniona o kolejną ustawę dla Galicji: *O zakazie łowienia zwierząt w pewnym czasie*, opatrzoną sankcją cesarza 30 stycznia 1875 roku.¹⁶ Obie te ustawy, rozwijające prawne regulacje z zakresu ochrony przyrody, przemilczane były dotąd w literaturze przedmiotu.

Wspomnieć tu wypada o dwu jeszcze inicjatywach ustawodawczych odnoszących się do ochrony przyrody.

Pierwszą stanowiła przygotowana przez Maksymiliana Siła-Nowickiego, przy współpracy z prawnikami krakowskimi, krajowa ustawa rybacka. Przyjęta przez sejm galicyjski w 1881 roku, w cztery lata później zastąpiona została ustawą ramową ogólnoaustrjacką, która upoważniła sejmy krajowe do regulacji lokalnych w drodze ustaw szczegółowych. Ta nowa ustawa krajowa, będąca

¹² Ibidem, s. 24-25.

¹³ A. Leńkowska, op. cit., s. 110-111.

¹⁴ Dz. U. i Roz. Krajowych, op. cit., rocznik 1875, cz. III, nr 10, s. 11-14. Por. też: *Zbiór ustaw i rozporządzeń administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerii z Wielkiem Księstwem Krakowskim obowiązujących z wyciągiem orzeczeń c.k. Trybunału administracyjnego. Podręcznik dla organów c.k. władz rządowych i władz autonomicznych*. Ułożył i wyd. Jan Rudolf Kasperek, t. I, Lwów 1884, s. 374-380; t. III, Lwów 1885, s. 2470-2473.

¹⁵ W przyjętej ustawie znacznemu zmniejszeniu uległy jedynie kary za chwytanie i zabijanie chronionych ptaków, z proponowanych wcześniej 5 do 100 złr na 1 do 15 złr, z zamianą na areszt od 12 godzin do 3 dni. Poszerzono z kolei zdecydowanie listę ptaków podlegających ochronie. Ibidem.

¹⁶ Dz. U. i Roz. Krajowych, op. cit., nr 16, s. 23-25.

także dziełem M. Nowickiego, uchodziła przez długie lata za najlepszą w Europie. Przyjęta przez Sejm Krajowy w 1887 roku, trzy lata czekać musiała na uzyskanie sankcji cesarskiej.¹⁷

Druga wiąże się z działalnością posła Juliana Brunickiego, znanego przyrodnika i badacza fauny motyli. Wystąpił on 15 listopada 1910 roku w Sejmie Krajowym z inicjatywą stworzenia regulacji prawnych dotyczących rezerwatów przyrody. Skierował także do Wydziału Krajowego projekt ustawy *O ochronie szarotki, limby, cisa i innych roślin na wymarciu będących*. Tym razem pozostały one, niestety, bez echa.¹⁸

Warto też wspomnieć o zainicjowanej w 1913 roku w Galicji próbie powołania Krajowej Rady Konserwatorskiej, mającej pełnić rolę doradczą przy Wydziale Krajowym w sprawach ochrony zabytków kultury i przyrody. Także i ta inicjatywa nie doszła jednak do skutku.¹⁹

Działalność ustawodawcza sejmu galicyjskiego w zakresie prawa ochrony przyrody zasługuje mimo to na wysoką ocenę. Wprawdzie ironizowano niekiedy, twierdząc, że Polacy i Rusini w Galicji *uzyskawszy władzę ustawodawczą, nie umieli z niej zrobić właściwego użytku, tylko dekretowali ustawy o ochronie raków, kozic, świstaków i ptaków śpiewających*,²⁰ jest to jednak opinia bez wątpienia krzywdząca. Podjęte wówczas prace nad zachowaniem określonych rzadkich gatunków fauny i flory należały do pionierskich rozwiązań w skali międzynarodowej. Ich kontynuacja przypaść miała na dwudziestolecie międzywojenne.

W Królestwie Polskim zdecydowanie mniejszą wagę przywiązywano do ochrony przyrody krajowej. Podobnie jak w Rosji, gdzie ruch ochrony przyrody począł się dopiero budzić, prowadzono rabunkową gospodarkę lasami i zasobami zwierzęcymi. Dopiero pod sam koniec XIX wieku rozciągnięto na Królestwo obowiązywanie ustawy rosyjskiej z 4 (16) kwietnia 1888 roku *O ochronie lasów*. Decyzją Rady Państwa z 8 (20) czerwca 1898 roku prawo to z odpo-

¹⁷ A. Leńkowa, *Zaczęło się od...*, op. cit., s. 115-116.

¹⁸ W. Szafer, *Z dziejów...*, op. cit., s. 31.

¹⁹ *Rozwój idei ochrony przyrody...*, op. cit., s. 41.

²⁰ A. Górski, *Wyodrębnienie Galicji*, Wyd. Klubu Konserwatywnego, s. 32. Cyt. za: W. Feldman, *Stronnictwa i programy polityczne w Galicji 1846-1906*, Kraków 1907, t. I, s. 190.

wiednimi zmianami i uzupełnieniami poczęło obowiązywać na obszarze Królestwa. Ustawę, liczącą 48 artykułów i podzieloną na trzy rozdziały, uzupełniały, wprowadzone do *Ustawy o karach wymierzanych przez sędziów pokoju z 1864 roku*, i do *Kodeksu karnego*, przepisy o karach i grzywnach wymierzanych za naruszanie jej postanowień.²¹ Podkreślić wypada, że ustawa o ochronie lasów przemilczana była w całej dotychczasowej literaturze polskiej poświęconej sprawom ochrony przyrody.

Przepisy o ochronie lasów rozciągała ona na wszystkie lasy, tak rządowe, udziałowe i instytutowe, jak i prywatne, uznając jednocześnie te, których zachowanie uważano za niezbędne (w szczególności dotyczyło to lasów zabezpieczających początki i źródła rzek i ich dopływów oraz tamujących lotne piaski), i które poddano specjalnym przepisom ochrony – za tzw. lasy ochronne. W tych ostatnich zakazana była wycinka drzew, którą dopuszczano jedynie na podstawie zatwierdzonego planu gospodarstwa leśnego. W pozostałych lasach wycięcie drzewostanu wymagało zawiadomienia właściwego komitetu ochrony, z podaniem powodów wycinki. Na podjęcie decyzji komitetom przyznano długi termin 6 miesięcy, po którego upływie – w braku decyzji odmownej – właściciel lasu mógł przystąpić do cięcia. Niezastosowanie się do tych przepisów rodziło po stronie właściciela, jego rządcy lub pełnomocnika obowiązek zadrzewienia wyrąbanych przestrzeni. Jednocześnie zarówno lasy ochronne, jak i sztucznie zadrzewione (jednak nie w wyniku wyrębu) zwolniono z podatku gruntowego, pierwsze bezterminowo, drugie na okres 30 lat.

Dozór nad wykonywaniem przepisów ustawy powierzono Departamentowi Leśnemu Ministerstwa Dóbr Państwa, a w terenie komitetom ochrony wykonującym swe obowiązki przy pomocy urzędników zarządu lasów skarbowych, policji oraz powiatowych zarządów do spraw włościńskich. Komitety ochrony lasów, działające pod przewodnictwem gubernatora, zajmowały się: uznawaniem lasów za ochronne i zatwierdzaniem planów gospodarstwa w tych la-

²¹ *Zbiór praw i przepisów o ochronie lasów z dnia 4 (16) kwietnia 1888 wraz ze zmianami i uzupełnieniami dla Królestwa Polskiego według Najwyżej zatwierdzonego zdania Rady Państwa z dnia 8 (20) czerwca 1898 roku*. Zebrał, ułożył i wyd. H. Oberfeld. Warszawa 1899.

sach oraz w pozostałych; wydawaniem zezwoleń na zmianę terenów leśnych na inne użytki; ograniczaniem wycinki lasu grożącej jego zniszczeniem; określaniem terminów sztucznego zadrzewiania oraz nadzorem nad lasami i pociąganiem do odpowiedzialności winnych naruszenia przepisów o ochronie. W Królestwie Polskim istotnym elementem regulacji prawnej ochrony lasów były różnice w ich użytkowaniu, wynikające z ciężących na licznych obszarach leśnych służebnościach chłopskich. Tereny takie w ograniczonym stopniu podlegały rygorom ustawy.

Skargi na decyzje komitetów ochrony wnoszone miały być w ciągu dwóch miesięcy od ich ogłoszenia do Ministra Dóbr Państwa, który rozpatrywał je wraz z Ministrem Spraw Wewnętrznych i ewentualnie, w razie potrzeby, innymi odpowiednimi ministrami.

Urzędnikom nadzoru nad lasami ustawa powierzała, obok funkcji czysto wykonawczych, prawo wszczynania z upoważnienia komitetu ochrony spraw, przeciwko winnym naruszenia jej przepisów oraz oskarżanie ich przed sądem.²² Rosyjska ustawa o postępowaniu karnym z 1864 roku przewidywała w tym przypadku roczny (przy zabronionej trzebieży i wyrębie lasu) lub 6-miesięczny (przy zabronionym użytkowaniu pobocznym) termin wszczęcia postępowania, licząc go od momentu popełnienia wykroczenia (art. 1216 u.p.k.).

