

Zbigniew Naworski
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń)

Biurokracja pruska w XVIII wieku - na drodze ku Weberowskiemu ideałowi

W XVII i XVIII stuleciu, mimo coraz bardziej widocznego dążenia do ujednoczenia ustrojowego, system prawny w rządzonych przez Hohenzollernów terytoriach cechował daleko posunięty partykularyzm połączony z wyraźnymi niedomaganiem w dziedzinie zarządu, tak centralnego jak i lokalnego. Władztwo dynastii opierało się w każdym terytorium na innym tytule prawnym, a stopniowe powiększanie obszaru panowania połączone było z reguły z poręczeniem zachowania dotychczasowych praw i przywilejów nowych nabytków. W rezultacie terytoria te różniły się między sobą odmiennymi tradycjami historycznymi, stosunkami etnicznymi i gospodarczymi – wreszcie – ustrojowo-prawnymi. Dodać do tego należy i to, że część tych terytoriów wchodziła w skład Rzeszy Niemieckiej i miała swoje miejsce w Sejmie Rzeszy; zmiana władcy nie oznaczała przecież zmiany ich statusu prawnego.

Przełomowym momentem w rozwoju państwa brandenbursko-pruskiego stały się traktaty welawsko-bydgoskie (1657), które doprowadziły do uznania suwerenności Księstwa Pruskiego po pokoju oliwskim w 1660 r. Elektor brandenburski stał się odtąd suwerennym władcą części swoich terytoriów, nie podlegając ani zwierzchnictwu króla polskiego ani cesarza niemieckiego.

Panujący wówczas już od 20 lat Fryderyk Wilhelm I (Wielki Elektor), obejmował władzę w stosunkowo młodym wieku (miał 20 lat), a co ważniejsze nie miał żadnego doświadczenia w rządzeniu, ponieważ jego ojciec, Jerzy Wilhelm, odsuwał go od rządów i nie dopuszczał do poznania funkcjonowania państwa. Od początku panowania jego celem stała się centralizacja władzy i zbudowanie państwa absolutystycznego. Jego wzorem stała się Republika Niderlandów, której sprawność administracyjną i militarną podziwiał¹. Suwerenność umożliwiła mu samodzielną politykę wobec reprezentacji stanowych poszczególnych terytoriów, których działalność charakteryzowały silne tendencje decentralizacyjne. Przez kolejne lata swego panowania elektor złamał ich dominującą pozycję w Marchii Elektorskiej, Nowej Marchii, hrabstwach Mark i Klewe, wreszcie w Prusach Książęcych.

¹ Ch. Clark, *Prusy. Powstanie i upadek 1600-1947*, Warszawa 2009, s. 63-64.

Unifikację i centralizację państwa oparł władca na armii i biurokracji. W momencie, gdy obejmował władzę jego siły zbrojne liczyły ok. 3 tys. żołnierzy, gdy umierał było to prawie 40 tys. ludzi²; liczba żołnierzy stale wzrastała, by w epoce napoleońskiej osiągnąć stan ponad 235 tys.³ Armia potrzebowała niemałych pieniędzy, a więc podatków – do ich ściągnięcia potrzebna była sprawna administracja skarbowa. Wprowadzenie w 1660 r. stałego podatku na rzecz wojska (kontrybucja na wsi, akcyza w mieście) doprowadziło do powołania w poszczególnych okręgach (prowincjach i powiatach) komisariatów wojny (*Kriegskommisariaten*), do kompetencji których należało początkowo zaopatrywanie wojska oraz ściąganie podatków; kompetencje te z biegiem czasu stale rozszerzano⁴. Podporządkowano im budowaną od czasów II wojny północnej (1655-1660) administrację domen królewskich – zarządy domen (*Amtskammeren, Domänenkammeren*), na czele których stali w majątkach ziemskich radcy ziemiańscy (*Landraten*), a w miastach – radcy podatkowi (*Steuerraten*)⁵.

Zmiany nastąpiły także na szczeblu zarządu centralnego. Instrukcją z 4 grudnia 1651 r., opracowaną przez hrabiego Jerzego F. von Waldecka, Tajna Rada (odgrywająca dotąd niewielką rolę) stała się najwyższym centralnym organem administracyjnym państwa (podzielono ją na 19 wydziałów wyodrębniając specjalny zarząd nad finansami domen monarszych)⁶. Zapoczątkowało to rządy gabinetowe w Prusach. Już po śmierci Fryderyka Wilhelma I, w 1696 r. stworzono odrębną administrację centralną do zarządzania królewskimi domenami – *Hofrentei* przemianowany potem na *Generaldomänenkasse*, które wcześniej zarządzane były przez różne władze prowincjonalne.

Pośredni szczebel zarządu stanowili namiestnicy ustanowieni dla powstałych na początku XVIII stulecia 5 prowincji: Prus Książęcych, Pomorza Zachodniego, Magdeburga, hrabstw Kleve-Mark i Minden

Jergo syn, Fryderyk III starał się kontynuować politykę swojego ojca, choć brakowało mu tak zdolności, jak i zapału. Oczywiście, największym jego sukcesem była koronacja na króla w Prusach w 1701 r. jako Fryderyka I.

Z kolei Fryderyk Wilhelm I Pruski w przeciwieństwie do swojego ojca, w ślad za wielkim dziadem, natychmiast po objęciu tronu zajął się wzmocnieniem własnej władzy i potęgi państwa. Rozpoczął od drastycznej redukcji wydatków na rzecz dwo-

² F. Hirsch, *Die Armee des Grossen Kurfürsten und ihre Unterhaltung während der Jahre 1660-1666*, „Historische Zeitschrift“ t. 17, 1885, s. 229-275.

³ Dane o liczebności armii pruskiej w różnych okresach charakteryzują duże rozbieżności w różnych publikacjach. Najwięcej informacji na ten temat, rozsianych po całym tekście zawiera praca C. Jany, *Geschichte der Königlichen – Preussischen Armee bis zum Jahre 1807*, tom I: *Von den Anfängen bis 1740*. Reprint Osnabrück 1967; tom II: *Die Armee Friedrichs des Großen 1740-1763*, Reprint Osnabrück 1967; tom III: *1763-1807*, Berlin 1929, wszędzie; zob też. O. Beusch, *Militärsystem und Sozialleben im Alten Preussen*, Berlin 1962, s. 83.

⁴ *Preussen. Chronik eines deutschen Staates*; www.preussenchronik.de/chrono_jsp/period=2/start=195.html

⁵ Zob. C. A. Agena, *Der Amtmann im 17. und 18. Jahrhundert. Ein Beitrag zur Geschichte des Richter und Beamtentums*, Getynga 1972, s. 13-14.

⁶ K. W. Cosmar, *Versuch die Geschichte des Königlich Preussischen und Churfürstlich Brandenburgischen Wirklichen Geheimen Staatsraths*, [w] K. W. Cosmar, Ch. A. L. Klaproth, V. H. Schmidt, *Der Königl. Preussische und Churfürstl. Brandenburgische Wirklich Geheime Staats-Rath an Seinem zweihundertjährigen Stiftungstage den 5ten Januar 1805*, Berlin 1805, s. 199-205. Pełna historia Tajnej Rady, tamże, s. 73-310. Zob. też S. Salmonowicz, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987, s. 86-88.

ru i dworskich ceremonii. Jednocześnie dobrze znając mechanizmy funkcjonowania monarchii wdrożył w życie w pełni rozwinięty merkantylizm połączony z wszechstronną ingerencją państwa w życie społeczne i gospodarcze całego społeczeństwa. Dla realizacji swojej polityki szkolił nowe kadry urzędnicze, przede wszystkim poprzez naukę kameralistyki⁷.

