

# Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

## tom I

Paweł Cichoń  
(Uniwersytet Jagielloński)

### **Kwalifikacje zawodowe urzędników jako podstawa kształtowania się systemu biurokratycznego w Księstwie Warszawskim**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie działań, podjętych w okresie Księstwa Warszawskiego, służących stworzeniu biurokratycznego systemu administracji, opartego na wykwalifikowanej kadrze urzędniczej zatrudnianej za wynagrodzeniem. W związku z tym pisząc o biurokratyzmie będę koncentrował się głównie na jego aspekcie podmiotowym odnoszącym się do zawodowego personelu administracji. Odpowiedni poziom wykształcenia, fachowość urzędników jak również specjalizacja w załatwianiu poszczególnych kategorii spraw gwarantowała powstanie biurokracji w szerokim, ale i pozytywnym tego słowa znaczeniu, oznaczającym:

hierarchiczną, regulowaną przepisami organizację, opartą na określonym w kontrakcie stosunku bezpośredniej zależności służbowej między zwierzchnikiem i podwładnym, której personel przyjmuje stałe wynagrodzenie pieniężne<sup>1</sup>.

U schyłku Rzeczypospolitej szlacheckiej zapoczątkowany został proces przeobrażenia istniejącej administracji w kierunku jej unowocześnienia zgodnie z ówczesnymi trendami europejskimi m.in. zasadą kolegialności jak również kreowaniem profesjonalnego korpusu urzędniczego<sup>2</sup>. Jednakże upadek państwa polskiego unie-

---

<sup>1</sup> *Nowa Encyklopedia Powszechna*, wyd. PWN, t. 1, s. 692.

<sup>2</sup> Powołując Radę Nieustającą w 1775 r. przyjęto zasadę, że objęcie stanowisk konsyliarzy, czyli członków tej Rady, uzależnione było od posiadania pewnej praktyki w administracji lub służbie państwowej. Zaczęto również dbać o etykę urzędników poprzez wprowadzenie regulacji prawnych mających zapobiegać korupcji i łapówkarstwu. Wyraźnie zakazano też pobierania dodatkowych opłat za załatwianie sprawy. Innym elementem świadczącym o próbie stworzenia nowoczesnej kadry urzędniczej było wprowadzenie stałych pensji dla członków Rady Nieustającej, J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 67; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 73, 74.

możliwił tym przedsięwzięciom wywarcie znaczącego oraz trwałego wpływu, i tym samym stworzenie biurokratycznego systemu administracji. W związku z tym trafnie podnosi się w literaturze, że cechą charakterystyczną XVIII wiecznego polskiego modelu administracji był nieurzędniczy charakter organów administracji, wynikający przede wszystkim z braku tradycji biurokratycznych.

Warto też dodać, że w tym czasie w ogóle nie próbowano stworzyć formalnych, czy też organizacyjnych rozwiązań, służących podwyższaniu profesjonalizmu wśród personelu administracyjnego i stworzenie nowożytnej kadry urzędniczej. W dalszym ciągu jedynym sposobem zdobycia niezbędnych kwalifikacji była praktyka w organach administracji.

Dopiero utworzenie Księstwa Warszawskiego z jego rozbudowaną egzekutywą wymusiło powstanie biurokratycznego systemu administracji publicznej. Napoleon przeprowadzając we Francji liczne reformy, wykreował także sprawną i profesjonalną maszynę biurokratyczną. Powołując do istnienia Księstwo Warszawskie, Bonaparte nadał mu konstytucję i recypował na ziemie polskie wiele francuskich rozwiązań administracyjnych. Co prawda zdobycze rewolucji francuskiej zostały uszczuplone na rzecz interesów burżuazji, to jednak wprowadzały one w Księstwie gruntowne zmiany, a nowa rzeczywistość społeczno-polityczna zmuszała do reform oraz poszukiwania rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby sprawne i profesjonalne zarządzanie krajem. W związku z tym zaistniała konieczność stworzenia w Księstwie Warszawskim systemu biurokratycznego złożonego z odpowiedniej liczby urzędników, dobrze przygotowanych merytorycznie do pełnienia funkcji publicznych.

Znaczna część urzędników Księstwa Warszawskiego, szczególnie na kierowniczych stanowiskach, posiadała doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego. Ale jak już wcześniej wspomniano, funkcjonująca wtedy administracja dopiero zaczynała nabierać nowoczesnych biurokratycznych kształtów. Doświadczenie zdobyte w tym czasie dawało pewne przygotowanie do sprawowania funkcji administracyjnych. Niemniej jednak wielu urzędników przeceniało swoje umiejętności. Znany pamiętnikarz, późniejszy minister skarbu w czasach powstania listopadowego, Leon Dembowski, tak scharakteryzował grupę dawnych urzędników Rzeczypospolitej przedrozbiorowej, którzy weszli do służby Księstwa Warszawskiego:

Z epoki Sejmu Czteroletniego lub insurekcji kościuszkowskiej siaką taką praktykę wyniósłszy dla pomocników swoich stali się formalnymi profesorami. Bieglejsi z nich i do pióra sposobni poczęli drukiem ogłaszać [pisma publicystyczne – PC]<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> L. Dembowski, *Moje wspomnienia*, t. 1, Petersburg 1902, s. 328.

Również Wincenty Turski, krytycznie oceniając mentalność ówczesnych urzędników, stwierdził:

zachwyć nieco wiadomości, bądź tyczących się skarbu, polityki lub wojskowości, mniemają się być zdolnymi do administracyjnych urzędów.

Dodał też, że „wielu nawet bez oczekiwania na swoją nominację, mniema się już być wybornymi urzędnikami”<sup>4</sup>. Warto też powołać się na opinię ówczesnego ministra sprawiedliwości Feliksa Łubieńskiego, który skonstatował, że:

nie trzeba niczego więcej jak oświeconych i gorliwych urzędników, którzy byliby nadzorowani, karani lub nagradzani przez suwerena. Źródło zła nie tkwi więc w narodzie, ale w braku urzędników<sup>5</sup>.

