

Paweł Cichoń
(Uniwersytet Jagielloński)

Centralne władze administracyjne Rzeczypospolitej Krakowskiej (1815-1846)

Dnia 3 maja 1815 r. w traktacie dodatkowym zawartym podczas obrad kongresu wiedeńskiego pomiędzy reprezentantami Austrii, Prus i Rosji zdecydowano o utworzeniu z Krakowa i związanego z nim terytorium „miasta wolnego, niepodległego i ściśle neutralnego *sous la protection*” tych trzech mocarstw. Ze względu na wprowadzenie w nim republikańskiego ustroju zwano je również Rzeczpospolitą Krakowską¹. Specyficzny sposób jej powołania jak również przemożny wpływ dworów opiekuńczych na jej funkcjonowanie, powodował, że Rzeczpospolita Krakowska była państwem niesuwerennym. Nie miała nie tylko możliwości prowadzenia własnej polityki zagranicznej², ale też jej wewnętrzna suwerenność (całowładność) była bardzo ograniczona. Mocarstwa opiekuńcze za pośrednictwem swoich przedstawicieli³

¹ Art. CXVIII Aktu Generalnego Kongresu stwierdzał, że traktat dodatkowy stanowi integralną część aktu końcowego, H. Meciszewski, *Sześć lat politycznego bytu Rzeczypospolitej Krakowskiej*, Berlin 1846, s. 7, 99; J. Bieniarzówna, J. M. Malecki, *Dzieje Krakowa. Kraków w latach 1796-1918*, t. 3, Kraków 1979, s. 39, 41; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815-1846)*, Kraków 1976, Biblioteka Krakowska, nr 116, s. 8; idem, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815-1846)*, [w] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 793-795; Sz. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska od 1815 do 1830*, Warszawa 1957, s. 34; A. Misiuk, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności) Zarys dziejów*, Olsztyn 2005, s. 87; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, wyd. I, Kraków 2000, s. 110; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2006, s. 258; S. Grodziski, *Rzeczpospolita Krakowska, jej lata i ludzie*, Kraków 2012, s. 10.

² W bardzo ograniczonym zakresie realizowała prawo czynnej legacji (do 1831 r.), posiadając jedyne przedstawiciela dyplomatycznego, kawalera de Blumenburg, na dworze wiedeńskim, L. Królikowski (właśc. H. Meciszewski), *Memorial historyczny i polityczny o stanie obecnym Wolnego Miasta Krakowa i jego okręgu na poparcie adresu obywateli krakowskich podanego rządowi francuzkiemu i angielskiemu w październiku 1839 roku z dołączeniem zbioru dokumentów*, Paryż 1840, s. 68; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 43.

³ Przez cały okres istnienia, bezpośrednią pieczę nad zachowaniem ustalonego porządku prawnego Rzeczypospolitej Krakowskiej sprawowali rezydenci Trzech Mocarstw Opiekuńczych, akredytowani przy Senacie Rządzącym. Do początku lat trzydziestych ingerencje rezydentów w sprawy państwa (poza działalnością Komisji Organizacyjnej), miały bardziej charakter incydentalny i wiązały się z działaniami rozjemczko-kontrolnymi podejmowanymi na skutek interwencji prezesa Senatu S. Wodzickiego. Nieformalna aktywność rezydentów wynikała z faktu, że ani konstytucja z 1815 r. ani z 1818 r. nie przyznawały im żadnych kompetencji w tym uprawnień zwierzchnich w stosunku do władz Wolnego Miasta Krakowa. Dopiero na mocy konstytucji z 1833 r. rezydenci uzyskali formalne prawo występowania w roli zwierzchników wobec

nie tylko ustalały ramy prawnoustrojowe Wolnego Miasta Krakowa, ale także jawnie oddziaływały na organizację i zasady funkcjonowania władz państwowych oraz jego ustawodawstwo, zwłaszcza dotyczące spraw porządku i bezpieczeństwa publicznego. Mocarstwa opiekuńcze narzucały mu także swoje decyzje odpowiadające ich polityce i własnym interesom. Z kolei organy Wolnego Miasta nie mogły swobodnie regulować stosunków wewnętrznych, gdyż krępowały je liczne przepisy zawarte w traktacie dodatkowym, w konstytucjach oraz w innych aktach prawnych, których zmiana lub uchylenie wymagały zgody państw opiekuńczych⁴.

Ramy ustrojowe państwa określone zostały w konstytucjach, które wspólnie nadawali monarchowie Austrii, Prus i Rosji. Pierwsza z nich tj. z 3 maja 1815 r. nadana została jeszcze w Wiedniu i dołączona do traktatu pokojowego z tego samego dnia. Stała się ona również częścią końcowych postanowień kongresu wiedeńskiego. Z kolei ostateczny tekst konstytucji z 11 września 1818 r. opracowała Komisja Organizacyjna. A tekst konstytucji z 30 maja 1833 r. opracowała według wiedeńskich zaleceń Komisja Reorganizacyjna. Udział władz lokalnych w pracach nad tymi konstytucjami był nieznaczący⁵.

W systemie władzy Wolnego Miasta Krakowa wszystkie ww. konstytucje przyjmowały nadrzędną rolę władzy wykonawczej wobec ustawodawczej.

Wśród organów administracji centralnej działających na terenie Wolnego Miasta Krakowa można wyróżnić 3 kategorie organów stosownie do zakresu ich kompetencji: 1. organy rządowo-administracyjne; 2. organy administracji specjalnej, 3. organy kontroli administracji.

Do organów rządowo-administracyjnych należy zaliczyć Senat Rządzący, działający nieprzerwanie przez 31 lat (od listopada 1815 do marca 1846 r.) oraz Radę Administracyjną Cywilną, powołaną po upadku powstania krakowskiego i funkcjonującą aż końca politycznego bytu Rzeczypospolitej Krakowskiej (od kwietnia 1846 r. do listopada 1846 r.).