Już 27 marca 1713 r. Wyższy Dyrektoriat Domen (*Ober-Domänen-Direktorium*), który zarządzał domeną państwową (królewską) oraz Centralne Biuro Dochodów (*Hofkammer*) zostały połączone w nowy organ – Generalny Dyrektoriat Finansów (*Generalfinanzdirektorium*), do którego kompetencji należały kwestie dochodów z dzierżaw majątków stanowiących domenę państwową. Drugim centralnym organem finansowym, do którego należał pobór kontrybucji na wsi i akcyzy w miastach pozostał Generalny Komisariat (*Generalkommissariat*).

Rok później dla kontrolowania ich działalności powołał monarcha *Generalrechnammer*, który to organ miał prawo kontrolowania rachunków obu instytucji finansowych, włącznie z ich placówkami lokalnymi⁸.

Istnienie dwóch centralnych organów finansowych, których kompetencje – nie do końca precyzyjnie określone – skutkowały konfliktami i rywalizacją tych urzędów. Np. Generalny Dyrektoriat Finansów i podporządkowane mu placówki prowincjonalne regularnie skarżyły się, że ściąganie podatków przez Komisariat uniemożliwia dzierżawcom królewskich płaćcenie czynszów. Z kolei, gdy Dyrektoriat chciał zwiększyć dochody z czynszów zachęcając dzierżawców do zakładania w swoich majątkach browarów czy małych manufaktur, Komisariat zaprotestował podnosząc, że tego typu działalność pogarsza sytuację podatników w mieście, ponieważ owe małe wytwórcze zakłady jako położone na wsi nie podlegają akcyzie. W rezultacie 10 grudnia 1722 r. oba organy zostały połączone w jeden potężny organ centralny Generalny Główny Dyrektoriat Finansów, Wojny i Domen (*General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domainen-Direktorium*) zwany Generalnym Dyrektoriatem (*Generaldirektorium*). Konsekwencją tego rozwiązanie było połączenie wszystkich podległych obu dotychczasowym organom agend terenowych⁹. Samo Generalne Dyrektorium pierwotnie dzieliło się na 4 departamenty terytorialne, którym podporządkowane były poszczególne prowincje państwa¹⁰. Za panowania Fryderyka Wielkiego Generalne Dyrektorium stało się organem terytorialno-resortowym. Jego skład stopniowo poszerzano o kolejne departamenty (tzw. „realne”): handlu i manufaktur (1740), gospodarki wojskowej (1746), akcyzy i ceł (1766), górnictwa i hutnictwa (1768), leśnictwa (1770); na początku XIX

⁷ Zob. S. Salmonowicz, *Fryderyk Wielki*, Wrocław 2006, s. 43-48.

⁸ E. S. Schmidt, *Rechtswissenschaft in Preussen*, [tom VI serii:] *Enzyklopädie der Recht- und Staatswissenschaft*. Abteilung *Rechtswissenschaft*, red. E. Kohlrausch, W. Kaskel, Berlin - Heidelberg 1923, s. 10-11; L. v. Rönne, *Das Staats-Recht der Preußischen Monarchie*, t. 2, Lipsk 1863, s. 35.

⁹ Zob. H. Haussner, *Verwaltungseinheit und Ressorttrennung. Vom Ende des 17. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1953, s. 1-30.

¹⁰ Patent notyfikacyjny ukazał się pod datą 10 stycznia 1723 r.; *Corpus Constitutionum Marchicarum oder Königl. Preuss. und Churfürstl. Brandenburgische in der Chur- und Marck- Brandenburg. Auch incorporierten Landen publicirte und ergangene Ordnungen, Edikta, Mandata, Rescripta von zeiten Friedrichs I Churfürstens zu Brandenburg, bis jetzo unter der Regierung Friedrich Wilhelms Königs in Preussen ad Annum 1736. Inclusive mit allergn. Bewilligung colligiert un aus Licht gegeben von Christian Otto Mülilius*. [cyt. dalej: CC], Berlin - Halle, s. 242-244.

w. Generalne Dyrektorium liczyło 14 departamentów¹¹. Na czele każdego z nich stał minister-przewodniczący, podlegający bezpośrednio królowi, któremu przedstawiał sprawy sporne. Decyzje królewskie przekazywali ustnie tajni sekretarze królewscy lub też otrzymywał je minister pisemnie w postaci dekretacji królewskiej na dokumencie¹².

Specyficzny status od 1742 r. miał Śląsk – we Wrocławiu istniało odrębne dla tej prowincji Dyrektorium Generalne (*Generaldirektorium*), niezależne od Berlina, na czele z ministrem prowincjonalnym Śląska, który jednak był jednocześnie ministrem Generalnego Dyrektorium¹³.

Reorganizację administracji centralnej w tym okresie zakończyło powołanie w 1728 r. Ministerstwa Gabinetowego jako resortu spraw zagranicznych, ale posiadającego także pewne kompetencje wewnętrzne oraz – w 1737 r. Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁴.

Połączenie w 1722 r. spraw wojskowych i skarbowych z zarządem domen państwowych doprowadziło w kilku następnych latach do powstania pierwszych pruskich organów administracji z prawdziwego zdarzenia – kamer wojny i domen (*Kriegs- und Domänenkammer*)¹⁵. Okręgi administracyjne podlegające ich władzy nazywano departamentami kamer (*Kriegs- und Domänenkammerdepartament*) – w tych samych miastach ulokowano siedziby władz wymiaru sprawiedliwości, czyli rejencje. Strukturę, organizację i zasady funkcjonowania kamer w każdej pruskiej prowincji regulowały odrębne przepisy wydawane dla starych i nowych prowincji, tzw. *Ressorts Reglements*: wydanych dla starych prowincji w 1749 r.¹⁶, a dla nowych – odrębnych, np. patent notyfikacyjny w Prusach Zachodnich w 1773 r.¹⁷, nie odbiegające od niego przepisy w Prusach Południowych – z 1795 r.¹⁸, w Prusach Nowoschodnich – z 1797

¹¹ Zob. L. v. Rönne, dz. cyt., s. 33-35.

¹² Por. J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe 1796-1806. Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1957, s. 34, przypis 13.

¹³ Tamże, s. 25-29.

¹⁴ W. Pierson, *Preussische Geschichte*, Bt.d I, Berlin 1898, s. 261-264; S. Salmonowicz, *Prusy. Dzieje państwa...*, dz.cyt., s. 195.

¹⁵ I tu jednak także nie obyło się bez partykularyzmów, dotyczyły one zwłaszcza administracji w nowych nabytkach terytorialnych, np. w okręgu nadnoteckim powołano specjalną deputację kamery podporządkowaną bezpośrednio prezydentowi kamery kwidzyńskiej; szerzej na ten temat, zob. *Historia Bydgoszczy*, t. 1 do roku 1920, opr. zb., red. M. Biskup, Warszawa-Poznań 1991, s. 351-354.

¹⁶ *Reglement was für Justitzsachen denen Kriegs- und Domainen-Cammern verbleiben und welche vor die Justitz-Collegiis oder Regierungen gehören* z 19 czerwca 1749 r.; CC, tom: Continuatio IV, nr LXVI, s. 163-174; E. Loening, *Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen*, Halle 1914, s. 64.