Z powyższych wypowiedzi wynika, iż dotychczasowych polskich urzędników cechowała niesubordynacja, brak niezbędnego doświadczenia oraz kwalifikacji zawodowych, w rezultacie istniejący korpus urzędniczy nie spełniał oczekiwań, ani nie rokował nadziei na fachowe zarządzanie krajem. Dlatego też władze Księstwa zmuszone były do pozostawienia na niższych stanowiskach w administracji byłych urzędników pruskich, pod warunkiem lojalności i opanowania przynajmniej w stopniu dostatecznym języka polskiego. W związku z tym w urzędowaniu zezwalano początkowo, np. w Toruniu w 1808 r. na równoległe stosowanie języka niemieckiego wobec osób tej narodowości, nie znających języka polskiego<sup>6</sup>. Traktowano to jednak tylko jako chwilowe odstępstwo od konstytucyjnych zasad – polskości wszystkich aktów urzędowych oraz sprawowania urzędów tylko przez obywateli Księstwa<sup>7</sup>.

W takiej sytuacji, chcąc sprostać nowej rzeczywistości administracyjnej, rząd zmuszony był wypracować właściwe mechanizmy rekrutacyjne oraz szkoleniowe mające na celu wykreowanie zawodowego stanu urzędniczego, który dodatkowo miałby narodowy charakter. Inaczej mówiąc, zaszła konieczność podjęcia działań zmierzających do stworzenia profesjonalnego aparatu biurokratycznego. Działania te przebiegały w dwóch kierunkach.

---

<sup>4</sup> W. Turski, *Wyjątek z kodeksu administracyjnego, który pan Fleurigeon szef biura ministra spraw wewnętrznych wydał w Paryżu r. 1806 przekładania Wincentego Turskiego*, Kraków 1810, s. 3. W podobny sposób wypowiedział się poseł J. Godlewski, który stwierdził, że w urzędach zatrudniono wówczas, *wszystkich prawie pisać z ujmą subiektywów innym pożyteczniejszym dla kraju przedmiotom, dla których już ludzi nie stało*, J. Godlewski, *Głosy posła maryjampolskiego na sejmie roku 1811 w Warszawie miane*, Warszawa 1814, s. 71.

<sup>5</sup> T. Mencil, *Feliks Łubieński, minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego (1758-1848)*, Warszawa 1952, s. 192.

<sup>6</sup> W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1970, s. 127.

<sup>7</sup> Zasady te wyrażał art. 83 i 84 Konstytucji (Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego (cyt. dalej DPKW), t. I). Zasady traktowania poszczególnych osób jako obywateli określał dekret z dnia 19 grudnia 1807 r. – DPKW, t. I, s. 3-6.

Po pierwsze, powołane zostały państwowe komisje egzaminacyjne dla kandydatów na stanowiska urzędnicze. Nie była to koncepcja rodzima, gdyż już wcześniej komisje egzaminacyjne działały w Austrii i Prusach<sup>8</sup>. W Prusach nie dopuszczano do służby kameralnej osób niemających odpowiednich wiadomości. Wiedzę kandydatów sprawdzała specjalna komisja egzaminacyjna. Na ziemiach polskich zaboru austriackiego urzędnicy nieposiadający pełnych kwalifikacji winni byli składać egzaminy. Zdawano je „z nauk właściwy związek z powołaniem mających”<sup>9</sup>. Tak więc, powołując w Księstwie Warszawskim specjalne komisje egzaminacyjne dla kandydatów na stanowiska urzędnicze stwarzano fachowy system rekrutacji do służby publicznej.

Po drugie, wprowadzono zorganizowane formy szkolenia umożliwiające zdobycie wiedzy w zakresie niezbędnym do piastowania stanowisk publicznych w rozbudowanej administracji rządowej.

Podejmując działania w tych dwóch kierunkach w sposób metodyczny przystąpiono do tworzenia zawodowego aparatu biurokratycznego w Księstwie Warszawskim.

Aktem prawnym, powołującym komisje egzaminacyjne dla kandydatów na stanowiska urzędnicze w administracji, był dekret z 29 kwietnia 1808 r.<sup>10</sup>. W ten sposób stworzono pierwszy w dziejach polskiej administracji system weryfikacji kwalifikacji kandydatów na stanowiska urzędnicze mający postać komisji egzaminacyjnych. Zdaniem B. Grochulskiej w ten sposób „po raz pierwszy fachowość urzędnika postawiono na pierwszym planie”<sup>11</sup>.

W preambule dekretu zwrócono uwagę, iż już nie tylko

uczciwy sposób myślenia, gorliwość w pełnieniu obowiązków, ale nadto prawdziwie gruntowna nauka odpowiadająca powołaniu oraz doświadczenie i wprawność do użytecznego sprawowania urzędów są potrzebni<sup>12</sup>.

Dlatego też, począwszy od dnia ogłoszenia dekretu obowiązywać miała zasada pierwszeństwa w obejmowaniu stanowisk cywilnych, administracyjnych, skar-

---

<sup>8</sup> A. Winiarz, *Organizacja i działalność komisji egzaminacyjnych w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim (1807-1831)*, „Przegląd Historyczno-Oświatowy” 1986, nr 4 (wyd. 1987), s. 446-459.

<sup>9</sup> M. Krzymkowski, *Status prawny urzędników Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2004, s. 39.

<sup>10</sup> DPKW, t. I, s. 70-76; *Historia państwa i prawa Polski*, red. J. Bardach, Warszawa 1981, t. III, s. 99-100; H. Eile, *Pracownicy miejscy w dawnej Warszawie*, Warszawa 1939, s. 87-90; B. Leśnodorski, *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 1963, s. 19; W. Rostocki, *Korpus w gęsie pióro uzbrojony. Urzędnicy warszawscy, ich życie i praca w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do 1831 r.*, Warszawa 1972, s. 22; tenże, *Rodowód i pozycja społeczna urzędników administracji państwowej i miejskiej w Warszawie (1807-1830)*, [w] *Warszawa XIX wieku 1795-1918*, z. 3, s. 120; J. Malec, D. Malec, dz. cyt., s. 94; W. Witkowski, dz. cyt., s. 109.

<sup>11</sup> B. Grochulska, *Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1991, s.109.

<sup>12</sup> DPKW, t. I, s.70.

bowych jak i policyjnych przez osoby, które pozytywnie przeszły postępowanie rekrutacyjne.