Cały system zarządu państwa oparty był na zasadzie centralizacji. Na jego szczycie stał Senat Rządzący, sprawujący zgodnie z konstytucją najwyższą władzę

władz Wolnego Miasta. W związku z tym w kolejnej dekadzie aktywność rezydentów w reformach wewnętrznych Wolnego Miasta Krakowa była znacznie intensywniejsza. Pełnili też rolę rozjemców w sprawach pomiędzy Senatem Rządzącym a Zgromadzeniem Reprezentantów (lub też w łonie każdej z tych instytucji z osobna) na tle interpretacji przepisów konstytucyjnych oraz w sporów kompetencyjnych. Począwszy od 1833 r. rezydenci działali już jako Konferencja Rezydentów, która od 1839 r. została przekształcona w stałą Konferencję Nieustającą dla Spraw Krainy Krakowskiej. Tym samym Konferencja stała się organem władzy, której aprobata była wymagana dla funkcjonowania całego aparatu państwowego Wolnego Miasta Krakowa. W związku z nowelizacją w 1837 r. *Urządzenia wewnętrznego Senatu z 1833 r.*, rezydenci uzyskali także prawo do porozumiewania się z prezesem Senatu w sprawach, które wzbudzały wątpliwości dyrektora policji lub komendanta milicji. Od 1842 r. lista reprezentantów wybranych do Zgromadzenia była przedstawiana do akceptacji Konferencji Rezydentów, która mogła dowolnie dokonywać w niej skreśleń. A od 1845 r. rezydenci uzyskali głos rozstrzygający w sporów kompetencyjnych pomiędzy władzami administracyjnymi, a sądownymi, W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 44-46; S. Wachholz, dz.cyt., s. 39, 208-216; P. Cichoń, *Dyrekcja Policji Wolnego Miasta Krakowa 1827-1846. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2014, s. 104.

⁴ S. Wachholz, dz.cyt., s. 37, 39, 40, 135; J. Bieniarzówna, J. M. Małecki, *Dzieje Krakowa*, s. 43; W. Witkowski, dz.cyt., s. 263.

⁵ W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 16, 42.

wykonawczą. Pełnił on zarówno funkcję rządu jak i najwyższego centralnego organu administracji państwowej⁶. Posiadał on szerokie uprawnienia i faktycznie pozostawał poza kontrolą lokalnych organów państwowej. Według konstytucji z 1818 r. w skład Senatu Rządzącego wchodził prezes oraz 12 senatorów⁷. W kolejnej konstytucji z 1833 r. skład rządu został już zmniejszony do 9 osób: prezesa i 8 senatorów⁸. Z czasem członkowie rządu zaczęli ponosić realną odpowiedzialność polityczną przez rezydentami. Wiązało się to z faktem uzyskania przez nich w 1837 r. uprawnień do skreślenia osób które nie cieszyły się ich zaufaniem z listy kandydatów na senatorów. Ich zwierzchnia pozycja wobec członków rządu uległa dalszemu wzmocnieniu w 1843 r., kiedy to dwory opiekuńcze uzyskały wyłączne prawo do mianowania prezesa jak również wszystkich senatorów. Dodatkowo rezydentom przyznano dyskrejonalne prawo do swobodnego usuwania osób z ww. stanowisk. W ten sposób u schyłku istnienia Wolnego Miasta Krakowa, Senat Rządzący stał się *de facto* organem Konferencji Rezydentów⁹.

Senat miał działać kolegialnie na posiedzeniach plenarnych pod przewodnictwem prezesa Senatu oraz w wydziałach¹⁰. Przyjęto zasadę domniemania właściwości całego plenum we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych na rzecz wydziałów jak również innych organów. Senat zajmował się także wydatkowaniem pieniędzy publicznych powyższej 50 złp. Wszystkie decyzje podejmowane na posiedzeniach plenarnych miały formę uchwał i charakter ostateczny¹¹.

Do kompetencji *plenum* należał zarząd kraju w tym rozstrzyganie spraw polityczno-administracyjnych mających znaczenie dla całego państwa, związanych m.in. z polityką zagraniczną w tym z korespondencją z rezydentami, a także rozpoznawaniem odwołań od rozstrzygnięć poszczególnych wydziałów.

Senat Rządzący posiadał także znaczne kompetencje ustawodawcze, które dzielił ze Zgromadzeniem Reprezentantów. Posiadał wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej, opracowywał projekty aktów prawnych dla Zgromadzenia, zwoływał sesje parlamentu jak również delegował na jego obrady 3 senatorów, z pośród których jeden z urzędu pełnił funkcję marszałka. Senat wydawał też rozporządzenia wykonawcze do uchwał sejmowych¹². Organ ten posiadał również wyłączne prawo

⁶ Oprócz kolejnych konstytucji organizację i tryb działania Senatu Rządzącego regulowały także statuty *Urządzenia wewnętrznego Senatu Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu* z 1816, 1833 i z 1843 r.; Dz. Rozporządzeń Rządowych WMK 1816, nr 2104; Dz. Praw 1833, nr 4721 D.G.S; Dz. Praw 1843, nr 6 DK.

⁷ Ośmiu senatorów (4 dożywotnich i 4 czasowych) wybierał krakowski parlament tj. Zgromadzenie Reprezentantów, czterej (w tym 2 dożywotni) byli delegowani przez Uniwersytet Jagielloński i Kapitułę Katedralną Krakowską. Co roku ustępowało 3 czasowych senatorów, J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 111; W. Witkowski, dz.cyt., s. 264.

⁸ Siedmiu senatorów (w tym 2 dożywotnich) również wybierało Zgromadzenie, a jednego Kapituła Katedralna Krakowska. Tym samym swojego reprezentanta w rządzie utracił Uniwersytet Jagielloński, J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 111; W. Witkowski, dz.cyt., s. 264.

⁹ S. Wachholz, dz.cyt., s. 146; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 49; tenże, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815- 1846)*, s. 830.

¹⁰ S. Wachholz, dz.cyt., s. 304; W. Witkowski, dz.cyt., s. 266.

¹¹ S. Wachholz, dz.cyt., s. 281.