¹⁷ *Vorläufiges Reglement wegen Verwaltung der Justitz- und Rechtspflege in den Königlichen Domainen Aemtern in Westpreussen exclusive der Districte an der Netze, und dazu bestellter Jusitz-Amtleute und Actuarien* z 28 lipca 1773 r.; *Novum Corpus Constitutionum Prussico-Brandenburgensium Praecipue Marchicarum, Oder Neue Sammlung Königl. Preuß. und Chur-Brandenburgischer, sonderlich in der Chur- und Marck-Brandenburg, wie auch andern Proovintzien, publicirten und ergangenen Ordnungen, Edicten. Mandaten, Rescripten et ct. et ct. vom Anfangs des Jahrs 1751 und folgenden Zeiten. Mit Königlicher Allergnädigsten Bewilligung und Dero Akademie der Wissenschaften darüber ertheilten Privilegio, nebst einer Einleitung in die mannigfaltigen Gesetze eines Staats, und besonders in die Königl. Preuß. und Chur-Brandenburgische Geistliche und Weltliche Justitz, Militair, Camera, Policy und Übrige Landes-Gesetze* [cyt. dalej: NCC], t. 5, nr XXXVII, s. 386-416. Zob. też *Instruction für die Westpreussische Regierung* z 21 września 1773 r., tamże, nr LII, s. 2126-2272

¹⁸ *Reglement über die Vertheilung der Geschäfte zwischen den Südpreußischen Landes-Colegiis* z 15 grudnia 1795 r., NCC, t. 9, nr LXXVI, s. 2703-2738

r.¹⁹ Różniły się one między sobą w szczegółach, generalna tendencja zmian polegała na zwiększaniu kompetencji kamer i ograniczaniu kompetencji rejencji wyłącznie do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Na czele kamery stał prezydent. Był to jednak organ kolegialny składający się z radców i referendarzy, kancelistów, registratorów, kopistów i innych niższych urzędników. Kamera dzieliła się na departamenty o kompetencjach terytorialnych lub rzeczowych; sprawozdania z departamentów rozpatrywało kolegium kamery, w skład którego wchodził prezydent i radcy. Każda kamera posiadała 2 kasy: podatkową i dla wpływów z domen. Na czele kasy stał poborca główny (*Rentmeister*), który miał do pomocy kasjera. Jeden z radców jako prokurator kasy przeprowadzał kontrolę rachunków kasowych. Skład urzędników kamery uzupełniał z reguły fiskal, który reprezentował interesy państwa przed organami wymiaru sprawiedliwości.

Przy kamerach istniały kolegia: handlowe i medyczne, których zadaniem był nadzór nad działalnością handlową i zdrowotną. W kamerach, nawet w poszczególnych prowincjach występowały jednak spore różnice, co do ich organizacji liczby zatrudnionych tam urzędników i rodzaju piastowanych przez nich stanowisk²⁰.

Zgodnie z regulaminem z 1749 r., do kompetencji kamer należały sprawy ekonomiczne i publiczne, a więc administracja prowincji wraz ze sprawami wojskowymi, zarząd dóbr państwowych (domen królewskich), nadzór nad leśnictwem, aprowizacją, cechami w miastach i stowarzyszeniami rzemieślniczymi, komunikacją lądową i wodną, porządkiem policyjnym, sprawy podatkowe i niektóre sprawy sądowe (w sprawowanych przez nie działach spraw administracyjno-skarbowych). Urzędowi podlegali też landraci, radcowie podatkowi i urzędy leśne i domenialne. Z kolei rejencjom, poza wymiarem sprawiedliwości, pozostawiono funkcje czysto administracyjne: zwierzchności krajowej, kościoła i szkolnictwa²¹.

¹⁹ *Reglement wegen Vertheilung der Geschäfte zwischen den Neustpreussischen Landes-Collegiis* z 3 marca 1797 r., NCC, t. 10, nr XVIII, s. 950-976. Por. J. Wąsicki, *Ziemia polskie pod zaborem pruskim. Prusy Nowowschodnie (Neustpreussen)* 1795-1806, Poznań 1963, s. 170-172.

²⁰ W Prusach Nowowschodnich w kamerze białostockiej pracowali: prezydent, 2 dyrektorów, nadleśniczy, 12 radców kamery, radca ds. budownictwa, radca ds. leśnych, 2 posłów kamery, dyrektor kancelarii oraz kilkunastu subaletrnów: 6 sekretarzy, registrator domen z 3 asystentami, registrator miejski z 2 asystentami, registrator duchowny z asystentem i archiwistą, radca rachunkowy z 6 kalkulatorami i ich 4 asystentami, 4 tłumaczy i 1 polski kopista, 2 sekretarzy kancelarii, 9 kancelistów i 3 kopistów, krajowy poborca kasowy, kasjer, kontroler, pisarz kasowy, 4 poborców kasowych od różnych opłat i podatków z kontrolerami, inspektor kancelarii, kontroler kamery, 2 woźnych i palacz; A. C. Holsche, *Geographie und Statistik von West- Süd- und Neu-Ostpreußen*, tom I, Berlin 1800, s. 349-352.

²¹ Najprostszym, a jednocześnie najbardziej jasnym i efektywnym schematem organizacji władz prowincjonalnych przedstawiał regulamin dla Prus Nowowschodnich z 1797 r. Wprowadzał on po raz pierwszy w państwie pruskim całkowity rozdział władzy administracyjnej i sądowiczej. Dla kompetencji kamer zastrzeżono wszystkie sprawy, które specjalnymi obwieszczeniami nie zostały przekazane innym władzom. Należały więc do nich wszystkie czynności należące do kamer południowopruskich, a dodatkowo sprawy wszystkich kościołów i szkolnictwa. Ponadto wyraźnie zaznaczono ich kompetencje do administrowania całością podatków – miały one prawo egzekwowania powinności i podatków ze wszystkich podlegających im dóbr, zarówno królewskich, jak i innych. Wykonywanie tych czynności mogły zlecić administratorom i dzierżawcom. Z kolei cały wymiar sprawiedliwości podporządkowano rejencjom włącznie z prawem zaskarżania decyzji kamery przed rejencją. Jedynym wyjątkiem były sprawy dyscyplinarne urzędników kamer, już jednak przepięstwa tych urzędników podlegały jurysdykcji rejencji; zob. J. Wąsicki, *Wpływ zaboru ziem polskich na reformy ustrojowe w Prusach do roku 1806*, [w:] tegoż, *Ziemia polskie pod zaborem pruskim*, Zielona Góra 1978, s. 32-35

Departamenty dzieliły się na powiaty ziemskie (*landrätliche Kreise*), na czele powiatu stał landrat, czyli starosta powiatowy. Mianował go król spośród 3 kandydatów zaproponowanych przez sejmik powiatowy (ale uchwałą sejmiku nie był związany obligatoryjnie i mógł mianować dowolną osobę²²). Landrat stał na czele urzędu landratury. Skład landratur w poszczególnych prowincjach był niejednolity. Z reguły urzędowali nich: poborca powiatowy i jego zastępca, sekretarz, pisarz, egzekutor powiatowy. Tam gdzie nie było miejskich inspekcji podatkowych poborcę zastąpił radca powiatowy zwany zresztą także pierwszym poborcą powiatowym oraz drugi poborca powiatowy; pozostałe urzędy były takie same. Propozycje personalne na te urzędy składał landrat, a nominacji dokonywała kamera. Skład urzędu we wszystkich prowincjach uzupełniali deputowani powiatowi, których kilku, w zależności od potrzeb, powoływała kamera spośród miejscowych posesjonatów; do ich kompetencji należało zastępowanie landrata w wypadku jego choroby lub nieobecności. Tam, gdzie istniały sejmiki powiatowe deputowanych wybierał sejmik. Wreszcie landratowi podporządkowany był fizyk, chirurg i położna powiatowa. W sprawach wojskowych landrat posługiwał się komisarzami marszowymi, w sprawach skarbowych zaś deputowanymi. Organami wykonawczymi landrata byli też dragoni krajowi, wyznaczeni przez niego dla terenów wiejskich; do nich należało ściąganie podatków ze wszystkich typów majątków wiejskich. Wszystkie urzędy były płatne.

Kompetencje landrata określały szczegółowe instrukcje²³. Wszędzie do kompetencji landrata należały wszystkie sprawy administracyjno-finansowe powiatu. W szczególności winien starać się o zwiększenie liczby mieszkańców wsi, utrzymywanie w należytym stanie domów mieszkalnych i budynków gospodarczych, nadzór nad działalnością gospodarczą panów gruntowych (np. rugowaniem chłopów z ich gospodarstw), podnoszenie kultury rolnej, nadzór nad stanem dróg, mostów i grobli. Mianował też sołtysów. Do zakresu czynności landrata należał również nadzór nad sprawami zdrowia. W sprawach wojskowych landrat, w wypadku przemarszów wojsk, miał dbać o dostarczenie oddziałom żywności i furazu, ścigał dezertersów i współpracował z oficerami przy poborze rekruta. W sprawach policyjnych odpowiadał za bezpieczeństwo publiczne, budowlane i przeciwpożarowe i wydawał w tym zakresie odpowiednie zarządzenia policyjne.

