

Dzieje biurokracji tom IV

Zbigniew Naworski
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika)

Służba publiczna od monarchii absolutnej po czasy współczesne. Zarys problematyki

Problematyka urzędnicza, poza nielicznymi wyjątkami, w zasadzie nigdy nie budziła w polskiej doktrynie większego zainteresowania. Dotyczy to zwłaszcza historyków prawa i administracji. Od czasu powstania na naszych ziemiach biurokracji do dziś, prac historyków i teoretyków administracji na ten temat pojawiło się stosunkowo niewiele.

Przyczyn tego stanu rzeczy jest zapewne wiele, ale można je co najwyżej próbować określić intuicyjnie. Zdaniem piszącego te słowa, jedną z nich jest niechęć do zajmowania się tą tematyką zwłaszcza pod kątem prawnym (uznawaną chyba za mało atrakcyjną). Szerzej zajmowali się tym historycy, ale ich rozważania tylko wycinkowo dotyczyły funkcjonowania służby publicznej w praktyce, na tle podejmowania problemów natury bardziej ogólnej¹. Z kolei historycy prawa i administracji koncentrowali się i koncentrują nadal na węzłowych zagadnieniach ustrojowych, administracja *sensu stricto* stanowi przedmiot ich badań stosunkowo niedawno, a uległy one znacznej intensyfikacji po uruchomieniu studiów administracyjnych z prawdziwego zdarzenia i wprowadzeniu do ich programu przedmiotu *Historia administracji*². Dopiero ostatnie lata przyniosły znaczny postęp w tej dziedzinie, o czym świadczy także i ten, czwarty już tom.

Zupełnie odmiennym jakościowo zagadnieniem są trudności metodologiczne związane z precyzyjnym zdefiniowaniem takich pojęć jak *służba publiczna*, *urzędnik* czy *biurokracja*. Rozwój nowoczesnej administracji państwowej (a także ponadpaństwowej) spowodował, że klasyczna definicja biurokracji Maxa Webera już nie wystarcza, tym bardziej że przecież samo pojęcie *urzędnika* nie jest czymś stałym, jest płynne i zmienia się w zależności od miejsca i czasu. Dla zobrazowania owych trudności przy-

¹ Doskonałą ilustracją tej tezy są prace Marka Rutkowskiego poświęcone Królestwu Polskiemu epoki paskiewiczowskiej; zob. M. Rutkowski, *II Rada Stanu Królestwa Polskiego 1833-1841. Struktura i działalność*, Białystok 2001 (o urzędnikach, s. 42-47, 102-112); tenże, *Zmiany strukturalne w Królestwie Polskim wczesnej epoki paskiewiczowskiej*, t. I-II, Rzeszów 2007 (o urzędnikach, s. 151-228).

² Jeszcze kilkanaście lat temu administracja jako kierunek traktowana była jako „gorsze” studia prawnicze.

toczył tylko jeden przykład dotyczący okresu II Rzeczypospolitej, a związany z definicją terminu *urzędnik*, które to pojęcie utożsamiane jest z reguły z pojęciem *funkcjonariusz publiczny*. Prawo administracyjne nie sformułowało do czasów obecnych legalnej definicji terminu *urzędnik*³. Nie zawierały jej też ani *ustawa o państwowej służbie cywilnej* z 17 lutego 1922 r.⁴, ani wcześniejsze *tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych* z 1918 r.⁵ Na gruncie prawa administracyjnego uważano, że urzędnikiem jest osoba związana z pewną jednostką polityczną stosunkiem służbowym, którego celem jest wykonywanie pewnych funkcji w interesie publicznym. Tak nieprecyzyjne określenie było zupełnie nieprzydatne na gruncie prawa karnego⁶. Równoległe z *ustawą o państwowej służbie cywilnej* obowiązywały kodeksy karne państw zaborczych, które w odmienny sposób definiowały omawiane pojęcie. Najnowocześniejszy z nich, kodeks karny Tagancewa z 1903 r., stwierdzał w art. 142 p. 1, że *urzędnik to każda osoba, która ma prawo przy wykonywaniu obowiązków służbowych przedsięwziąć pewne kroki, ograniczające prawa obywateli lub przymuszające ich do pewnych obowiązków*. Z kolei w art. 663: *Za urzędnika uważa się każdą osobę, pełniącą obowiązki lub wykonującą czasowe zlecenie na służbie państwowej lub społecznej w charakterze osoby urzędowej, albo policyjnego lub innego strażnika lub służącego albo uczestnika zarządu sprawami wiejskimi lub mieszczańskim*⁷. Z tych niewątpliwie skomplikowanych wywodów wynika, że pojęcie *urzędnika* związane zostało nie tyle z zajmowanym stanowiskiem, ile z rodzajem wykonywanych przez daną osobę obowiązków. W tym więc znaczeniu ksiądz czy lekarz raz byli urzędnikami (jeżeli mieli pełnomocnictwo służbowe wchodzące w zakres zarządu państwowego), innym razem - nie⁸.

Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z 1871 r. *urzędnika* definiował następująco. *Przez urzędników w znaczeniu niniejszego kodeksu karnego rozumieć należy wszystkie osoby, pozostające w służbie Rzeszy albo w bezpośredniej lub pośredniej służbie jednego z państw*

³ Na marginesie tego zagadnienia, które wymagałoby odrębnego obszernego omówienia zauważmy, że toczyła się i toczy akurat na ten właśnie temat ożywiona dyskusja, której plonem jest kilkadziesiąt co najmniej publikacji. Dla przykładu podaję kilka ważniejszych: M. Szerer, *Sprawa urzędnicza w demokracji*, Warszawa 1924; M. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933; S. Kasznica, *Polskie prawoadministracyjne*, Poznań 1947; J. Kościółek, *Państwowa służba cywilna*, Łódź 1947; T. Górczyńska, J. Łętowski, *Urzednicy administracji państwowej*, Warszawa 1986; G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce; przegląd rozważań na tle innych państw*, Warszawa 2001; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007.

⁴ Dz. U. 1922, nr 21, poz. 164.

⁵ Dz. P.P.P. 1918, nr 6, poz. 13. Wedle art. 2 *Urzędnikiem państwowym jest ten, kogo Naczelnik Państwa lub władza, ustawą wskazana, powoła do pełnienia stałej służby Ojczyźnie w zakresie działania urzędów państwowych*.

⁶ Tu także próbowano bez powodzenia ustalić jednolitą definicję *urzędnika*. W. Makowski uważał, że *urzędnikiem jest ten, kto na zasadzie odpowiedniego upoważnienia lub zlecenia władzy państwowej, jako organ tej władzy, powołany jest do działania w imię jej zadań i celów państwa*. Stanowisko to wytworzało stosunek publiczno-prawny urzędnika do państwa. Natomiast sposób nadania stanowiska: nominacja, wybór, losowanie itp. oraz posiadanie lub nieposiadanie odpowiednich kwalifikacji nie miały żadnego znaczenia; W. Makowski, *Kodeks karny, komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 1922, t. III, s. 448. Inny znany karnista S. Śliwiński, stwierdzał że *urzędnikiem jest osoba pozostająca w służbie państwa lub samorządu, jest ona organem państwa lub samorządu, jest ramieniem za pomocą którego państwo (samorząd) działa na zewnątrz, tj. w stosunku do obywateli. Organ ten może też działać w stosunku do samego państwa (samorządu) jako podmiot szczególnych praw publicznych lub prywatnych*; S. Śliwiński, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1946, s. 35.

⁷ N. Tagancew, *Kodeks karny*, przeł. J. Dąbrowa, R. Lodman, Warszawa 1922, t. II, s. 93; t. V, s. 1054-1055.

⁸ Tamże, t. V, art. 639, s. 1066-1067.

związkowych, ustanowione dożywotnio, na pewien okres lub jedynie tymczasowo, bez względu na to, czy złożyły przysięgę służbową, czy nie, podobnież notariuszów, ale nie adwokatów i rzeczników⁹. Do urzędników kodeks zaliczył także funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, a także duchownych - *slużebników religijnych*, gdy wykonywali czynności urzędowe¹⁰.

Najstarszy z kodeksów – kodeks karny austriacki z 1852 r. regulował tę sprawę w rozdziale X *O nadużyciu władzy urzędowej*; § 101 stwierdzał: *Za urzędnika ten będzie uważany, kto na mocy bezpośredniego lub pośredniego zlecenia publicznego, związany lub nie związany przysięgą obowiązany jest do sprawowania czynności rządowych*¹¹. Takie sformułowanie znacznie poszerzało kategorię urzędników. Zaliczano do nich: notariuszy, urzędników pocztowych, wójtów zarządzających majątkiem gminy, woźnych sądowych, członków gminnej rady szkolnej, duchownych, komisarzy wyborczych itd.¹² Orzecznictwo poszerzyło jeszcze tę kategorię o sędziów i prokuratorów w odniesieniu do czynności nie związanych z orzecznictwem w sprawach cywilnych i karnych¹³.

Zapewne z tego względu kodeks karny z 1932 r. nie zawierał legalnej definicji urzędnika. Z rekonstrukcji jego przepisów wynikało, że urzędnikami byli: osoby pozostające w służbie państwa lub samorządu, osoby wykonujące czynności zlecone w zakresie zarządu państwowego lub samorządowego oraz funkcjonariusze wszelkich instytucji prawa publicznego¹⁴.