W katalogu kar za wykroczenia przeciwko przepisom o ochronie lasów, zawartych w ustawie o karach wymierzanych przez sędziów pokoju, znalazły się grzywny oraz konfiskata bezprawnie wyrąbanego drewna. Uzyskane tą drogą środki zasilaly fundusz zarządu leśnego.²³ Jednocześnie kodeks karny przewidywał w stosunku do urzędników zarządów skarbowych, którym podlegały lasy w majorkatach Królestwa Polskiego, odpowiedzialność służbową za dopuszczenie do naruszenia prawa.²⁴

Ustawa o ochronie lasów była zaledwie pierwszym, choć bez wątplenia właściwym krokiem w kierunku tworzenia podstaw prawnych ochrony przyrody na terenie Królestwa Polskiego. Stanowiła jednak wyłącznie zmodyfikowaną wersję wcześniejszej ustawy rosyjskiej. Gdy w 1916 roku tworzone w Rosji system prawnej ochro-

²² Ibidem, s. 1-16.

²³ Ibidem, s. 37-41.

²⁴ Ibidem, s. 41-42.

ny zabytków przyrody i krajobrazu,²⁵ ziemie b. Królestwa znajdowały się już pod okupacją niemiecką. Wkrótce miał też nadejść czas tworzenia własnych regulacji prawnych w odrodzonej Polsce.

Już w 1919 roku powstała przy Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Tymczasowa Państwowa Komisja Ochrony Przyrody, na której czele stanął wybitny uczony – prof. Władysław Szafer.²⁶ Podlegały jej, tworzone w większych miastach, kolegalne Kuratoria Ochrony Przyrody. W 1925 roku utworzono Urząd Delegata Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego do Spraw Ochrony Przyrody, a w styczniu 1926 roku powołano do życia Państwową Radę Ochrony Przyrody, będącą organem doradczym i opiniodawczym władz administracyjnych.²⁷

Po rezygnacji z podejmowanych w 1919 roku prób stworzenia ustawowej regulacji prawa ochrony przyrody, uznanych wówczas za przedwczesne, 10 marca 1934 roku, uchwalona została przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej pierwsza polska ustawa o ochronie przyrody,²⁸ która nawiązując do wcześniejszych koncepcji, szczególnie tych zrodzonych w autonomicznej Galicji, stanowiła nowoczesny w skali międzynarodowej akt prawny, także pod względem techniki legislacyjnej, o przejrzystym, logicznym układzie treści oraz poprawnej i jasnej konstrukcji. Rozpoczęła ona nowy okres w dziejach ochrony przyrody polskiej.²⁹

²⁵ *Rozwój idei ochrony przyrody*, op. cit., s. 35.

²⁶ W. Kulczyńska, *Organizacja ochrony przyrody w Polsce niepodległej* [w:] W. Szafer, *Skarby przyrody*, op. cit., s. 1-3.

²⁷ Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1925 r. *O trybie załatwiania spraw ochrony przyrody wchodzących w zakres działania Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*.

²⁸ Dz. U. RP nr 31, poz. 274.

²⁹ Ustawa z 1934 r., a także jej projekt opracowany w Komisji Kodyfikacyjnej, stanowiły przedmiot licznych opracowań naukowych. Por. w szczególności: J. G. Pawlikowski, *Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce*, Kraków 1934, a z prac najnowszych: D. Malec, *Prawo ochrony przyrody w Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] J. Malec, W. Uruszczak (red.), *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*, Kraków 1999, s. 231-244; idem, *Prawne środki ochrony przyrody w projekcie ustawy Komisji Kodyfikacyjnej z 1928 r.* [w:] *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 515-525 oraz idem, *Pojęcie interesu publicznego w polskiej ustawie o ochronie przyrody z dnia 10 marca 1934 r.* [w:] A. Lityński, M. Mikołajczyk (red.), *Przez tysiąclecia państwo – prawo – jednostka*. Materiały ogólnopolskiej konferencji historyków prawa. Ustroń 17-20 września 2000 r., t. II, Katowice 2001, s. 161-171.

Z dziejów kształtowania się korpusu służby cywilnej

I. Zasada biurokratyzmu pojawiła się w okresie monarchii absolutnej, w związku z potrzebą specjalizacji i fachowości aparatu urzędniczego, na którym opierał się zarząd państwem. Stanowiła ona hierarchiczną organizację, opartą na zależności służbowej między zwierzchnikiem a podwładnym. Cechę charakterystyczną stanowiło pobieranie przez personel stałego wynagrodzenia pieniężnego. Przy obsadzie stanowisk kierowano się przede wszystkim kryterium kwalifikacji, co powodowało powierzanie urzędów także osobom nienależącym do warstw uprzywilejowanych. Pozwalało to jednocześnie władcom umacniać swą pozycję wobec arystokracji. Z drugiej strony podkreślić należy, że sprawowanie urzędu wiązało się często z nabyciem szlachectwa, co prowadziło do wykształcenia się warstwy tzw. szlachty urzędniczej (we Francji określanej mianem *noblesse de robe* – szlachta w todze), wtapiającej się szybko w strukturę feudalnych instytucji i obyczajów.¹

Samo pojęcie biurokratyzmu sformułowane zostało we Francji w 1747 roku przez fizjokratę Vincenta de Gournay. Wiązało się ono początkowo z systemem biuralizmu, czyli oparcia administracji na biurach złożonych z urzędników. Biurokracja w znaczeniu funkcjonalnym oznaczała zatem „rządy urzędników”, których częstą wadą było dążenie aparatu urzędniczego do wychodzenia poza przepisane

¹ Przykładowo w XVIII-wiecznej Francji nobilitowano kilkanaście tysięcy osób, z czego większość stanowili urzędnicy, w monarchii Habsburgów w XVIII i XIX w. miało miejsce ponad 12 tysięcy nobilitacji, w tym jedna trzecia związana była z pełnionym urzędem, w Rosji liczby te były jeszcze wyższe, w związku z obowiązującą tam zasadą, według której osoby osiągające odpowiedni szczebel w karierze urzędniczej uzyskiwały automatycznie szlachectwo osobiste bądź dziedziczne. Por. J. Malec, *Nobilitacje w Europie epoki nowożytnej* [w:] *Dawne prawo i myśl prawnicza*, pod red. J. Malca i W. Uruszczaka, Kraków 1995, s. 245-252.

mu, służebne wobec społeczeństwa, role. W znaczeniu podmiotowym wiązała się ściśle z pojawieniem się warstwy zawodowych funkcjonariuszy – tzw. **korpusu urzędniczego**.

System biurokratyczny ukształtowany niemal w pełni w XVIII wieku, zwłaszcza w monarchiach tzw. świątlego absolutyzmu, stał się jedną z najistotniejszych instytucji państwa absolutnego, którą przejęło w następnym stuleciu państwo burżuazyjne. Prowadził on do racjonalizacji władzy państwowej, usprawniając działania rodzącej się wówczas nowoczesnej organizacji zarządu państwem.

Przyjęcie tego systemu pociągało za sobą konieczność zatrudnienia przez aparat administracyjny coraz większej liczby zawodowych urzędników, którzy musieli posiadać wykształcenie i odpowiednie kompetencje, musieli też być posłuszni woli władcy. Praca dla państwa zapewniała im z kolei byt i możliwość awansu społecznego. Tak doszło do wyodrębnienia się nowej warstwy zawodowej, określanej początkowo jako **stan urzędniczy** (niem. *Beamtenstand*). Byli to najczęściej ludzie wywodzący się z drobnej szlachty oraz mieszczaństwa, pobierający pensje ze skarbu państwa, z czasem także uposażenia emerytalne. Początkowo płacone urzędnikom wynagrodzenie było stosunkowo kiepskie, niekiedy wręcz symboliczne. O ile w monarchii pruskiej było ono przynajmniej regularnie wypłacane, to w wielu państwach następowało to ze znacznym opóźnieniem, często w niepełnym wymiarze. Prowadziło to do uzupełniania dochodów pieniędzmi otrzymywanymi od interesantów, co rodziło rosnącą na coraz większą skalę korupcję urzędniczą.

Inną cechą charakterystyczną dla powstającego stanu urzędniczego była sprzedawalność urzędów. Były one kupowane wprost od monarchy bądź – w zasadzie za jego zgodą – od dotychczasowych posiadaczy (warunkiem był w tym wypadku tylko wiek i odpowiednie wykształcenie). System ten najpełniej rozwinął się we Francji (gdzie objął także stopnie wojskowe) i przetrwał aż do rewolucji. Z uwagi na praktyczną niezależność tych urzędów od władzy królewskiej, koniecznym stawało się równoległe tworzenie nowych, w pełni już biurokratycznych struktur, to jednak wiązało się często z dublowaniem wielu z nich.

