

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

tom I

Sebastian Piątkowski

(Oddział Instytutu Pamięci Narodowej w Lublinie)

„Indywidualia biurowe”. **Obsada etatowa i efektywność działań władz municypalnych** **miasta Radomia w okresie Królestwa Polskiego (1815-1864)**

W bogatej literaturze naukowej, dotyczącej dziejów Radomia w pierwszej połowie XIX w., szeroko rozumiana problematyka funkcjonowania lokalnych władz miejskich zajmuje miejsce szczególne, jako temat prawie całkowicie nierozpoznany i nie cieszący się większym zainteresowaniem historyków. Słaby stan badań nad historią radomskiego urzędu municypalnego (magistratu)¹ musi wywoływać zdziwienie, gdyż dla wszystkich badaczy znających realia epoki i ówczesne stosunki prawne, oczywista jest ogromna rola tej instytucji w kreowaniu życia gospodarczego i społeczno-oświatowego miasta, posiadającego rangę stolicy województwa, a następnie stolicy guberni. Osoba pragnąca zapoznać się z ustaleniami badawczymi w tej sferze ma szansę sięgnąć jedynie do opracowań autorstwa Jana Orzechowskiego, poświęconych prawnym podstawom działalności magistratu i ich kompetencjom², a także prac autora niniejszego studium, dotyczących miejskich służb policyjnych³ oraz

¹ W latach 1816-1842 interesująca nas instytucja działała pod nazwą „urzędu municypalnego”, a następnie – na mocy ukazu carskiego z dn. 11 października 1842 r. – pod nazwą „magistratu”. W opracowaniu niniejszym, celem zachowania płynności i czytelności tekstu, określenia: „urząd municypalny”, „magistrat” i „władze miejskie” są używane wymiennie, tzn. bez stosowania się do powyższych podziałów chronologicznych.

² J. Orzechowski, *Ustrój władz miejskich Radomia w latach 1816-1915*, [w] *Z dziejów administracji w Małopolsce w XVI-XX wieku*, red. D. Kupisz, Radom 2003, s. 35-42 (tekst ten jest fragmentem opracowania J. Orzechowskiego pt. *Ustrój władz miejskich w Radomiu 1796-1950*, przechowywanego w maszynopisie w Bibliotece Archiwum Państwowego w Radomiu); tenże, *Ustrój administracyjny*, [w] *Radom. Dzieje miasta w XIX i XX w.*, red. S. Witkowski, Warszawa 1985, s. 26-32.

³ S. Piątkowski, *„Ci, co chleb rządowy zjadają na próżno...”. Służby policyjne Urzędu Municypalnego i Magistratu miasta Radomia w latach 1815-1864*, [w] *Z dziejów administracji...*, s. 25-34.

kształtowania przez władze municypalne gospodarki wsi miejskich⁴. Oprócz opracowań analitycznych brak jest też niestety studiów dotyczących samych urzędników miejskich, a nawet ustaleń na temat dróg życiowych burmistrzów i prezydentów miasta (wyjątkiem jest tutaj osoba Józefa Franciszka Królikowskiego)⁵. Jak interesujące efekty mogłyby przynieść badania tej problematyki, udowodniły już dobitnie prace poświęcone innym ośrodkom⁶.

W związku z powyższym, podstawowym celem niniejszego tekstu stało się przybliżenie czytelnikom wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem radomskiego magistratu, z nadzieją, iż ustalenia w tej sferze uzupełnią chociaż w pewnym stopniu historiografię, będąc też zachętą do dalszych prac na omawianym polu badawczym. Punktem wyjścia dla autora stało się pytanie o efektywność pracy urzędu municypalnego, przede wszystkim w zakresie spraw wnoszonych przez osoby prywatne. Dla omówienia czasu finalizowania korespondencji, zagadnienia tzw. obłożenia sprawami poszczególnych stanowisk, czy też wreszcie pojawiających się zaległości w pracy biurowej, niezbędne było przedstawienie obsady etatowej urzędu, zagadnień związanych z organizacją wewnętrzną pracy i podziałem kompetencji, wreszcie wymogów stawianych pracownikom przez władze zwierzchnie. Zaznaczyć należy, że w opracowaniu pominięto kwestie dotyczące spraw personalnych pracowników magistrackich (pochodzenie, struktura wyznaniowa, przebieg karier urzędniczych itp.), traktując to jako temat wart odrębnego studium, wymagającego jednak szczegółowych badań, a przede wszystkim szeroko zakrojonych kwerend źródłowych.

Rozpoczynając omawianie tematyki zawartej w tytule niniejszego opracowania przypomnijmy przede wszystkim, że w okresie Królestwa Polskiego władze municypalne były organami administracji rządowej, podlegającymi władzom wojewódzkim (gubernialnym), a na szczeblu wyższym – odpowiednim strukturom centralnym. To właśnie warszawskie urzędy o statusie ministerstw, jak np. Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych, decydowały w najpoważniejszym stopniu o organizacji magistratów w dużych ośrodkach miejskich, do których zaliczał się m.in. Radom. Zjawisko to wynikało przede wszystkim z usankcjonowanej normatywnymi prawnymi konieczności wyrażenia przez nie zgody na wszelkie zmiany w strukturze organizacyjnej władz miejskich, a przede wszystkim tworzenie nowych

⁴ S. Piątkowski, *Dzierżków, Gołębiów, Wola Gołębiowska. Wsie miejskie Radomia w końcu XVIII i pierwszej połowie XIX wieku*, „Wieś Radomska” (w druku).

⁵ W. Dąbkowski, *Józef Franciszek Królikowski (1781-1839)*, [w] *Znani i nieznanzi Ziemi Radomskiej*, t. 1, red. Cz. T. Zwolski, Radom 1980, s. 109-111; A. Głowacka, *Królikowski Józef Franciszek*, [hasło w] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 14, 1970, s. 371-372; J. Luboński, *Monografia historyczna miasta Radomia*, Radom 1907, s. 182-185.