Już tylko ten jeden przykład wskazuje jakie trudności stają przed badaczem zajmującym się służbą publiczną. Zauważmy też, że wraz z rozwojem funkcji państwa pojęcie to obejmowało coraz więcej kategorii urzędników pełniących ową służbę w ramach coraz bardziej urozmaiconych form zatrudnienia.

Nie wdając się w dalsze rozważania podkreślmy, że treść niniejszej rozprawki została zawężona do korpusu urzędników administracji rządowej, tzn. pracowników urzędów państwowych i Korpusu Służby Cywilnej (bez tzw. korpusu politycznego, którego zatrudnienie nie opiera się na prawie urzędniczym), którego obowiązki wynikają bądź z nominacji bądź z umowy o pracę. Rozważania będą dotyczyć ziem polskich wraz z koniecznym nawiązaniem do problematyki europejskiej. Podkreślić jednocześnie należy, że obecnie do tegoż korpusu zalicza się także pracowników samorządowych – badania nad tą z kolei problematyką znajdują się dopiero w stadium początkowym i koncentrują się głównie na czasach współczesnych¹⁵.

Stosunkowo najlepiej przedstawia się wiedza na temat służby publicznej z czasów jej narodzin, a następnie stopniowego kształtowania się zawodowego państwowego korpusu urzędniczego w XVI – XVII w., zwłaszcza w monarchiach absolutnych.

⁹ Kodeks karny Rzeszy Niemieckiej z dnia 15 maja 1871, przekł. Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, Poznań 1920, § 359, s. 143.

¹⁰ Tamże, § 337, s. 136.

¹¹ Ustawa karna o zbrodniach, występkach i przekroczeniach z dnia 27 maja 1852 r., oprac. J. Reinhold, Kraków 1914, s. 173.

¹² Tamże, s. 173-175.

¹³ Tamże, §102, s. 173.

¹⁴ J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 229-230.

¹⁵ Dla problematyki samorządu terytorialnego szczególne znaczenie ma praca A. Wiktorowskiej, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego. 1840-1983*, Warszawa 1986.

Do tego czasu obsada niemal wszystkich stanowisk odbywała się wedle dwu reguł, które w skrajnych postaciach wystąpiły we Francji i Rosji.

We Francji obsada stałych urzędów (*offices*) polegała na ich **sprzedawalności**. Oficjalnie sprzedaż stanowisk wprowadził z początkiem XVI w. Franciszek I (najpierw w dziedzinie skarbowości, a potem sądownictwa), choć już z końcem XIV w. pojawiła się praktyka pobierania umownych kwot od następców urzędników składających rezygnację. Odpowiedni urząd kierujący tym procederem - *Bureau des partise casuelles* - znajdował się w Paryżu przy ulicy Royale na pagórku Saint-Roch. Karol IX w 1567 r. uznał ważność odpłatnej rezygnacji na rzecz osoby trzeciej. Kupić można było niemal każdy urząd - poza systemem znajdowało się tylko kilka najważniejszych funkcji w państwie, niezbędnych dla jego prawidłowego funkcjonowania. Za gotówkę można było nabyć także stopnie wojskowe; każdy szlachcic mógł kupić stopień pułkownika bądź kapitana. Nabyty urząd można było sprzedać lub przekazać w spadku komuś z rodziny. W każdym z tych przypadków należało uiścić jednorazowo odpowiednią, dość wysoką sumę do kasy państwowej. W latach 1567 - 1604 obowiązywała klauzula 40 dni w przypadku zamiaru przekazania stanowiska w drodze spadku. Polegało to na tym, że urzędnik musiał stosowną opłatę - gwarantującą dziedziczenie urzędu - wnieść na co najmniej 40 dni przed swoją śmiercią. Klauzula ta była wysoce niedogodna, ponieważ w tamtych czasach śmierć mogła nastąpić zupełnie niespodziewanie, np. na skutek zarazy czy nieprzewidzianej choroby. Próby obejścia tego prawa prowadziły do dość makabrycznych praktyk. Jeżeli urzędnik nie zdążył wnieść przed śmiercią opłaty, która była oczywiście niższa od ceny kupna tego urzędu, opłatę wносиła, ukrywając fakt śmierci, rodzina. Samego nieboszczyka obficie solono i tak zakonserwowane zwłoki wystawiano w oknie, aby następnie świadkowie mogli potwierdzić, że widzieli go żywego po uiszczeniu taksy. Istotną modyfikację systemu wprowadził Henryk IV, kończąc niejako proces formalizacji obrotu urzędami. W 1604 r. wprowadził on roczną opłatę zwaną *paulette* (od nazwiska projektodawcy - Karola Paulet) wynoszącą 1/60 wartości danego stanowiska, w zamian za co płatnik uzyskiwał prawo przenoszenia w drodze rezygnacji piastowanego przez siebie stanowiska na osobę trzecią, której król nie mógł w zasadzie odmówić nominacji. Ponadto opłata, którą dotychczas wpłacano przy rezygnacji z urzędu do skarbu została zmniejszona o połowę. Jeżeli rezygnacja nie została dokonana za życia urzędnika, prawo dysponowania stanowiskiem uzyskiwał spadkobierca zmarłego, który mógł objąć stanowisko sam lub zrezygnować z niego odpłatnie na rzecz osoby trzeciej. Wartość poszczególnych stanowisk ustalano urzędowo w formie taryf. Oczywiście, następstwem wprowadzenia powszechnego obrotu urzędami był wzrost opłat pobieranych od interesantów, zwłaszcza od połowy XVII w., kiedy to obok *paulette* wprowadzono drugą opłatę - *prêt*. Twórcą nowych urzędów był naturalnie król, a wspierał go w tym generalny kontroler finansów. Wobec oczywistego zainteresowania władz stałym podnoszeniem dochodów, w zależności od potrzeb finansowych tworzono nieustannie nowe urzędy, nieraz zupełnie egzotyczne. Typowym tego przykładem był urząd badającego języki świń na obecność wągry w Anders - funkcja ta polegała na tym, że urzędnik kazał bić świnię kijem, aż wysunęła ona język i wtedy oceniał czy ma wągry na języku, czy też nie. Były też np. urzędy inspektorów do spraw siana, czy rachmistrzów pomarańczy. Jak stwierdził jeden z

dygnitarzy do Ludwika XIV *Za każdym razem, kiedy Najjaśniejszy Pan tworzy urząd, Bóg tworzy głupca, który go kupi*. Od czasów Henryka IV stanowiska urzędnicze stały się dziedziczne, a doktryna traktowała tę własność na równi z własnością nieruchomości. Jednocześnie przyjęto fikcję, że przedmiotem obrotu jest nie urząd, który nadawał król, lecz jedynie jego wartość majątkowa. Dodać należy, że mieszczanin nabywając określony urząd nabywał jednocześnie związane z nim szlachectwo¹⁶.

Z kolei w Rosji od czasów Iwana Groźnego sformalizowano obowiązującą już wcześniej zwyczajowo zasadę *miestniczestwa* stanowiącą podstawową cechę tworzącą się ówczesnej biurokracji carskiej. Od czasów zrzucenia jarzma tatarskiego i zakończenia procesu „zbierania ziem ruskich” przez Moskwę, połączonego z centralizacją władzy, zasada ta decydowała o miejscu w hierarchii urzędniczej państwa. Sama zasada wywodziła się prawdopodobnie od funkcjonowania ceremoniału dworskiego, który określał, na jakich miejscach zasiadali do stołu zapraszani przez władcę uczestnicy uroczystości, co przeniesiono następnie na inne płaszczyzny życia społecznego. *Miestniczestwo* było szczególnym systemem dokonywania nominacji w służbie wojskowej i dworskiej, w którym podstawowym kryterium były nie osobiste zdolności i kwalifikacje człowieka, ale jego pochodzenie społeczne - stanowiska (*miesta*), jakie jego przodkowie zajmowali w czasie pełnionej przez siebie służby. Elity polityczne zwracały szczególną uwagę, czy nominacja na jakiegokolwiek stanowisko odpowiada ich pochodzeniu i dbały o to, aby członkowie innych rodów nie zajmowali stanowisk wyższych niż wynikałoby to z ich pozycji. Od tego zależał bezpośrednio status służbowy ich potomków i honor całego rodu. Żaden bojar nie mógł otrzymać stanowiska, na którym byłby podporządkowany osobie, której przodek był podwładnym jego przodka. Za panowania Iwana Groźnego zasada ta została sformalizowana. Dla ustalenia oficjalnej hierarchii sporządzono specjalną urzędową księgę genealogiczną (*Gosudariew rodostowiec*), szeregującą według starszeństwa rody książęce i bojarskie. Z kolei dla potrzeb wojskowych sporządzono listę osób ułożoną według starszeństwa rodów (*Gosudariew razriad*)¹⁷. Na tej podstawie rozstrzygano spory o miejsca w hierarchii. Pierwszy szczebel tworzyli Rurykowicze i Gedyminowicze, drugi - pozostali udzielnicy księżęta wielkiego, trzeci - stare moskiewskie rody bojarskie, czwarty - drobni udzielnicy księżęta, piąty - bojarzy książąt większych itd. Interpretatorem owych ksiąg był początkowo sam car i do niego bezpośrednio kierowano skargi o zbyt niskie umieszczenie w hierarchii, a on załatwiał je osobiście¹⁸. Pretensji i sporów było tak wiele, że w końcu Iwan Groźny zarządził, że ze skargą o *miestniczestwo* może występować tylko głowa rodu. I tak jednak nie zapobiegło to konfliktom, zwłaszcza że od II połowy XVI w. rozpoczął się coraz szybszy rozrost wszelkiego rodzaju urzędów. *Miestniczestwa* przestrzegano tak ściśle, że przy całym jego zagmatwaniu szybko doprowadziło ono całą administrację do absurdu, co spowodowało z jednej strony próby jego ograniczenia¹⁹, z drugiej zaś

¹⁶ K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1966, t. III, s. 28; <http://muszkietierowie.za.pl/sloownik.html>.