¹² W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 51, 71; S. Wachholz, dz.cyt., s. 148; W. Witkowski, dz.cyt., s. 265.

do wydawania regulacji prawnych dotyczących sfery życia publicznego, a w szczególności organizacji administracji i służb policyjnych. Senat Rządzący pełnił też funkcję stróża konstytucji, gdyż rozstrzygał, czy projekt lub wniosek przedstawiony na sesji Zgromadzenia był zgodny z treścią i duchem konstytucji.

Senat Rządzący sprawował także zwierzchnictwo osobowe nad urzędnikami w związku z czym nominował i odwoływał większość urzędników państwowych¹³. Od 1833 r. Senat uzyskał też prawo do skreślenia z list kandydatów na senatorów, prezesa Senatu, sędziów pokoju, prezesów i sędziów trzech instancji oraz podsędków. Do wyłącznej kompetencji Senatu należało również zatwierdzanie list wyborców, rozpisywanie i nadzorowanie wyborów w zgromadzeniach gminnych. Miał on też wpływ na podział terytorialny Wolnego Miasta Krakowa, a także na funkcjonowanie organów administracji terytorialnej¹⁴. Senat Rządzący *in pleno* uprawniony był do stosowania prawa łaski¹⁵. Posiadał uprawnienia nadzorcze wobec sądów powszechnych, co powodowało ograniczenie niezawisłości sądów¹⁶. Senat Rządzący nadawał też obywatelstwo cudzoziemcom, które po spełnieniu pozostałych warunków uprawniało do używania praw społecznych, politycznych oraz obejmowania urzędów publicznych. Zawierał też w imieniu Wolnego Miasta Krakowa układy handlowe i inne, ale tylko z państwami opiekuńczymi¹⁷.

Począwszy od 1822 r. w Senacie Rządzącym wprowadzono stabilny podział na dwa wewnętrzne wydziały: 1. Spraw Wewnętrznych i Policji oraz 2. Dochodów Publicznych i Skarbu¹⁸. W skład pierwszego z nich wchodziło 7 senatorów, a w skład drugiego tylko 5 senatorów¹⁹.

Wydziały nie stanowiły odrębnych od Senatu ministerstw, a jedynie zdekoncentrowane wewnętrzne jednostki organizacyjne, odpowiadające jednak resortom administracji państwowej. Podział zadań publicznych pomiędzy dwa wydziały był przejrzysty i nie nastroczał poważniejszych wątpliwości kompetencyjnych. Do zadań Wydziału Spraw Wewnętrznych i Policji należały wszelkie sprawy z zakresu spokoju, porządku oraz bezpieczeństwa publicznego²⁰. Uczestniczył on również w wykonywaniu prewencyjnej cenzury²¹. Z kolei Wydział Dochodów Publicznych i Skarbu odpo-

¹³ W. Witkowski, dz.cyt., s. 264-265.

¹⁴ S. Wachholz, dz.cyt., s. 288-291; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 71.

¹⁵ W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 51; L. Pauli, *Austriacki kodeks karny z 1803 r. w Wolnym Mieście Krakowie (1815-1833)*, Kraków 1970, cz. I, s. 94-95.

¹⁶ A. Misiuk, dz.cyt., s. 88.

¹⁷ S. Wachholz, dz.cyt., s. 304; W. Witkowski, dz.cyt., s. 266.

¹⁸ Dnia 29 XI 1815 r. utworzonych zostało 5 wydziałów w Senacie: 1. Administracji, 2. Skarbu i Dóbr Narodowych, 3. Policji, 4. Sprawiedliwości, czyli Prawny, 5. Do Układania Przyszłej Organizacji. Rok później ograniczono liczbę wydziałów do trzech: 1. Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości, 2. Policji i Milicji, 3. Dochodów Publicznych i Skarbu, W. Witkowski, dz.cyt., s. 266; S. Wachholz, dz.cyt., s. 304, 307; A. Misiuk, dz.cyt., s. 88, 89.

¹⁹ W. Witkowski, dz.cyt., s. 267.

²⁰ S. Wachholz, dz.cyt., s. 281.

²¹ W latach 1815-1827 kontrola prasy, publikacji i widowisk sprawowana była przez Senat za pośrednictwem jednego ze swych członków, który z racji tych funkcji współpracował z policją. Z uwagi na panujący do schyłku lat dwudziestych liberalny charakter rządów w Wolnym Mieście działalność cenzury była nikła, a nawet do pewnego stopnia symboliczna, T. Gutkowski, *Cenzura w Wolnym Mieście Krakowie 1832-1846*, Kraków 1914, s. 10, 11, 91.

wiadał za prawidłową gospodarkę państwa, zajmował się sprawami budżetowymi, podatkami i opłatami, sprawował zarząd dóbr narodowych, nadzorował majątek Uniwersytetu, instytutów oświatowych jak również fabryk rządowych.

Wydziały spełniały podwójną rolę. Z jednej strony realizowały przyznane im kompetencje samodzielnie i w sposób władczy. Od decyzji wydziałów podjętych w takich sprawach przysługiwało odwołanie do całego Senatu. Nie oznaczało to wszakże dwuinstancyjności postępowania, gdyż wydziały nie stanowiły władzy oddzielnej od plenum Senatu. Odwołania traktowano więc jako wnioski o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia na posiedzeniu plenarnym Senatu²².

Z drugiej strony wydziały działając w ramach kompetencji plenum Senatu, pełniły funkcje opiniodawcze przygotowując odpowiednie wnioski bądź opinie, które następnie trafiały na posiedzenia plenarne²³. W poszczególnych wydziałach decyzje podejmowano, co do zasady kolegialnie, przy czym nie wprowadzono wymogu kworum. Wobec tego w sytuacji wyjątkowej kompetencja zastrzeżona dla organu kolegiального mogła być zrealizowana nawet samodzielnie przez jednego z członków tego wydziału²⁴.