Artykuł trzeci dekretu określał zarazem krąg osób, które nie podlegały tym rygorom. Byli to

wszyscy dawni Polscy urzędnicy, równie ci wszyscy, których przed ogłoszeniem tejże ustawy, na urzędy już do konstytucyjnej organizacji należące, mianowaliśmy<sup>13</sup>.

Wspomniany dekret powoływał do życia dwustopniowy system komisji egzaminacyjnych: komisje funkcjonujące w każdym departamencie oraz hierarchicznie wyższą – Najwyższą Komisję Egzaminacyjną, jedną dla całego Księstwa. Najwyższa Komisja funkcjonowała przy Radzie Stanu pod przewodnictwem jej prezesa<sup>14</sup>.

Z początkiem 1809 r. rozpoczęto organizowanie w departamentach komisji egzaminacyjnych. Stosownie do art. 6 dekretu, komisji przewodniczył prefekt, a jej członkami byli ponadto: jeden z radców prefektury, intendent skarbowy, intendent policyjny, nadleśniczy i budowniczy departamentowy. Skład ten uległ później zmianie wprowadzonej dekretem z dnia 7 lutego 1810 r.<sup>15</sup>. W miejsce intendenta skarbowego wprowadzono jednego z członków dyrekcji skarbowych departamentowych wyznaczonego przez Dyrektora Skarbu. Natomiast miejsce intendenta policyjnego zajął departamentowy komisarz policji. Jednocześnie powiększono skład komisji o intendenta dóbr i lasów narodowych. Uzasadniono to potrzebą właściwej oceny kwalifikacji kandydatów na funkcje w administracji leśnej.

Najwyższa Komisja miała sprawdzać kwalifikacje kandydatów na wyższe urzędy w administracji, szczegółowo wymienione w art. 9 dekretu, a mianowicie: na referendarzy, konsyliarzy ministerstw, sekretarzy generalnych w ministerstwach, prefektów, radców prefektur, sekretarzy generalnych prefektur, podprefektów, prezydentów Warszawy i innych miast departamentowych, na intendentów wyższych skarbowych i policyjnych, komisarzy generalnych w departamentach, a także nadleśniczych i budowniczych generalnych departamentowych. Wyliczenie to nie było przypadkowe, gdyż byli to urzędnicy podejmujący decyzje lub przynajmniej przygotowujący je merytorycznie. Wobec tego osoby te musiały posiadać wysokie kwalifikacje zawodowe.

---

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> Początkowo był nim L. Gutakowski, a po jego rezygnacji St. K. Potocki. W skład Komisji wchodziłi ministrowie, referendarze, konsyliarze ministerstw po jednym od każdego z ministrów, zaś w wypadku egzaminowania kandydatów na nadleśniczych oraz budowniczych, w Komisji brał udział odpowiednio albo naczelny nadleśniczy, albo generalny budowniczy. W pierwszym składzie komisji był konsyliarz Woźnicki z Ministerstwa Sprawiedliwości, zastępca konsyliarza St. Grabowski z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, konsyliarz Wielopolski z Ministerstwa Policji i naczelny budowniczy Kubicki. Ten skład osobowy Komisji ulegał później zmianom (szerzej na ten temat: A. Winiarz, dz. cyt., s. 448).

<sup>15</sup> DPKW, t. II, s. 124-145.

Analizując właściwość podmiotową tej komisji można dojść do następujących wniosków. Po pierwsze, Najwyższa Komisja miała sprawdzać kwalifikacje:

- 1) urzędników szczebla centralnego, a więc referendarzy, konsyliarzy, sekretarzy ministerstw oraz wyższych intendentów;
- 2) urzędników szczebla lokalnego wszystkich trzech stopni:
  - a) departamentu – prefektów, radców prefektury, sekretarzy, generalnych komisarzy policji oraz nadleśniczych i budowniczych generalnych,
  - b) powiatu – podprefektów,
  - c) municypalności – prezydentów miast departamentowych.

Po drugie, komisja ta weryfikowała kwalifikacje urzędników pomocniczych reprezentujących trzy resorty, a mianowicie:

- 1) resort policji – komisarzy generalnych policji, wyższych intendentów policji,
- 2) resort skarbu – wyższych intendentów skarbu,
- 3) pozostali to przedstawiciele resortu spraw wewnętrznych.

Z kolei departamentowe komisje przeprowadzały egzaminy na niższe urzędy, przykładowo tylko wymienione w art. 7 dekretu, a więc: na burmistrza, prezydenta municypalnego, intendenta, komisarza policji, pisarza celnego, celnika, leśniczego, budowniczego miejskiego, sekretarza wydziałowego, kasjera oraz kontrolera.

I tutaj można wskazać, że komisje sprawdzały m.in. kwalifikacje urzędników:

- 1) resortu policji – komisarzy i intendentów policji,
- 2) resortu skarbu – celników,
- 3) resortu spraw wewnętrznych – burmistrzów, prezydentów municypalnych, leśniczych, budowniczych.

Komisje departamentowe oceniały także wiedzę personelu pomocniczego tj. pisarzy celnych, sekretarzy wydziałowych, kasjerów i kontrolerów.

Konkludując stwierdzić należy, że zakres podmiotowy komisji egzaminacyjnych był bardzo szeroki, co wskazuje na zamiar stworzenie rozbudowanego fachowego aparatu biurowego<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Warunkiem przystąpienia do egzaminu kwalifikacyjnego było przedłożenie dokumentów szczegółowo wymienionych w art. 10 dekretu. Kandydat musiał złożyć: 1. metrykę chrztu; 2. w celu potwierdzenia posiadania odpowiedniego wykształcenia składał dokument stwierdzający *ukończenie nauk*; 3. *zaświadczenie uczciwego i bez noty życia* podkreślające jego nieskazitelny charakter; 4. opinię o dotychczasowej pracy na takim stanowisku, które dawało możliwość nabycia doświadczenia potrzebnego do właściwego wykonywania tej funkcji, którą pragnął objąć po zdanie egzaminu. Dwa ostatnie zaświadczenia, jako że dotyczyły kwestii trudno sprawdzalnych miały być wydane przez bezpośredniego przełożonego w formie opinii, a dodatkowo potwierdzone przez podprefekta. Krótkotrwałe doświadczenia pokazały, że rygorystyczne trzymanie się tych przepisów ograniczyło czy wręcz uniemożliwiło dostęp do komisji. Okazało się bowiem, że są trudności z przedłożeniem komisjom niektórych dokumentów tj. metryki chrztu oraz zaświadczenia *z odbytych nauk*. Uwzględniając te okoliczności znowelizowano omawiany dekret, uprawniając komisje egzaminacyjne do zwolnienia kandydata od złożenia tych dokumentów. I tak, art. 1 dekretu z 1 sierpnia 1810 r. przewidywał, że komisja egzaminacyjna *dla słusznych przyczyn od złożenia metryki chrztu zwolnić może*. Odnosiło się to do sytuacji, w których przedstawienie tej metryki było niemożliwe albo w znacznym stopniu utrudnione. W protokole egzaminu należało wtedy wskazać przyczynę braku tego dokumentu. Z kolei art. 2 przewidywał możliwość zwolnienia od przedstawienia zaświadczenia o posiadanym wykształceniu.