¹⁷ W. A. Serczyk, *Iwan IV Groźny*, Ossolineum 2004, s. 56-57.

¹⁸ Zob. A. Pawłow, M. Perrie, *Iwan Groźny. Car i tyran*, Warszawa 2008, s. 216-217.

¹⁹ W 1550 r. wprowadzono przepis ograniczający zakres sporów. Postanowiono, że w przypadku młodych potomków znakomych rodów, którym ze względu na wiek nie można było powierzać wysokich urzędów

– obchodzenia. Coraz częściej bowiem w określonych gałęziach służby wprowadzano regułę nadawania urzędów „bez miejsc”, tzn. bez względu na urodzenie. Co więcej *miestniczestwo* przeniosło się z grupy rodowych bojarów na *dworian*, a w końcu także na diaków. W rezultacie coraz większa niewydolność tego systemu w połączeniu z koniecznością budowy w pełni zawodowej biurokracji doprowadziła do likwidacji *miestniczestwa* przez Fiodora III Romanowa w 1682 r.²⁰

W pozostałych państwach europejskich zasady nominacji na urzędy miały charakter mieszany, stosowano więc obie zasady uzależniając objęcie urzędu bądź od urodzenia bądź od kupna bądź też od obydwu tych zasad jednocześnie. W zależności od poszczególnych państw przewagę miały jedna lub druga zasada, różny też był stopień ich sformalizowania²¹.

Co warte uwagi, reguły tu przedstawione obowiązywały nie tylko w rodzących się i rozwijających monarchiach absolutnych, lecz także w ówczesnych republikach – Anglii, czy Rzeczypospolitej Obojga Narodów²².

Dodajmy także, że we wszystkich państwach owe zasady zostały uzupełnione wszechobecnym systemem nepotyzmu i klientelizmu²³.

Istniała jednak dość wyraźna różnica między ówczesnymi monarchiami absolutnymi a republikami. W państwach absolutnych wbudowane zostały swoiste zasady bezpieczeństwa, gwarantujące sprawność działania państwa. We Francji obok wspomnianych *offices* istniały też *commission* – stanowiska niestałe, których zakres kompetencji ustalało zlecenie królewskie; zlecenie to mogło być w każdej chwili cofnięte. Przy obsadzie tego typu urzędów podstawowym kryterium były kwalifikacje, a nie pochodzenie czy majątek²⁴. Ponadto, o czym warto pamiętać, nawet urzędy będące przedmiotem obrotu nie mogły być piastowane przez osoby nie posiadające odpowiednich formalnych uprawnień (np. objęcie urzędu w sądownictwie uwarunkowane

dów służba pełniona przez nich na niższych stanowiskach nie będzie traktowana za uwłaczającą. Z kolei w armii zastępcy dowódcy pułków nie mieli prawa wdawać się w spory z dowódcami innych pułków, związane z ich pierwszeństwem. I tak jednak wszelkie próby ograniczenia tej zasady nie dawały rezultatów; zob. W. A. Serczyk, dz. cyt., s. 36; F. Koneczny, *Dzieje Rosji. Od najdawniejszych donajnowszych czasów*, Komorów 1997.

²⁰ Zob. K. Korany, dz. cyt., s. 231.

²¹ Por. A. Mączak, *Rządzący i rządzeni. Władza i społeczeństwo w Europie wczesnonowożytnej*, Warszawa 1986, s. 232-235.

²² Samo pojęcie republiki jest tu użyte w jego XVII i XVIII-wiecznym znaczeniu, czyli dotyczy „państw wolnych”, w których czynnik społeczny wywierał odczuwalny wpływ na rządy. W ramach tego pojęcia mieściły się różne formy państwa, od republik w dzisiejszym rozumieniu tego słowa (np. Wenecja, czy USA), po takie monarchie jak wskazana wyżej Anglia czy Rzeczpospolita, czy wreszcie XVIII-wieczna Szwecja. Zarząd w tych państwach opierał się w zasadzie nie na biurokracji, ale na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego rozumianego jako „...wszystkie postacie udziału obywateli w wykonywaniu funkcji administracyjnych w ramach zarządu terytorialnego, także tam, gdzie nie było centralizacji, i wobec tego samorząd nie mógł być formą decentralizacji, lecz był przejawem <niecentralizacji>”; zob. H. Izdebski, dz. cyt., s. 25, 43.

²³ Zob. W. A. Serczyk, dz. cyt., s.17-20, 50-52; S. S. Mordowina, A.L. Stanisławski, *Sostaw osobowo dwora Iwana IV w period „wielikogo kniażenia” Simeona Bekbułatowicza*, „Archeograficeskij Jeżegodnik za 1976 g.”, Moskwa 1977, s. 159; F. Bluche, *Richelieu*, Warszawa 2007, s. 49-50, 249-251; A. Mączak, dz. cyt., s. 236-245. Literatura dotycząca problematyki klientelizmu i nepotyzmu w Rzeczypospolitej szlacheckiej jest wyjątkowo bogata. Dla ilustracji zjawiska podaję tylko jedną reprezentatywną dla tej problematyki niedawno wydaną pracę U. Augustyniak, *Dwór i klientela Krzysztofa Radziwiłła (1585-1640). Mechanizmy patronatu*, Warszawa 2001, wszędzie.

²⁴ Zob. F. Bluche, dz. cyt., s. 94-96.

było posiadaniem prawniczego wykształcenia i zdaniem odpowiednich egzaminów) – brak przesłanek formalnych uniemożliwił królewską nominację. Natomiast w Rosji w otoczeniu urzędników piastujących godność na podstawie *miestniczestwa* zawsze znajdowali się *diakowie* pełniący formalnie stanowiska podrzędne, faktycznie jednak jako czynnik biurokratyczny często uprawnieni do podejmowania merytorycznych decyzji, które formalnie wydawane były w imieniu ich przełożonych.

Przedstawione tu mechanizmy obsadzania urzędów i godności zostały w zasadzie dobrze rozpoznane i są na ogół dobrze znane, co potwierdza bogata literatura naukowa²⁵. Dotyczy to także stanu wiedzy o Rzeczypospolitej szlacheckiej XVII i I połowy XVIII w.²⁶

Ewolucja w obu typach państwa (monarchiach i republikach), która przekształciła je w państwa oświecone doprowadziła do coraz większego zróżnicowania w budowie biurokracji.

Zacznijmy od monarchii absolutnych. Początkowo zmiany w tej dziedzinie miały charakter ilościowy i polegały na stopniowym wzroście liczby fachowej kadry urzędniczej kosztem urzędów obsadzanych na zasadzie urodzenia lub kupna. Proces ten łączył się z coraz wyraźniejszym ograniczeniem klientelizmu i nepotyzmu, które to zjawiska w zasadzie zanikły pod koniec stulecia. Najwolniej procesy te przebiegały we Francji i była to, jak sądzę jedna z wielu przesłanek, które doprowadziły do wybuchu rewolucji. Natomiast w Prusach (konsekwentnie) i Austrii (mniej konsekwentnie) proces ten uległ gwałtownemu przyspieszeniu pod koniec XVIII stulecia i był kontynuowany w pierwszych dekadach XIX w. w drodze odgórnych reform administracyjnych.

W Prusach zmiany miały charakter ewolucyjny. Rozpoczął je w latach dwudziestych XVIII w. Fryderyk Wilhelm I, a kontynuował jego następca – Fryderyk II Wielki. Ich koniec stanowił 1825 r., kiedy to zamknął się pierwszy okres tworzenia nowego ustroju administracyjnego w państwie na szczeblu prowincji, rejencji i powiatu. Do końca XVIII w. funkcjonowanie administracji przedstawiało obraz chaosu, który polegał na przemieszaniu kompetencji i krzyżowaniu się zależności od władzy centralnej, departamentów specjalnych i prowincjonalnych Generalnego Dyrektorium, a także od Gabinetu Królewskiego i Naczelnej Dyrekcji Wojny. Dotyczyło to także ziem polskich zagarniętych przez Prusy w wyniku rozbiorów²⁷. Taki stan prawny wynikał z konstrukcji samej monarchii. Pełnię władzy prawodawczej sprawował monarcha, który wydawał zarówno akty o charakterze ustawodawczym, jak i rozporządzenia wyko-

²⁵ Zob. A. Mączak, dz. cyt., s. 292-295.

²⁶ Zob. np. W. Czaplinski, *Sprzedawalność urzędów w Polsce w połowie XVII w.*, „Przegląd Historyczny” 1959, R. 50, z. 1, s. 51-62; H. Wizner, *Rozdawnictwo i sprzedaż urzędów w czasach Zygmunta III*, „Przegląd Historyczny” 1970, R. 1970, z. 3, s. 445-452. Por. E. Cieślak, *Sprzedawalność urzędów miejskich w Gdańsku w XVII i XVIII wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. 21, z. 2, s. 69-99; S. Ciara, *Sprzedaż urzędów i królewscy czyni w Polsce w drugiej połowie XVII w.*, [w] *Władza i społeczeństwo w XI i XVII w. Prace ofiarowane Antoniemu Mączakowi w sześćdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 1989, s. 223-231; A. Filipczak-Kocur, *Walka o rozdawnictwo urzędów na sejmach za Zygmunta III Wazy*, tamże, s. 232-247.