Korpus urzędniczy posiadał odrębny status prawny, którego zasadniczą cechą była trwałość stosunku służbowego. W Niemczech, gdzie stosunek państwowej służby cywilnej zaliczany był do sfery

prawa prywatnego, państwo, pozbawiając urzędu, nie mogło, bez odpowiedniej procedury (sądowej lub dyscyplinarnej), odebrać prawa do uposażenia. Z kolei we Francji służba państwowa traktowana była jako udział w wykonywaniu suwerenności państwowej, co osłabiało w pewnym stopniu stabilizację urzędników, bowiem zmiany w obsadzie personalnej dokonywane być mogły w następstwie przemian politycznych. Nie korzystano zresztą z tego nadmiernie. W Rosji, gdzie w XVIII wieku wprowadzono obowiązek odbywania przez całą szlachtę służby publicznej (cywilnej lub wojskowej), trwała ona w zasadzie dożywotnio. Ze względu na opór szlachty system ten nie przetrwał długo.

Zawodowy charakter korpusu urzędniczego wynikał także z zasady fachowości. Dostęp do urzędów już w okresie monarchii absolutnej (zwłaszcza w XVIII w.) uzależniano od posiadania przez kandydata odpowiednich kwalifikacji. Prowadziło to do powstawania formacji profesjonalnej kadry administracyjnej, legitymującej się odpowiednim wykształceniem (często akademickim) uzupełnionym przez praktykę w administracji. Awans na wyższe stanowisko uzależniano od zdania egzaminu przed specjalną komisją. W krajach niemieckich kształcenie przyszłych kadr urzędniczych już w XVIII wieku prowadziły katedry kameralistyki i nauki policji działające na większości uniwersytetów,² zaś we Francji powstające wówczas wyższe szkoły techniczne. Od XIX wieku podstawą przygotowania

² Najwcześniej, bo już w 1727 r., król pruski Fryderyk Wilhelm I powołał dwie katedry kameralistyki – na uniwersytecie w Halle oraz we Frankfurcie nad Odrą. W trzy lata później, idąc za przykładem władcy Prus, landgraf heski założył katedrę kameralistyki na uniwersytecie w Rinteln. Od 1742 r. w Lipsku, stanowiącym przez długi czas centrum literatury kameralistyczno-policyjnej, począł być prowadzony wykład z kameralistyki, a następnie powstała odrębna katedra tego przedmiotu. Uniwersytet w Getyndze otrzymał odpowiednią katedrę w 1755 r. W tym samym czasie kameralistyka dotarła także do uniwersytetów austriackich. Katedry kameralistyki i nauki policji były zakładane w Wiedniu (1752), Pradze (1763) we Fryburgu, w Innsbrucku i Klagenfurcie (wszystkie w 1768 r.). Jako ostatnia w Niemczech, utworzona została katedra tego przedmiotu w 1780 r. w Ingolstadt w Bawarii. Tübingen i Heidelberg posiadały już wcześniej odrębne akademie kameralistyki, włączone następnie do uniwersytetów. Nadmienić wypada, że również na uniwersytecie lwowskim – powstałym po pierwszym rozbiórce Polski – od 1784 r. działała katedra umiejętności politycznych, czyli kameralistyki. Także na uniwersytecie krakowskim wykład z nauki policji i kameralistyki wprowadzono po trzecim rozbiórce.

merytorycznego były głównie studia prawnicze (Niemcy, Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie), politechniczne lub administracyjne (Francja).

Stabilizacja zatrudnienia w administracji, zawodowy charakter korpusu urzędniczego, stałość uposażenia, z czasem także prawo do rent i emerytur, powodowały stopniowe alienowanie się tej grupy od społeczeństwa, a w rezultacie jej kastowość. W monarchii absolutnej towarzyszyła temu zjawisku skłonność do formalizmu i tendencyjnego załatwiania spraw, z wyraźnym eksponowaniem interesu władzy. Było to tym łatwiejsze, że zażalenia ze strony ludności na decyzje urzędników rozpatrywane były przez te same organy, które je wydały. Stan ten zmienić miał dopiero wiek XIX, w szczególności poddanie działań administracji prawu oraz powstanie instytucji sądowej kontroli administracji.

2. We Francji Bourbonów hierarchicznie zorganizowany aparat administracji zależny był wyłącznie od panującego. Urzędnicy podlegali władcy, nie zaś państwu. Cały aparat władzy związany był bezwzględnie wskazaniem ze strony panującego, które to wskazania stanowiły rodzaj wewnętrznych instrukcji służbowych, a nie rodząc żadnych praw dla obywateli, nie były – w ścisłym tego słowa znaczeniu – przepisami prawa. Decyzje administracyjne miały charakter aktów wiążących tylko jednostronnie (czyli poddanych), a ich zmiana następowała wyłącznie drogą łaski panującego (*via gratiae*). Prowadziło to do utrwalenia się zasady, że wola panującego jest jedynym źródłem prawa, a co za tym idzie, że władca i podległy mu aparat administracyjny rządzą bezpośrednio według swobodnego uznania.

W rządzonej przez Habsburgów Austrii, wydany w 1783 roku przez Józefa II okólnik skierowany do wszystkich urzędników, opracowany na wzór „listu pasterskiego” (*Hirtenbrief*), dokonał reorganizacji stanu urzędniczego w duchu oświeconego absolutyzmu. Stanowił on swoisty kodeks moralny urzędnika, nakazując punktualność w sprawowaniu czynności urzędowych, znajomość obowiązującego prawa, zamiłowanie w służbie i gotowość do poświęceń. Przestrzegał przed formalizmem i przekupstwem oraz bezdusnością w załatwianiu spraw, zalecał bezstronność w sprawach wyznaniowych i narodowych, staranność w czynnościach zawodowych, a nadto miłość do ojczyzny i współobywateli.

Przeprowadzone reformy zarządu miały służyć przede wszystkim interesom państwa absolutnego. Przyczynić się do tego miało przekazanie administracji urzędnikom mianowanym i odwoływanym wyłącznie przez panującego lub podległe mu władze centralne i ponoszącym tylko przed nimi odpowiedzialność. Wiązało się to zarazem z wprowadzeniem pod koniec rządów cesarzowej Marii Teresy stałego wynagrodzenia dla urzędników płatnego z budżetu państwa. Zakazano tym samym (w 1752 r.), tolerowanego dawniej, przyjmowania dodatkowego wynagrodzenia od interesantów, określanego jako tzw. łapówka (*das Schmiergeld*). System opłacania urzędników ze skarbu publicznego utrzymał się odtąd na stałe. Podniosło to jednocześnie godność samego urzędu, bowiem funkcjonariusz przestawał być sługą strony, stając się sługą państwa.

Położenie materialne stanu urzędniczego pozostawiało jednak wiele do życzenia. Poziom płac był bowiem stosunkowo niski i niezmienny wraz ze wzrostem kosztów utrzymania. Wprowadzono wprawdzie uposażenia emerytalne oraz rentowe (także dla rodzin po zmarłych funkcjonariuszach), jednak ich wymiar ustalano w oparciu o podstawy niższe od pobieranego uposażenia. Ograniczona była także stabilizacja zawodowa, zwłaszcza z uwagi na istniejące od czasów Józefa II tzw. listy zachowania. Były to tajne sprawozdania oceniające gorliwość urzędnika, jego przydatność zawodową, subordynację, moralność oraz przekonania polityczne. Sporządzane w sposób dyskrecjonalny przez przełożonego, uzależniały nie tylko sprawy awansów, ale i dalsze zatrudnienie. W 1796 roku cesarz Franciszek II wprowadził pełną dowolność usuwania z urzędu bez podania przyczyny. W rezultacie podwładni, pozostając w ciągłej obawie o swą przyszłość, tracili wszelką inicjatywę, starając się przede wszystkim zapewnić sobie przychyłność i poparcie zwierzchników. W pracy administracyjnej dominowała rutyna i procedowanie według gotowych wzorów (tzw. *Schimmel*), miarą pilności stawała się ilość, a nie jakość załatwionych spraw. Niechęć do podejmowania samodzielnych decyzji lub spraw bardziej skomplikowanych powodowały ich zaleganie nawet po kilkanaście lat.