⁶ Przykładowo: W. Rostocki, *Korpus w gęsie pióra uzbrojony. Urzędnicy warszawscy, ich życie i praca w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do roku 1831*, Warszawa 1972; J. Szczepański, *Burmistrzowie miasteczek Królestwa Polskiego 1815-1866 r. (na przykładzie guberni radomskiej)*, [w] *Spółczeństwo polskie XVIII i XIX wieku*, t. 7, red. J. Leskiewiczza, Warszawa 1982, s. 200 i n.; tenże, *Prezydenci Kielc w XIX wieku*, [w] *Z historii ustroju Państwa Polskiego od XIV do XVI wieku*, red. W. Saletra, Kielce 2003, s. 89-102.

stanowisk etatowych. Ponieważ przez całe dziesięciolecie najważniejszym wyznacznikiem polityki władz centralnych w omawianej sferze była dążność do sprawowania zarządu miastami po jak najniższych kosztach finansowych, a pensje pracowników były w budżecie każdego urzędu pozycją o największym wymiarze (jest to zresztą prawidłowość widoczna w administracji państwowej i samorządowej po dziś dzień), utworzenie nowego etatu z przypisanym mu stałym wynagrodzeniem było nie tylko ogromnie trudne, a zazwyczaj wręcz niemożliwe. Zjawisko to, obserwowalne doskonale w przypadku radomskiego magistratu, było czynnikiem rzutującym w kluczowy sposób na jego szeroko rozumiane funkcjonowanie.

Pierwsza obsada radomskich władz miejskich w okresie Królestwa Polskiego – ukształtowana zapewne w końcu 1816 r. - przewidywała jedynie 24 stanowiska etatowe. Listę pracowników otwierał burmistrz (z uwagi na bardzo szybki wzrost ludnościowy miasta nazwę tę zastąpił termin: prezydent)⁷, wspierany przez dwóch ławników, z których jeden wypełniał równocześnie obowiązki sekretarza. Zaraz za nim wymieniano kasjera (zawiadującego całością finansów miejskich), a następnie trzech kancelistów, z których jeden koncentrował swe prace na przygotowywaniu pism mających wyjść spod ręki burmistrza, natomiast drugi, nazywany „kancelistą – kwatremistrzem”, czuwał nad rozlokowaniem w mieście żołnierzy oraz dostarczaniem im wyżywienia, pokarmu dla koni oraz świec. Zabezpieczeniem porządku zajmował się rewizor policji, któremu podlegało czterech policjantów oraz czterech stróżów nocnych. Ponieważ Radom, posiadał już od momentu średniowiecznej lokacji, jako tzw. uposażenie kilka sąsiadujących z miastem wsi, których włościanie płacili za prawo do użytkowania gruntów pańszczyzną, w strukturze magistratu nieodzowne było stanowisko ekonoma; współpracował on z leśniczym i dwoma gajowymi, nadzorującymi lasy miejskie. Kolejni pracownicy to plenipotent (prawdopodobnie prawnik, interpretujący rozporządzenia urzędowe, dokonujący tłumaczeń dokumentów staropolskich i reprezentujący miasto na zewnątrz), zegarmistrz (czuwał on nad stanem zegara na wieży ratuszowej), „sprycmajster” (prawdopodobnie dozorca studzien miejskich) i akuszerka⁸.

W latach dwudziestych w przedstawionej obsadzie zaszły tylko niewielkie zmiany. Stanowiska ławników zastąpiły stanowiska radnych, co nie wpłynęło jednak w wyraźny sposób na funkcjonowanie magistratu. Około 1822 r. stworzono jednak stanowisko dziennikarza – archiwisty, zatrudniając także na etacie czyściciela miejskiego. W dekadę później, tzn. w 1833 r., stanowiska etatowe urzędu municypalnego wraz z przypisanymi im kompetencjami przedstawiały się następująco:

⁷ Postanowienie Namiestnika Królestwa Polskiego o organizacji władz administracyjnych z dn. 3 lutego 1816 r. nie wprowadzało konkretnego rozróżnienia między stanowiskiem „prezydenta” i „burmistrza”, wskazując jedynie, iż pierwszego z wymienionych mianował król na wniosek Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji, natomiast drugiego wybierała odpowiednia komisja wojewódzka, rekomendując kandydaturę do zatwierdzenia wspomnianej Komisji. W przypadku Radomia stanowisko „burmistrza” zostało zastąpione przez „prezydenta” już ok. 1820 r.

⁸ Archiwum Państwowe w Radomiu (dalej: APR), Akta miasta Radomia (dalej: AmR), sygn. 56, nlb.