Kluczowe znaczenie dla działalności Senatu Rządzącego miał urząd prezesa wybieranego przez Zgromadzenie Reprezentantów, początkowo na 3 lata, a od 1833 r. na 6 letnią kadencję. Pierwszy skład Senatu pochodził z nominacji Komisji Organizacyjnej. W latach 1818-1824 prezesa wybierano zgodnie z konstytucją, ale już od 1827 r. (po unieważnieniu wyboru J. Nikorowicza) wszyscy prezesi pochodzili z nominacji²⁵.

Konstytucyjne uprawnienia prezesa Senatu nie były rozległe. W związku z tym zakres jego uprawnień regulowały głównie *Urządzenia Wewnętrzne Senatu*, a w szczególności pierwsze *Urządzenie* z 1816 r., a także inne akty prawne, a nawet praktyka działania władz²⁶.

Zgodnie z przyjętą zasadą kolegialności ograniczonej, prezes Senatu realizował szereg samodzielnych uprawnień rządu, zarówno o charakterze wewnętrznym jak i zewnętrznym. Do kompetencji wewnętrznych można zaliczyć przewodniczenie posiedzeniom Senatu Rządzącego, kierowanie jego pracami, żądanie wyjaśnień w prowadzonych sprawach oraz prawo delegowania i przydzielania osób do poszczególnych wydziałów oraz komisji, zatwierdzanie uchwał Senatu (kontrasygnowanych przez sekretarza generalnego²⁷). W razie „równości zdań” pogląd Prezesa był rozstrzygający. Prezes miał również możliwość powoływania *ad hoc* komisji do badania różnych spraw²⁸.

W ramach kompetencji zewnętrznych, Prezes posiadał prawo do reprezentowania kraju wobec mocarstw opiekuńczych, prowadził też politykę dyplomatyczną

²² S. Wachholz, dz.cyt., s. 282, 300.

²³ S. Wachholz, dz.cyt., s. 281; A. Misiuk, dz.cyt., s. 89; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 53.

²⁴ S. Wachholz, dz.cyt., s. 306.

²⁵ J. Bieniarzówna, J. M. Małecki, *Dzieje Krakowa*, s. 72; W. Witkowski, dz.cyt., s. 264.

²⁶ P. Cichoń, dz.cyt., s. 39.

²⁷ M. Andrasz-Mrozek, *System kancelaryjny Senatu Rządzącego Wolnego Miasta Krakowa 1815-1846*, „Kra-kowski Rocznik Archiwalny”, t. 3, 1997, s. 114-130.

²⁸ W. Witkowski, dz.cyt., s. 266.

utrzymując kontakty z rezydentami²⁹. Sprawował też nadzór nad funkcjonowaniem całej administracji państwowej³⁰. Od 1829 r. prowadził tzw. listy konduity wszystkich urzędników państwowych i wnioskował do Senatu o ich ukaranie. W ten sposób miał możliwość kontroli aparatu służby publicznej wraz z sądownictwem. Osobiście kierował też tzw. policją wyższą, stojąc na straży „dobra i bezpieczeństwa państwa”³¹. Z tego tytułu sprawował też zwierzchnictwo nad Dyрекcją Policji. Do niego należało też zwierzchnictwo nad krajowymi siłami zbrojnymi Wolnego Miasta Krakowa, czyli milicją i dlatego mógł wydawać rozkazy komendantowi milicji oraz kontrolować działalność milicji³².

Wybuch powstania krakowskiego 21 lutego 1846 r. oraz jego błyskawiczne stłumienie przez wojska państw zaborczych spowodowało przejście władzy przez zwycięzców. Wkrótce po opuszczeniu Krakowa przez wojska powstańcze utworzona została Administracja Tymczasowa Cywilna Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu. W jej skład formalnie wchodził prezes i członkowie Senatu Rządzącego³³. Tymczasowym naczelnikiem Administracji Wojskowej i Cywilnej Kraju został austriacki generał hrabia Henryk Castiglione. Organami wykonawczymi tej Administracji były dwa Wydziały: Wydział Dochodów Publicznych i Skarbu oraz Wydział Spraw Wewnętrznych i Policji, a także Dyrekcja Policji³⁴.

Dnia 22 kwietnia 1846 r. powołano do życia Radę Administracyjną Cywilną Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu, która miała zajmować się bieżącym zarządzaniem sprawami państwowymi, pod nadzorem hr. Castiglione³⁵. Rada składała się z 4 członków powołanych przez Castiglione: dyrektora, dwóch asesorów oraz sekretarza³⁶. Rada Administracyjna podzielona została na dwa Wydziały: Spraw Wewnętrznych i Policji oraz Dochodów i Skarbu. Z uwagi na to, że Rada Administracyjna zastąpiła Senat Rządzący, przejęła też jego dotychczasowe zadania i kompetencje. Rada posiadała też uprawnienia do mianowania i odwoływania urzędników Wolnego Miasta Krakowa na analogicznych zasadach jak Senat Rządzący, z tą tylko różnicą, że każdorazowo konieczna była zgoda naczelnika administracji Wojskowo-Cywilnej. Również skorzystanie z prawa łaski przez Radę Administracyjną według dotychczasowych zasad działania Senatu Rządzącego wymagało zgody ww. naczelnika. Sprawowanie „policji wyższej i policji cudzoziemców” należało bezpośrednio i wyłącznie do ww. naczelnika. Poszczególne Wydziały Rady Administracyjnej również wstąpiły w dotychczasowe kompetencje analogicznych wydziałów Senatu. Jednakże przewo-

²⁹ W. Kopff, *Wspomnienia z ostatnich lat Rzeczypospolitej Krakowskiej*, Kraków 1906, Biblioteka Krakowska nr 31, s. 15, 26.

³⁰ A. Misiuk, dz.cyt., s. 88.

³¹ W. Witkowski, dz.cyt., s. 265.

³² S. Wachholz, dz.cyt., s. 283, 287, 288.