Nie pozostało to wszystko bez wpływu na kondycję austriackiej biurokracji także w następnym stuleciu. Opierała się ona nadal na posłusznych każdemu skinieniu władcy urzędnikach. Opłacani byli, tak jak wcześniej, niezbyt wysoko przez skarb państwa, utrzymano też

zakaz pobierania dodatkowego wynagrodzenia od interesantów. Uczciwość austriackiego korpusu urzędniczego oceniana bywała w sposób niejednoznaczny. Najlepiej ilustruje to anegdota traktująca o żydowskim handlarzu zamieszkującym na styku trzech granic – pruskiej, rosyjskiej i austriackiej, stąd mającym dobrą skalę porównawczą dla oceny zwyczajów panujących w urzędach sąsiadujących ze sobą państw. Otóż tak żalił się on swemu rozmówcy na nieobliczalność austriackich urzędników: *carscy – wiadomo – biorą; pruscy – wiadomo nie biorą; austriaccy zaś – nigdy nie wiadomo: biorą czy nie?!* Anegdota ta potwierdza dość powszechną, nie tylko w Galicji, nie najlepszą opinię o kondycji biurokracji austriackiej, lepszej bez wątpienia od rosyjskiej, znacznie jednak odbiegającej od pruskich wzorców urzędniczych. Zrutynizowanie austriackich urzędów rodziło ponadto przeciągające się nadmiernie procedowanie w prostych nawet sprawach, niechęć do podejmowania samodzielnych decyzji i brak inicjatywy. Jak zatem widać, cechy aparatu biurokratycznego kształtujące się w okresie jego powstawania najczęściej przenoszone były w czasie i determinowały jakość administracji w następnych epokach.

W Prusach Fryderyk Wilhelm I, z uwagi na cechujący go dynamizm działania, pracowitość, zmysł praktyczny, a także upór i konsekwencję w realizacji zamierzonych celów, odegrał znaczącą rolę w procesie rozwoju nowoczesnej administracji pruskiej. Zyskał nawet epitet ojca pruskiego stanu urzędniczego, czy wręcz pruskiej biurokracji. Zwalczał konsekwentnie nadużycia, marnotrawstwo i bałagan w strukturach zarządu państwa. Dewizą jego rządów stało się powiedzenie: *obedieren nicht raisonnieren* (słuchać, a nie rezonować). Jak głosi anegdota, określiwszy rodzaj sukna, z jakiego szyte mogło być odzienie dla jego poddanych, osobiście sprawdzał respektowanie swych poleceń. Ponieważ zwykł był używać w kontaktach z poddanymi nieodłącznej grubej laski, spotykając podczas przechadzki osoby nieprzestrzegające tych zaleceń, przyuczał je do posłuszeństwa za pomocą mocnych ciosów tego swoistego atrybutu swej władzy.

Jego syn Fryderyk II znany ze swej benedyktyńskiej wręcz pracowitości, starał się zawsze wnikać w najdrobniejsze szczegóły działalności maszyny administracyjnej państwa, stając się w rezultacie najwyższym biurokratą swego kraju. Pozbawiając inicjatywy podległych mu urzędników, osobiście o wszystkim decydował, sprowadzając cały podległy mu aparat zarządu do roli ślepych wykonawców poleceń monarchy.

Biurokracja pruska, rekrutująca się, zwłaszcza na wyższych hierarchicznie szczeblach, spośród szlachty (tzw. junkrów), zasilona w poważnym stopniu elementem mieszczańskim, stanowiła istotny czynnik rządów obu Fryderyków. Z czasem urzędnicy w Prusach zyskali charakter znaczącej, samodzielnej grupy politycznej w państwie. W XVIII wieku narodziła się świadomość grupowa biurokracji i jej korporacyjny charakter. Cechowała ją fachowość i wysoki poziom działania. Z drugiej strony władcy traktowali swych urzędników ostro i ze sporą dozą nieufności. Wynikało to z obawy o chęć przejmowania decyzji z rąk panującego, a w rezultacie krępowało samodzielność wszystkich ogniw administracji.

Pruski stan urzędniczy, mimo swej znaczącej pozycji społecznej, nie był sownie nagradzany przez państwo. Znane było, powstałe w tym czasie, powiedzenie: „pracować dla króla Prus” (*travailler pour le roi de Prusse*), równoznaczne ze stwierdzeniem „pracować za darmo”. Urzędników, przy braku innych korzyści, zadowalać miało poczucie dobrze spełnionego obowiązku na rzecz monarchy i państwa. Pełnienie funkcji publicznych oznaczało zatem dużo pracy za małe pieniądze. Jednocześnie kształtować się zaczęły wówczas typowe dla biurokracji pruskiej cnoty urzędnicze, takie jak: wierność i poczucie odpowiedzialności, posłuszeństwo, poczucie honoru i lojalności, oszczędność w wydatkach publicznych, prostota stylu życia, a przede wszystkim pracowitość i bezinteresowność. Urzędnik pruski także w następnych stuleciach pozostał odporny na przekupstwo i kierujący się w swych działaniach racją stanu. *W żadnym niewątpliwie kraju w Europie feudalnej nie wymagano od urzędnika tak wiele, nie dawano tak mało, nie odrzucano wszelkich pozorów, tytułatur, nawyków feudalnych na rzecz wytrwałej pracy, która miała łączyć harmonijnie (o ile to jest możliwe) uporządkowany styl szarej pracy biurowej z inicjatywą, rzutkością, energią i szybkością w działaniu, orientacją w terenie, z poświęceniem dla króla i państwa, z humanitaryzmem wobec poddanych.*³

W Rosji za panowania Piotra I, wprowadzony przez tego władcę rozbudowany system wewnętrznej kontroli dał początek wielostopniowemu i rozgałęzionemu systemowi biurokracji. Machina

³ S. Salmonowicz, *Fryderyk II*, Wrocław 1985, s. 139.

urzędnicza, powołana w celu usprawnienia zarządu państwem, rozstać się poczęła w szybkim tempie do takich rozmiarów, że poczęła egzystować dla siebie samej.⁴

Przeprowadzając reformy, Piotr I usiłował usprawnić tok urzędowania, a zarazem stworzyć system zmniejszający do minimum ilość okazji sprzyjających nadużyciom. Wydany w tym celu *Regulamin generalny* z 1720 roku wprowadzał w centralnych instytucjach resortowych, tzw. kolegiach, zasadę stałego urzędowania (przez cztery dni w tygodniu, podczas gdy piąty rezerwowano na posiedzenia Senatu, w których uczestniczyli prezydenci kolegiów). Wszystkie sprawy rozstrzygane były na wspólnych posiedzeniach, w kolejności ich wpływania do urzędu, z zastrzeżeniem pierwszeństwa dla spraw wagi państwowej. Opinie na temat rozpatrywanej kwestii wypowiadali kolejno członkowie kolegium, od zajmującego najniższe stanowisko po przewodniczącego na końcu. Przesłuchiwane strony odpowiadały na pytania, stojąc, z wyjątkiem osób szczególnie godnych. Torturowanie przesłuchiwanym nie należało do rzadkości, a odbywało się na oczach członków kolegium, by *każdy, patrząc na to, ustrzegł się od grzechów lub przestępstw*.

Stosowane zabiegi nie wypeniły jednak szerzącego się łapówkarstwa oraz kumoterstwa. Rozbudowa aparatu biurokratycznego prowadziła w Rosji wręcz do wzrostu liczby tych patologii urzędniczych, zaś polityka zastraszania z jednej, a nagradzania z drugiej

⁴ Szczególną rolę odgrywał w tym procesie urząd fiskała, sprawujący nadzór nad urzędnikami wszystkich szczebli i donoszący o ich nadużyciach. Ukaz cesarski o ustanowieniu Senatu określał pozycję fiskałów następująco: *Winno się wybrać oberfiskała, człowieka mądrego i uczciwego (nie bacząc na stan, z którego pochodzi), a do jego kompetencji będzie należeć: sekretny nadzór nad wszystkimi sprawami i wywiadywanie się o niesprawiedliwych wyrokach, również nadzór skarbu itp. Kto zaś będzie postępował nieuczciwie, tego fiskał winien pozwać przed Senat (nie bacząc na zajmowaną przez oskarżonego pozycję) i tam go skarżyć. Jeśli oskarżenie potwierdzi się, to połowa nałożonej grzywny zostanie wplacona do skarbu państwa, a druga przekazana fiskałowi; gdyby wina oskarżonego nie została dowiedziona, wówczas fiskała karać nie należy, lecz zagrozić mu surową karą i konfiskatą całego jego majątku. Powinien mieć pod sobą fiskałów prowincjonalnych, do każdej sprawy po jednym, a ci pod sobą jeszcze pewną ilość podwładnych, którzy będą mieli taką samą władzę, jak oberfiskał, nie mogąc tylko – jak on – pozwać przed sąd najwyższego sędziego lub dowódcę wojska. Wyznaczenie nagrody za donosicielstwo miało zwiększyć skuteczność działania fiskałów, a fundament wewnętrznego spokoju budowano odtąd na wzajemnej podejrzliwości.*

strony – do szerzenia się plagi donosicielstwa. Za Katarzyny II procesy o łapówkarstwo i inne przestępstwa urzędnicze przybrały przerażające rozmiary. Zarówno urzędnicy centralni, jak i lokalni, uważali zajmowane stanowiska za źródło dodatkowych dochodów, często kilkakrotnie przewyższających pobierane od państwa pensje. Mimo stosowania surowych kar (konfiskaty majątku, więzienia, zesłania, a nawet przepędzenia przez różgi), liczba tych przestępstw stale rosła. Przykłady idące z góry ośmielały i zachęcały do brania łapówek urzędników na wszystkich szczeblach maszyny biurokratycznej. Nie bez wpływu na to pozostawał także istniejący dawniej system tzw. *kormienij*, w którym nie skarb państwa, lecz ludność bezpośrednio utrzymywała urzędnika. Wykształcone wówczas standardy zachowania przeniosły się z całą wyrazistością na następne stulecie.