1. Prezydent miasta (z prerogatywami wójta wsi radomskich): koordynował prace biurowe, sprawował ogólny nadzór administracyjny nad działalnością urzędu, przeprowadzał kontrole kasy miejskiej oraz magazynów rządowych. Był urzędnikiem stanu cywilnego i prokuratorem przy sądzie pokoju.
2. Radny kasjer: oprócz czynności biurowych należał do niego pobór podatków skarbowych, sum przechodnich (m.in. składki transportowej z całego województwa), opłat miejskich, składek na szkołę elementarną w Radomiu oraz nadzór nad funduszami zgromadzeń rzemieślniczych.
3. Radny sekretarz: nadzorował kancelarię urzędu, sporządzał rozkłady spłat podatkowych i rachunków miejskich, nadzorował budynki miejskie, egzekwował podatki i kary skarbowe, przygotowywał dokumenty niezbędne do wydzierżawiania tzw. funduszy miejskich, dozorował zgromadzenia rzemieślnicze, zajmował się dystrybucją materiałów stemplowych.
4. Radny policyjno-wojskowy: oprócz czynności biurowych zajmował się zakwaterowaniem wojska, sprawował nadzór nad aresztantami oraz dyskretną kontrolę nad zamieszkującymi w Radomiu byłymi oficerami i żołnierzami rozwiązanej Armii Królestwa Polskiego, czuwał nad odpowiednim stanem tzw. etapu (stacji transportowej dla więźniów), prowadził spisy ludności, kontrolował ogólny stan sanitarny miasta, narządził przeciwpożarowych oraz publicznych miar i wag. Do jego kompetencji należało również czuwanie nad zapewnieniem mieszkańcom miasta możliwości nabycia podstawowych artykułów żywnościowych (pieczywo i mięso) po określonych cenach. Nadzorował szpitale miejskie, prowadząc także śledztwa w sprawach leżących w gestii władz municypalnych.
5. Dziennikarz – archiwista: prowadził Archiwum Urzędu Muncypalnego oraz – na bieżąco – dziennik podawczy; sporządzał rachunki, prowadził księgi kar finansowych i dokonywał w nich wpisów opłat na rzecz Skarbu Państwa, sprawował (pod nadzorem prezydenta) kontrolę biurową wpływów i wydatków z kasy miejskiej, wreszcie – jak to ujęto w źródle – „odrabiał wiele referatów [zadań – S.P.] przez prezydenta mu przypisywanych”.
6. Rewizor policji: sprawował nadzór nad porządkiem, bezpieczeństwem i czystością miasta oraz cenami artykułów żywnościowych, zajmował się „śledzeniem włóczęgów” i osób ukrywających się przed poborem do wojska, nadzorował ludność niestałą (sporządzał systematyczne raporty na temat osób przybywających do miasta i opuszczających je), czuwał nad prowadzeniem ksiąg melkundkowych przez właścicieli nieruchomości, składał prezydentowi raporty o tzw. wypadkach nadzwyczajnych, kontrolował szynki i karczmy (m.in. pod kątem jakości podawanego w nich alkoholu, a także zachowania się rezydujących tam prostytutek), sprawował bezpośredni nadzór nad policjantami i stróżami nocnymi.
7. Kancelista I klasy: koordynował przygotowywanie wszelkiej korespondencji wychodzącej z urzędu miejskiego, prowadząc również na bieżąco księgę kore-

spondencyjną. Przygotowywał również cenniki na wszystkie towary sprzedawane w Radomiu.

8. Asystent kasy: prowadził wszelkie, zlecane mu przez zwierzchników, zadania związane z funkcjonowaniem kasy miejskiej.

9. Ekonom miejski: egzekwował wykonywanie pańszczyzny przez włościan wsi miejskich, przygotowywał wykazy czynszów włościańskich, utrzymywał księgi ludności wiejskiej, zabezpieczał porządek w okolicach miasta, spisywał i kontrolował tzw. inwentarze gruntowe, czuwał nad dobrym stanem dróg i mostów w granicach Radomia.

10. Policjanci: (6 etatów) – wykonywali zadania zlecane przez rewizora policji.

11. Stróże nocni: (4 etaty) – obywali patrole po ulicach Radomia, strzegąc miasta przed pożarem i „szkodliwymi osobami”.

12. Leśnicy: nadzorował stan lasów miejskich i koordynował realizowane w nich przedsięwzięcia gospodarcze.

13. Gajowi: (2 etaty): strzegli lasów miejskich, przede wszystkim przed kradzieżami i nielegalnymi wyrębami⁹.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w pierwszej połowie lat trzydziestych szeroko rozumiane życie miasta kreowało jedynie 22 magistrackich pracowników etatowych, wśród których było zaledwie 8 (sic!) urzędników, zajmujących się pracą biurową w ścisłym znaczeniu tego słowa¹⁰. W realizacji części najprostszyc zadań bieżących wspierali się oni „wyrobnikami pióra” – nieetatowymi pisarzami i kancelistami, których wynajmowano na krótkie, maksymalnie dwumiesięczne okresy, lub też do wypełnienia konkretnych prac. Od lat czterdziestych władze gubernialne zezwalały też w pewnych sytuacjach na okresowe oddelegowywanie do Radomia urzędników magistrackich z ośrodków małomiasteczkowych regionu, a także kierowanie do pomocy prezydentowi pracowników Rządu Gubernialnego Radomskiego¹¹. Teoretycznie dobrą, ale w praktyce niezbyt udaną, próbą wsparcia sił urzędniczych, była zgoda władz centralnych na zatrudnianie w magistratach miast posiadających rangę stolic guberni aplikantów, pracujących jednak bezpłatnie z nadzieją na uzyskanie w przyszłości etatowych posad kancelistów (zgodę tę wprowadzało w życie postanowienie Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dn. 27 października 1846 r.); przepisy mówiły jednak, iż aplikant taki musi być co najmniej absol-

⁹ APR, AmR, sygn. 1, k. 273-278.

¹⁰ Do pracowników biurowych zaliczyć można z pewnością prezydenta, sekretarza, kasjera, asystenta kasy, radnego policyjno-wojskowego, dziennikarza-archiwistę, rewizora policji i kancelistę. Policjanci miejscy, stróże nocni, gajowi, leśnicy oraz ekonom wsi miejskich działali – ze względu na przydzielone im obowiązki – przede wszystkim w terenie, chociaż np. w przypadku ekonomy władze podkreślały, że również i on „godziny swoje biurowe powinien odbywać”.

¹¹ Przykładowo, jesienią 1854 r., kiedy kilku pracowników urzędu municypalnego zachorowało, gubernator wydelegował do pomocy prezydentowi kancelistę rządu gubernialnego, a także wezwał do przyjazdu do Radomia sekretarza Magistratu miasta Ciepłowa, kierując go do pomocy w kancelarii magistrackiej. APR, AmR, sygn. 11, nlb.

wentem gimnazjum, co w przypadku Radomia okazało się „poprzeczką” ustawioną zbyt wysoko dla wielu chętnych¹².