³³ K. Bąkowski, *Kronika Krakowska 1796-1848, cz. 3, od r. 1832 do 1848*, Biblioteka Krakowska nr 42, Kraków 1909, s. 193-194; M. Mataniak, *Rada Administracyjna Miasta Krakowa i Jego Okręgu. Z dziejów XIX – wiecznej administracji krakowskiej*, „Studia z dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, Kraków – Lublin – Łódź 2011, t. XIV, s. 150; W. Kopff, dz.cyt., s. 91.

³⁴ M. Mataniak, dz.cyt., s. 151; P. Cichoń, dz.cyt., 42.

³⁵ W. Kopff, dz.cyt., s. 95-96; S. Grodziski, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 20; A. Misiuk, dz.cyt., s. 89; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815-1846)*, s. 806.

³⁶ M. Mataniak, dz.cyt., s. 151, 152.

niczący tych wydziałów uzyskali samodzielne uprawnienia do rozstrzygania spraw należących do tych wydziałów (z wyjątkiem działania w II instancji i rozpatrywania rekursów) po wcześniejszym, obligatoryjnym uzyskaniu opinii przydzielonych im dwóch referentów. Z kolei Rada Administracyjna miała orzekać w charakterze II instancji w sprawach, które dawniej należały do właściwości wydziałów Senatu³⁷.

Nowo utworzony organ rządowy stanowił namiastkę przyszłych cesarskich organów władzy państwowej utworzonych w Krakowie po ostatecznym jego wcieleniu do Austrii, co nastąpiło na mocy aktu cesarza Ferdynanda I z dnia 11 listopada 1846 r.³⁸ Z dniem 1 grudnia 1846 r. Rada Administracyjna Cywilna została przemianowana na Cesarsko-Królewską Radę Administracyjno-Cywilną pod kierunkiem dyrektora³⁹.

Z uwagi na to, że w Wolnym Mieście Krakowie nie występowały organy szczebla pośredniego w postaci ministerstw, główny ciężar realizacji zadań publicznych pod nadzorem i zwierzchnictwem Senatu Rządzącego oraz jego wydziałów spoczywał na organach administracji specjalnej, które stanowiły osobną kategorię organów centralnych⁴⁰. Organy te odznaczały się fachowością i koncentracją pracy wykonywaniu własnych zadań. Tworzono je według kryterium rzeczowego. Początkowo podporządkowane zostały Senatowi Rządzącemu lub jego wydziałom, ale z czasem także Dyrekcji Policji lub wyłącznie tej ostatniej. Na analogicznych zasadach utrzymano ich zależność wobec Rady Administracyjnej Cywilnej. Z czasem, niektóre z nich, a zwłaszcza Dyrekcja Policji uzyskały znaczną niezależność względem władz krajowych, co wiązało się z przyznaniem im uprawnień do samodzielnego porozumiewania się z rezydentami mocarstw opiekuńczych. Tym samym, w sprawach, które zyskały aprobatę rezydentów działały one poza faktyczną kontrolą rządu.

Uwzględniając kryterium chronologiczne oraz podległość służbową poszczególnym wydziałom Senatu Rządzącego można te organy podzielić na dwie grupy:

1. Organy hierarchicznie podległe Wydziałowi Spraw Wewnętrznych i Policji⁴¹
2. Organy hierarchicznie podległe Wydziałowi Dochodów Publicznych i Skarbu.

Organami podległymi Wydziałowi Spraw Wewnętrznych i Policji były:

a. Urząd Policji Pośredniej (1816), przekształcony w Dyrekcję Policji (1827). Organy te zajmowały się sprawami szeroko pojmowanego spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego. Ich działalność ściśle wiązała się także z realizacją funkcji reglamentacyjno-policyjnej. Dyrekcja Policji podejmowała też zróżnicowane działania prewencyjne, które służyć miały ochronie wewnętrznego porządku i bezpieczeństwa publicznego, początkowo tylko na obszarze miasta Krakowa, a od 1839 roku już na obszarze całego Wolnego Miasta Krakowa. W ograniczonym zakresie podejmowała

³⁷ P. Cichoń, dz.cyt., s. 44.

³⁸ Stało się tak na mocy umowy zawartej w Wiedniu przez władców Austrii, Rosji i Prus dnia 6 XI 1846 r. o odwołaniu i uchyleniu się od traktatów zawartych 3 V 1815 r. względem miasta Krakowa, J. Bieniarzówna, *Rzeczpospolita Krakowa 1815 – 1846 wybór źródeł*, s. 461-464; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815-1846)*, s. 795; A. Misiuk, dz.cyt., s. 89;

³⁹ W. M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815-1846)*, s. 806.

⁴⁰ S. Wachholz, dz.cyt., s. 282.

⁴¹ Do tej kategorii zaliczam również organy, które wcześniej podlegały Wydziałowi Spraw Wewnętrznych oraz Wydziałowi Policji i Milicji w Senacie Rządzącym.

również działania służące ochronie przed zagrożeniami zewnętrznymi np. żebrakami, włóczęgami, przestępcami zagranicznymi. Przysługiwały jej także uprawnienia represyjne związane z wymierzaniem kar administracyjno-policyjnych związanych z lekkimi przewinieniami policyjnymi. Od 1839 r. Dyrekcja Policji wyposażona została w kompetencje karno-sądowe, które umocniły jej rolę jako instytucji zwalczającej wszelkie przejawy naruszania prawa. Z czasem doszło do skoncentrowania całej władzy policyjnej w rękach Dyrekcji Policji, która przy aprobacie mocarstw opiekuńczych stała się dominującym organem w strukturze władz Wolnego Miasta Krakowa⁴².