Artykuły 12 i 13 omawianego dekretu zapowiadały wprowadzenie okresu przejściowego, po upływie którego powołanie na urząd lub powierzenie funkcji wymienionych w art. 7 i 8 uzależnione zostało od przedstawienia przez kandydata zaświadczenia o pozytywnym zdaniu egzaminu przed departamentową komisją egzaminacyjną. W tym wypadku zaostrezenie wymagań miało nastąpić po 1 września 1809 r., a po 1 września 1810 r. w odniesieniu do Najwyższej Komisji. Warunkiem dopuszczenia do Najwyższej Komisji było uzyskanie pozytywnego wyniku z egzaminu przed departamentową komisją, posiadanie pozytywnej opinii o sprawowaniu oraz odbycie rocznego stażu, celem teoretycznego i praktycznego przygotowania do właściwego pełnienia obowiązków urzędnika państwowego.

Ta roczna aplikacja administracyjna miała odbywać się na stanowisku powierzonym kandydatowi w rezultacie pozytywnie zakończonego postępowania rekrutacyjnego przez komisję departamentową. Zaświadczenie o ukończeniu aplikacji miał wydać, względnie potwierdzić prefekt właściwego departamentu. W przypadku negatywnej oceny przebiegu aplikacji istniała możliwość ponownego przystąpienia do egzaminu. Jednakże dekret przewidywał dopuszczalność tylko trzykrotnego stawiania przed Najwyższą Komisją. *Expressis verbis* stwierdzał to art. 20 stanowiąc, że „prośba o czwarty egzamin nie zostanie przyjęta”. Przyjęcie takiego rozwiązania wskazuje, że ustawodawca podchodził poważnie do kwestii sprawowania funkcji publicznych, przewidując swoistą sankcję za oczywistą nieprzydatność do sprawowania urzędów państwowych. Jednocześnie dekret przewidywał, że ponowne przystąpienie do egzaminu będzie możliwe dopiero po upływie roku od poprzedniego egzaminu.

Tryb przystępowania do egzaminu określony został w art. 15. Stosownie do niego kandydat musiał przedłożyć prośbę o dopuszczenie do egzaminu oraz ww. dokumenty. Jeśli komisja uznała, że wstępne warunki zostały spełnione wyznaczała termin egzaminu, który składał się z części pisemnej i ustnej. Kandydat powinien wykazać się wiedzą zarówno ogólną jak i szczegółową z zakresu tego działu administracji w którym zamierzał podjąć pracę. Egzaminatorzy zwracali uwagę na cechy osobiste kandydata

na rozsądek kandydata, na jego przytomność umysłu, pojętność, na wyobrażenie jasne, sposób tłumaczenia się dokładny; w pismach na charakter piśmienny, na ortografię, na stylu łatwość, niezawisłość, na posiadanie rodowitego języka<sup>17</sup>.

---

Ten wyjątek odnosił się jednak tylko do kandydatów, którzy swoją edukację zakończyli przed 1 stycznia 1807 r. Żadne natomiast względy nie mogły uzasadniać zwolnienia od przedstawienia opinii o nieskazitelnym charakterze oraz opinii o dotychczasowej pracy. Taki zakaz wynikał wprost z art. 4 omawianego dekretu - H. Eile, *Pracownicy miejscy w dawnej Warszawie*, s. 88.

<sup>17</sup> Cyt. za A. Winiarz, dz. cyt., s. 449.

Dodatkowe, chociaż niekonieczne *zalety* zjednywała kandydatowi znajomość języków obcych, zwłaszcza francuskiego oraz niemieckiego. Ani dekret powołujący komisje egzaminacyjne, ani regulamin egzaminowania opracowany przez Najwyższą Komisję nie zajmował się zupełnie kwestią sposobu przygotowania kandydatów, toteż każdy z nich musiał samodzielnie gromadzić materiały potrzebne do nauki oraz sam przygotowywać się do egzaminu.

Po zakończeniu egzaminu komisja wydawała *zaświadczenie idoneitatis* (zdatności). Do swej ważności dokument ten winien być podpisany przez przewodniczącego oraz członków komisji. Dla zapewnienia kontroli nad efektami pracy komisji oraz potencjałem osobowym przygotowanym do powierzenia mu funkcji publicznych, prefekt zobowiązany został do sporządzania rejestru osób, które złożyły egzamin przed komisją departamentową i otrzymały *zaświadczenie idoneitatis*. Rejestr ten należało aktualizować kwartalnie i przysyłać właściwemu ministrowi. Analogiczny obowiązek istniał w związku z działalnością Najwyższej Komisji z tą różnicą, że Rada Stanu, a nie prefekt, aktualizowała co pół roku swój rejestr i przysyłała go bezpośrednio królom.

Co prawda komisje egzaminacyjne nie miały zbyt wielkich osiągnięć do 1812 r., to jednak ponad dwuletnia praktyka w tym zakresie pozwoliła dostrzec niedociągnięcia tego modelu. Otóż z raportu Najwyższej Komisji z dnia 30 stycznia 1812 r. wynikało, że nie wszystkie zaświadczenia wydawane przez departamentowe komisje pozwalały stwierdzić, czy egzamin został przeprowadzony ściśle z przepisami prawa<sup>18</sup>.