Landrat był ponadto zwierzchnikiem wszystkich urzędników na terenie powiatu. Podlegał bezpośrednio kamerze i był zobowiązany do przedkładania jej okresowych sprawozdań.

Poborcy podatkowi (radcy powiatowi) zajmowali się, jak sama nazwa wskazuje, sprawami podatkowymi oraz prowadzeniem kasy powiatu, sekretarz prowadził dokumentację urzędu i obsługiwał bezpośrednio jego kasę, a egzekutor zajmował się ściąganiem zaległości podatkowych.

²² Polityka królów była tu niejednolita. Fryderyk Wilhelm I często odczuł proponowanych przez sejmiki kandydatów, Fryderyk II z reguły ich akceptował. W dużej mierze zależało to od sytuacji w poszczególnych prowincjach; np. w prowincjach polskich wpływ szlachty na wybór Landrata był ograniczony, np. w Prusach Południowych landratów powoływały według swojego uznania kamery, podobnie rzecz się miała w Prusach Nowoschodnich. Zob. Ch. Clark, dz. cyt., s. 123.

²³ Np. instrukcję dla landratów w Prusach Nowoschodnich omawia J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Nowoschodnie*, dz. cyt., s. 181-183.

W niektórych prowincjach, zwłaszcza tych przyłączanych w II połowie XVIII w. kompetencje landratów nie obejmowały miast – tu utworzono z miast (a zależności od ich wielkości) inspekcje podatkowe, na czele których stali radcy podatkowi. Podlegali im kalkulatorzy, których było co najmniej kilku (prowadzili rachunki), poborcy podatkowi i egzektor podatkowy.

Radca miał obowiązek składania szczegółowych kwartalnych i miesięcznych sprawozdań kamerze, której urząd podlegał, zawierających wszystkie informacje o działalności inspekcji włącznie z zestawieniami wyników finansowych urzędu.

I w tym wypadku kompetencje inspekcji podatkowych były określane w szczegółowych instrukcjach. Radcom podlegały w pełni miasta królewskie, a w zakresie finansowym także miasta prywatne. Kompetencje radców zasadniczo nie różniły się od kompetencji landratów. Szczególny jednak nacisk położony został na ich obowiązki w ściąganiu podatków i rozmaitych opłat.

Granice powiatów (obejmowały folwarki i wsie) i nie pokrywały się z granicami inspekcji podatkowych, choć pozostawały w ramach jednego departamentu.

W pozostałych prowincjach do kompetencji landrata dodano sprawy miejskie, np. powoływanie magistratów policyjnych, popieranie rzemiosła i handlu, nadzór nad gospodarką finansową władz miejskich itp.

Urzędami wydzielonymi spod kompetencji landrata we wszystkich prowincjach i podporządkowanymi bezpośrednio kamerom były urzędy domen i urzędy leśne. Na ich czele stali urzędnicy domen mianowani przez kamerę. Dobra im podlegające były bądź wypuszczane w dzierżawę bądź zarządzane bezpośrednio. Za prawidłową gospodarkę w dzierżawach odpowiadali ich aktualni posiadacze, natomiast w dobrach zarządzanych bezpośrednio urzędnicy domen powoływali jako aparat pomocniczy sołtysów wsi z władzą policyjną i sądowniczą oraz z obowiązkiem wykonywania poleceń urzędu. Ogniwem pośrednim byli sołtysi okręgów sprawujący nadzór nad kilkoma do kilkunastu wsiami. Kontrolę nad działalnością urzędów domen sprawowali 2 radcowie departamentowi, którzy objeżdżali regularnie podległe im okręgi.

W podobny sposób zorganizowano urzędy leśne. Na czele urzędu stali leśniczowie dysponujący służbą leśną. Podlegali oni również kamerom i byli w podobny sposób kontrolowani przez nadleśniczego kamery²⁴.

Niezależnie jednak do wszelkich kolejnych reform i zmian do końca XVIII w. funkcjonowanie administracji przedstawiało obraz chaosu, który polegał na przemieszaniu kompetencji i krzyżowaniu się zależności od władzy centralnej, departamen-

²⁴ Dodajmy do tego rozbudowaną administrację w miastach, np. na czele Bydgoszczy stał nadburmistrz, który miał 2 zastępców: burmistrza sądowego i policyjnego (bezpieczeństwo, nadzór nad opieką społeczną, służba zdrowia, kontrola obyczajów, ruch ludności oraz niektóre sprawy gospodarcze jak miary, wagi i ceny). W skład władz wchodził też odpowiednik dawnych rajców, czyli 6 asesorów (senatorów), wybieranych przez obywateli miejskich (posesjonat, 30 lat, wyznanie katolickie lub protestanckie). Każdy z nich miał nadzorować co najmniej 1 cech miejski. Skład magistratu uzupełniał sekretarz. Niższa biurokracja była bardzo rozbudowana. Pomocnikiem burmistrza policyjnego był sekretarz policyjny, który łączył to z funkcją rejestratora. Sprawami gospodarki miasta zajmował się kamlarz (kamerariusz). U boku burmistrza sądowego urzędowali: sekretarz i rejestrator sądowy. Strażą miejską zarządzał wachmistrz miejski. Pilnowanie porządku na rynku i placach targowych należało do mistrza targowego. Działała też służba przeciwpożarowa i straż więzienna. Najniższą kategorią byli pacholkiowie miejscy; *Historia Bydgoszczy...* dz. cyt., s. 360-361

tów specjalnych i prowincjonalnych Generalnego Dyrektorium, a także od Gabinetu Królewskiego i Naczelnej Dyrekcji Wojny. Dotyczyło to także ziem polskich zagarniętych przez Prusy w wyniku rozbiorów²⁵.

Równoległe z budową centralnych i terytorialnych instytucji administracyjnych postępowala budowa biurokracji pruskiej rzeczywiście zapoczątkowana przez Wielkiego Elektora²⁶. Koncepcja wprowadzona przez niego, a następnie rozwijana i uzupełniana przez jego następców, zwłaszcza Fryderyka Wielkiego była konsekwentnie budowaną ideą, której daleko jeszcze było do realizacji w codziennej działalności państwa. Poważną rolę w tym budowaniu odgrywała armia; na grunt administracji przeszczepiano wzory obowiązującego w armii zachowania z dyscypliną na czele; przenoszeni w stan spoczynku oficerowie zasilali korpus urzędniczy, a podoficerowie stanowili trzon administracyjnego personelu pomocniczego. Zaszczepienie owej idei trwało ponad stulecie, a jej ukoronowaniem były przepisy *Landrechtu pruskiego*.

Początkiem budowy nowoczesnego państwa stała się centralizacja władzy. Z tego też powodu podstawowym celem Wielkiego Elektora stała się pacyfikacja zgromadzeń stanowych i pozbawienie ich wpływu na politykę państwa. Fryderyk Wilhelm I ten cel osiągnął w dużym stopniu, realizując go ostrożnie przez całe swoje panowanie, stopniowo też przekształcił stanowy lokalny urząd landrata w urząd królewski, czyli państwowy²⁷. Dodatkowo w zasadniczy sposób odnowił skład personalny wyższej kadry urzędniczej, w ramach zwalczania wpływów luterskich stanów czołowe urzędy zaczął powierzać kalwinom (pod koniec jego panowania kalwinami było ⅓ wyższych urzędników), preferował także urzędników spoza Brandenburgii²⁸.