b. Budowniczy (1816), podlegał bezpośrednio Senatowi. Do jego kompetencji należało przeprowadzanie niezbędnych pomiarów i podziałów gruntów, wykonywanie planów, map i kosztorysów w sprawach zleconych mu przez Senat, a także weryfikowanie projektów i kosztorysów budowli wodnych oraz ziemnych, przygotowywanych przez architektów, zanim przesłano je Senatowi do zatwierdzenia. Z kolei Wydziałowi Spraw Wewnętrznych i Policji mieli podlegać dwaj architekci: miejski i okręgowy (tytułowani także: budowniczym miejskim i budowniczym okręgowym). Architekt miejski miał być odpowiedzialny za rządowe gmachy publiczne, bruki, drogi, mosty i budowle wodne w granicach wyznaczonych rogatkami Krakowa, jak również sprawować nadzór nad budownictwem prywatnym (na etapie projektowym i w trakcie realizacji inwestycji)⁴³. Analogiczne uprawnienia w odniesieniu do budowli wodnych i naziemnych w okręgu Wolnego Miasta Krakowa należały do architekta okręgowego⁴⁴. W 1819 r. w miejsce ww. organów powołano nowy organ – Urząd Budowniczy Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu, który podlegał Wydziałowi Spraw Wewnętrznych i Policji⁴⁵. W 1843 r. doszło do kolejnej reformy służb budowlanych, gdyż w miejsce dotychczasowego Urzędu powołano tzw. Oddział Budownictwa, do którego włączono wszystkich pracowników służb budowlanych, także tych, którzy pozostawali dotąd poza strukturami rozwiązanego Urzędu⁴⁶. W ten sposób doszło do zespolenia i scentralizowania administracji budowlanej Wolnego Miasta Krakowa. Oddział Budownictwa działał w trybie kolegiatnym, co pozwalało na wypracowanie jednolitego kierunku polityki budowlanej władz Wolnego Miasta Krakowa⁴⁷.

c. Ekonom miejski (1816), czuwał nad oczyszczaniem miasta, siecią kanalizacyjną oraz oświetleniem ulic i placów⁴⁸. Do jego kompetencji należało również prowadzenie gospodarki finansowej urzędu, pobieranie z Kasy Głównej Senatu zaliczek na poczet prowadzonych prac, a także bezpośredni nadzór nad rządowymi cegielniami i składami materiałów budowlanych. W 1841 r. w miejsce urzędu ekonomia miejskiego powołano urząd Ekonomii Miejskiej, który odpowiedzialny był przede wszystkim za

⁴² Szerzej na ten temat zobacz – P. Cichoń, dz.cyt., s. 92-114.

⁴³ U. Bęczkowska, *Karol Kremer i Krakowski Urząd Budownictwa w latach 1837 – 1860*, Kraków 2010, s. 86; M. Borowiejska-Birkenmajerowa, J. Demel, *Działalność urbanistyczna i architektoniczna Senatu Wolnego Miasta Krakowa w latach 1815-1846*, „Studia i materiały do Teorii i Historii Architektury i Urbanistyki”, R. 4, 1963, s. 46.

⁴⁴ U. Bęczkowska, dz.cyt., s. 88, 89.

⁴⁵ Tamże, s. 92-96.

⁴⁶ Tamże, s. 104, 107-109.

⁴⁷ Tamże, s. 111-114.

⁴⁸ S. Wachholz, dz.cyt., s. 283 –284; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 66.

zawieranie umów z rzemieślnikami i zakup materiałów budowlanych do fabryk rządowych⁴⁹.

d. Protomedyk (1816), zajmował się służbą sanitarną oraz tzw. policją lekarską na obszarze Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu. W skład urzędu wchodził oprócz protomedyka dodatkowo dwaj fizycy (miejski i okręgowy), trzej chirurdzy i dwie położne⁵⁰.

e. Inspektor Dróg i Mostów (1817) z podlegającymi mu tzw. konduktorami. Do jego obowiązków należała budowa i konserwacja traktów głównych tj. trzech przelotowych arterii komunikacyjnych z Krakowa w kierunku Lublina, Warszawy i Wrocławia. Oprócz tego zajmował się również nadzorem nad drogami tzw. pobocznymi i drogami komunikacji wiejskiej⁵¹.

f. Komitet Cenzury (1832). W jego skład wchodziło 2 senatorów oraz urzędnik – asesor, mianowany przez Senat, z głosem stanowczym przy wydawaniu decyzji, zajmujący równorzędną pozycję z senatorami⁵². Początkowo był on zależny od Senatu Rządzącego, gdyż w sprawach trudniejszych obligatoryjnie wymagano merytorycznej konsultacji z rządem, a ponadto rozpatrywał on rekursy od decyzji wydanych przez Komitet⁵³. Od 1836 r. asesor w Komitecie Cenzury mógł samodzielnie i poza Komitetem porozumiewać się z rezydentami, otrzymując od nich instrukcje czy też wiążące sugestie. Komitet sprawował kontrolę nad wszystkimi drukami, nad całą prasą, nad książkami przywożonymi, drobnymi drukami, cennikami itp. Kontrolował również litografie, przedstawienia teatralne a nawet treść nagrobków⁵⁴.

g. Inspektor budowni uniwersyteckich (z czasem nazwany inspektorem gmachów akademickich) ustanowiony w 1833 r.⁵⁵ Ponoślił on odpowiedzialność służbową i finansową zarówno przed komisarzem rządowym przy instytucjach naukowych, pełniącym nadzór nad szkolnictwem Rzeczypospolitej Krakowskiej jak i przez Senatem Rządzącym. Do jego obowiązków należało przeprowadzanie bieżących kontroli stanu budynków uniwersyteckich, zgłaszanie konieczności przeprowadzania napraw, opracowywanie ich projektów i kosztorysów, przygotowywanie kontraktów z majstrami i robotnikami, nadzór nad przebiegiem prac remontowych, a także zarządzanie wydatkami, na które Senat Rządzący wyraził uprzednio zgodę⁵⁶. Inspektor zobowiązany był do czuwania nad stanem technicznym i wyglądem gmachów akademickich, lecz ponadto pełnił role ich *quasi* administratora i dozorczy. Miał „strzec bezpieczeństwa ogniowego, porządku i czystości”, aktualizować inwentarze budynków uniwersyteckich, prowadzić dla Dyrekcji Policji księgę meldunkową ich mieszkańców i gości, jak również zapewniać opał i oświetlenie sal wykładowych⁵⁷.