²⁷ M. Stelmach, *Kancelaria pruskich urzędów administracji państwowej na przykładzie rejencji w latach 1808-1945*, Szczecin 1981, s. 29.

nawcze, różnie zresztą nazywane²⁸. 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. Akty normatywne o charakterze wykonawczym wydawały też władze centralne i prowincjonalne; wobec odmienności ustrojowych poszczególnych prowincji oraz niejednolitej polityki monarchy w stosunku do poszczególnych terytoriów państwa, często zachodziły sprzeczności między różnymi rodzajami aktów prawnych. Spośród wszystkich tych aktów szczególne miejsce zajął *Landrecht pruski* z 1794 r., który w części II, w tytule *X O prawach i obowiązkach urzędników krajowych* 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 pruskim²⁹. Był on co prawda modyfikowany jeszcze wtedy indywidualnymi rozkazami i instrukcjami królewskimi, które nie zahamowały jednak, mimo występującego od czasu do czasu regresu, rozwoju porządkowej biurokracji.

Uporządkowanie administracji dokonane w ramach reform Karla von Steina i Karla Augusta von Hardenberga ustabilizowało też sytuację urzędników, która przetrwała aż po lata osiemdziesiąte XIX w. Urzędnicy dzielili się na wyższych, mających kompetencje władcze, średnich (*Subalternem*), do których zaliczano przede wszystkim urzędników kancelaryjnych oraz urzędników niższych (*Unterbeamten*), spełniających funkcje pomocniczo-usługowe, jak gońcy woźni, palacze itp.³⁰ 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 zadawałać miało poczucie dobrze spełnionego obowiązku wobec monarchy 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. Taki typ urzędnika przetrwał także przez całe XIX stulecie.

W monarchii habsburskiej sytuacja była bardziej złożona i skomplikowana, a to ze względu na jej specyficzny charakter. Monarchia habsburska była bowiem zlepkiem wielu terytoriów o niejednakowym statusie ustrojowo-prawnym. Obok krajów austriackich (Austria Górna i Dolna, Styria, Karyntia, Tyrol, Salzburg, Przedarlunia), w jej skład wchodziły też Czechy, część Śląska, Galicja i Bukowina, Węgry z Siedmiogrodem, Chorwacja i Istria oraz posiadłości włoskie (Lombardia, Parma, Modena, Lukka i Toskania). Ponadto - bez łączności terytorialnej – południowo-zachodnie część Niderlandów (Belgia). Podobnie jak w Prusach, cała władza ustawodawcza należała do monarchy, który wykonywał funkcje ustawodawcze bądź sam bądź przez swoje urzędy centralne. I tu przepisy prawne nosiły różną nazwę, dotyczyły różnych spraw i nie łączyły się z jakąś określoną formą³¹. Z uwagi na zakres mocy obowiązującej akty

²⁸ Zob. *Historia państwa i prawa Polski*, t. III, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, opr. zb. Red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 28-30.

²⁹ *Powszechne Prawo Krajowe dla państw królewskich pruskich*, Poznań 1826.

³⁰ M. Stelmach, dz. cyt., s. 161.

³¹ Zob. S. Grodziski, *Studia galicyjskie. Rozprawy i przyczynki do historii ustroju Galicji*, red. J. Nieć, Kraków

prawne dzielono na ogólne (dla całej monarchii) oraz partykularne – wydawane dla poszczególnych terytoriów (także Galicji). Akty o charakterze administracyjnym, zawierające też przepisy dotyczące praw urzędników zaliczano do tzw. *politischen Gesetzen*. Reformy dotyczące budowy fachowej biurokracji zapoczątkowała Maria Teresa. Od czasów jej rządów wszyscy urzędnicy byli mianowani i odwoływani przez monarchę. Stopniowo też w latach 1773 – 1780 wprowadzono wynagrodzenie z kasy państwowej oraz prawo do niewysokich emerytur i rent dla wdów i sierot; od 1752 r. istniał też zakaz przyjmowania korzyści prywatnych od interesantów. Prestiż i znaczenie urzędników starał się podnieść Józef II, który zarządził w 1780 r. poprzez tzw. listę zachowań (konduity) - zniesioną w 1790 r. i przywróconą ponownie w 1803 r. - pełną kontrolę urzędników. Polegała ona na zobowiązaniu kierowników każdego urzędu do składania corocznego tajnego sprawozdania oceniającego podwładnych. Miało ono zawierać informacje o zdolnościach i zachowaniu każdego urzędnika, wykonywaniu jego obowiązków, posłuszeństwie, wreszcie o postawie moralnej i poglądach politycznych. Treść sprawozdania była tajna i decydowała nie tylko o dalszej karierze urzędnika, lecz także o pozostaniu na dotychczasowym stanowisku³². Z kolei w okólniku z 1783 r., zwanym listem pasterskim cesarz nakazał urzędnikom znajomość obowiązujących ustaw, punktualność w sprawowaniu czynności urzędowych, bezstronność w sprawach wyznaniowych i narodowościowych, zamiłowanie do służby dla państwa i gotowość do poświęceń. Jednocześnie przestrzegał w nim przed sprzedajnością, formalistycznym załatwianiem spraw i brakiem bezstronności. W tym samym czasie szeroko wprowadzono w biurokracji zasadę tajemnicy urzędowej. Trzeba jednak dodać, że znaczący udział w tworzeniu norm prawnych miały także urzędy prowincjonalne. Akty władz centralnych przesyłano do władz prowincjonalnych, które miały obowiązek natychmiastowego wprowadzenia ich w życie z jednoczesnym obowiązkiem uzupełnienia ich rozporządzeniami wykonawczymi. Władze prowincjonalne miały też prawo do wydawania własnych przepisów prawnych dla podległych im jednostek administracyjnych (tzw. *cyrkularzy*), a także publikowały rozmaite obwieszczenia obowiązujące na ich terenie. Wreszcie, własne przepisy wykonawcze miały też prawo wydawać najniższe władze administracyjne – cyrkuły; podlegały one kontroli instancji wyższych. I tu więc, podobnie jak w Prusach, administracja nie była w stanie opanować całości obowiązującego prawa. Olbrzymia liczba przepisów napływająca do cyrkulów w postaci decyzji cesarskich, patentów, dekretów nadwornych, reskryptów, rozporządzeń i cyrkularzy władz centralnych i prowincjonalnych była nie do opanowania przez urzędników. A podkreślić jeszcze trzeba, że wszędzie obowiązywały w mniejszym lub większym zakresie przepisy partykularne. Te negatywne zjawiska wzmacniała jeszcze powszechna praktyka stosowana we wszystkich prowincjach monarchii, cyklicznego przenoszenia urzędników z jednego kraju do drugiego przy przyjęciu zasady, by w krajach nieniemieckich pracowali urzędnicy niemieccy, którzy z reguły nie znali w ogóle stosunków miejscowych.

2007, s. 18, przypis 34; *Historia państwa i prawa...*, s. 681.

³² S. Grodziski, *Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji 1772-1848*, Ossolineum 1971, s. 170.

Sytuacja zmieniła się, choć w ograniczonym stopniu, na skutek reform centralizacyjno-unifikacyjnych Franciszka II z lat 1802-1804, będących konsekwencją wojen napoleońskich. Wprowadzono wtedy we wszystkich terytoriach Habsburgów jednolitą administrację (ale także sądownictwo i ustawodawstwo) na tzw. stopie niemieckiej, co wiązało się z ujednoczeniem urzędów (a częściowo też statusu urzędników), wprowadzeniem jako języka urzędowego niemieckiego; zniesiono też swobody miejskie.