²⁵ M. Stelmach, *Kancelaria pruskich urzędów administracji państwowej na przykładzie rejencji w latach 1808-1945*, Szczecin 1981, s. 29.

²⁶ Nauka niemiecka problemem biurokracji, czy szerzej – urzędnikami zajmowała się już od czasów Ottona v. Bismarcka. Istnieje więc wiele prac poświęconych temu problemowi, w tym także omawianej tu problematyce. Przytoczymy oczywiście tylko niektóre z nich, tak starsze, jak i nowsze, naszym zdaniem najciekawsze, a nie cytowane w tekście bezpośrednio. I tak, zob. S. Isaacsohn, *Geschichte des preussischen Beamtentums vom Anfang des 15. Jahrhunderts bis auf die Gegenwart*, t. 3, Berlin 1874/84, Neudruck Aalen 1962; A. Lotz, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, Berlin 1914; E. Wyluda, *Lehnrecht und Beamtentum*, Berlin 1969; O. Kimminich, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Frankfurt 1970; H. Henning, *Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf*, Stuttgart 1984; H. Hattenhauer, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, Kolonia-Berlin-Bonn-Monachium 1993. Zob też T. Süle, *Preußische Bürokratietradition*, Getynga 1988; M. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660-1815*, Cambridge Mass. 1958.

²⁷ W. Thiele, *Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums. Preußen als Ausgangspunkt modernen Beamtentums*, Herford 1981, ss. 15-20

²⁸ Ch. Clark, dz.cyt., s. 81-83. Typowym przykładem takiej kariery u Hohenzollernów jest Bogusław Radziwiłł – książę Rzeszy Niemieckiej, który najpierw po zdradzie Jana Kazimierza i przejściu na stronę Szwedów w czasie „potopu”, a następnie zdradzie króla szwedzkiego udał się pod protekcję elektora brandenburskiego, z którym był zresztą spokrewniony (jego matką była Elżbieta Zofia Hohenzollern, córka elektora brandenburskiego Jana Jerzego; córka Bogusława – Ludwika Karolina poślubiła syna elektora Ludwika Leopolda; Bogusław Radziwiłł był też przez matkę bratem przyrodnim księcia sasko-lauenburskiego Franciszka Erdmanna) i został namiestnikiem generalnym Prus Książęcych w 1657 r., który to urząd piastował aż do śmierci w 1669 r., mimo iż w latach 60. próbował wrócić do dawnej pozycji w Rzeczypospolitej.

Dodać przy tym trzeba, że po okresie ostrej konfrontacji ze stanami, pogodziły się one (zwłaszcza szlachta) i w końcu zaakceptowały utratę pozycji politycznej w państwie w zamian za inne korzyści: karierę zawodową w armii, władzę zwierzchnią nad chłopami, a przede wszystkim wpływ na zbieranie i wydawania podatków prowincjonalnych oraz na obsadę najważniejszego lokalnego urzędu landrata²⁹. Szlachta porzuciła więc swoje ambicje polityczne i skupiła swoją uwagę na sprawach lokalnych.

Po drugie, trzeba pamiętać, że jeszcze w I połowie XVIII stulecia administracja królewska liczyła co najwyżej 1000 urzędników. Co więcej, o ile urzędy centralne pozostawały pod bezpośrednim nadzorem monarchy, to łączność i kontakty między nimi, a strukturami lokalnymi charakteryzował brak regularności i powolny przepływ wszelkich informacji, a więc także wszelkich nakazów, instrukcji i innych aktów prawnych. Oficjalne dokumenty z centrali kierowane w teren przekazywano najczęściej pastorem i karcmarzom, ale także osobom zupełnie przypadkowym udającym się do danej miejscowości. Często czas ich przekazywania między miejscowościami odległymi od siebie o kilka kilometrów trwał kilkanaście dni. Korespondencja trafiająca do gospód tam była otwierana i czytana, w rezultacie do miejsca przeznaczenia trafiała w tak niechlujnym stanie, że trudno byłą ją brać do ręki bez obrzydzenia³⁰.

Dodatkowe komplikacje były związane z przyłączeniem do państwa pruskiego, w wyniku rozbiorów, prowincji polskich. Chęć ograniczenia roli polskiej szlachty oraz zgermanizowania przejętych terenów spowodowała, że urzędy w utworzonych po rozbiorach prowincjach zostały zamknięte dla szlachty polskiej (z wyjątkiem landratów), tym bardziej że chciała ona pełnić te urzędy na wzór polski, tzn. łączyć je z normalnymi zajęciami gospodarskimi we własnych majątkach. Dotyczyło to zarówno urzędów administracyjnych, jak i sądowych. Tworzone urzędy obsadzane były więc przez Prusaków – z reguły urzędników zawodowych, posiadających odpowiednie kwalifikacje zdobyte bądź na studiach bądź w trakcie długiej praktyki i opłacanych przez państwo. Dodatkowym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem był fakt uznania za język urzędowy niemieckiego. Wszędzie jednak rozwiązanie to okazało się niemożliwe do realizacji w praktyce. Przede wszystkim przytłaczająca większość nowych poddanych króla pruskiego języka niemieckiego nie znała. Starano się więc ściągnąć z innych prowincji urzędników znających język polski (do Prus Zachodnich ze Śląska, do Prus Południowych ze Śląska i Prus Zachodnich itd.). Dla przygotowania kadry urzędniczej dla nowych prowincji wprowadzono na uniwersytetach pruskich skrócone, pomyślane jako przejściowe, studia prawnicze. Rezultaty okazały się jednak niezadowolające. Do prowincji polskich napłynęła kadra nastawiona na szybką karierę i łatwy zarobek o wątpliwym morale i marnych kwalifikacjach. Wywołali oni swym postępowaniem duże niezadowolenie mieszkańców, zwłaszcza szlachty. Biurokratyczne metody rządzenia przy niskim po-

²⁹ Por. P. Baumgart, *Wie absolut war der preußische Absolutismus?*, [w] *Preußen. Beiträge zu einer politischen Kultur*, Reinbek 1981, s. 103-119

³⁰ Ch. Clark, dz. cyt., s. 122.

ziomie moralnym i słabych umiejętnościach fachowych wywoływały wśród szlachty polskiej wręcz lekceważący i pogardliwy stosunek do władz pruskich. Spowodowało to zmianę polityki kadrowej u schyłku XVIII w. i znaczne wzmocnienie nadzoru nad urzędnikami, co dało tylko ograniczone efekty³¹. W sumie, według danych szacunkowych do trzech popolskich prowincji napłynęło kilka tysięcy Prusaków³².

Była to jednak liczba niewystarczająca. Z tego powodu władze sięgnąć musiały przy obsadzie stanowisk także po ludność miejscową. Warunki, jakie winni spełniać powoływani spośród niej urzędnicy regulowały szczegółowe regulaminy i instrukcje królewskie odnoszące się bądź do poszczególnych urzędów bądź do urzędów działających w określonych jednostkach administracyjnych (prowincjach, departamentach, powiatach, miastach). Określały one warunki, jakie powinna spełniać dana osoba sprawująca określony urząd. Np. dozorca musiał od 25 lat posiadać posiadłość we wsi i wyróżniać się nienagannymi obyczajami, musiał umieć czytać i pisać, a sołtys musiał nabyć tę umiejętność w ciągu 10 lat. Sołtysiem ani dozorcą nie mógł być wojskowy, przekraczający 60 rok życia oraz mający więcej niż 5 dzieci na utrzymaniu. Z kolei kandydaci na landrata musieli posiadać odpowiedni wiek, poważanie na swoim terenie oraz posiadać niezbędne wiadomości z zakresu ekonomii, ustroju państwa i prowincji; z reguły wymagano też od niego znajomości obu języków: polskiego i niemieckiego. Przed powołaniem go na urząd kamera poddawała kandydata specjalnemu egzaminowi. To samo dotyczyło urzędników w miastach.