Zamykając wątek struktury radomskich władz municypalnych dodajmy, iż w interesującym nas okresie pojawiały się oczywiście próby wprowadzenia w urządzenie nowych, pojedynczych etatów, ale kończyły się one zazwyczaj fiaskiem (jeżeli nawet prośba prezydenta w tej sferze nie spotkała się z natychmiastową odmową i nowe stanowisko powoływano do życia, już po krótkim czasie podejmowano działania na rzecz jego likwidacji, związane z poszukiwaniem oszczędności finansowych)¹³. Doskonałym przykładem tego stanu rzeczy jest etat konduktora–budowniczego, czyli urzędnika, mającego nadzorować z ramienia władz miejskich wnoszenie nowych budynków, układanie trotuarów, budowę kanałów itp., a więc w praktyce całość ruchu budowlanego. Stanowisko to zostało wprawdzie stworzone ok. 1840 r., ale już w pięć lat później gubernator radomski podważył sens jego istnienia, polecając przeniesienie całego, omówionego powyżej zakresu kompetencji, do zadań ekonomy miejskiego¹⁴. W 1855 r. rozwiano jednoznacznie nadzieje prezydenta miasta na utworzenie stanowiska adiunkta policyjnego¹⁵. Co ciekawe, kiedy w tym samym roku prezydent wystosował do gubernatora obszerną petycję, błagając go wręcz o zgodę na stworzenie choćby jednego nowego etatu, ten ostatni odpowiadał, iż w pełni popiera tę prośbę, ale związany jest decyzjami władz centralnych, zakazującymi rozbudowy magistratów; proponował jednak zagranie *va banque*, tzn. wprowadzenie do budżetu miasta na kolejny rok nowego stanowiska wraz z przypisaną mu pensją i oczekiwanie na ewentualną akceptację Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych¹⁶. Zauważmy, iż sugestia tego typu była dowodem zmiany w postrzeganiu przez władze zwierzchnie jakości pracy urzędu municypalnego, gdyż jeszcze w początkach lat trzydziestych Prezes Komisji Województwa Sandomierskiego pisał do Prezydenta miasta Radomia, iż ten ostatni nie powinien narzekać na brak pracowników, gdyż do czynności biurowych

[...] urząd ten aż nadto dostatecznie [...] jest obsadzonym, gdyby tylko wszystkie indywidua przejęły się potrzebą poświęcenia pracy, jakiego dzisiejsze czasy po każdym urzędniku publicznym wymagają, co wszakże nie tylko we wszystkich członkach Urzędu Municypalnego

¹² Tamże, nlb.

¹³ Gwoli sprawiedliwości należy zauważyć, iż zaoszczędzone w ten sposób fundusze, a także inne aktywa, przeznaczano przede wszystkim na rozwój infrastruktury miejskiej. W przypadku Radomia nakłady te przekraczały zresztą znacznie dochody, uzyskiwane z podatków i innych opłat. Była to prawidłowość dotycząca także innych ośrodków Królestwa Polskiego. Zob. np. Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (dalej: AGAD), Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji, sygn. 2743, s. 136; *Obraz Królestwa Polskiego w okresie konstytucyjnym*, t. 1 pt. *Raporty Rady Stanu z działalności rządu w latach 1816-1828*, oprac. J. Leskiewiczowa i F. Ramotowska, Warszawa 1984.

¹⁴ APR, AmR, sygn. 538, s. 179-185.

¹⁵ S. Piątkowski, „*Ci, co chleb...*”, s. 26.

¹⁶ APR, AmR, sygn. 11, nlb.

bynajmniej spostrzegać się nie daje, ale nawet niektórych widzieć można i w godzinach biurowych, chodzących bez żadnego celu po ulicach [...]»¹⁷.

Choć w strukturze organizacyjnej magistratu pojawiły się być może w końcu lat pięćdziesiątych nowe, pojedyncze etaty (w źródłach natrafic można np. na przyczynki sugerujące utworzenie wówczas etatu kwatermistrza miejskiego), nie rzutowało to na całokształt omawianego problemu.

Podsumowując przytoczone informacje należy stwierdzić, iż w okresie Królestwa Polskiego radomski urząd municypalny tkwił pod względem organizacyjnym w niemalże całkowitej stagnacji. Podobna ilość urzędników pracowała w nim w początkach lat dwudziestych, kiedy to miasto zamieszkiwało nieco ponad 3.000 osób, jak i w początkach lat sześćdziesiątych, kiedy liczba ludności przekroczyła 10.000¹⁸. Wzrostowi demograficznemu towarzyszyły bogate przeobrażenia w infrastrukturze miejskiej, zabudowie, rzemiośle, handlu, życiu społeczno-oświatowym itp. sferach, znajdujących się w ustawowym zakresie kompetencyjnym magistratu. Powodowały one postępujący wręcz lawinowo wzrost liczby podań i innych pism wnoszonych do urzędu, a w konsekwencji ogromne „obłożenie sprawami” wszystkich stanowisk etatowych. Z zapisów źródłowych wiemy, iż w początkach lat dwudziestych w dzienniku podawczym radomskiego urzędu municypalnego rejestrowano rocznie ok. 3.000 podań, a w połowie lat trzydziestych już ok. 7.000¹⁹; informacje te mogą prowadzić nas to do wniosku, że w okresie poprzedzającym wybuch powstania styczniowego liczba spraw, które mieli załatwić urzędnicy w ciągu roku przekraczała nierzadko 10.000²⁰.

Dwu-, a nawet trzykrotnemu wzrostowi liczby spraw do załatwienia towarzyszyło stałe poszerzanie kompetencji przypisanych poszczególnym stanowiskom, sprowadzające się w praktyce do stałego wydłużania listy zadań, którymi mieli zająć się urzędnicy. Zjawisko to widoczne jest najwyraźniej w przypadku rewizora policji i podległych mu funkcjonariuszy. W okresie międzypowstaniowym przedstawione już zadania rewizora i policjantów zostały rozszerzone m.in. o konieczność dbania o: czystość toalet w budynkach prywatnych, zamykanie bram na noc i wyposażenie ich

¹⁷ APR, AmR, sygn. 1, k. 185-185v.

¹⁸ *Opis miasta Radomia z 1860 roku*, oprac. K. Jaroszek i S. Piątkowski, Radom 1997, s. 21 i 37. Por. także: S. Marcinkowski, *Miasta Kielecczyzny. Przemiany społeczno-gospodarcze 1815-1869*, Warszawa-Kraków 1980, s. 121.