Najwcześniej i w najbardziej radykalny, a jednocześnie oryginalny i specyficzny sposób problem biurokracji rozwiązał Piotr I. Symbolicznym początkiem reform było grudniowe rozporządzenie z 1708 r., w którym zostało zawarte słynne sformułowanie, iż: *Podwładny powinien przed obliczem przełożonego mieć wygląd lichy i durnowaty, tak by swoim pojmowaniem istoty sprawy przełożonego nie peszyć*. Podstawę całego systemu administracyjnego stanowił obowiązek pełnienia służby państwowej przez całą szlachtę. Służba państwowa rozpoczynała się od 15 i trwała do 60 roku życia. Samo wstąpienie do służby poprzedzone było przyswojeniem sobie sztuki czytania i pisania oraz podstawowych zasad arytmetyki i geometrii. Brak odpowiedniego zaświadczenia (wystawiali je nauczyciele) mógł nawet doprowadzić do konfiskaty majątku opiekunów dziecka. Dla zapewnienia pełnej kontroli, która miała wymusić odpowiednie przygotowanie do podjęcia służby od 10 roku życia dokonywano przeglądów młodzieży szlacheckiej. Na tych, którzy starali się tego uniknąć (*nietczycy*) czekał cały urozmaicony katalog kar – od pieniędzy i chłosty, po szelmowanie (przybicie nazwiska uchylającego się na szubienicy), pozbawienie praw stanu, wreszcie konfiskatę majątku i wieczystą katorgę. Każdy kto wskazał ukrywającego się *nietczyka* (nawet jego chłop poddany) otrzymywał część majątku tego specyficznego przestępcy. Większość przyjętych do służby miała odbywać ją w armii i flocie, 1/3 pełniła służbę cywilną, a w jej ramach także służbę dworską. Warunki służby i zasady awansu normowała wydana w 1722 r. *Tabela o rangach*, która wprowadziła 14 stopni (rang) w służbie. Każdy rozpoczynał ją od ostatniego XIV stopnia. Do służby państwowej mogły również wstępować osoby nieszlacheckiego pochodzenia. Służba od XIV do IX rangi dawała nieszlachcicowi szlachectwo osobiste (przechodziło jednak także na dzieci); powyżej VIII rangi nabywało się szlachectwo dziedziczne. Jedynymi zwolnionymi z tego obowiązku byli synowie dziedziczący rodowy majątek. System wprowadzony przez Piotra I stanowił w zasadzie podstawę funkcjonowania biurokracji w Rosji aż do rewolucji. Ulegał on oczywiście istotnym modyfikacjom, z których najważniejszą było zniesienie przez Piotra III w 1762 r. obowiązkowej służby państwowej szlachty; z czasem dołączono do niego akty prawne a charakterze bardziej szczegółowym normujące różne aspekty pragmatyki urzędniczej (przepisy emerytalne, rentowe itp.) Całość przepisów została w 1837 r. pod nazwą *Ustawy o Służbie Cywilnej* zamieszczona w III tomie Zbioru Prawa Cesarstwa Rosyjskiego, którą wielokrotnie potem nowelizowano i aktualizowano³³. Ta petryfikacja systemu od II poł. XIX w. stała się anachronizmem niekorzystnie odróżniającym Rosję od reszty Europy.

³³ Zob. K. Korany, dz. cyt., s. 387; G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867-1915*, Lublin 2004, s. 79.

Wszędzie więc przyjęcie biurokratycznego systemu organizacji administracji doprowadziło do zatrudnienia przez aparat administracyjny znacznej liczby stałych zawodowych urzędników, którzy zaczęli tworzyć korpus państwowej służby cywilnej, równoległe do korpusu zawodowej służby wojskowej

Inną drogę wybrały republiki.

Bardzo specyficzną ewolucję dotyczącą administracji przeszła w XVIII w. Anglia, gdzie urzędów państwowych było w ogóle niewiele, a ich sprawowanie na szczeblu centralnym było związane z zasiadaniem w parlamencie. Zasiadanie w Izbie Lordów było uzależnione od woli monarchy, który patentem nadawał godność para Anglii; lordowie aż do 1868 r. mieli prawo wysyłania do parlamentu pełnomocnika. Od 1430 r. (aż do 1832 r.) prawo do wybierania 2 członków Izby Gmin z każdego hrabstwa mieli właściciele ziemscy płacący wysoki podatek; swoich przedstawicieli do Izby wysyłały także miasta posiadające odpowiedni przywilej królewski; z miast leżących na terenie dóbr prywatnych (*borougs*) posła mianował ich właściciel, podobnie było w miastach leżących na ziemi należącej do króla. Ten system spowodował powszechne przekupstwo elektorów do parlamentu już w XVII w.; to samo dotyczyło tytułów i godności³⁴. Kiedy w XVIII w. liczba urzędów znacznie wzrosła - przyczyniły się do tego zwłaszcza wojny z Francją - powstały wówczas tysiące posad rządowych cywilnych i wojskowych nie tylko w administracji centralnej, ale także w nowych służbach akcyzowych i celnych finansujących tę całą działalność. Co prawda sam król dysponował tylko ok. 1 tys. posad, ale ministrowie mieli ich w swej dyspozycji kilka razy więcej. Miejsce w Izbie Gmin stało się teraz nie tylko oznaką statusu społecznego, ale także towarem handlowym o określonej wartości, którego sprzedaż można było anonować w gazetach. Członkowie Izby najpierw kupowali elektorów, po czym sprzedawali uzyskane poparcie dworowi, który wespół z parlamentem kontrolował aparat centralny państwa. Członkostwo w Izbie Lordów było dziedziczne, podobnie jak spora liczba miejsc w Izbie Gmin. Niektóre bowiem miasteczka stanowiły dziedziczną własność rodzin, które od pokoleń desygnowały swoich kandydatów do Izby. Jak stwierdza P. Johnson, w XVIII w. administracja publiczna stała się rodzajem spółki akcyjnej, w którą ludzie inwestowali pieniądze w nadziei otrzymania dywidendy. Książę Richard Temple-Grenville Chandos wydał np. w ciągu 4 lat 14 tysięcy funtów na łapówki dla niemieckich ministrów króla Jerzego VI i jednej z jego kochanek, uzyskując w zamian tytuł lordowski dla swojego ojca, dziekanat Carlisle dla brata i pozycję na dworze dla syna. (Gwoli prawdy - czasami można było także zbankrutować). Pod koniec XVIII w. w Anglii nie istniały żadne profesjonalne siły policyjne, niewielka armia była całkowicie uzależniona od parlamentu, a Londyn i inne miasta obdarzone królewskimi przywilejami cieszyły się pełną autonomią. Administracja publiczna, włączając w to nawet niezwykle sprawną służbę pocztową, celną i akcyzową była nieliczna i praktycznie nieusuwalna. Natomiast lokalnie resztą kraju rządzili nieodpłatnie wiejscy dziedzice, dżentelmeni z prowincji, którzy cztery razy w roku spotykali się jako urzędnicy - ama-

³⁴ Tylko w latach 1603-1629 sprzedaż tytułów arystokratycznych przyniosła Stuartom 620 tys. funtów; za Karola II nikt już nie chciał tytułów kupować, za co z kolei król obłożył ziemian odmawiających ich przyjęcia grzywnami na sumę ponad 173 tys. funtów; zob. P. Johnson, *Historia Anglików*, Gdańsk 2002, s. 197.

torzy, wyposażeni we władzę sędziowską (sądy pokoju), aby rozstrzygać najważniejsze sprawy w hrabstwie. Tam gdzie nie dało się zastosować zasady dziedziczności dominowała zasada własności dożywotniej. Dożywotnią własnością były godności biskupów, rektorów, wikarych czy kuratorów, a także stopnie wojskowe. Własnością był urząd sędziego oraz przeważająca większość stanowisk w administracji. Wszystko to można było sprzedać i kupić po aktualnej cenie rynkowej. Anglia stała się więc swoistym państwem prywatnym, ponieważ jego głównym celem stało się zagwarantowanie bezpieczeństwa oraz swobody użytkowania prywatnej własności jednostki. Owi właściciele ziemscy, których było ok. 400 tys. tworzyli „naród polityczny”, którego członkowie co prawda nie byli sobie równi, ale tytuły własności ziemskiej każdego z nich były niekwestionowane, a każdy mógł dokupić więcej ziemi i awansować w hierarchii społecznej. Dostanie się do elity władzy było uzależnione wyłącznie od pieniędzy – każdy mógł sobie kupić prawo głosu, miejsce w parlamencie, nawet dziedziczne posiadanie miasteczka, a przy kupnie wystarczająco dużej posiadłości mógł też ubiegać się o tytuł para³⁵.

Na tym tle czasy stanisławowskie w Polsce rysują się jako okres niewykorzystanej szansy. Wydaje się, że tak jak wszystkie rozwiązania przyjmowane u schyłku istnienia Rzeczypospolitej, budowa nowoczesnego jak na owe czasy i opartego o równie nowoczesne zasady funkcjonowania aparatu administracyjnego charakteryzowała się wyjątkową niekonsekwencją. Po części wynikało to zapewne z przywiązania do tradycji i dawnych wzorów, po części z konieczności osiągnięcia rozmaitych politycznych kompromisów, po części wreszcie – z braku jasnej całościowej wizji obrazu administracji w budowanej z mozołem monarchii konstytucyjnej. Wprowadzono co prawda zasady resortowości i kolegiałności w administracji centralnej uzupełnione zasadą kadencyjności sprawowanych urzędów oraz ich odpłatności; wprowadzono też wymóg – co prawda w stopniu minimalnym – pewnej fachowości. Wreszcie w Konstytucji 3 Maja pojawiła się pełna odpowiedzialność urzędników centralnych organów administracji, zarówno znana już wcześniej odpowiedzialność konstytucyjna, jak i zupełnie nowa w polskich warunkach odpowiedzialność parlamentarna. Ale w zasadzie to wszystko. Gorzej było z administracją terytorialną. Powołane chronologicznie najwcześniej komisje dobrego porządku zajęły się wyłącznie miastami królewskimi, a pierwsze organy administracji ogólnej z prawdziwego zdarzenia – komisje porządkowe – nie tworzyły jednolitego systemu organów administracyjnych, nie było też między nimi żadnej podległości. Organy administracji terytorialnej, zarówno ogólnej, jak i resortowej nie obejmowały zasięgiem swojej działalności całego terytorium państwa; spod ich kompetencji wyłączono wsie i miasteczka prywatne, nie podlegała im też oczywiście szlachta. Inaczej też wyglądała administracja miast i terenów wiejskich.