Pracę urzędów i urzędników określały instrukcje wydawane zarówno dla całych urzędów, jak i indywidualne adresowane personalnie do urzędnika. Najwięcej tego typu aktów wydał niewątpliwie Fryderyk Wilhelm I. Do pierwszej kategorii należy np. obszerna kilkudziesięciostronnicowa instrukcja z 1722 r. dla Generalnego Dyrektorium, która regulowała drobiazgowo tryb pracy tego urzędu i jego urzędników³³,

³¹ Np. po utworzeniu w 1793 r. Prus Południowych przejęcie urzędów przez Prusaków doprowadziło w konsekwencji do bezustannych konfliktów i zatargów z polską szlachtą. W rezultacie król pruski rozkazem gabinetowym z 10 stycznia 1795 r. zlecił ministrowi Karlowi Hoymowi kontrolę zachowania oraz przydatności wszystkich urzędników podlegających Generalnemu Dyrektorium; *Cabinets-Befehl an den Etats-Minister Hoym*, Berlin 10 styczeń 1795; M. Lehmann, *Preussen und die katholische Kirche seit 1640*, cz. VII, *Publikationen aus den Kgl. Preussischen Staatsarchiven*, t. LVI, Lipsk 1894, s. 189. Szerzej na ten temat, zob. J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Prusy Południowe...*, dz. cyt., s. 192-194.

³² Podawana w starszych publikacjach liczba 9-10 tys. urzędników wydaje się zawyżona.

³³ M.in. w art. 2 § 11 nakazywał, aby Dyrektorium zbierało się w każdy poniedziałek środę, czwartek i piątek w wyznaczonym przez monarchę miejscu *a nie w domach, jak to się działo dotychczas*; § 17. Miało się zbierać latem o 7 rano, a zimą o 8.00; § 18. Nie wolno im było wcześniej rozejść się do domów, dopóki nie zostały załatwione wszystkie sprawy na dany dzień, *tak aby z tego żaden papierek nie został odłożony*. Kolejne 3 paragrafy przytaczam *in extenso*. § 19 - *Jeżeli mogą załatwić sprawy w ciągu jednej godziny, wolno im rozejść się. Jeżeli jednak nie mogą zakończyć przed południem, muszą pozostać razem bez przerwy aż do 6 godz. wieczorem, albo dopóki nie uporają się ze wszystkimi sprawami. Rozkazujemy także niniejszym naszemu ober-marszałkowi i rzeczywistemu tajnemu ministrowi stanu, von Printzowi, iż ma zezwolić - jeśli Generalne Dyrektorium dłużej niż do 2 godz. po południu in collegio jest zebrane - na przymieszenie z naszej kuchni czterech dobrych potraw, jak i niezbędnego przy tym wina i piwa z naszej piwnicy, tak aby połowa obecnych szefów i członków jadła, druga natomiast pracowała, a następnie ci, którzy pracowali w czasie, gdy inni jedli, mogli podobnie posiłnić się a pozostali podjąć znowu pracę; w ten sposób nasze obowiązki rzetelnie, gorliwie i wiernie zostaną wsparte*. § 22 *Jeżeli w ogóle nie pojawi się [minister lub tajny radca - ZN] na posiedzeniu Generalnego Dyrektorium bez naszego pisemnego zezwolenia i nie dlatego, iż choroba mu w tym przeszkodziła ma płacić do Kasy Kar ze swego uposażenia przez sześć miesięcy*. § 23 *Jeżeli ktoś po raz drugi bez naszego zezwolenia i nie ze względu na chorobę jest nieobecny, ma być odwołany cum infamia, albowiem płacimy im po to, aby pracowali*; W. Altmann, Au-

czy też patent z 30 stycznia 1737 r. z powodu zamknięcia komory celnej (Zollplakke-reien) w Neumark, w którym stwierdzono, że kierowanie przez obsługę komory pod adresem kupców słów obraźliwych lub obelżywych skutkować ma karą 10 talarów dla urzędnika, ponowna obraza powodowała wydalenie z urzędu³⁴; w instrukcji z końca XVIII w. w deputacji bydgoskiej urzędnicy mieli pracować cztery razy w tygodniu w określonych godzinach; dwa pozostałe dni mieli prawo przygotowywać materiały urzędowe w domu. Z kolei przykładem instrukcji indywidualnej jest wydana 23 maja 1735 r. instrukcja dla szefa berlińskiej policji, w której zaznaczono, aby w sprawowaniu swego urzędu był rozsądny i uprzejmy, unikał brutalności, jak najmniej dbał o własną wygodę i unikał konfliktów³⁵. Podobnie było w latach następnych, np. we wspomnianych wcześniej *Ressorts Reglements* wydawanych dla pruskich.

Po trzecie, często zdarzało się, że rozmaite akty prawne wydawane w Berlinie były pod różnymi pretekstami albo sabotowane przez władze prowincjonalne, albo w ogóle nie docierały do adresatów i w niektórych krajach Hohenzollernów były w ogóle nieznanne. Tak stało się np. ze słynnym *General Edict* z 28 września 1717 r., który zapoczątkował wprowadzanie powszechnej edukacji na szczeblu elementarnym w państwie pruskim³⁶.

Po czwarte, przez cały wiek XVIII mimo coraz bardziej widocznego procesu centralizacji władzy i unifikacji państwa system prawny w państwie Hohenzollernów był wyjątkowo skomplikowany i chaotyczny. Wynikało to z faktu wydawania wielu aktów prawnych, przede wszystkim, przez monarchę, który z formalnoprawnego punktu widzenia sprawował pełnię władzy prawodawczej, a następnie przez różne organy królewskie, zarówno centralne, jak i prowincjonalne, które wydawały akty o charakterze (teoretycznie) wykonawczym w stosunku do norm królewskich. Co więcej, część z nich miała charakter powszechnie obowiązujących ogólnych norm prawnych, część zaś stanowiła indywidualne akty adresowane do konkretnych urzędów a dotyczące spraw jednostkowych. Wielość tych aktów w połączeniu z odmiennością

sgewählte Urkunden zur Brandenburgisch-Preussischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, cz. I, Berlin 1897, s. 110-166. Fragmenty instrukcji po polsku, zob. B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, Warszawa-Poznań 1992, s. 60-62.

³⁴ W. Thiele, dz. cyt., s. 17.

³⁵ Tamże. Np. wiele indywidualnych instrukcji kierował Fryderyk Wilhelm II do urzędników organizujących zarząd nowopowstałych prowincji, zob. *Das Jahr 1793. Urkunden und Actenstücke zur Geschichte der Organisation Südpreußens*, wyd. R. Prümers, Poznań 1985, s. 128.

³⁶ W. Neugebauer, *Absolutischer Staat und Schulwirklichkeit in Brandenburg-Preussen*, Berlin 1985, s. 172-173.

Na marginesie dodajmy, że obowiązkiem szkolnym objęto dzieci od 5 do 13 roku życia ale tylko w tych miejscowościach (w tym wsiach), w których w ogóle szkoła się znajdowała. Ale już kolejne akty prawne: *Principia regulativa* z 1736 r. oraz *Generalschulreglement* z 1763 r. spowodowały, że powszechny obowiązek szkolny w zakresie szkoły powszechnej stał się realnym faktem. Kompleksowo uregulował kwestię szkolnictwa *Landrecht pruski*, część druga, tytuł dwunasty *O szkołach niższych i wyższych*. Szkołom powszechnym (pospolitym) poświęcone zostały §§ 6-52. Utrzymany został obowiązek szkolny dzieci od 5 roku życia (§ 43), który miał trwać dopokąd dziecko podług uznania plebana nienabędzie wiadomości dla każdego rozsądnego człowieka tegoż stanu potrzebnych (§ 46) Nauka odbywała się w okresie zimowym codziennie, a w okresie letnim raz lub dwa razy w tygodniu; mogła też odbywać się w niedzielę i w innym czasie stosownym (§ 45); *Powszechne Prawo Kraiowe dla państw pruskich*, cz. 2, t. II, Poznań 1826, s. 186-193; zob. też D. Łukaszewicz, *Reformy szkolnictwa na Pomorzu Zachodnim w XVIII w.*, „Przegląd Historyczny” R. LXXXVII, 1996, z. 3, wszędzie, zvl. s. 515.

mi ustrojowo-prawnymi pruskich prowincji oraz zmieniającą się polityką władz wobec poszczególnych terytoriów prowadziła w konsekwencji do częstych sprzeczności między aktami królewskimi (czasami nawet w ich obrębie), a aktami wykonawczymi władz centralnych i prowincjonalnych³⁷. Nakładały się na to także rozmaite uchwały zgromadzeń stanowych, które w różnych terytoriach państwa miały różne uprawnienia.