W związku z tym, na mocy dekretu z dnia 11 marca 1812 r.<sup>19</sup>, wprowadzono nowe zasady wystawiania takich zaświadczeń. Począwszy od dnia 22 kwietnia 1812 r. właściwy minister miał otrzymywać pełną dokumentację egzaminacyjną oraz zaświadczenie do zatwierdzenia. Dopiero po jego zatwierdzeniu, komisja departamentowa mogła je wydać kandydatowi. W wyniku wprowadzonych zmian, rola ministra uległa rozszerzeniu: 1. przeprowadzał kontrolę prawidłowości przebiegu egzaminu, 2. faktycznie wydawał *zaświadczenie idoneitatis*. Natomiast udział komisji departamentowych sprowadzał się odtąd do formalnego wręczenia dokumentu.

Dekret z dnia 11 sierpnia 1810 r. wprowadzał komisje egzaminacyjne na terenie nowych departamentów przyłączonych do Księstwa Warszawskiego<sup>20</sup>. Również tutaj przewidziany został okres przejściowy, po upływie którego nikt nie mógł być powołany do pełnienia funkcji publicznych jak tylko po zdaniu egzaminu kwalifika-

---

<sup>18</sup> B. Leśnodorski, dz. cyt., s. 19.

<sup>19</sup> DPKW, t. III, nr 42.

<sup>20</sup> W tym samym roku tj. 1810 przystąpiono do tworzenia komisji na terenie nowych departamentów. Jednakże miejscowa niechęć do struktur organizacyjnych Księstwa Warszawskiego, a także bieżące trudności finansowe powodowały, że prace nad organizowaniem tych komisji posuwały się wolno, głównie za sprawą wyższych urzędników. Czynnikiem hamującym była też obawa o swoje dotychczasowe stanowiska, obawa przed nową wykwalifikowaną kadrą. Pełna realizacja tego dekretu nastąpiła tylko na terenie departamentu lubelskiego, A. Winiarz, dz. cyt., s. 449.



cyjnego. I tak, począwszy od sierpnia 1811 r., każdy pretendent do urzędu publicznego musiał złożyć egzamin przed departamentową komisją. Natomiast objęcie stanowiska o którym mówił art. 9 dekretu tworzącego komisje egzaminacyjne, uzależniono od złożenia egzaminu przed Najwyższą Komisją. Ten dodatkowy wymóg miał być wprowadzony po upływie dwóch lat od utworzenia komisji w nowych departamentach (czyli od 1812 r.)<sup>21</sup>.

W Księstwie Warszawskim powołane zostały również komisje egzaminacyjne dla urzędników resortu sprawiedliwości<sup>22</sup>, a także dla pracowników służby zdrowia<sup>23</sup>. W celu kształcenia dobrych fachowców w zakresie rachunkowości skarbowej

---

<sup>21</sup> DPKW, t. II, nr 21.

<sup>22</sup> DPKW t. I, nr 12, s. 298-310. W wykonaniu art. 22 dekretu powołującego komisje egzaminacyjne wydany został w dniu 11 lipca 1809 r. dekret o ustanowieniu egzaminów dla kandydatów na urzędników resortu sprawiedliwości. Postanowienia tego dekretu były ściśle związane z art. 6 dekretu tworzącego Szkołę Prawa, stanowiącego zasadę w myśl której, warunkiem otrzymania nominacji na urzędnika w resorcie sprawiedliwości było posiadanie zaświadczenia o ukończeniu Szkoły Prawa (DPKW, t. 1, nr 11, s. 297). Ten wymóg musiał być spełniony przez każdego kandydata i stanowił wymaganie ogólne, dotyczące wszystkich urzędników tego resortu. Natomiast różnicowane były wymagania specjalne zależnie od rangi danego stanowiska. Dla funkcji sekretarza przy trybunale, sądzie kryminalnym i sądzie apelacyjnym oraz pisarza i podpisarza sądu pokoju kandydat musiał poza warunkiem wyżej wymienionym jeszcze odbyć przynajmniej roczną aplikację w jednym z trybunałów cywilnych. Wyższe wymagania stawiano kandydatom na podprokuratora i asesora przy trybunale cywilnym i sądzie kryminalnym, podsędka, pisarza aktowego i patrona, którzy oprócz ukończenia Szkoły musieli złożyć egzamin asesorski i uzyskać wynik pozytywny. Egzamin był dwuczęściowy. Pierwsza część - pisemna polegała na sporządzeniu referatu wyjaśniającego konkretną sprawę kryminalną z którą kandydat miał się uprzednio zapoznać w sądzie. W części drugiej kandydat otrzymywał szereg pytań z zakresu prawa rzymskiego, prawa polskiego, Kodeksu Napoleona, kodeksu handlowego, prawa kryminalnego i konstytucji Księstwa Warszawskiego i udzielał na nie ustnych odpowiedzi. Jeżeli egzamin zakończył się wynikiem pozytywnym komisja przesyłała protokół ministrowi sprawiedliwości, który oceniał poprawność przebiegu egzaminu, a następnie umieszczał nazwisko kandydata na liście oczekujących nominacji na określone stanowisko w sądownictwie. Natomiast na stanowiska sędziowskie kandydaci składali egzamin przed Najwyższą Komisją, po uprzednim uzyskaniu zgody ministra sprawiedliwości. W tym wypadku egzamin składał się z trzech części i trwał nie krócej niż trzy godziny. Dodatkowym warunkiem przystąpienia do egzaminu było uprzednie złożenie czterech prac pisemnych mających walor prac naukowych. Komisja oceniając je wyrażała swoją opinię na ich temat i zapoznawała z nią kandydata. Tak przebiegał pierwszy etap egzaminu. W drugiej kolejności kandydat odpowiadał na szczegółowe pytania między innymi z prawa naturalnego, Kodeksu Napoleona, kodeksu postępowania sądowego, kodeksu postępowania handlowego, konstytucji Księstwa Warszawskiego. W trzeciej części kandydat przedstawiał przypadek rzeczywistego naruszenia prawa i oceniał go w świetle historii prawa i aktualnego prawodawstwa Księstwa. Po pomyślnie zdanym egzaminie kandydat otrzymywał atest stanowiący podstawę do uzyskania nominacji na sędziego lub inne równorzędne stanowisko w resorcie sprawiedliwości. Zaświadczenie zdatności jakie otrzymywał określało też ocenę jaką otrzymał z egzaminu. Przy pozytywnym wyniku mógł otrzymać ocenę *ze szczególnym użytkiem dla kraju; z miernym użytkiem albo z użytkiem dla kraju*. Na mocy dekretu z dnia 6 czerwca 1810 r. (DPKW, t. II, nr 18, s. 212-213), na nowych ziemiach Księstwa wprowadzono komisje egzaminacyjne dla urzędników sądowych - A. Wiśniarz, dz. cyt., s. 451-452, 456.