Nie udało się też wprowadzenie zasady biurokratyzmu oraz stworzenie korpusu urzędniczego z prawdziwego zdarzenia. Przede wszystkim monopol na urzędy, nawet te najniższe, zachował stan szlachecki – mogli je sprawować wyłącznie herbowi posesjonaci. Zmian, jakie w tej dziedzinie miała dokonać ustawa miejska, w związku z obaleniem konstytucji majowej, nie udało się wprowadzić w życie. Nie udało też ko-

³⁵ Tamże, s. 232, 251-253.

legiom (komisjom, departamentom) zapewnić charakteru urzędniczego – wynikało to zarówno z braku tradycji biurokratycznych, jak i odpowiednio wykształconej kadry. Próbowano to co prawda zniwelować poprzez wprowadzenie wymogów posiadania pewnej praktyki w służbie państwowej, ale odnosiło się to tylko do części urzędników centralnych. Wszędzie jednak były widoczne rozwiązania doraźne i niekonsekwentne. I tak np. należy podkreślić fakt stosunkowo ograniczonego zasięgu działania administracji w tym okresie, ze względu na liczne wyłączenia spod jej kompetencji wielu spraw z jednej strony, z drugiej zaś – wyposażenie niektórych magistratur w tak liczne i wielorakie zadania, że w praktyce ich realizacja była niewykonalna. Przyczyniła się do tego także niezbyt liczna kadra niższych urzędników zawodowych. Pracowało ich w sumie ok. 2 tysiący, większość z nich tworzyła administrację skarbową, pozostała działy administracji posiadały bardziej niż skromny aparat urzędniczy.

Wiedza o realizacji przez urzędników swoich obowiązków i ich fachowości jest niepełna i fragmentaryczna. Wiadomo jedynie, że ocena generalna jest chyba niemożliwa; wynika to ze znacznych różnic, jakimi charakteryzowała się działalność poszczególnych urzędów i ich funkcjonariuszy w tym okresie. Wiadomo np. o fatalnej pracy urzędników Komisji Rozdawniczej i Sądowniczej, którzy mieli zinventaryzować majątek pojezuicki dla potrzeb Komisji Edukacji Narodowej; wiadomo też, że hetmani sabotowali działalność centralnych kolegialnych organów administracji wojskowej.

O urzędnikach niższego szczebla mamy jeszcze mniej wiadomości. Stosunkowo najwięcej informacji udało się dotąd ustalić o administracji skarbowej. I tak, urzędnicy celni na początku swojej działalności, tzn. w 1764 r. pracowali fatalnie. Np. pisarze z reguły wyręczałi się lichy płatnymi substytutami (zastępcami), którzy dla poprawy własnej sytuacji finansowej popełniali liczne nadużycia, a na szlakach handlowych kwitł przemysł. Powszechne też było pijaństwo. Wszędzie zdarzały się też kradzieże i defraudacje. Stopniowo jednak sytuacja ulegać zaczęła poprawie, przede wszystkim dzięki częstym i skrupulatnym kontrolom przeprowadzonym przez prowincjonalnych rewizorów generalnych i wydawanym na podstawie ich raportów zarządzeniom Komisji Skarbowej. Mimo niewystarczającej liczby urzędników celnych udało się w stosunkowo krótkim czasie opanować stan rozprężenia i osiągnąć znaczne postępy. Dużo gorzej funkcjonowała administracja zajmująca się pozostałymi podatkami: cłowym czy skórkowym. Zdecydowanie najgorzej funkcjonowała administracja podatków bezpośrednich. Nie zatrudniono przy ich ściąganiu stałego aparatu urzędniczego powierzając te obowiązki doraźnie dobieranym lustratorom, którzy powszechnie niemal dopuszczali się nadużyć na niekorzyść skarbu publicznego. W rezultacie, mimo pozytywnych zmian, aparat urzędniczy Rzeczypospolitej na tle aparatu państw sąsiednich nie prezentował się najlepiej.

Wiek XIX – ów „złoty wiek” urzędników zaowocował, zwłaszcza od lat czterdziestych i pięćdziesiątych znacznymi zmianami, przede wszystkim jakościowymi. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy:

- gwałtowny i stale postępujący wzrost liczby pracowników w służbach publicznych, przede wszystkim w wyniku wzrostu zadań państwa i pojawienia się służb o charakterze materialno-technicznym (kolejnictwo, obsługa telegraficzno-telefoniczna itd.);

- pojawienie się formalno-prawnego podziału urzędników na politycznych i pozostałych;
- podział administracji rządowej na tzw. administrację ogólną i specjalną;
- rozwój nowoczesnego samorządu terytorialnego, czego konsekwencją było pojawienie się biurokracji samorządowej nie łączącej się z centralizmem;
- zatrudnienie w administracji publicznej kobiet zapoczątkowane w pierwszych dziesięcioleciach XIX w. głównie w służbach weterynaryjnych i medycznych, po czym stopniowo rozszerzane na inne służby publiczne (co prawda wyłącznie na stanowiskach niższych);
- stopniowa unifikacja wymagań fachowych stawianych kandydatom na wyższe stanowiska urzędnicze (wykształcenie plus praktyka, konkursowe egzaminy państwowe);
- stopniowa stabilizacja zatrudnienia w administracji publicznej (stałość uposażenia, z czasem prawo do renty i emerytury itp.), przy jednoczesnym coraz większym jego zróżnicowaniu w poszczególnych państwach;
- sprecyzowanie granic działalności administracyjnej (zasada legalizmu i odpowiedzialności za wyrządzone szkody),
- wprowadzenie apolityczności funkcjonariuszy państwowych (zakaz uprawiania działalności politycznej, zakaz przynależności do partii politycznych itp.).

W związku ze wspomnianymi tu zmianami stale wzrastało zapotrzebowanie na fachowo przygotowane kadry, co z kolei zaowocowało rozwojem szkolnictwa wyższego we wszystkich niemal państwach europejskich³⁶. Z kolei w konsekwencji tych wszystkich zjawisk nastąpił równie gwałtowny rozwój nauk administracyjno-prawnych. Pojawiło się wiele znakomitych prac dotyczących organizacji i funkcjonowania administracji pisanych z pozycji prawnych, ekonomicznych czy socjologicznych.

Jednocześnie wykształciły się dwie odmiennie koncepcje związane z trwałością stosunku służbowego. W krajach niemieckich stosunek państwowej służby cywilnej zaliczono do sfery prawa prywatnego. Urzędnik nie był co prawda właścicielem urzędu, ale jednocześnie nie można go było pozbawić prawa do uposażenia, nawet po usunięciu z urzędu, z wyjątkiem popełnienia przestępstwa. We Francji (a także w nieco specyficzny sposób w Rosji) z kolei służbę państwową uważano za udział w sprawowaniu suwerenności państwowej, z czego wynikała nieskrępowana możliwość dokonywania zmian personalnych, zwłaszcza w następstwie przemian politycznych.

Wkład polskiej myśli politycznej i naukowej w ramach tego szerokiego europejskiego ożywienia intelektualnego był praktycznie żaden. Oczywiście – brak własnej państwowości usprawiedliwiał w jakiejś mierze ten stan rzeczy, ale chyba nie do końca. W Królestwie Polskim w takiej czy innej postaci przez cały niemal okres zaborów istniał Uniwersytet Warszawski, którego profesorowie mieli istotne osiągnięcia np. w dziedzinie prawa karnego. W Galicji funkcjonowały przecież Uniwersytety w Krakowie i Lwowie, których profesorowie legitymowali się poważnymi osiągnięciami w

³⁶ Zob. H. Izdebski, dz. cyt., s. 62-63, 153-154. O kształceniu urzędników na ziemiach polskich, zob. T. Maciejewski, *Historia polskiej myśli administracyjnej do 1918 r.*, Warszawa 2008, s. 72-75, 83-85, 93-95.

różnych dyscyplinach naukowych. Tymczasem ich osiągnięcia dotyczące omawianej problematyki były niewielkie i miały charakter wtórny w stosunku do dorobku naukowego ówczesnej Europy. Budowa i rozwój biurokracji na ziemiach polskich w XIX w. opierał się więc na wzorach obcych.

Znajomość problematyki urzędniczej na ziemiach polskich w okresie zaborów jest do dnia dzisiejszego jest dalece niewystarczająca, a badania naukowe rozłożyły się nierównomiernie. Niewiele prac pojawiło się jeszcze w czasie zaborów, głównie zresztą na początku XX w.³⁷; w dwudziestoleciu międzywojennym nie znalazłem dla tego okresu i tej tematyki żadnej znaczącej pracy

Początek nowoczesnej biurokracji miał oczywiście miejsce w Księstwie Warszawskim. System administracyjny tego państewka opierał się przede wszystkim na wzorach francuskich, w szerokim zakresie (zwłaszcza w administracji terytorialnej) utrzymano także niektóre rozwiązania pruskie i w znacznie mniejszym – austriackie. Cały system opierał się na zawodowym, a jednocześnie narodowym korpusie urzędniczym. Jest on stosunkowo dobrze znany, dlatego zostanie tu pominięty³⁸.

Po kongresie wiedeńskim biurokracja funkcjonowała na odmiennych zasadach na terenie Galicji, zaboru pruskiego (do połowy XIX w. nieco inaczej w Księstwie Poznańskim i pozostałych prowincjach), Królestwa Polskiego i tzw. guberni zachodnich.

W miarę dobrze znana jest sytuacja urzędników w Królestwie Polskim.