Pierwszym rzeczywistym aktem w pełni unifikacyjnym był tak naprawdę *Landrecht pruski*, poprzedziło go jednak wiele aktów jednostkowych i grupowych normujących status prawny różnych urzędników i urzędów. *Landrecht*, czyli Powszechne pruskie prawo krajowe z 1794 r., przepisy o urzędnikach pomieścił w kilku różnych miejscach. Najważniejszym niewątpliwie (i najbardziej eksponowanym w literaturze naukowej) był tytuł X w części II *O prawach i obowiązkach urzędników (sług) krajowych*, który wprowadził pierwsze generalne reguły prawne normujące status urzędnika i jego obowiązki i prawa, co zapoczątkowało tworzenie się korpusu urzędniczego w dzisiejszym rozumieniu tego słowa w państwie pruskim³⁸. Znaczenie tego tytułu miało przede wszystkim charakter ideologiczny, zawierało bowiem podsumowanie polityki kolejnych władców pruskich w XVIII w. dotyczącej istoty rozumienia roli, pozycji i znaczenia urzędnika w państwie. Nieprzypadkowo też urzędnik jest tam określony synonimem sługi. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że przez urzędników *Landrecht* rozumiał także wojskowych i wyraźnie wskazywał na ich uprzywilejowaną pozycję i pierwszeństwo względem urzędników cywilnych³⁹. Ci ostatni, w rozumieniu *Landrechtu* to niewojskowi urzędnicy centralni (...*zostają w bezpośrednich usługach kraju...*) i lokalni, o ile podlegali rządowi (§ 69). Spośród wszystkich uregulowań na pierwszym miejscu należałoby wymienić obowiązki urzędników *expressis verbis* sformułowane w siedmiu paragrafach. Pierwsze trzy, obowiązujące każdego urzędnika, otwierały tytuł. Podstawowym obowiązkiem urzędnika było utrzymanie i popieranie bezpieczeństwa, porządku i dobrobytu krajowego, a poza swoimi powinnościami wińien był wierność monarsze. Każdy też, na miarę swoich możliwości i stanowiska, powinien sumiennie wykonywać swoje obowiązki. Nie wolno było żadnemu urzędnikowi nadużywać urzędu *na obrazę lub uszkodzenie innych* (§ 86), powinien swoje obowiązki wykonywać z wyjątkową starannością (§ 88), odpowiadał za wszelkie uchybienia, których mógł i powinien był uniknąć (§ 89); żadnemu urzędnikowi nie wolno było opuszczać miejsce pracy bez zgody i wiedzy przełożonego (§ 92). Szereg innych obowiązków, dotyczących poszczególnych urzędników rozsianych było w różnych miejscach *Landrechtu* (o czym niżej).

W porównaniu z obowiązkami, prawa urzędników wyglądały skromnie. Po pierwsze, posiadali oni prawa do *uprzywilejowanego sądownictwa*, ale dotyczyło to tylko urzędników królewskich, pozostali podlegali sądownictwu powszechnemu, chyba że byli stanu szlacheckiego lub prawo to przyznał im monarcha (§§ 105-113). Zasady

³⁷ Akty królewskie wychodziły pod różnymi nazwami i nagłówkami – *Avertissement, Bekantmachung, Deklaration, Edikt, Gesetz, Instruktion, Kabinetsorder, Ordnung, Patent, Proclamation, Publicandum, Reglement, Verordnung*.

³⁸ *Powszechne Prawo Kraiowe dla Państwa Pruskich*, Poznań 1826, cz. II, s. 16-34.

³⁹ Spośród 145 § zawartych w tytule, pierwszych 67 jest poświęconych wojskowym.

tego sądownictwa zostały uregulowane w części drugiej w tytule XVII *O prawach i obowiązkach rządu względem szczególnego bezpieczeństwa swoich poddanych*, oddział pierwszy *O jurysdykcji*. Nie podlegali oni jurysdykcji prywatnej i patrymonialnej (§§ 32 i 34). Po drugie, urzędnicy cieszyli się specjalną ochroną prawnokarną. Ta z kolei uregulowana została części drugiej, tytuł XX *O występkach i karach*; na mocy §§ 207-209 słowna lub czynna obraza *pierwszych* urzędników krajowych powodowała podwojenie przewidzianej za to przestępstwo kary; obraza pozostałych urzędników krajowych lub kierowników urzędów skutkowałą przedłużeniem okresu odbywania kary o połowę, a pozostałych niższych urzędników cywilnych – o jedną trzecią. Morderstwo urzędnika było karane zawleczeniem na plac egzekucji i straceniem *kołem z góry na dół* (§§ 877b, 875).

Urzędnikom zagwarantowano trwałość stosunku służbowego, ograniczono możliwość usunięcia z urzędu i pozbawienia poborów, z wyjątkiem przypadku popełnienia przez niego przestępstwa. Zwolnienie ze służby zależało od decyzji władzy, która na urząd powołała; prośbie urzędnika o uwolnienie ze służby nie można było odmówić, chyba że zachodziła obawa *znacznego uszczerbku dla ogólnego dobra*; od takiej decyzji przysługiwało urzędnikowi odwołanie do monarchy (§§ 94-97). Z kolei żaden przełożony nie mógł urzędnika wbrew jego woli z urzędu *jednostronnie oddalić lub złożyć*. W uzasadnionym przypadku przed podjęciem takiego zamiaru winien zapoznać się ze stanowiskiem zainteresowanego, a następnie przedstawić sprawę Radzie Stanu, która większością głosów podejmowała ostateczną decyzję (§§ 98-100). W wypadku urzędników mianowanych przez króla, decyzja Rady Stanu wymagała królewskiego zatwierdzenia (§ 101).

Jednocześnie mianowanie na stanowiska urzędnicze, zwłaszcza wyższe, uzależniono od odpowiedniego przygotowania zawodowego i praktyki administracyjnej (§§ 71-72); szereg przepisów groził surowymi sankcjami za *niedozwolone sposoby wkradania się w urzędowanie* zarówno tym, którzy w niedozwolony sposób urząd obejmowali, jak i tym którzy świadomie do tego dopuszczali posiadając w tym względzie odpowiednie uprawnienia (§§ 70-82).

Osobne przepisy regulowały status urzędników i członków ciał kolegialnych (§§ 114-145).