Wspomnieć należy, że już Piotr I wprowadził w stosunku do szlachty przymus służby państwowej. Służba ta podejmowana była od najniższego stopnia już w 15 roku życia i w zasadzie pełniono ją dożywotnio. Wydana w 1722 r. tzw. *Tabela o rangach* określała hierarchię stopni w służbie cywilnej i wojskowej (były to tzw. czyny, których ustanowiono 14). Każdy, bez względu na pochodzenie, zobowiązany był do przechodzenia przez wszystkie szczeble kariery urzędniczej, bowiem: *żaden z nich takiej rangi nie otrzyma, dopóki nam i ojczyźnie nie wyświadczy stosownej usługi i za nią dopiero nie dostanie odpowiedniej rangi*. Stwarzała jednocześnie możliwość nabycia szlachectwa – osobistego lub dziedzicznego – związanego z osiągnięciem określonej rangi w służbie państwowej. W efekcie liczba nobilitacji sukcesywnie wzrastała, by w drugiej połowie XIX wieku osiągnąć liczbę nadań obejmującą (wraz z rodzinami) około 50 tysięcy osób (!). Tabela o rangach w niezmiennionej niemal postaci przetrwała do 1917 roku.

W XIX stuleciu, w związku z rozbudową biurokratycznego systemu organizacji zarządu państwa, znacznie zwiększono liczbę funkcjonariuszy administracji państwowej. O ile w I połowie XVIII wieku było ich w Rosji ok. 16500, to w połowie XIX wieku liczba ta wzrosła do 200 tys., a pod koniec stulecia wynosiła już 385 tys. (w tym 100 tys. policjantów i żandarmów). W rezultacie na 10 tys. mieszkańców Imperium przypadło kilkunastu urzędników. Była to jednak i tak liczba trzykrotnie mniejsza niż w państwach Europy Zachodniej. Rosyjski korpus urzędniczy, którego stanowisko prawne zostało ujęte w osobnej ustawie o służbie cywilnej, charakteryzowała

wielostopniowa struktura w każdym pionie administracji, hierarchiczna zależność organów niższego stopnia od wyższych i taka sama podległość służbowa, zasada mianowania na stanowiska oraz działanie według generalnych reguł postępowania w administracji. Treścią służby cywilnej była realizacja zadań państwa i jego funkcji publicznych, wykonywana przez urzędników w imieniu państwa i na jego rachunek, w granicach powierzonych im kompetencji. Urzędnicy ponosili także odpowiedzialność za swe działania: karno-sądową za przestępstwa urzędnicze, porządkową i dyscyplinarną za naruszenie obowiązków służbowych i cywilną za szkody wyrządzone przez nich podczas urzędowania. Związane to było z wprowadzeniem w 1832 roku zasady legalizmu działania całego aparatu państwowego, w myśl której organy administracji miała prowadzić działalność w ramach prawa. Ponieważ jednak prawo pochodziło (do 1906 r.) wyłącznie od monarchy, legalizm ów z natury rzeczy był bardziej konstrukcją teoretyczną, niż treścią praktyki życia publicznego w Rosji.

Nadmierne scentralizowanie aparatu biurokratycznego umożliwiało naczelnym organom resortowym ingerowanie w kompetencje władz terenowych i przejmowanie uprawnień decyzyjnych nawet w błahych sprawach, co prowadziło do znacznych opóźnień w funkcjonowaniu administracji.

Do osobistych uprawnień każdego urzędnika należało prawo do uposażenia, obejmujące, obok wynagrodzenia za świadczoną pracę, także prawo do dodatków służbowych, świadczeń emerytalnych oraz zabezpieczenia materialnego rodziny na wypadek śmierci urzędnika. Poza grupą wyższej kadry aparatu biurokratycznego, większość urzędników pobierała wynagrodzenia krzywdząco niskie, niekiedy wręcz głodowe. W rezultacie przyczyniało się to znacząco do szukania okazji pomnożenia swoich dochodów kosztem kieszeni petentów, a zatem do korupcji. W istocie łapownictwo stało się jedną z najbardziej charakterystycznych cech rosyjskiego czynownictwa. Ofiarowanie tzw. kubana urzędnikowi traktowano jako rzecz naturalną, stawki zaś ustalano według funkcjonujących powszechnie nieoficjalnych „cenników łapówkarskich”.

3. W Polsce przedrozbiorowej nie było tradycji biurokratycznych, a administracja, do drugiej połowy XVIII wieku, pozostawała w kształcie nadanym jej kilka stuleci wcześniej. Wprawdzie jeszcze w dobie Odrodzenia Jan Ostroróg, a zwłaszcza Andrzej Frycz

Modrzewski domagali się oparcia urzędów na zasadach płatności i fachowości, odejścia od dożywotności sprawowania funkcji publicznych oraz stworzenia profesjonalnej kadry urzędniczej, jednak postulaty te długo jeszcze nie uzyskały praktycznej realizacji.

Za panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego, w związku z podjętą wówczas przebudową ustrojową państwa, w tym również administracji publicznej, poczęły się pojawiać pierwsze próby budowania zawodowej warstwy urzędniczej. W tworzonych w tym czasie centralnych instytucjach wykonawczych zatrudniano osoby legitymujące się praktyką w służbie administracyjnej. Poczęto też dbać o etykę urzędników, formułując postanowienia mające zapobiegać korupcji i łapownictwu. Wyraźnie zakazano pobierania od interesantów dodatkowych opłat za załatwienie sprawy, wprowadzając równocześnie stałe pensje.⁵ Mimo to brak tradycji biurokratycznych prowadził często do obniżenia jakości podejmowanych decyzji, a nawet do absentowania się od uczestnictwa w obradach. Nawet karanie nieobecnych potrąceniem wynagrodzenia nie skutkowało, bowiem woleli oni poświęcać czas zajęciom gospodarskim w swych majątkach. W rezultacie kolegia centralne ze względu na brak kompletu nie obradowały nawet po kilka miesięcy.

Po upadku I Rzeczypospolitej, gdy z woli cesarza Napoleona I utworzono w 1807 roku – wzorowane na francuskich rozwiązaniach ustrojowych – Księstwo Warszawskie, z uwagi na braki w wykwalifikowanej kadrze administracyjnej, istotnym problemem stało się dążenie do stworzenia zawodowego polskiego korpusu urzędniczego. Rozbudowany aparat administracyjny nie tylko wymagał dużej liczby urzędników, ale przede wszystkim dobrze przygotowanych do służby publicznej, dających rękojmię profesjonalnego wykonywania powierzonych zadań. Zwłaszcza że początkowo praktyka obśadzania stanowisk w aparacie biurokratycznym Księstwa była zgoła odmienna; wykształcenie stanowiło w niej element mało istotny, bo jak dowodzono: *młodziź byle pisać umiała znajduje łatwe umieszczenie w licznych biurach i porzuca naukę.*

⁵ Miało to m. in. przyczynić się do wyeliminowania nacisków na osoby pełniące funkcje publiczne ze strony koterii magnackich i obcych dworów. Słusznie argumentowano, że *lepiej niech własna Ojczyzna płaci, bo gdyby był płacony od obcej, życzliwiej by tej sprzyjał, którą płaci.*

Podwaliny pod przysposobienie własnych kadr urzędniczych położył dekret z 29 kwietnia 1808 roku o komisjach egzaminacyjnych dla kandydatów na stanowiska urzędowe. Najwyższa Komisja Egzaminacyjna działająca przy Radzie Stanu przeprowadzała egzaminy na wyższe stanowiska w administracji. Egzaminy na niższe urzędy składano przed komisjami departamentowymi. Od 1 września 1810 roku egzaminy miały już obowiązywać przy wszystkich nominacjach. Służba w administracji stała się odpłatna, zaś organy administracyjne miały urzędować stale.

W 1811 roku powołano do życia Szkołę Nauk Administracyjnych, mającą kształcić przyszłe kadry kierownicze administracji publicznej. Ponieważ już w 1808 roku zorganizowano Szkołę Prawa w Warszawie, po przyłączeniu do niej Szkoły Nauk Administracyjnych poczęto zwać ją Szkołą Prawa i Administracji.

Oprócz przedmiotów prawnych wykładano również ekonomię, naukę administracji i statystykę, stanowiły one bowiem podstawę ówczesnego kształcenia administracyjnego, nastawionego zresztą głównie na zagadnienia praktyki administracyjnej.