<sup>23</sup> Na mocy dekretu z dnia 19 września 1809 r. utworzono komisje egzaminacyjne lekarskie w departamentach, podporządkowane wydziałowi lekarskiemu utworzonemu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Funkcje Najwyższej Komisji powierzono Radzie Ogólnej Lekarskiej. W skład komisji departamentowych wchodził fizyk departamentowy, fizyk i chirurg tego powiatu, w którym leżało miasto sto-

minister przychodów i skarbu zorganizował na mocy reskryptu z 17 września 1809 r. specjalne bezpłatne etaty w dyrekcjach skarbowych. Kandydaci kształceni byli pod nadzorem tamtejszych urzędników, a gdy zostali odpowiednio przygotowani, mogli przystąpić do egzaminu przeprowadzanego przez Główną Izbę Obrachunkową<sup>24</sup>.

A zatem w Księstwie Warszawskim podjęto szeroko zakrojony plan podniesienia kwalifikacji urzędników, czemu służyć miały przede wszystkim komisje weryfikujące te kwalifikacje.

Pomimo różnych trudności komisje egzaminacyjne były stopniowo powoływane. Do najważniejszych problemów z którymi przyszło im się zmierzyć należały: brak odpowiednich funduszy, obawa i nieufność dotychczasowych urzędników, brak szkoły kształcącej kandydatów na urzędników, jak również brak fachowej literatury w języku polskim.

Z tego też powodu osiągnięcia tych komisji nie były zbyt imponujące. Liczba kandydatów zgłaszających się do Najwyższej Komisji była niewielka, a faktycznie „nikt z innych wydziałów prócz sprawiedliwości nie był egzaminowany” - jak stwierdził F. Łubieński<sup>25</sup>. Niewątpliwie przyczyn takiego stanu rzeczy było wiele. Główną przyczyną był wspomniany brak fachowej literatury, bez której niewielu odważyło się przystąpić do egzaminu. Z innych przyczyn można wymienić przykładowo: niespełnienie wszystkich wymaganych warunków dopuszczenia do egzaminu. Np. w 1810 r. zgłosiło się 6 kandydatów i w tej samej liczbie nie zostali oni dopuszczeni do egzaminu. Do końca swej działalności czyli do 1813 r. przed Najwyższą Komisją zdało i *zaświadczenie idoneitatis* otrzymało 27 kandydatów reprezentujących resort sprawiedliwości.

Lepszymi wynikami mogły poszczycić się komisje departamentowe, zwłaszcza po 1811 r. Wyniki tych komisji były jednak różnicowane. Np. w komisji departamentu mazowieckiego wydano 133 zaświadczenia, podczas gdy komisja departamentu poznańskiego wydała tylko 73 zaświadczenia. W innych departamentach wyniki były nieco skromniejsze, a nawet zdarzały się wypadki, że komisja w ogóle nie działała, jak to miało miejsce w departamencie kaliskim i płockim, gdzie nie przeprowadzono ani jednego egzaminu z powodu „braku chętnych”<sup>26</sup>.

Drugim z podjętych kierunków reform, który służyć miał stworzeniu biurokratycznego systemu administracji, było kształcenie zawodowe urzędników. Już w 1808 r. powołana została z inicjatywy ówczesnego ministra sprawiedliwości F. Łubieńskiego Szkoła Prawa w Warszawie. Absolwenci szkoły zasilali przede wszystkim szeregi sędziów, ale także i urzędników administracyjnych. Dostrzegano jednak potrzebę rozszerzenia programu nauczania lub powołania osobnej uczelni,

---

leczne departamentu, oraz jeden z miejscowych aptekarzy wyznaczony przez prefekta - DPKW, t. II, nr 14, s.74; A. Winiarz, dz. cyt., s. 452.

<sup>24</sup> W. Sobociński, dz. cyt., s. 154.

<sup>25</sup> Cyt. za: A. Winiarz, dz. cyt., s. 456.

<sup>26</sup> A. Winiarz, dz. cyt., s. 457.

która zajmowałaby się przede wszystkim kształceniem kandydatów na stanowiska urzędnicze w administracji. W tym celu w 1811 r. utworzono Szkołę Nauk Administracyjnych, która *przydana* została do Szkoły Prawa. To zespolenie dekret tłumaczył tym, że

urzędnicy wydziału sprawiedliwości znać powinni stosunki z administracją, a wzajemnie urzędnicy administracyjni stosunki z sądownictwem<sup>27</sup>.

W ten sposób nowo powstała uczelnia oferowała studentom możliwość kształcenia na dwóch wydziałach tj. prawa (i) lub administracji. Trzyletni program nauczania dostosowany był do aktualnych potrzeb praktyki administracyjnej i gwarantował studentom zdobycie wiedzy bezpośrednio przydatnej w ich przyszłej pracy tj. z zakresu ekonomii politycznej, statystyki, nauki o fabrykach i rękodzielach, handlu zewnętrznym i wewnętrznym, nauki finansów. Szkoła ta stwarzała więc podstawę do wykształcenia się zawodowej grupy urzędników. Dostarczała zarazem odpowiednich kandydatów, którzy po zdanych egzaminach w komisjach departamentowych stawali się częścią biurokratycznego systemu administracyjnego. Było to bardzo ważne osiągnięcie, ale jego rola była nikła, w związku z likwidacją Księstwa Warszawskiego. Rangę kształcenia w tej szkole podnosiła zasada zawarta w dekreście powołującym Szkołę, iż po upływie 6 lat od jej otwarcia<sup>28</sup>, czyli od 1817 r. nie będzie można przystąpić do egzaminu przed Najwyższą Komisją Egzaminacyjną bez przedłożenia świadectwa ukończenia tej Szkoły. To postanowienie nie zdążyło jednak wejść w życie ze względu na upadek Księstwa Warszawskiego.