⁴⁹ U. Bęczkowska, dz.cyt., s. 88, 89, 97.

⁵⁰ Z. Kukulski, *Józef Jakubowski Protomedyk i profesor uniwersytetu w czasów Wolnego M. Krakowa*, Kraków 1936, s. 24.

⁵¹ S. Wachholz, dz.cyt., s. 281; U. Bęczkowska, dz.cyt., s. 89.

⁵² T. Gutkowski, dz.cyt., s. 27, 28.

⁵³ Tamże, s. 92.

⁵⁴ T. Gutkowski, dz.cyt., s. 29, 30.

⁵⁵ U. Bęczkowska, dz.cyt., s. 97.

⁵⁶ Tamże, s. 98.

⁵⁷ Tamże. O dalszych zmianach w zakresie administracji obiektów akademickich zobacz: U. Bęczkow-

Organami hierarchicznie podległymi Wydziałowi Dochodów Publicznych i Skarbu były:

a. Komitet Ekonomiczny (1816), który zajmował się kontrolą celowości wydatków Senatu na inwestycje komunalne na terenie miasta Krakowa. Była to instytucja o charakterze społecznym, pomagająca władzom w procesie modernizacji i „upiększenia” miasta. Komitet sprawował nadzór nad stanem infrastruktury technicznej w mieście (brukami, kanałami, stanem zabudowy miasta). Komitet weryfikował też prace Ekonomii Miejskiej, w zakresie wydatków publicznych, przeznaczonych na budownictwo, kontrolował przedstawiane przez nią rachunki i zawierane umowy, jak również nadzorował kierowane przez nią składy rządowe materiałów budowlanych. Ponadto przeglądał on i opiniował wszelkie projekty, kosztorysy i pisma dotyczące budownictwa prywatnego i publicznego Wolnego Miasta Krakowa, przed ich zatwierdzeniem przez Senat⁵⁸.

b. Intendent dóbr narodowych (1816), choć podlegał bezpośrednio Wydziałowi Dochodów Publicznych i Skarbu, to mógł również otrzymywać polecenia wprost od Senatu. Jego głównym obowiązkiem było administrowanie dobrami narodowymi i budynkami rządowymi (z wyjątkiem obiektów rządowych w Krakowie). Sprawował także bezpośredni dozór nad wszelkiego rodzaju dobrami, domami i lasami tak narodowymi jak i kamelaryjnymi. Przygotowywał też projekty kontraktów na dzierżawę dóbr i domów narodowych⁵⁹.

c. Inspektor kopalń (1816), który sprawował nadzór nad kopalniami rządowymi, położonymi w zachodniej części terytorium Wolnego Miasta Krakowa⁶⁰.

d. Inspektor dochodów publicznych (1816), który sprawował pieczę nad wpływami (dochodami) do skarbu Rzeczypospolitej Krakowskiej, czuwał też nad prawidłowym prowadzeniem kasy. Był także odpowiedzialny za prawidłowy pobór podatków⁶¹.

Szczególony status w systemie władz Wolnego Miasta Krakowa zajmowała Komisja Włościańska powołana w celu przeprowadzenia reformy agrarnej w dobrach narodowych i kościelnych. Początkowo podlegała Komisji Organizacyjnej w Krakowie, a po jej likwidacji uzyskała samodzielny autonomiczny status, niezależny od władz Wolnego Miasta. Komisja zobowiązana była składać sprawozdania ze swojej działalności monarchom państw opiekuńczych, a ustalone przez nią zasady były bezwzględnie wiążące dla władz krakowskich. Przeprowadziła oczyszczanie chłopów, tj. zmianę pańszczyzny na czynsz pieniężny, uregulowała stan posiadania chłopów, zapewniła im własność budynków, inwentarza i zasiewów, przybliżając tym samym proces uwłaszczenia⁶².

ska, dz.cyt., s. 100, 123, 124.

⁵⁸ S. Wachholz, dz.cyt., s. 301; U. Bęczkowska, dz.cyt., s. 100, 107.

⁵⁹ J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 112; W. Witkowski, dz.cyt., s. 267; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 66.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ S. Wachholz, dz.cyt., s. 283.

⁶² J. Bieniarzówna, J. M. Małecki, *Dzieje Krakowa*, s. 43; S. Wachholz, dz.cyt., s. 37, 60-79. Szczegółowe zasady działania Komisji jak również jej relacje z innymi organami państwa, a także z monarchami państw opiekuńczych regulowała instrukcja z dnia 12 III 1816 r. Na temat działalności Komisji Włościańskiej – zobacz

Trzecią kategorią organów centralnych, które możemy odnaleźć w Wolnym Mieście Krakowie były organy kontroli administracji. Jedynym zewnętrznym organem tego typu było Zgromadzenie Reprezentantów utworzone na mocy Konstytucji z 1815 r. Rzeczywista rola kontrolna tego organu nie była jednak duża, gdyż żadna z konstytucji obowiązujących w Wolnym Mieście Krakowie nie wprowadzała kontroli parlamentarnej nad członkami rządu⁶⁵. Nie przyjęto więc parlamentarnego charakteru rządów.

Z kolei kontrola finansowa sprawowana przez Zgromadzenie dotycząca przestrzegania dyscypliny budżetowej jak również legalności wypłat dokonywanych przez administrację nie była efektywna, gdyż Izba nie posiadając fachowego personelu, musiała samodzielnie dokonywać rewizji rachunków państwowych. Z drugiej strony, Senat Rządzący wcale nie ułatwiał tego zadania, a nawet czynności te utrudniał⁶⁴. Poza tym Zgromadzenie Reprezentantów zbierało się tylko raz do roku w grudniu na sesję, trwającą zwykle cztery tygodnie⁶⁵. Szanse na realizację uprawnień kontrolnych zostały później ograniczone, gdyż od 1833 r. Zgromadzenie zbierało się już co 3 lata na okres nie dłuższy niż 6 tygodni, a przebieg obrad miał być tajny. Z kolei od 1842 r. miano zwoływać je tylko wtedy, gdy Konferencja Rezydentów uznała to za potrzebne. Poza tym Zgromadzeniu odebrano prawo do zmiany przedkładanych mu projektów senackich oraz obrad nad sprawami innymi niż wniesione przez Senat. Ostatni raz Zgromadzenie zebrało się w 1844 r.⁶⁶