Wykształcenie w zakresie kameralistyki i nauki policji można było zdobyć na Uniwersytecie Krakowskim, który po 1809 roku znalazł się w obrębie Księstwa Warszawskiego. Od 1812 roku nauczanie administracji, w ramach wykładu ekonomii politycznej, prowadził tam profesor Feliks Słotwiński. Doszło nawet, w 1814 roku, do przemianowania Wydziału Prawa w Wydział Prawa i Administracji, czego konsekwencją miała być rozbudowa przedmiotów administracyjnych i dostosowanie programu do wymogów obowiązujących w warszawskiej Szkole Prawa i Administracji. Klęska Napoleona i likwidacja Księstwa Warszawskiego stanęły temu na przeszkodzie, a jedyny ślad tych zamierzeń przetrwał w nazwie wydziału istniejącej do dnia dzisiejszego.

W Królestwie Polskim utrzymany został wymóg złożenia egzaminu przed specjalną komisją w związku z ubieganiem się o urząd publiczny. Zwolnione były z tego obowiązku jedynie osoby pozostające już w służbie publicznej (z wyjątkiem nominacji na wyższe stanowiska) oraz cudzoziemcy, będący specjalistami w określonych naukach (np. górnictwa, leśnictwa itp.). Egzaminy przeprowadzały wojewódzkie komisje egzaminacyjne (w odniesieniu do urzędników

I i II klasy) oraz Najwyższa Komisja Egzaminacyjna przy Radzie Stanu (dla klasy III). Podstawę dopuszczenia do egzaminów stanowiły świadectwa ukończenia określonych szkół. Oprócz przedmiotów specjalistycznych, wymagane były także wiadomości z zakresu administracji krajowej i policji.

Na urzędnikach spoczywał ściśle egzekwowany obowiązek przestrzegania i wykonywania poleceń władz zwierzchnich, wynikający z zasady hierarchicznego podporządkowania, przy stosunkowo ograniczonych możliwościach samodzielnego działania.

Kuźnią przyszłych kadr administracyjnych był Wydział Prawa i Administracji – jeden z pięciu wydziałów erygowanego w 1816 roku Królewskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Powstał on z przekształcenia Szkoły Prawa i Administracji Księstwa Warszawskiego. Nauczanie w zakresie administracji miało charakter zawodowy i praktyczny, mniejszy nacisk kładziono na czystą teorię. Wykładano „ustawodawstwo policyjne” i zasady Konstytucji.⁶ Wyodrębniono w programie kształcenia nauki administracyjne, ekonomię polityczną i naukę policji.

Kłęski powstań narodowych, zwłaszcza styczniowego, spowodowały nasilenie się procesów rusyfikacyjnych w Królestwie Polskim. W zamierzeniach władz carskich przekształceniom ustrojowym w administracji Królestwa miała towarzyszyć równoczesna wymiana całej miejscowej kadry urzędniczej. Polaków, zajmujących wcześniej większość stanowisk w zarządzie cywilnym, planowano zastąpić lojalnymi wobec rządu Rosjanami, sprowadzanymi do służby w Królestwie z wewnętrznych guberni Cesarstwa. W rezultacie władze carskie doprowadziły do całkowitej likwidacji odrębnego dotąd korpusu urzędników cywilnych Królestwa Polskiego. Nowa biurokracja działała już w oparciu o przepisy ustawy o służbie cywilnej w Cesarstwie Rosyjskim. Ze względów politycznych najwcześniej odsunięto Polaków od sprawowania naczelnych stanowisk w administracji, zastrzegając je wyłącznie dla Rosjan. Na niższych stanowiskach kierowniczych Polacy byli zatrudniani jeszcze do końca

⁶ Dominik Krysiński, wykładający jeszcze w czasach Księstwa, postulował także wykład z ustawodawstwa administracyjnego różnych krajów, w szczególności angielskiego i pruskiego.

XIX wieku, choć z biegiem lat w coraz mniejszej liczbie.⁷ W najmniejszym stopniu działaniami rusyfikacyjnymi objęto jedynie pozostałe stanowiska urzędnicze: referentów, buchalterów itp., gdzie Polacy stanowili ponad połowę obsady. Byli oni jednak poddawani stałej dyskryminacji, gorzej od Rosjan opłacani, rzadziej nagradzani i awansowani. Ich obecność w urzędach nie miała w rezultacie wpływu na sposób funkcjonowania administracji w pełni zrusyfikowanej w okresie popowstaniowym.

W związku z odzyskaniem niepodległości w 1918 roku powrócił problem konieczności stworzenia własnych kadr administracyjnych, które zastąpiłyby dotychczasowe struktury personalne państw zaborczych, opierające swój aparat administracyjny na ziemiach polskich na własnych urzędnikach. Było to tym trudniejsze, że – jak wspomniano wyżej – w zaborze rosyjskim rusyfikacja administracji publicznej przeprowadzana była niezwykle konsekwentnie i skutecznie. Niemniej skutecznie proces niedopuszczania Polaków do funkcji publicznych przebiegał w zaborze pruskim. Inna sytuacja występowała na terenie zaboru austriackiego, gdzie w warunkach autonomii Galicji możliwe było obsadzanie stanowisk w administracji przez Polaków. Jedynie tutaj możliwe było także wykształcenie odpowiedniej ilości prawników (uniwersytety w Krakowie i Lwowie). Nic też dziwnego, że Galicja stała się w pierwszych latach niepodległości głównym źródłem pozyskiwania kadr urzędniczych na potrzeby odrodzonego państwa. Największa ilość kadry administracyjnej wszystkich szczebli w pierwszych latach niepodległości pochodziła właśnie z b. zaboru austriackiego. Wiele stanowisk powierzono jednak osobom niewykwalifikowanym – bez odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia. Toteż podjęto niezwłocznie rozległe działania w kierunku kształcenia nowych kadr służby cywilnej oraz przygotowania regulacji prawnych z tego zakresu.

⁷ Byli wśród nich, niestety, i tacy, którzy – jak oceniał to wnikliwy obserwator życia politycznego w Królestwie, Antoni Zaleski – *w gorliwości urzędniczej samych Rosjan przejdą, i to już nie z tchórzostwa lub obawy, nie z obowiązku i w nadziei zapewnienia sobie spokojnego kawałka chleba i miejsca, lecz przez miłość dla sztuki, przez jakąś dziwną organizację mózgową, która z nich wytworzy najwstrętniejszy typ, jaki na warszawskim bruku spotkać ci się zdarzy: urzędnika zniszczonego, „plus russe que le tsar”.*

Sytuację prawną funkcjonariuszy służby publicznej uregulowano jednolicie w przepisach **ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 roku** (pragmatyka służbowa). Jej przepisom podlegali wszyscy funkcjonariusze państwowi, z wyjątkiem sędziów i prokuratorów, nauczycieli, profesorów szkół akademickich, pracowników przedsiębiorstw i monopoli państwowych.

Funkcjonariusze państwowi dzielili się na urzędników i niższych funkcjonariuszy. Ustawa regulowała sposób powoływania na stanowisko (i zwalniania), tryb awansu, uprawnienia urlopowe, sprawy uposażenia, obowiązki, zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej. Stosunek służbowy powstawał na podstawie mianowania (jednostronnego aktu administracyjnego), a tylko wyjątkowo na podstawie umowy o pracę (pracownicy kontraktowi). Nominacja mogła być stała lub na czas określony. Mianowanie na stałe dawało stabilizację stosunku służbowego. Rozwiązanie stosunku służbowego następowało w drodze zwolnienia ze służby państwowej. Urzędnika mianowanego na stałe można było zwolnić tylko na mocy orzeczenia komisji dyscyplinarnej lub po przeniesieniu go w tzw. stan nieczynny (trwający co najmniej sześć miesięcy).

Wszelkie działania podejmowane w ramach służby służyć miały interesom publicznym i dobru służby. W stosunkach służbowych obowiązywała zależność administracyjna i dyscyplina. Urzędnik mógł być przeniesiony na równoważne stanowisko w innym mieście.

Funkcjonariusze administracji korzystali z szeregu przywilejów większych niż zwykli pracownicy, m.in. w dziedzinie uprawnień emerytalnych, bezpłatnej opieki lekarskiej, dofinansowania na kształcenie dzieci, korzystali ze zniżek na przejazdy koleją. Uposażenia pracowników państwowych były jednak z reguły niższe niż na analogicznych stanowiskach w innych instytucjach (np. w przedsiębiorstwach państwowych i prywatnych).

Problem bardzo istotny dla sprawnego funkcjonowania administracji stanowią odpowiednie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie kadry urzędniczej. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości odczuwano dotkliwie ich brak. W 1923 roku w administracji państwowej zatrudniano ok. 120.000 osób, spośród których zaledwie 15.000 tysięcy miało wyższe wykształcenie. Tylko ok. 15% urzędników pracowało poprzednio w administracji państw zabor-

czych. W następnych latach korpus urzędniczy zasilany był przez absolwentów polskich uczelni, co zaczęło wpływać na sposób działania administracji, zwłaszcza niższego szczebla. Proces budowania w pełni profesjonalnej, polskiej kadry urzędniczej przerwał wybuch II wojny światowej.