Równie ważne, moim zdaniem, w kształtowaniu etosu urzędnika (o ile nie ważniejsze) były przepisy dotyczące odpowiedzialności urzędników umieszczone we wspomnianej wyżej części drugiej, tytuł XX *O występkach i karach*, oddział ósmy *O przestępstwach urzędników krajowych*, który wbrew nazwie dotyczył wszystkich urzędników, a który zawierał ponad 180 paragrafów (§§ 323-508). Regulował on także wykroczenie dyscyplinarne i takimi też operował karami. Część pierwsza tego oddziału dotyczyła przestępstw związanych z bezprawnym objęciem urzędu (zwłaszcza w wyniku korupcji) oraz ze sprawowaniem urzędu (np. świadome łamanie przepisów, niedbalstwo, uchybienia, oszustwa, defraudacja, złodziejstwo itp.). Następnie uregulowane zostały kary nakładane na przełożonych działających wbrew swoim obowiązkom (np. namawianie podwładnych *ku niegodziwym w ich służbie czynnościom*, brak nadzoru czy pobbazanie – w tym ostatnim przypadku, jeżeli wynikało to z przyjęcia od podwładnego *darów lub innych korzyści* przełożony zwrócić miał czterokrotną wartość *wziątku*,

a karę zaostrzano zamieniając więzienie na twierdzę). Dla uniknięcia tego typu sytuacji *Landrecht* zabraniał związków rodzinnych między przełożonym a podwładnym, czy udzielania sobie wzajemnych pożyczek. Kolejne regulacje dotyczyły wykroczeń przeciwko subordynacji urzędników niższych wobec przełożonych i *vice versa*⁴⁰, złamania tajemnicy urzędowej, przekupstwa, obelżywego traktowania interesantów i, wreszcie, *nierządnego życia*, przez które rozumiał *Landrecht* przede wszystkim hazard, popadanie w długi i *podłe zachowywanie się*. Owe 41 paragrafów (§§ 323-264) dotyczyło wszystkich urzędników krajowych, także tych wchodzących w skład organów kolegialnych: zgromadzeń, towarzystw i gmin podległych rządowi.

Kolejne przepisy dotyczyły poszczególnych kategorii urzędników: wymiaru sprawiedliwości (§§ 366-407), skarbowych (§§ 409-455), akcyzowych i celnych (§§ 456-457), policyjnych (§§ 458-460), magazynowych (§ 461), kancelistów w urzędach i archiwach (§ 462), wojskowych i poborowych (§§ 463-498), urzędników kościelnych i szkolnych (§§ 499-504), a nawet lekarzy, chirurgów i akuszerkę (§§ 505-5-7). Oddział zamykał § 508 zawierający klauzulę generalną nakazującą ukaranie wszystkich innych nie wymienionych urzędników, którzy podlegali odpowiedzialności karnej na podstawie przepisów szczególnych.

Oczywiście *Landrecht* był później nadal modyfikowany indywidualnymi rozkazami i instrukcjami królewskimi⁴¹, nie zahamowało to zbyt, mimo występującego od czasu do czasu regresu, rozwoju porządek biurokracji.

Szereg innych jednostkowych przepisów rozrzuconych zostało ponadto po różnych częściach *Landrechtu*⁴².

Po piąte wreszcie, administracja lokalna daleka była od postulowanego i propagowanego przez kolejnych władców modelu. Powszechny był nepotyzm i sprzedaż urzędów. Lokalne elity polityczne miały dominujący wpływ na obsadę wszystkich kluczowych miejscowych urzędów; kontrola tych elit nad owymi urzędami administracyjnym, zwłaszcza we wschodnich prowincjach państwa, wręcz wzrosła w połowie XVIII stulecia.

Wyłaniający się rdzeń biurokracji w krajach Hohenzollernów nie zastąpił ani nie neutralizował struktur władzy prowincjonalnej i lokalnej. Wszedł raczej z nimi w pewien rodzaj kohabitacji, przeciwstawiając się i dyscyplinując instytucje lokalne, gdy na szali leżały prerogatywy fiskalne i wojskowe państwa, w innych przypadkach jednakże zbyt nie mieszał [...] W XVIII wieku, tak jak w erze Wielkiego Elektora absolutyzm nie był grą o sumie zerowej między centrum a peryferiami, ale raczej stopniową i uzupełniającą się koncentracją różnych struktur władzy⁴³.

⁴⁰ § 354 *Przełożeni, którzyby źle traktowali podrzędnych sobie, słowy lub uczynkowo; odbiorą naganę sędziego, a w miarę obelgi lub czynnego skrzywdzenia, stosowną karą pieniężną albo więzienia złożeni zostaną.*

⁴¹ Np. § 71, cz. druga, tytuł X *Landrechtu* brzmiał następująco: *Do kogo należy mianowanie na różne rodzaje urzędowań cywilnych? kto ich odstępować jest mocen? i jakie przysposobienia i badania na ten koniec poprzedać powinny? i kto w miarę różnych wydziałów i stopni tychże urzędowań szczególnymi ustawami i instrukcjami jest oznaczone* [podkreślenie własne – ZN].

⁴² Zob. *Rejestr do Powszechnego Prawa Krajowego dla Państw Pruskich*, Poznań 1830, s. 312-314.

⁴³ Ch. Clark, dz. cyt., s. 123. Zob. też W. Neugebauer, *Politischer Wandel im Osten. Ost- und Westpreußen von den alten Ständen zum Konstitutionalismus*, Stuttgart 1992, s. 85-86.

Tym niemniej, początkowo raczej teoretycznie, ale z biegiem czasu coraz bardziej realnie, od urzędników wymagano bezwzględności posłuszeństwa i wojskowej dyscypliny, a – dodajmy – płacono im bardzo niewiele, dodatkowo przy dużej rozpiętości płac między urzędnikami wyższymi i niższymi. Mimo znaczącej pozycji społecznej tej grupy znane było wówczas powiedzenie „pracować dla króla Prus” znaczy „pracować za darmo”⁴⁴. Nie należy przy tym zapominać o istotnej roli, jaką w budowie modelu pruskiego urzędnika odegrał pietyzm, dzięki któremu ukształtował się etyczno-religijny kanon jego (tzn. urzędnika) postawy⁴⁵.

W rezultacie tych wszystkich działań, w początkach XIX w. mityczny etos pruskiej administracji był na tyle rozpowszechniony i utrwalony, że w nowych warunkach można go było faktycznie wdrożyć w życie.

Reasumując, biurokracja pruska powstała pod koniec XVIII w. stała się samodzielną grupą polityczną w państwie – urzędniczą korporacją. Cechowały ją fachowość i wysoki poziom działania, mimo iż wynagradzana była wyjątkowo skąpo. Urzędników zadawała poczucie dobrze spełnionego obowiązku wobec monarchii i państwa. Wykształciły się wówczas typowe dla pruskiej biurokracji cechy: wierność, poczucie honoru i lojalności, oszczędność w gospodarowaniu funduszami publicznymi, nienaganny styl życia, pracowitość, punktualność, uczciwość i bezinteresowność. „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 kraju i państwa, z humanitaryzmem wobec poddanych”⁴⁶.

Taki typ urzędnika, będący przecież bardziej wizją niż rzeczywistością został wprowadzony do praktyki w XIX w. i trwał przez całe stulecie.

Pierwszy etap scalania ustrojowego państwa zakończył się więc w 1808 r., choć dawnych różnic nie zatarł całkowicie stanowił podstawę do wprowadzania w życie tego, co było bardziej programem i ideą niż rzeczywistością. Rozwiązania przyjmowane w kształtowaniu administracji (i biurokracji) w XIX w. stanowiły więc realizację tego programu i tej idei w praktyce. W tym więc znaczeniu Weberowski ideał biurokracji swymi korzeniami sięgał bardziej do XVIII niż XIX stulecia.

⁴⁴ Por. S. Salmonowicz, *Prysy. Dzieje państwa...*, dz. cyt., 199-200.

⁴⁵ W. Thiele, dz. cyt., s. 16.

⁴⁶ S. Salmonowicz, *Fryderyk II*, Wrocław 1985, s. 139.

Аннотация

Збигнев Наворски

Прусская бюрократия в XVIII веке – на пути к Веберовскому идеалу

Автор представляет строение прусской бюрократии обращая внимание на ключевые ее этапы в конце XVIII века. Серьезную роль играла армия, которая была образцом поведения и дисциплины для администрации. Типичным было определение бывших офицеров и унтерофицеров в администрацию. Введение идеи бюрократии тянулось более сто лет, а его завершением были правила Прусского Ландрехта. В результате всех этих действий, в начале XIX века, мифический дух прусской администрации был настолько распространен и утвержден, что в новых условиях можно его было реально внедрить в жизнь.