Niezależnie od powyższych uprawnień kontrolnych, konstytucja z 1815 r. wprowadzała instytucję odpowiedzialności konstytucyjnej osób, sprawujących najwyższe funkcje w aparacie władzy państwowej. Reprezentanci mogli większością 2/3 głosów postawić w stan oskarżenia „wszelkich urzędników publicznych, o zdzierstwa, uciemnienia, lub nadużycia w sprawowaniu swoich urzędów posądzonych” i oddać ich pod osąd Sądu Najwyższego. Tak więc inicjatywa ścigania tego typu postępstw przyznana została organowi przedstawicielskiemu, który mógł także współdecydować o ukaraniu winnych urzędników⁶⁷.

m.in.: J. Bieniarzówna, *Rzeczpospolita Krakowska*, s. 102-104; S. Wachholz, *Reforma chłopska w Rzeczypospolitej Krakowskiej w świetle dokumentów archiwalnych*, Poznań 1995, s. 287-335; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 44.

⁶⁵ W skład Zgromadzenia wchodziło 41 członków, w tym 26 osób pochodziło z bezpośrednich wyborów gminnych (po 1 na gminę). Po 3 członków delegowały w skład Izby: Senat ze swego grona, kapituła spośród prałatów i Uniwersytet spośród doktorów wszystkich wydziałów. W Izbie zasiadało także 6 sędziów pokoju. Liczba reprezentantów na mocy konstytucji z 1833 r. uległa zmniejszeniu do 30 osób. Kwestie dotyczące organizacji, struktury, i zakresu kompetencji Zgromadzenia Reprezentantów regulowały kolejne konstytucje: z 1815 r., z 1818 r., z 1833 r. oraz Statut zgromadzeń politycznych z 1842 r., W. M. Bartel, *Zgromadzenie Reprezentantów Wolnego Miasta Krakowa*, „Z czasopismo Prawno-Historyczne”, t. XXXVI-z.1-1984, s. 145; J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 111; W. Witkowski, dz.cyt., s. 261-262.

⁶⁴ S. Wachholz, dz.cyt., s. 148, 149; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 146.

⁶⁵ S. Wachholz, dz.cyt., s. 146.

⁶⁶ W. M. Bartel, *Zgromadzenie*, s. 145-146; J. Bieniarzówna, J. M. Malecki: *Dzieje Krakowa*, s. 42, 82, 94.

⁶⁷ L. Pauli zauważył pewne podobieństwa tej instytucji do angielskiej instytucji impeachment, L. Pauli, *Austriacki kodeks karny z 1803 r. w Wolnym Mieście Krakowie (1815 – 1833)*, Kraków 1970, cz. II, s. 26; F. X. Fierich, *Sąd Trzeciej Instancji i Najwyższy Sąd Sejmowy na tle całokształtu organizacji sądownictwa Rzeczypospolitej Krakowskiej (1815-1833)*, „Rozprawy Akademii Umiejętności” (Wydz. Hist.-Filoz.), t. 60, Kraków 1917, s. 125; J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 111; W. Witkowski, dz.cyt., s. 268.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że w administracji centralnej Wolnego Miasta Krakowa zastosowano rozwiązania ustrojowe oparte na silnej pozycji centralnego ośrodka rządowego, sprawującego pełne zwierzchnictwo nad organami administracji specjalnej jak i nad administracją terytorialną⁶⁸. Z kolei rozbudowana struktura organów administracji specjalnej oparta na wyraźnym podziale resortowym pokazywała rozległość zadań jakie przyjęła na siebie administracja publiczna Rzeczypospolitej Krakowskiej. W praktyce były to jedynie magistratury wykonawcze, na których spoczywał faktyczny ciężar realizacji tych zadań. Organizacja i działalność władz centralnych – podobnie z resztą jak i organów lokalnych – oparta była na aktach normatywnych. Choć wiele z tych aktów powstawało z woli mocarstw opiekuńczych to jednak respektowano zasadę legalizmu działania władz państwowych. Warto też podkreślić, że dzięki bardzo skromnym uprawnieniom kontrolnym przyznanym Zgromadzeniu Reprezentantów, mocarstwa opiekuńcze mogły bez żadnych przeszkód posługiwać się najważniejszymi organami administracji centralnej (Senatem Rządzącym, Radą Administracyjną Cywilną, Dyрекcją Policji, Komitetem Cenzury) do zarządzania terytorium Wolnego Miasta Krakowa zgodnie z ich polityką i własnymi interesami.

⁶⁸ Kwestia organizacji administracji terytorialnej oraz jej zależności od władz centralnych wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Na ten temat zobacz m.in.: J. Bieniarzówna, J. M. Małecki, *Dzieje Krakowa*, s. 45, 46. W. Witkowski, dz.cyt., s. 267-269; J. Malec, D. Malec, dz.cyt., s. 111-113; A. Misiuk, dz.cyt., s. 89, 90; W. M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, Kraków 1976, s. 70, 119; P. Cichoń, dz.cyt., s. 61-65, 235-246.

Аннотация

Павел Цихонь

Центральные исполнительные власти Речи Посполитой Краковской (1815-1846)

3 мая 1815 г. добавочным трактатом, во время Венского Конгресса, Австрия, Россия и Пруссия решили учредить государство-город – Свободный город Краков, составлен и него из окружающих деревень. Введено там республиканскую систему власти и поэтому государство это часто именовали Речь Посполитая Краковская. Статья описывает центральные органы управления таким маелньким государством-городом. Органы администрации специальной и местной было строго подчинены органу центральному. Администрация специальная была разделена по ведомственному принципу. Мимо соблюдения правил легализма властей, соседние государства контролировали все органы и легко могли влиять на их деятельность и решения.