¹⁹ AGAD, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych, sygn. 2750, s. 42.

²⁰ Niestety, w wyniku kwerendy źródłowej nie natrafiono na informacje, dotyczące liczby spraw prowadzonych przez radomski magistrat w latach poprzedzających wybuch powstania listopadowego. Najpełniejsze dane w tej sferze pochodzą z 1833 r. W roku tym poszczególni pracownicy magistracy załatwili ostatecznie następujące ilości spraw: prezydent - 255, kasjer - 57, sekretarz - 2010, radny policyjny - 2951, archiwista - 224, rewizor policji - 622. W sumie sfinalizowano 6119 spraw. Najniższa miesięczna liczba wniesionych podań wynosiła 426 (luty), a rekordowa 571 (lipiec). Warto zauważyć, iż przytoczone informacje nie dotyczą wszystkich spraw, którym nadawano bieg administracyjny, a jedynie tych sfinalizowanych pomyślnie. APR, AmR, sygn. 1, k. 309v-310.

w odpowiednie dzwonki, uwiązywanie psów podwórzowych na łańcuchach, respektowanie zakazu utrzymywania w budynkach mieszkalnych bydła, trzody i drobiu, pilnowanie poziomu zagęszczenia izb mieszkalnych, zamiatanie ulic i polewanie ich wodą jedynie we wczesnych godzinach rannych, łapanie zbiegłych koni i odstawienie ich do właścicieli, stałe informowanie mieszkańców o środkach zapobiegających chorobom zakaźnym, wreszcie rozciąganie „opieki” nad osobami znajdującymi się pod wpływem alkoholu (z przykazem mówiącym, że „Pijaka odprowadzić należy do domu - uporny tylko skarceniu prawnemu podlega”)²¹. Po upadku powstania listopadowego znacznie rozszerzono obowiązki prezydenta miasta, zobowiązując go np. do codziennego składania Naczelnikowi Wojennemu Województwa Sandomierskiego raportu na piśmie, przedstawiającego ważniejsze wydarzenia zaistniałe poprzedniego dnia, przeprowadzania osobiście raz w miesiącu kontroli wszystkich magazynów wojskowych i składów żywnościowych (wraz z oglądem stanu zapasów i sporządzeniem z tej czynności stosownego sprawozdania), przeprowadzania raz na kwartał kontroli tzw. dochodów stemplowych, stałe przeprowadzania regulacji i inwentaryzacji majątków osób zmarłych w Radomiu i wsiach miejskich itp.

Dodać warto, iż zjawiskom powyższym towarzyszył również wzrost wymogów, dotyczących zachowania reguł kancelaryjnych. O ile w pierwszych dekadach istnienia Królestwa Polskiego istniała w tej sferze pewne swoboda, a władze zwierzchnie „przymyślały oczy” na drobne uchybienia pracowników radomskiego magistratu, począwszy od 1832 r. zaczęto egzekwować bardzo szczegółowe i w konsekwencji kłopotliwe dla urzędników przepisy. Komisja Województwa Sandomierskiego nakazywała np. sporządzanie korespondencji urzędowej wyłącznie na papierze ściśle określonego formatu (200 x 320 mm), ustalonego wołą carską i potwierdzonego postanowieniem Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego²², polecając też, by

[...] jedwab do zszywania papierów i akt wychodzących do różnych władz rządowych używany był tego samego koloru, jak władz Rządowych Cesarstwa Rosyjskiego, a mianowicie koloru czarnego, żółtego i białego²³.

Kolejne zalecenia mówiły np. aby każde pismo oznaczone przez prezesa wspomnianej Komisji (później: gubernatora radomskiego) parafą *cito* było załatwiane w ciągu maksymalnie 48 godzin, a oznaczone parafą *citissime* w ciągu 24 godzin²⁴. Akcentowano też, że liczne pisma kierowane do władz przez petentów prywatnych

²¹ Zakres zadań policjantów uległ kolejnemu rozszerzeniu w okresie tzw. manifestacji patriotycznych 1861 r., a zwłaszcza w okresie powstania styczniowego. Co więcej, wiosną 1864 r. gubernator mianował jednego z radców Wydziału Wojskowo-Policyjnego Rządu Gubernialnego Radomskiego zwierzchnikiem policji municypalnej, polecając mu obserwowanie wszystkich niedociągnięć w mieście i służbie, dając możliwość wglądu w dokumenty magistrackie itd. APR, AmR, sygn. 534, nlb.; sygn. 13, nlb.

²² APR, AmR, sygn. 1, k. 249-250

²³ Tamże, k. 233.

²⁴ Tamże, k. 234.

są sporządzone bez zachowania stosownych norm, za co winę ponoszą „pisarze pokątni, nieobeznani z przepisami”. Urzędnicy magistracy otrzymali za zadanie wyśledzenie takich osób, wezwanie ich do biura i kategoryczne zakazanie im dalszego prowadzenia tego proceduru²⁵. W kolejnych latach rozpoczęto również kategoryczne egzekwowanie przepisów związanych z wyglądem urzędników. W 1840 r. gubernator radomski informował np. prezydenta miasta, iż goszcząc w Warszawie zaobserwował bardzo ściśle przestrzeganie norm związanych z umundurowaniem pracowników biurowych, w związku z czym polecał, by także kanceliści i aplikanci urzędu municypalnego przychodzili do biura wyłącznie w mundurach służbowych²⁶. W tym samym roku pracowników magistratu objęto reskryptem Dyrektora Komisji Spraw Wewnętrznych, dotyczącym prawa do noszenia wąsów:

[...] li tylko urzędnicy cywilni li tylko przy mundurach do teraz pozyskanych posad przywiązanych mogą nosić wąsy, którzy poprzednio zostawali w służbie wojskowej, a wyszedłszy z takowej uzyskali dymisję z pozwoleniem noszenia munduru. Inni zaś w tej kategorii nie zostający, pod żadnym względem nosić takowych nie mogą²⁷.