Literatura do artykułu „Z dziejów kształtowania się korpusu służby cywilnej”

Ajnenkiel A., *Science administrative et droit administratif dans les grandes écoles polonaises 1795-1830/31* [w:] *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime*, wyd. E. V. Heyen, Jus Commune – Sonderhefte, Bd 21, Frankfurt a.M. 1984.

Deutsche Verwaltungsgeschichte (wyd. K. Jeserich, H. Pohl, G.C. v. Unruh), Bd I: *Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches*, Stuttgart 1983.

Die Habsburgermonarchie 1848-1918, t. II: *Verwaltung und Rechtswesen*, ed. A. Wandruszka und P. Urbanitsch, Wien 1975.

Dutkova R., *Uniwersytet Jagielloński w czasach Księstwa Warszawskiego. Szkoła Główna Krakowska w latach 1809-1814*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965.

Godechot J., *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1968.

Grodziski S., *Franciszek Józef I*, Ossolineum, Wrocław 1978.

Grodziski S., *Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji 1772-1848*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971.

Izdebski H., *Historia administracji – nowe trzecie wydanie*. Warszawa 1996.

Izdebski H., *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo”, 1975, z. 5.

Izdebski H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.

Les influences du „modele” napoléonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays, ed. B. Wunder, Brussels 1995.

Leśnodorski B., *Administracja w państwie burżuazyjnym*. Czynniki rozwoju, „Państwo i Prawo” 1971, z. 3-4.

Leśnodorski B. i in., *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1963.

Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.

Rostocki W., *Korpus w gęsie pióro uzbrojony. Urzędnicy warszawscy, ich życie i praca w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1831 r.*, Warszawa 1972.

- Salmonowicz S., *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987.
- Salmonowicz S., *Fryderyk II*, Ossolineum, Wrocław 1985.
- Serczyk W. A., *Piotr I Wielki*, Ossolineum, Wrocław 1973.
- Serczyk W. A., *Katarzyna II*, Ossolineum, Wrocław 1989.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
- Smyk G., *Korpus urzędników cywilnych w gubernialnych organach administracji ogólnej Królestwa Polskiego w latach 1867-1915*, Lublin 1998 (maszynopis pracy doktorskiej).
- Stolleis M., *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. I: *Reichspublizistik und Polizeywissenschaft*; t. II: *Staatslehre und Verwaltungswissenschaft*, München 1988-1992.
- Verwaltungsgeschichte Ostdeutschlands 1815-1945. Organisation – Aufgaben – Leistungen der Verwaltung*, Herausgegeben von G. Heinrich, F. W. Henning, K.G.A. Jeserich, Stuttgart 1993.

Nota bibliograficzna

CZĘŚĆ I. IDEE

1. *O policji w ustawodawstwie i literaturze Polski przedrozbiorowej* – ogłoszone w niemieckiej wersji językowej jako: *Policey im frühneuzeitlichen Polen: Gesetzgebung und Literatur*

Pierwodruk:

Policey im Europa der Frühen Neuzeit, Hrsg. v. M. Stolleis, Ius Commune – Sonderhefte: Studien zur Europäischen Rechtsgeschichte 83, Frankfurt a/Main 1996, s. 407-419.

2. *U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku*

Pierwodruk:

„Krakowskie Studia Prawnicze”, R. XX –1987, s.159-173.

3. *Karola Boromeusza Hoffmana rzecz o sądownictwie administracyjnym*

Pierwodruk:

Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej. Studia historyczne o prawie dedykowane Prof. Stanisławowi Grodzickiemu w pięćdziesiątą rocznicą pracy naukowej, pod redakcją Jerzego Malca i Wacława Uruszczaka, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 413-418.

4. *Ferdynanda Kojśiewicza „Programma Nauk Administracyjnych w Uniwersytecie Jagiellońskim wykładanych”*

Pierwodruk:

Historia integra. Księga pamiątkowa ofiarowana Prof. Stanisławowi Salmonowiczowi w siedemdziesięciolecie urodzin, Toruń 2001, s. 403-410.

5. *Z problematyki kształtowania się nowoczesnych nauk prawnoadministracyjnych*

Pierwodruk:

Rozważania o nauce i dogmatyce prawa. Materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez Wydział Administracji Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, pod redakcją prof. dr hab. Jerzego Malca, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2002, s. 7-25.

CZĘŚĆ II. INSTYTUCJE

1. *Z badań nad urzędem marszałkowskim koronnym w Rzeczypospolitej szlacheckiej*

Pierwodruk:

Studia z historii ustroju i prawa. Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Walachowiczowi, pod redakcją Henryka Olszewskiego. „Prace Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu”, t. VII, Poznań 2002, s. 215-222.

2. *Z dziejów prawa wyznaniowego w Polsce. Sprawa dysydencka w świetle aktów prawnych z lat 1768-1775*

Pierwodruk:

Władze państwowe a związki wyznaniowe w Polsce w XVI-XX wieku, „Studia historyczne”. Warszawa 1986, s. 131-146.

3. *Narodziny polskiego prawa administracyjnego*

Pierwodruk:

Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego MLII, Prace Prawnicze – zeszyt 141, Kraków 1992, s. 71-81.

4. *Wpływy napoleońskie w strukturze administracji ziem polskich w pierwszej połowie XIX wieku* – ogłoszone we francuskiej wersji językowej jako: *Des influences du modele napoléonien sur l'organisation administrative de Pologne dans la 1-ère moitié, du XIX-ème siècle*

Pierwodruk:

Les influences du „modèle” napoléonien d'administration sur l'organisation administrative des autres pays. „Cahier d'Histoire de l'Administration no 4”, Sous la direction de Bernd Wunder – Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles 1995, s. 223-240.

5. *Pierwsze regulacje prawne z zakresu ochrony przyrody na ziemiach polskich*

Pierwodruk:

„Państwo i Społeczeństwo”, Półrocznik Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza Modrzewskiego, Rok I, Nr 1 (2001), Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2001, s. 141-147.

6. *Z dziejów kształtowania się korpusu służby cywilnej*

Pierwodruk:

Administracja, zarządzanie i handel zagraniczny w warunkach integracji. Międzynarodowa konferencja naukowa Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego: Sekcja A – „Administracja” Zakopane 2-4 czerwca 2002 r., Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2002, s. 176-193.

Indeks nazwisk *

- A**
Adamiecki Karol 71
Ajnenkiel A. 65, 150
Aleksander I 46, 113
Andrzejewski Iwan 63
Askenazy Sz. 89, 96
August III 89
- B**
Babicz J. 127, 129
Bagniewski Adam 50
Bajkowski A. 72
Baliński A. 72
Balzer O. 85
Bandtkie J. W. 85
Baranowski I. T. 42
Baranowski J. 85
Bardach J. 35, 79, 89, 114
Bartynowski Piotr 50, 54
Batory Stefan 85
Becher Johan Joachim 13, 14
Berlia G. 59
Bielińscy 87
Bieliński Franciszek 82, 85, 87
Bieliński J. 65
Bieliński Kazimierz
Ludwik 87
Bieniarzówna J. 14
Bigo Tadeusz 70
Błaś A. 59-60, 71, 75
Bolesław Chrobry 127
Bonnin Charles-Jean 58
Borkowski J. 100
Brunicki Julian 131
Brzeziński Wacław 74
Buzek Józef 67
- C**
Chaptal Jean-Antoine 57-58
Chłapowski K. 86
Chrobry Bolesław 127
Chwałkowski Mikołaj 84
Ciara S. 86
Cormenin Louis-Marie 58
Czapliński Władysław 83
Czacki T. 50
Czołhański Piotr 64
- D**
Dareste François-Rodolphe 58
Dawidowicz W. 75
Delamare Nicolas 16, 26-27
Dogiel Maciej 93
Duguit Léon 59
Dunajewski Julian 51, 56
Durand Ch. 117
Dutkowa R. 50, 150
- E**
Escoube P. 58
Estreicher S. 11
Evler E. 23
- F**
Fayol Henri 59, 74
Feldman W. 131
Ferens B. 129
Feuerbach Paul Johann
Anzelm von 45
Filipek J. 70
Finkel L. 49
Fleiner F. 99
Franciszek II 139
Fredro Andrzej Maksymilian 13-14
Fryderyk II 33, 96, 140

* kursywą wyróżniono nazwiska autorów cytowanych prac

Fryderyk Wilhelm I 137, 140
Fuchs Franciszek 85

Garlicki L. 62

Gąsiorowski A. 80
Gérando Joseph-Marie de 58
Gierowski J. A. 83
Gliszczyński Antoni 64
Gneist Rudolf 61- 63
Godechot J. 150
Goryszewski H. 118
Gostkowski Wojciech 13
Gournay de Vincent 135
Góralski Z. 12, 86
Górski A. 131
Grabski S. 91
Grimm Jacob Ludwig Karl 23
Grimm Wilhelm 23
Grochulska B. 65
Grodziski S. 11, 150, 153
Gromadzka-Grzegorzewska M.
58-62, 65, 67, 99
Grzymała-Pokrzywnicki Jerzy 71
Gumplowicz Ludwik 61