W epoce konstytucyjnej (1815-1830) aparat administracyjny był budowany odmiennie niż w Rosji. Korpus urzędniczy był w zasadzie polski, oprócz paru stanowisk kierowniczych i niezbyt licznych wyjątków dotyczących urzędników niższych. Rosjanie byli wyraźnie uprzywilejowani, przede wszystkim ich pobory były znacznie wyższe niż urzędników polskich. Na czołowych stanowiskach pozostało ponadto wielu urzędników z czasów Księstwa Warszawskiego. Obowiązywała też bez zmian znaczna część przepisów prawa urzędniczego z tego okresu. Były one korygowane postanowieniami namiestnika. Szczegółowe sprawy urzędnicze regulowano także instrukcjami wewnętrznymi poszczególnych urzędów. Od 1816 r. każdy kandydat do urzędu musiał złożyć egzamin państwowy (z licznymi jednak wyjątkami), jego brak

³⁷ Do prac, które w ogóle wspominają o problematyce związanej z przedstawianym tu tematem można zaliczyć: A. Askenazy, *Sto lat zarządu w Królestwie Polskim (1800-1900)*, Lwów 1901; F. Kasperek, *Pravo polityczne ogólne, z uwzględnieniem austriackiego, razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. II, Kraków 1877-1881; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880; J. Olszewski, *Biurokracja*, Lwów 1903; N.N. *Administracja rosyjska w Królestwie Polskim*, Wiedeń 1915. Poza nimi ukazały się jeszcze dwie monografie specjalistyczne: A. Pułjanowski, *Najwyższa Izba Obrachunkowa Królestwa Polskiego (1808-1866)*, Warszawa 1880; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, Warszawa 1908; M. Rostworowski, *Rada Ministrów i Rada Stanu Księstwa Warszawskiego. Przyczynek do dziejów ich organizacji*, Kraków 1911; S. Smolka, *Plan reformy administracyjnej i rozwinięcia konstytucji w Królestwie Polskim przed powstaniem listopadowym*, „Sprawozdania z Czynności i Posiedzeń Akademii Umiejętności w Krakowie” 1909, t. XIV, nr 9; W. Tokarz, *Ustrój Królestwa Polskiego za czasów Wielopolskiego i znieważenie jego odrębności administracyjnej przez Komitet Urządzący (1861-1876)*, „Przegląd Wszechpolski” 1903, t. IX. Potwierdzenie tego stanu rzeczy obrazują odpowiednie ustępy w aktualnych podręcznikach; zob. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 143-145; T. Maciejewski, dz. cyt., s. 65-107.

³⁸ M. Krzymkowski, *Status prawny urzędników Księstwa Warszawskiego*, Poznań 2004., wszędzie.

uniemożliwiał zarówno nominację jak i awans. W tym samym roku innym postanowieniem namiestnika wprowadzono, na wzór rosyjski, listy konduity wpływające na ocenę urzędnika i decydujące o jego zawodowej karierze. Były to poufne opinie przełożonych przygotowywane dla potrzeb władz zwierzchnich dotyczące zarówno przebiegu służby i postawy urzędnika w pracy, jak i oceniające jego poglądy i postawę polityczną oraz - pod względem moralnym i obyczajowym - jego życie prywatne. Od 1817 r. każdy urzędnik pochodzący z nominacji powinien figurować na liście kandydatów na urzędy sporządzonej przez sejmik powiatowy lub zgromadzenie gminne. W procesie decyzyjnym wprowadzono zasadę hierarchicznego podporządkowania - postanowienie namiestnika z 1820 r. w sprawie kar administracyjnych za niedopełnienie praw i urzędzeń rządowych nakazywało natychmiastowe wykonywanie poleceń władzy zwierzchniej. Postanowienie przewidywało szereg kar administracyjnych za niedopełnienie obowiązków - od nagany i kary pieniężnej po zawieszenie w urzędzie - aż do wydalenia ze służby. Obok kar administracyjnych urzędnicy ponosili też odpowiedzialność cywilną za wyrządzone przez zaniedbanie lub nadużycie szkody i karna za łamanie prawa.

Funkcje i urzędy zostały podzielone na trzy klasy; w obrębie każdej klasy urzędnicy dzielili się jeszcze, wzorem rosyjskim, na rangi (stopnie). Aparat urzędniczy, mimo stopniowej redukcji etatów działał na ogół sprawnie. Było to niewątpliwie zasługą księcia Ksawerego Druckiego-Lubeckiego, który jako zwolennik etatyzmu, starał się z powodzeniem stworzyć w państwie aparat zawodowy i fachowy. Te pozytywne tendencje były hamowane przez działalność wielkiego księcia Konstantego, które ingerował nieustannie w politykę nominacyjną obsadzając wiele urzędów swoimi faworytami, w szczególności byłymi oficerami, przeważnie nie posiadającymi żadnych kwalifikacji fachowych, a często i moralnych. Otrzymywali oni posady po zdaniu fikcyjnych egzaminów lub nawet bez nich. Polityka Konstantego doprowadziła z czasem do znacznej demoralizacji korpusu urzędniczego. Była ona szczególnie widoczna wśród urzędników warszawskich, powszechnie znienawidzonych za korpucję, służalczość i nieposzanowanie prawa.

Postanowieniem cesarza z 1824 r. urzędnicy objęci zostali systemem emerytalnym. Stworzono wówczas Stowarzyszenie Emerytalne dla publicznej służby cywilnej. Zostali nim objęci wszyscy urzędnicy, którzy pobierali określoną minimalną płacę roczną oraz wdowy po nich i sieroty

Cechą charakterystyczną korpusu urzędniczego było wprowadzenie mundurów; zaznaczyły się tu wyraźnie wpływy rosyjskich mundurów wojskowych. Własny mundur posiadała w zasadzie każda kategoria urzędników. Były więc mundury: dworski, pocztowy, górniczy, leśny, dróg i mostów itd.

Po powstaniu listopadowym cały dotychczasowy aparat urzędniczy Królestwa, choć zmniejszony funkcjonował nadal. Potwierdzało to postanowienie Rady Administracyjnej z 1832 r. nakazujące wszystkim urzędnikom wykonywanie dotychczasowych czynności.

Przeprowadzono jednak weryfikację urzędników wydalając ze służby tych, którzy należeli do władz powstańczych lub brali w powstaniu czynny udział; weryfikacja dotyczyła także tych urzędników, których objęła amnestia. Stopniowo wzrastała

liczba urzędników – Rosjan. Nad pozostałymi rozciągnięto znacznie bardziej ścisły nadzór poprzez listy konduity, w których obligatoryjnie przełożeni wpisywali ocenę zachowania urzędnika podczas powstania; od 1833 r. listy te układane były według formularza obowiązującego w Cesarstwie. W 1850 r. wprowadzone zostały dodatkowe listy stanu służby zawierające informacje o karach administracyjnych i sądowych.

Dopiero w 1855 r. można było przyjmować ponownie do służby osoby wydalone z niej za udział w powstaniu, pod warunkiem nienaganego sprawowania się przez 5 lat.

Od 1836 r. znajomość języka rosyjskiego dawała pierwszeństwo w obejmowaniu stanowisk publicznych; od 1837 r. niedostateczna znajomość tego języka uniemożliwiała objęcie urzędu lub płatnej funkcji publicznej.

Hierarchia służbowa stanowisk urzędniczych została na nowo określona postanowieniem cesarskim z czerwca 1836 r. o klasyfikacji i rangach urzędników, wprowadzająca także przepisy o mundurach cywilnych. Stanowiła ona kolejny krok w kierunku unifikacji korpusu urzędniczego Królestwa z korpusem w Cesarstwie. Podobnie jak w Rosji, urzędnicy zostali podzieleni na klasy, których było X (a więc mniej niż w Cesarstwie), w Królestwie można było objąć co najwyżej urząd III klasy; odpowiednim klasom, inaczej niż w Rosji nie przysługiwały rangi. Odróżnieniu i hierarchizacji klas służyć miały mundury cywilne.

Swoiste zamknięcie ewolucji stanu urzędniczego stanowiła ustawa o służbie cywilnej z 1859 r. Dzieliła ona służbę na obywatelską (z wyboru lub nominacji) i cywilną czyli rządową. W stosunku do wszystkich urzędników utrzymano jako wymóg podstawowy znajomość języka rosyjskiego. Ustawa zmodyfikowała zasady wstępowania do rządowej służby administracyjnej. Osoby do niej wstępujące zostały podzielone według kryterium wykształcenia na 3 rzędy; utrzymano jednocześnie podział urzędów na X klas

Przepisy emerytalne zostały uporządkowane i ujednoczone postanowieniem Rady Administracyjnej z 1850 r.

Z kolei odpowiedzialność urzędników za wykroczenia i przestępstwa służbowe została uporządkowana i jednocześnie zunifikowana z sytuacją urzędników rosyjskich w Kodeksie Kar Głównych i Poprawczych oraz w ustawie przechodniej do Kodeksu z 1847 r. Odpowiedzialność cywilną urzędnika za szkody wyrządzone w majątku państwowym lub prywatnym regulowało prawo procesowe: karne (za szkody w majątku państwowym) i cywilne (za szkody w majątku prywatnym).

Po powstaniu styczniowym na krótko pozostawiono istniejący stan prawny. Niemal od razu jednak odrębnymi przepisami zaczęto wprowadzać zmiany pragmatyki służbowej w odniesieniu do urzędników niektórych pionów administracji (np. w aparacie akcyzy i skarbowym). Ostatecznie, po usunięciu ostatnich odrębności administracyjnych Królestwa, ukazem Senatu Rządzącego z 1879 r. uchylono dotychczasową ustawę o służbie cywilnej i w stosunku do wszystkich urzędników administracji miały zastosowanie przepisy obowiązujące w Rosji.