Jak zatem pracownicy władz miejskich radzili sobie z postępującym nawalem zadań i wzrostem wymogów dotyczących jakości ich pracy? Jak informują zapisy źródłowe, wobec braku szans na rozbudowę urzędu i przyjęcie na etat nowych osób, podstawowym narzędziem pozwalającym na w miarę płynne funkcjonowanie stawało się wydłużanie czasu urzędowania i wzmocnienie dyscypliny wewnętrznej. Wiemy, iż urzędnicy przychodzili do biura na godzinę 8.00 rano, pracując do 12.00. Po dwugodzinnej przerwie obiadowej druga tura urzędowania obejmowała godziny 14.00 – 18.00. Oficjalnie zatem już w dobie Królestwa Polskiego pracownicy magistracy mieli zagwarantowany ośmiogodzinny dzień pracy. Była to jednak fikcja, gdyż przepisy zobowiązywały każdego z urzędników do pozostania w biurze dłużej, jeżeli zażądał tego zwierzchnik (żądania takie stawały się wręcz normą w końcu każdego roku kalendarzowego, kiedy starano się załatwić jak największą liczbę spraw, by wejść w styczeń z „czystym kontem”). Dodatkowo obciążenia wiązały się ze stanowiskiem sekretarza, koordynującego pracę urzędników, od którego oczekiwano, iż będzie przychodzić do biura jako pierwszy i opuszczać je jako ostatni. Także

²⁵ Tamże, k. 236.

²⁶ Była to konsekwencja szerzej zakrojonych działań, mających na celu wzmocnienie dyscypliny wśród pracowników rządowych. Przykładowo, już w cyrkularzu Komisji Województwa Sandomierskiego, wydanym dn. 23 czerwca 1832 r., zwracano uwagę, że wielu burmistrzów i oficyalistów miast województwa sandomierskiego przyjeżdża do Radomia „za interesami służbowymi i prywatnymi”, chodząc po ulicach bez mundurów. Nakazywano zatem, by każdy burmistrz i pracownik magistracki przybywający do stolicy województwa w celach służbowych był umundurowany, a swą wizytę w mieście rozpoczynał od zameldowania się u prezesa wspomnianej Komisji, a gdyby tego „[...] nie dopełnił, za pierwszym ostrzeżeniem palet karny, a za drugim dymisję otrzyma”. Tamże, k. 238; APR, AmR, sygn. 4, nlb.

²⁷ APR, AmR, sygn. 4, nlb.

policjanci mieli meldować się w biurze rewizora już o godz. 7.00 rano i oczekiwać tak na przydział zadań²⁸. Wymiar czasu pracy (oczywiście nie wiążący się z jakimkolwiek wynagrodzeniem za godziny nadliczbowe) wzrósł jeszcze w związku z koniecznością pełnienia przez urzędników dyżurów nocnych. Ich wprowadzenie było inicjatywą Prezesa Komisji Województwa Sandomierskiego Ignacego Deboliego, który w 1834 r. zwrócił uwagę, iż w godzinach wieczornych, tzn. po zakończeniu prac biurowych, urząd municypalny jest całkowicie opustoszały, a jeśli dochodzi wówczas do wydarzeń wymagających interwencji lub pomocy urzędowej (np. przemarszu przez miasto jednostek wojskowych), w biurze nie ma ani jednej osoby, mogącej podjąć stosowne decyzje. Od tego momentu w radomskim magistracie każdej nocy (w godzinach 19.00 – 7.00) dyżurował co najmniej jeden pracownik. Jak wskazują źródła, obowiązek odbywania służby nocnej dotyczył wszystkich urzędników (dyżur taki przypadał na każdego średnio raz na 10 dni), za wyjątkiem prezydenta miasta²⁹. Ten ostatni przychodził jednak do pracy również w niedziele, pełniąc zawsze po Mszy św. dwugodzinny dyżur, przeznaczony dla pracowników rzemiosła; w jego trakcie majstrowie i czeladnicy mogli prosić prezydenta o interwencje, lub też przedstawić mu swe skargi i zażalenia³⁰.

Kwestie funkcjonowania radomskiego magistratu i wprowadzenia w nim odpowiedniej organizacji pracy kancelaryjnej znalazły się w sferze szczególnej uwagi władz zwierzchnich w pierwszej dekadzie istnienia Królestwa Polskiego (można domniemywać, że był to dla urzędu swoisty okres wstępny, w którym wypracowano jednak zasady i normy, respektowane w kolejnych dekadach). Już w 1818 r. Komisja Województwa Sandomierskiego zwracała uwagę Burmistrzowi miasta Radomia, aby

[...] wydzielając czynność jakową kanceliście i innym indywiduom kancelarię składającym, nie wprost kanceliście, lecz przez sekretarza żądał skutecznienia poleceń swoich. Sekretarz bowiem odpowiadający za niedopilnowanie godzin przez podwładnych sobie winien wiedzieć, gdzie, w której godzinie i czym podwładne jego zajęte jest indywiduum, inaczej gdy bez jego wiadomości indywiduum przez Wielmożnego Burmistrza użyte w kancelarii godzin swoich nie odbędzie, [w konsekwencji czego] na pensji swojej szkodę poniesie³¹.

Równocześnie instruowano sekretarza, że powinien on wzbudzać nieustannie „[...] w swoich imć panach kancelistach chęci do pracy i ciągłych godzin służbowych odbywania”, w czym pomocne będzie zaprowadzenie dziennika służby, przeznaczonego na wpisywanie godzin przyścia do pracy i opuszczenia biura³². W roku 1821

²⁸ Tamże, nlb.

²⁹ Tamże, nlb.

³⁰ AmR, sygn. 244, nlb.

³¹ APR, AmR, sygn. 1, k. 35.