Po 1809 r. na obszarze Księstwa Warszawskiego znalazła się także Szkoła Główna Krakowska oferująca wykształcenie w zakresie kameralistyki i nauki o policji<sup>29</sup>.

Liczba studiujących osób na obu uczelniach nie była jednak imponująca. Według danych z 1814 r. w całej Szkole Głównej Krakowskiej studiowała 81 osób (zatrudnionych było 29 profesorów), a w tym samym czasie w Szkole Prawa i Administracji w Warszawie studiowało 80 studentów (zatrudnionych było 7 profesorów).

Poza tym w Szkole Nauk Administracyjnych w Warszawie na rok akademicki 1811/12 zapisało się 103 studentów, na rok 1812/13 – 76 studentów, na rok 1813/14 – 49, na rok 1814/15 – 45 studentów.

Warto również wspomnieć, iż w Księstwie Warszawskim istniała ożywiona publicystyka polityczno-ustrojowa, która niemal jednogłośnie opowiadała się za

---

<sup>27</sup> DPKW, t. III, nr 32, s. 323-327.

<sup>28</sup> DPKW, t. III, s. 323-327; B. Leśnodorski, dz. cyt., s. 17.

<sup>29</sup> M. Patkaniowski, *Dzieje Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 1964, s. 150.

koniecznością stworzenia profesjonalnego korpusu urzędniczego, złożonego z osób posiadających odpowiednie kwalifikacje<sup>30</sup>.

Do autorów opowiadających się za taką koniecznością należeli Franciszek Maksymilian Paszowski<sup>31</sup>, Wincenty Turski<sup>32</sup>, Hugo Kołłątaj<sup>33</sup>, Franciszek Ksawery Szaniawski<sup>34</sup>. Propozycje dotyczące charakteru i zakresu przygotowania do pracy w administracji zawarte są także w „Projekcie do zmiany władz administracyjnych w powiatach i departamentach opracowany prawdopodobnie pomiędzy 1810, a 1812 r.”<sup>35</sup>

Większość z ww. osób opowiadała się też za wprowadzeniem służby przygotowawczej dla kandydatów na urzędników, trwającej od 1 do 2 lat. Rozbieżności dotyczyły jedynie wysokości odpłatności za tę służbę. Część osób opowiadała się za pełnopłatną, inni za częściowo płatną lub bezpłatną służbą.

Pojawiły się także postulaty dotyczące zmiany profilu kształcenia i programów szkolnych, które miały zaowocować podwyższeniem poziomu kształcenia kandydatów na urzędników. W tym zakresie można wspomnieć choćby o koncepcji St. K. Potockiego, który proponował zobowiązanie kandydatów do wyższych urzędów administracyjnych do

uczęszczania na lekcje ekonomii politycznej, statystyki, która ma być łączona z nauką geografii i historii, matematyki aplikowanej do sztuk i budownictwa, nauki prawa i urzędzeń w kraju obowiązujących, szczególnie kodeksu cywilnego, handlowego i kryminalnego, chemii aplikowanej i innych nauk naturalnych, policji lekarskiej. Inaczej bez znajomości tych nauk, które podług planu znajdują się po rozmaitych wydziałach Szkoły Głównej, nie będą przypuszczeni do najwyższego egzaminu<sup>36</sup>.

Plan ten nigdy nie został zrealizowany, głównie z tego powodu, że w dalszym ciągu jeszcze nie wszystkie katedry w Szkole Głównej miały swych wykładowców<sup>37</sup>.

W kierunku rozszerzenia programu kształcenia kandydatów na urzędników szedł również projekt reformy Szkoły Głównej pod nazwą „Wewnętrzne Urządzenie

---

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: P. Cichoń, *Rozwój myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim 1807-1815*, Kraków 2006, s. 140-166.

<sup>31</sup> Biblioteka PAN w Krakowie (dalej BKr PAN), rkps 2659 (projekt opatrzony jest datą wrzesień 1807 r.).

<sup>32</sup> W. Turski, *Wyjątek z kodeksu administracyjnego, który pan Fleurigeon szef biura ministra spraw wewnętrznych wydał w Paryżu r.1806 przekładania Wincentego Turskiego*, Kraków 1810.

<sup>33</sup> BKr.PAN, rkps. 179, *Postrzeżenia nad ustawą konstytucyjną Księstwa Warszawskiego*.

<sup>34</sup> F. K. Szaniawski, *O urzędnikach*, Warszawa 1810.

<sup>35</sup> BKr. PAN, rkps 143, s. 68-74.

<sup>36</sup> Cyt. za: R. Dutkova, *Uniwersytet Jagielloński w czasach Księstwa Warszawskiego, Szkoła Główna Krakowska w latach 1809-1814*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1965, s. 99.

<sup>37</sup> W 1809 r. w dalszym ciągu nie były obsadzone katedry ekonomii politycznej i statystyki, tamże.

Szkoły Głównej Krakowskiej z 5 sierpnia 1814 r.”<sup>38</sup>, który przewidywał pięć wydziałów, a między nimi Wydział Prawa i Administracji<sup>39</sup>. Dotychczasowy Wydział Prawa po raz pierwszy w swych dziejach nazwany został Wydziałem Prawa i Administracji. Według paragrafu 9 *Wewnętrznego Urządzenia* program studiów miał obejmować następujące przedmioty uznawane za administracyjne: naukę policji, statystykę Europy i krajową, ekonomię polityczną, naukę finansów w szczególności, rolnictwo, leśnictwo, historię przemysłu<sup>40</sup>. Wyraźne odróżnienie nauk czysto prawniczych od administracyjnych widoczne jest w dalszych przepisach *Wewnętrznego Urządzenia*. Jakkolwiek bowiem istniał jeden wspólny wydział prawa i administracji, to jednak przy egzaminach i patentach na magistra należało

wyraźnie wymienić, nie tylko oddział tegoż Wydziału, któremu się kandydat szczególnie poświęcił, to jest czy prawniczemu właściwie czy administracyjnemu, ale nadto szczególnie tych oddziałów przedmioty, w których największą biegłość okazał. Tym sposobem patent będzie pewną wskazówką, do których z licznych gałęzi tak prawnictwa jak i administracji nowy magister będzie najużyteczniejszym po ugruntowaniu się w praktyce urzędnikiem.