Habsburgowie 135, 138

Harl Johann Paul 50, 64
Hartknoch Krzysztof 84
Hauriou Maurice 59
Hentschel V. 49
Heyen Erk Volkmar 65
Heylman August 47, 48
Hilarowicz Tadeusz 71
Hoffman Karol Boromeusz
Aleksander 41- 43,
Hoffmanowa z Tańskich
Klementyna 43
Horalek Wincenty 32

Hoszowski K. 50
Hoszowski Mikołaj 50, 52

Iserzon Emanuel 74

Izdebski H. 24, 26, 29, 41- 42,
58- 62, 67, 69-71, 75, 100,
102-103, 113, 116-118, 125,
150

Jabłonowska Anna 35

Jacob Ludwig Heinrich 64
Jagiello Władysław 127
Jankowska J. 79-80
Janota Edward 128
Jaroszyński Maurycy Zdzisław
70, 72, 74
Jastrow Ignaz 61
Jaworski Władysław Leopold
69, 71
Jeziński Jacek 33
Jonak Eberhard 56
Józef II 138-139
Justi von Johann Heinrich 15,
24- 26, 29, 31-33, 35, 38, 50

Kaczmarczyk Z. 19, 35, 89

Kallas M. 120-123, 125
Kasperek Franciszek Ksawery 50,
66-67
Kasperek J. R. 130
Kasznicza Stanisław
(ps. A. Łużycki) 72-73
Katarzyna II 30, 92, 95-96, 143
Kaufmann E. 23
Kazikowski S. 84
Kazimierz Wielki 79
Kempski Adam 82
Kleczyński Józef 67

- Klonowiecki Wit 71
Knosala E. 60
 Kojasiewicz Ferdynand 49-56
 Kołłątaj Hugo 31-33, 50
 Komierowscy 81-82
 Komierowski Józef 82
 Konarski Stanisław 29
 Konopczyński Władysław 29, 91, 96
 Kopernik Mikołaj 68, 128
 Kossakowski Józef 15, 33-34, 109
 Koźuchowski Franciszek 92
 Krafft A. 49
 Kromer Marcin 83-84
 Krysiński Dominik 65, 147
 Kudler Józef 53
 Kudlicki Stanisław 50
Kulczyńska W. 134
Kulesza M. 58, 70
 Kumaniecki Kazimierz
 Władysław 68-69
 Kunatt Stanisław 65
 Kuplewaskij Nikołaj 63
 Kutrzeba S. 12, 79, 93
- Lacharriére R. de* 59
 Laferrière Edouard 59
Langrod G. 27
Langrod J. S. 59, 69,
 71-73, 102
Legendre P. 27, 58
 Lelewel Joachim 43, 85
Lengnich G. 84
Leńkowa A. 128-131
Leoński Z. 75
 Leszczyński Stanisław 14, 29, 31
 Leszków Wasilij 63
Leśnodorski B. 19, 28,
 35, 65, 89, 107, 150
- Lipiński E.* 14
Lityński A. 134
 Longchamps Franciszek 24, 59-62,
 69, 72-74
Loret M. 96
 Lubomirscy 87
 Lubomirski Hieronim 87
 Lubomirski Jerzy 82, 87
 Lubomirski Józef 87
 Lubomirski Stanisław 81-82, 87
- Ładowski R.* 15
 Łopaciński Józef 64
Lubieńska C. 89
- M**acarel Louis-Antoine 58
 Maier Hans 23-26, 49
Malec D. 7, 41, 57, 134, 150
Malec J. 7, 11, 15, 37, 41, 57,
 108-109, 115, 123, 126,
 134-135, 150, 153
Marchwiński M. 84
 Maria Teresa 139
Markiewicz M. 86
 Matakiewicz Antoni 50
Matan A. 60
 Mayer Otto 62
Michalski J. 87, 90-91
 Michałowski Szcześny 36
Mikołajczyk M. 134
 Mniszchowie 87
 Mniszech Jerzy 82
 Mniszech Józef 82
 Mniszech Michał 81
 Mniszech Wandalin Józef 85
 Modrzewski Andrzej Frycz 8, 13,
 145, 153-155

- Mohl Robert von 60
 Moszyński Fryderyk 82
Müller M. G. 14
- N**apoleon Bonaparte I 41, 57, 113, 117,
 125, 145
 Nax Ferdynand 15, 35, 91
Nowak J. J. 127, 128
- O**berfeld *H.* 132
Ochendowski E. 66, 68-69, 72, 75
 Ochimowski Feliks 68
 Oczapowski Józef Bohdan 15, 25-27
 Okolski Antoni 66
 Olszewski Henryk 154
 Opalińscy 87
 Opaliński Jędrzej 87
 Opaliński Krzysztof 13
 Opaliński Łukasz 87
 Orzechowski Stanisław 12-13
 Ossowski Michał 34
 Ostroń Jan 13, 144
Ostrowski T. 50
- P**anejko Jerzy 69-70
Patkiewski M. 49-51, 54-56, 66, 69
Pawlikowski J. 109
Pawlikowski J. G. 134
 Perzanowska Huguette 85
 Piotr I 141-143
 Plater Kazimierz 36
 Plath Jan 50
 Plichta Jan 64
 Połubiński Aleksander Hilary 12
 Poniatowski Józef 42
 Poniatowski Stanisław 14
 Poniatowski Stanisław August
 28, 92, 104, 145
- Popławski Antoni 14, 36
 Potoccy 81
 Przyjemscy 87
 Przyjemski Stanisław 87
 Puszet de Puget Józef 36
- R**adwański *Z.* 95, 98
Rafacz J. 12, 85
 Rembowski Aleksander 67
 Replin Nikołaj 92
Rostocki W. 114-115, 124, 150
 Rostworowski Michał 117
 Roźdiestwiński Nikołaj 63
Rybicki Z. 65
 Rzewuski Seweryn 92
 Rzewuski Wacław 92
- S**almonowicz *S.* 141, 151, 153
 Sarvey Otto von 62
Savoie J. 59
 Schlözer August Ludwig von
 50, 64
 Schön Jan 50
 Segall *J.* 23
Senkowska-Gluck M. 114
Serczyk W. A. 151
Serejski M. H. 42
 Sieniawscy 87
 Sieniawski Prokop 87
 Siła-Nowicki Maksymilian
 128, 130
 Skarbek Fryderyk 50-51, 65
Skowron R. 80
 Skrzetuski Wincenty 15, 17,
 50, 84
 Slotwiński Feliks 54, 146
Śluzewski J. 75
Smoleński W. 90, 92, 97

Smyk G. 151
Sobociński Władysław 15, 65, 113-118,
120, 122, 124, 151, 153
Sołtyk Kajetan 92
Sołtykowiec Józef 15
Sonnenfels von Joseph 15, 24-26,
32, 38, 50
Soświński Wawrzyniec 50
Sozański A. 93
Stackelberg Otto Magnus 95
Starościak Jerzy 27-28, 30, 38, 74-75,
100, 104, 110
Starzyński S. 49
Stein Lorentz von 60-61, 63
Sternegg Teodor Inama 61
Stier-Somlo Fritz 61
Stolleis M. 60, 151
Strażnicki Józef 50
Stroynowski Hieronim 36, 50
Sucheni-Grabowska A. 86
Suchocki W. 85
Surowiecki Wawrzyniec 64
Szafer Władysław 128-131, 134
Szaniawski Franciszek, Ksawery 64
Szczerbiczy Paweł 84
Szcząska Z. 109
Szpor Wincenty 50, 54-56
Szumski Tomasz 64

T
Tarasow Iwan 63
This Aleksander 48
Trębicki A. 84
Turowski K. J. 14
Tyszkowski W. 85

U
Uruszczak W. 134-135, 153

V
Vaughan Langrod M. 31
Vidal R. 59

W
Wachholz Szczęsny 51, 69
Walachowicz Jerzy 154
Wasilczyk Aleksander 63
Wasiutyński Bohdan 69
Wąsicki J. 121
Węgrzecki Stanisław 64, 123
Wielhorski Michał 15
Wierzbowski M. 67
Witkowski W. 42, 46, 109, 119
Wojakowski J. 18
Wolff Christian 15
Wolski Mikołaj 87
Wołoch J. 75
Wrede M. 85
Wybicki Józef 15, 91
Wyrwa T. 119
Wyrzykowski M. 62

Z
Zacharko L. 60
Zahorski A. 17, 23, 26, 28, 32
Zakrzewski Wincenty 85
Zaleski Antoni 148
Zaluski Andrzej Stanisław 14
Zaluski Józef 50
Zaluski Józef, Jędrzej 92
Zawacki Teodor 84
Zejszner Ludwik 128
Zielińska T. 86
Zielińska Z. 14
Zimmermann Marian 71-72, 74,
99, 102-103
Zygmunt August 82
Zygmunt III 127