³² Tamże, k. 35v-36.

urząd municypalny został natomiast skontrolowany przez Sekretarza Generalnego Komisji Województwa Sandomierskiego, który wystawił władzom miejskim druzgocąco niską opinię, koncentrując się zwłaszcza nie „nieładzie zupełnym” panującym w biurze prezydenta. Prezes wspomnianej Komisji nakazywał zatem wzięcie urzędników w karby, zaprowadzenie ksiąg kancelaryjnych i stosowanie się do instrukcji, grożąc urzędnikom poważnymi konsekwencjami³³. W specjalnym piśmie skierowanym do prezydenta miasta stwierdzał on m.in. że powodem „wielorakich niechęci obywateli do władz wykonawczych” może być „niegrzeczne obchodzenie się niektórych indywiduów biurowych z przybywającymi osobiście interesantami”, w związku z czym

[...] znajduję się w potrzebie wezwania niniejszym Prezydenta miasta Radomia do polecenia dodanym sobie indywiduom przyzwoitego z przybytniami [petentami - S.P.] postępowania i zachowania dla tychże takiej uprzejmości i grzeczności, jaka dla nich podług ich znaczenia od urzędnika groszem publicznym opłacanego i sługom publicznym dobrowolnie poświęcającego się, należeć może. Grzeczne albowiem rozmówienie się z interesantem, udzielenie szybkiej na wnoszone podanie odpowiedzi i przekonujące o interesie poinformowanie, uczyni go w chwili nawet nieprzychylenia się do żądań jego - chętniejszym do spełniania Woli Rządu, w którym częstokroć szuka ulgi ze względu na przeciążenie zamożności swojej. Gdy nadto spokojne i łagodne z mieszkańcami kraju postępowanie jest jedynym środkiem zapewnienie dla rządu tej prawdziwej przychylności i miłości, która, która Rząd z Narodem, a Naród z Rządem nierozzerwalnym węzłem ściśle łączyć powinna, gdy na koniec postępowanie łagodne z przychodniami zapewnia prędzej skutek rozporządzeniom w momencie, gdy się uciążliwymi bydy okazują, przeto ze chce Prezydent troskliwie baczyć na to, aby odtąd postępowanie indywiduów w biurze jego znajdujących się odpowiadało zamiarowi Prezesa. W razie zaś gdyby którekolwiek indywiduum rozporządzeniu obecnemu zadość nie uczyniło, powinnością będzie Prezydenta o takowym Prezesowi stosowne uczynić doniesienie³⁴.

W następnych latach zjawisko złego traktowania przez urzędników osób odwiedzających urząd municypalny zanikło, ale prezydenta zobowiązywano stale do czuwania nad stopniem „poświęcenia się” urzędników dla pracy oraz przejawianiem przez nich miłego stosunku do petentów³⁵.

W świetle zaprezentowanych informacji można zaryzykować stwierdzenie, że praca urzędników radomskiego magistratu przeszła w okresie Królestwa Polskiego radykalną ewolucję. Podczas gdy jeszcze w latach dwudziestych stanowisko w urzęd-

³³ APR, AmR, sygn. 2, nlb.

³⁴ Tamże, nlb.

³⁵ APR, AmR, sygn. 7, nlb.

dzie municypalnym można było uznać za „ciepłą posadkę”, wymagającą wprawdzie wiedzy i kompetencji, ale niosącą względny spokój i możliwość poświęcenia czasu rodzinie, w kolejnych dekadach każdy z etatów jawi się jako „urzędniczy kierat”, wymagający – na poziomie minimalnym – wytężonej pracy przez ok. 10 godzin dziennie, z obowiązkiem pełnienia 2-3 razy w miesiącu nocnego dyżuru w biurze i koniecznością stałego zachowywania ściśle określonych wymogów kancelaryjnych. Tragiczny był jednak fakt, iż nawet urzędnik poświęcający całość swych sił na zrealizowanie zadań przypisanych swemu stanowisku nie był fizycznie w stanie sprostać nawałowi pracy – spraw rejestrowanych w dziennikach podawczych i tym samym koniecznych do sfinalizowania było po prostu zbyt dużo. Konsekwencją tego stawało się powstawanie bardzo poważnych zaległości na niemalże każdym etacie (wyjątkiem był jedynie kasjer miejski, gdyż musiał on rozliczyć na koniec każdego roku finanse, a tym samym uregulować związaną z nimi dokumentację). Pierwsze zachowane informacje na temat podań nie załatwionych przez pracowników magistrackich, pochodzą z 1837 r. – zanotowano wówczas, iż najstarsze „zalegające” sprawy zostały wszczęte aż pięć lat wcześniej³⁶. Kompleksowa kontrola przeprowadzona w magistracie przez władze gubernialne w 1854 r. wykazała natomiast, iż w korespondencji zalega 2841 (sic!) spraw „w toku załatwiania”, z których najstarsze zostały wszczęte dwa lata wcześniej. Niechlubnym „rekordzistą” był radny policyjno-wojskowy, prowadzący aż 660 spraw; najmniejsze zaległości miał kasjer, gdyż obejmowały one zaledwie 9 przypadków³⁷. Omawiane zjawisko nie zanikło również w latach sześćdziesiątych, a okres 2-3 lat na udzielenie niektórym petentom ostatecznych odpowiedzi na wniesione przez nich podania można uznać za swoisty standard dla tego okresu.

Wiemy, iż wielu urzędników magistrackich starało się niwelować zaległości, zabierając dokumenty do domów i pracując na nich wieczorami oraz w niedziele i święta. Praktyka taka była jednak kategorycznie zakazana, a przyłapaną osobę karano zazwyczaj naganą³⁸. Warto jednak zauważyć – gdyż był to również czynnik o ogromnej wadze dla rozpoznania omawianej problematyki – iż w realiach niskiej obsady etatowej magistratu, każdy pracownik stawał się szybko osobą wręcz niemożliwą do zastąpienia. Widoczne było to zwłaszcza w przypadkach absencji – jeżeli urzędnik nie stawał się w biurze, nie istniała możliwość przejęcia jego spraw przez kogoś z kolegów, zaabsorbowanych własnymi zadaniami. Stos niezalatwionej korespondencji rósł zatem z dnia na dzień, a urzędnik był zobowiązany po powrocie do pracy do jak najszybszego nadrobienia zaległości. Nie było to jednak możliwe w przypadku poważniejszych problemów rodzinnych, a zwłaszcza przewlekłej choroby. Doskonałym przykładem jest tutaj sprawa sekretarza magistratu Juliana Rybickiego, którego działalność skontrolował w 1859 r. Urzędnik do Szczególnych Poru-

³⁶ APR, AmR, sygn. 4, nlb.