Podczas egzaminu końcowego student pragnący pracować w administracji musiał wykazać się znajomością z ekonomii politycznej, statystyki, nauki finansów, policji, handlu, historii przemysłu, leśnictwa, rolnictwa oraz technologii. Wymagano także znajomości konstytucji Księstwa, Kodeksu Napoleona, oraz przedmiotów prawniczych, ale tylko w zakresie niezbędnym dla pracownika administracji<sup>41</sup>. A zatem urzędnik administracyjny miał mieć rozległą wiedzę we wszystkich przedmiotach, które leżały w kręgu zainteresowań administracji. Z kolei uzyskanie stopnia doktora predestynowało do podjęcia pracy w

---

<sup>38</sup> Mimo oporu władz uczelni, Dyrekcja Edukacji Narodowej narzuciła Szkole „Wewnętrzne Urządzenie Szkoły Głównej Krakowskiej” zatwierdzone 26 sierpnia 1814 r., M. Patkaniowski, dz. cyt., s. 147-151.

<sup>39</sup> Warunkiem przyjęcia do Szkoły Głównej było ukończenie szkoły departamentowej lub szkoły o równorzędnym poziomie oraz przedłożenie władzom uczelni *testimonium maturitatis* i metryki urodzenia. Kandydaci, którzy nie posiadali matury musieli przystąpić do egzaminu wstępnego przeprowadzanego przez profesorów Szkoły w obecności Dziekana. Nauka w Szkole Głównej była płatna, roczną opłatę uiszczano z góry w wysokości 108 złp. Podobnie jak w Warszawie istniała możliwość podjęcia nauki bezpłatnie. W takim przypadku kandydat musiał przedłożyć zaświadczenie ubóstwa. Oryginalnie określono w Wewnętrznym Urządzeniu długość roku akademickiego. Paragraf 7 stwierdzał: *Kurs nauki zaczyna się w poniedziałek, tego tygodnia w którym przypada dzień 8 października, a kończy się w sobotę przed 1 sierpnia*. Pod koniec roku odbywały się egzaminy przeprowadzane przez wykładowców w obecności Dziekana. Każdy student mógł otrzymać jedną z trzech ocen: określaną jako *stopień jego postępu: mierną, dostateczną, wielkiego pożytku*. Normalny tok studiów trwał trzy lata. Jednakże po ukończeniu pierwszego roku, student, który z różnych względów nie kontynuować dalszej nauki, mógł otrzymać patent licencjata administracji. Taki stopień dawał możliwość podjęcia pracy w charakterze subalterna w urzędach administracyjnych – *Wewnętrzne Urządzenie*, § 131-139, 159.

<sup>40</sup> R. Dutkova, dz. cyt., s. 98.

<sup>41</sup> *Wewnętrzne Urządzenie*, § 175.

wyższych instancjach sprawiedliwości, w urzędach zajmujących się przychodami i skarbem publicznym, dobrami narodowymi, lasami, handlem, przemysłem i zawiadujących policją<sup>42</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że w krótkim okresie istnienia Księstwa Warszawskiego utworzenie komisji egzaminacyjnych jak również wdrożenie odpowiednich programów kształcenia nie zapewniło natychmiastowego napływu wykwalifikowanej kadry urzędniczej do poszczególnych działów administracji publicznej. Z tych samych powodów nie udało się zrealizować większości zgłaszanych postulatów i propozycji, ani przeprowadzić radykalnych zmian w całej administracji Księstwa Warszawskiego. Niemniej jednak podjęte działania zmierzające do wypracowania właściwych mechanizmów rekrutacyjnych jak i szkoleniowych wyraźnie świadczyły o dojrzałym postrzeganiu biurokracji jako podstawy skutecznego i racjonalnego zarządzania krajem. Tę dojrzałość wykazywały zarówno władze Księstwa jak i liczni luminarze życia społecznego i politycznego. Nie wykazując się nadmiernym optymizmem jak również nie idealizując biurokracji chyba w pełni uprawniona będzie teza, że dysponując profesjonalną zawodową kadrami urzędniczą istniałaby szansa na zbudowanie pełnego biurokratycznego systemu administracji opartego na hierarchiczności struktur, specjalizacji i jednolitości działań. Dzięki biurokratycznej strukturze, administracja Księstwa Warszawskiego, która w szerokim stopniu miała charakter świadczący, byłaby w stanie podjąć próbę – być może skuteczną - realizacji rozmaitych inicjatyw i przedsięwzięć służących skutecznemu zarządzaniu krajem, ale także ożywieniu i rozbudowie jego gospodarki, oświaty, infrastruktury technicznej jak i roztoczeniu szerszej opieki nad włościanami. Nie można też zbagatelizować faktu, że w państwie stanowym, którym w dalszym ciągu pozostało Księstwo Warszawskie, biurokratyczny korpus urzędniczy mógłby uzyskać neutralny charakter, dzięki czemu byłby w stanie niwelować różnice i konflikty społeczne.

---

<sup>42</sup> Warunkiem uzyskania patentu doktora było kontynuowanie nauki przez kolejne trzy lata oraz wykazanie się biegłą znajomością przedmiotów obu oddziałów: prawniczego i administracji. *Wewnętrzne Urządzenie*, §191, 192. Nowa reforma także nie spotkała się z przychylnym przyjęciem Szkoły Głównej. Nadal Wydział Prawa bronił pełnej autonomii uczelni i niezależnienia jej od władz centralnych Księstwa. Szczególnie niechętnie odnosił się Wydział do nauczania rolnictwa i leśnictwa - M. Patkaniowski, dz. cyt., s. 148.

Summary

**Professional qualifications of civil servants as a basis for creating bureaucratic system in the Duchy of Warsaw**

The aim of this article is to present activities taken up during the period of the Duchy of Warsaw to create bureaucratic system of administration based on qualified civil service employed on salary. The author mainly focuses on the subjective aspect of bureaucracy relating to professional personnel of administration. Proper level of education, professionalism of civil servants as well as specialization in settling particular categories of matters guaranteed establishing of bureaucracy in broad but positive meaning of this word.