³⁷ APR, AMR, sygn. 11, nlb.

³⁸ APR, AmR, sygn. 1, k. 57.

czeń Rządu Gubernialnego Radomskiego. Kontrola wykazała, że w dzienniku podawczym figuruje aż 510 spraw niezalatwionych, leżących w gestii sekretarza, pochodzących z dwóch ostatnich lat. Chociaż konkludowano, iż sytuacja ta kwalifikuje się do oddania Rybickiego pod sąd, prezydent miasta bronił podwładnego pisząc, iż miał on złamaną rękę, a później przez blisko pół roku ciężko chorował. Udzielono mu zatem pisemnej nagany, dając 60 dni na uregulowanie zaległości³⁹. Na marginesie dodajmy, że niemalże każdy przypadek dłuższej absencji urzędnika (a zwłaszcza pojawienie się wakatu na stanowisku) stawał się szansą awansu dla pracowników magistrackich z ośrodków małomiasteczkowych guberni, pragnących przenieść się do Radomia. Przykładowo, po mającej miejsce w 1835 r. śmierci jednego z urzędników, poprzedzonej długotrwałą chorobą, starania o wakujące stanowisko podjęli burmistrzowie Przytyka i Wyśmierzyc; ten ostatni – wykazując zresztą duży spryt – prosił władze zwierzchnie, by pozwolono mu najpierw popracować w radomskim magistracie jedynie tymczasowo, w celu zlikwidowania zaległości korespondencyjnych, zaistniałych w związku z chorobą i śmiercią urzędnika⁴⁰.

W tym miejscu warto oczywiście postawić pytanie, jakiego typu sprawy starano się realizować terminowo, a jakie odkładano na dłuższy czas *ad acta*. Bezspornie priorytet dotyczył przede wszystkim pism wpływających z Komisji Województwa Sandomierskiego (później Rządu Gubernialnego Radomskiego); polityka taka nie ustrzegła jednak prezydenta i jego podwładnych przed karami finansowymi za opieszałość⁴¹. Stosunkowo szybko odpowiadano także na korespondencje pochodzącą od urzędów administracji rządowej średniego szczebla, a także magistratów innych ośrodków guberni i kraju. Największe problemy w kontaktach z magistratem miały osoby prywatne, starające się o uzyskanie zaświadczeń, odpisów dokumentów, czy też proszące o interwencję w ważnych dla siebie kwestiach. Jest pewnym paradoksem, że właśnie dla mieszkańców Radomia, nie posiadających wiedzy o omówionych w niniejszym tekście uwarunkowaniach dotyczących funkcjonowania urzędu municypalnego, jawił się on jako instytucja wysoce zbiurokratyzowana (w negatywnym tego słowa znaczeniu), a przede wszystkim nieefektywna.

³⁹ APR, AmR, sygn. 13, nlb.

⁴⁰ APR, AmR, sygn. 4, nlb.

⁴¹ Przykładowo, w listopadzie 1842 r. gubernator zażądał od prezydenta miasta przesłania mu listy pracowników magistrackich. Kiedy upłynął miesiąc a polecenie to nie zostało zrealizowane, prezydentowi udzielono ostrej nagany z ostrzeżeniem mówiącym, że „[...] jeżeli na przyszłość w przedmiotach tak mało do wykonania czasu potrzebujących najmniejszą dopuści zwłokę, winny do dymisji przedstawiony będzie”. W roku 1847 doszło natomiast do poważnych opóźnień w wyegzekwowaniu przez magistrat sprawozdań finansowych cechów rzemieślniczych, co w konsekwencji spowodowało przekazanie ich władzom gubernialnym dopiero po kilku miesiącach od wyznaczonego terminu. Gubernator, podkreślając, iż za zaistniałą sytuację spotkała go krytyka ze strony warszawskiej administracji centralnej, nałożył na magistrat kilkurobłąwą grzywnę, polecając obciążyć nią urzędnika winnego zaniedbania. Zapowiedzianą karą za dalsze opóźnienia miało być ukaranie samego prezydenta grzywną w wysokości 15 rbs. Podobne przykłady można mnożyć. APR, AmR, sygn. 234, nlb.; sygn. 1, k. 99; sygn. 7, nlb.

Całkowite uzależnienie organizacyjne radomskich władz miejskich od polityki finansowej administracji centralnej, a także wynikające stąd uwarunkowania pracy urzędniczej, to bezsprzecznie zjawiska warte uwagi. Jeżeli w przyszłości podjęte zostaną badania nad obsadą etatową i efektywnością pracy urzędów municypalnych w największych miastach Królestwa Polskiego, uzyskamy być może w ich efekcie materiał porównawczy, na bazie którego będzie można stwierdzić, czy *casus* Radomia był w tej sferze wyjątkowy, czy też typowy w skali całego kraju. Bardziej prawdopodobna jest chyba jednak druga z tych opcji.

Summary

“Office individuals”. Staffing and effectiveness of activities of municipal authorities of Radom city during the Kingdom of Poland (1815–1864)

The authorities of Radom had at their disposal small, amounting to only 22 people personnel aiming at ensuring efficient functioning of the city. In spite of the flow of time and the fact that the number of inhabitants of Radom increased from 3000 to 10 000 people, the number of personnel was not increased due to financial reasons. It made the clerk's work more and more difficult: each post was systematically burdened with more duties, working time was extended, no permission was given for sick leaves and change of posts. Requirements pertaining to obedience of regulations and office rules grew. Such policy resulted in appearance of great amount of outstanding office work hitting especially private, individual supplicants for whom the time of final settlement of a given case was 2-3 years.