Odrębnymi przepisami uregulowano min. kwestie emerytalne, mundurowe, wysokość pensji i dodatków służbowych it. Ponadto odpowiedzialność służbową, karną i cywilną urzędników regulowały odpowiednie rosyjskie kodeksy sądowe; w

Królestwie Polskim dochodziły jeszcze do tego przepisy dotyczące specjalnych praw i przywilejów Rosjan podejmujących służbę w jego granicach. Ten zagmatwany stan prawny przetrwał do końca istnienia Królestwa³⁹.

Natomiast problematyka statusu oprawnego i funkcjonowania korpusu urzędniczego w guberniach zachodnich Cesarstwa znalazła się poza zainteresowaniem historii administracji.

Znacznie bardziej złożonym problemem jest stan badań w zaborze austriackim. Paradoksem jest przy tym konstatacja, że lepiej znany, (co nie znaczy że dobrze) jest okres do 1848 r., zwłaszcza reformy trezjańsko-józefińskie, o których wspomniałem wyżej oraz Galicja do początków XIX w. Znajomość ta ogranicza się jednak do przepisów ogólnoaustriackich, znacznie gorzej jest z wiedzą na temat praw prowincjonalnych, o cyrkularnych nie wspominając. Gorzej wygląda sytuacja, w drugiej połowie XIX w. Najbardziej solidny podręcznik z historii administracji na ziemiach polskich wspomina tylko o ustawie z 1867 r. i pragmatyce służbowej z 1873 r.⁴⁰ Natomiast np. o austriackiej pragmatyce służbowej z 1914 r. nie znalazłem nigdzie większej wzmianki, o funkcjonowaniu administracji galicyjskiej doby autonomicznej też jest niewiele, nie mówiąc o Śląsku Cieszyńskim, Spiszu i Orawie. Większość wiedzy na temat zaboru austriackiego zawdzięczamy olbrzymiemu dorobkowi naukowemu Stanisława Grodzkiego.

Najgorzej przedstawia się sytuacja z zaborem pruskim, który do dnia dzisiejszego pod tym względem stanowi białą plamę. Jest rzeczą charakterystyczną, że najlepszy obecnie podręcznik dotyczący historii administracji w Polsce Wojciecha Witkowskiego, w którym przy omawianiu poszczególnych okresów historycznych parę uwag poświęca Autor urzędnikom, w odniesieniu do zaboru pruskiego tego typu uwag brak.

Wiemy tylko, że po rozbiorach rozciągnięto na te ziemie *Landrecht pruski*, który przywrócono Wielkiemu Księstwu Poznańskiemu w 1817 r. Sprawy urzędnicze były regulowane aktami prawnymi o różnej mocy i proveniencji, przede wszystkim instrukcjami, rozporządzeniami i zarządzeniami królewskimi, a także ustawami i innymi aktami prawnymi wynikającymi z przeprowadzanych w Prusach reform. Nigdzie natomiast w polskiej historiografii nie została przedstawiona szerzej pragmatyka urzędnicza obowiązująca na terenie tego zaboru⁴¹.

Mimo monografii o Wolnym Mieście Krakowie (1815-1846) o urzędnikach, których było co prawda niewiele równie niewiele wiemy⁴².

³⁹ Szeroko na ten temat, zob. G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867-1915*, Lublin 2004, s. 78-124.

⁴⁰ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 222-223.

⁴¹ Stosunkowo najwięcej informacji na ten temat przedstawił Stanisław Nawrocki; zob. S. Nawrocki, *Pod obcym panowaniem w XIX i XX w.*, [w] *Urząd wojewody w Poznaniu. Od X wieku do współczesności*, opr. zb., red. S. Sierpowski, Poznań 1997, wszędzie. Co warto zauważyć zupełnie nic nowego w tej dziedzinie nie wnosi praca J. Kozłowskiego, *Administracja Wielkopolski pod pruskim zaborem*, Poznań 2000.

⁴² O Wolnym Mieście powstały aż trzy monografie: W. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa 1815 - 1846*, Kraków 1976; J. Bieniarzówna, *Rzeczpospolita Krakowska 1815 - 1846*, Kraków 1948; Sz. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska. Okres 1815 - 1830*, Warszawa 1957.

Poza omawianą tu problematyką, ze względów objętościowych, znalazł się aparat urzędniczy powstań narodowo-wyzwoleńczych, o którym zresztą także niewiele wiadomo

Równie niewiele wiemy o urzędnikach w okresie I wojny światowej, tzn. w generał-gubernatorstwach warszawskim i lubelskim.

Po odzyskaniu niepodległości aż do 1922 r. status prawny urzędników państwowych był niejednolity. Obowiązywały bowiem w tym zakresie zarówno przepisy państw zaborczych, jak i przepisy tymczasowe wprowadzone przez organy dzielnicowe. W byłym zaborze rosyjskim były to podstawowe normy wydane przez Radę Regencyjną w czerwcu 1918 r. oraz szereg przepisów ministerialnych. W byłym zaborze austriackim obowiązywała austriacka pragmatyka służbowa z 1914 r. i wydane do niej rozporządzenia wykonawcze; w zasadzie nie bardzo wiadomo jak wyglądało to na Śląsku Cieszyńskim, Spiszu i Orawie. W b. zaborze pruskim obowiązywały ustawy i rozporządzenia pruskie oraz przepisy wydane przez Komisariat Naczelnej Rady Ludowej i Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej zawarte w licznych rozporządzeniach i okólnikach.

Należy podkreślić, że po uzyskaniu niepodległości dyscypliny administracyjno-prawne zajmowały się stanem aktualnym, problematyka historyczna znalazła się w tej sytuacji na marginesie badawczym⁴³.

Doktryna zajmowała się więc analizą obowiązującego prawa, przede wszystkim w jego aspekcie formalno-prawnym⁴⁴. Prawa i obowiązki urzędników regulowała *Ustawa o państwowej służbie cywilnej* z 1922 r.⁴⁵ Była ona wzorowana na rozwiązaniach pruskich, ale wносиła także sporo elementów rodzimej myśli prawniczej i uchodziła za bardzo udany akt prawny zarówno pod względem jego zawartości merytorycznej, jak i techniki legislacyjnej. Jej przepisom podlegali wszyscy urzędnicy państwowi z wyjątkiem ministrów, sędziów, prokuratorów, aplikantów sądowych, pracowników kolei, poczt, obsługujących telegrafy, telefony oraz nauczycieli szkół publicznych. Gwoli ścisłości należy dodać, że i tak stała się ona wzorem dla ustaw szczegółowych normujących sytuację prawną nieobjętych jej przepisami funkcjonariuszy poszczególnych resortów lub zakładów czy przedsiębiorstw państwowych – tzw. pragmatyk służbowych (nauczycielska, pocztowa, kolejowa i in.). Na marginesie zainteresowań ówczesnej doktryny znalazła się jednak analiza podstawowej słabości tego aktu dotyczącej możliwości zawieszenia korzystnych rozwiązań dotyczących stabilizacji urzędników stałych na 2 lata. Otóż urzędnik nabywał wszystkie prawa tylko wtedy, gdy otrzymał od władzy, która go nominowała, specjalne pismo mu je przyznające (tzw. ustalenie), co w ciągu tych 2 lat mogło nastąpić tylko za zgodą premiera i ministra skarbu. Co

⁴³ Z prac poświęconych tej tematyce zob. B. Winiarski, *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX wieku*, Poznań 1923; T. Manteuffel, *Centralne władze oświatowe na terenie byłego Królestwa Kongresowego (1807-1915)*, Warszawa 1929.

⁴⁴ Zob. np. M. Jaroszyński, *Problemy personalne w administracji publicznej*, Warszawa 1933; K. W. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 739-788; S. Rosmarin, *O roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego*, Lwów 1933; W. Zylber, *Wynagrodzenie szkód spowodowanych przez działalność władz publicznych*, Warszawa 1934.

⁴⁵ Dz.U. z 1922 r., nr 21, poz. 164.

więcej, przełożony mógł uzależnić wydanie takiego pisma od spełnienia przez urzędnika lub funkcjonariusza niższego określonych warunków, np. odbycia praktyki, ukończenia specjalnych kursów, poddania się egzaminowi praktycznemu itp.; warunki te miało określić odrębne rozporządzenia Rady Ministrów. Brak takiego ustalenia w ciągu 2 lat od wejścia w życie ustawy powodował zwolnienie ze służby państwowej. O ile w tym czasie urzędnik nie nabył prawa do emerytury, przysługiwała mu jedynie odprawa w wysokości trzymiesięcznego uposażenia. W stosunku do urzędników nieposiadających odpowiedniego do stopnia służbowego wykształcenia, ustalenie go na zajmowanym urzędzie mogło nastąpić tylko za zgodą władzy naczelnej.

Szczegółowe przepisy dotyczące ustalania urzędników w służbie państwowej zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z 23 czerwca 1924 r.⁴⁶ Zasadniczo uzależniało ono owo ustalenie od złożenia egzaminu praktycznego przed komisją egzaminacyjną. Regulowało też zasady i charakter egzaminu, liczbę komisji egzaminacyjnych i kwalifikacje jej członków; wskazywało też, jacy urzędnicy mogli być z egzaminów zwolnieni. Całość rozporządzenia obciążona była, z punktu widzenia praw urzędników, jedną zasadniczą wadą: to właściwa władza decydowała o zakwalifikowaniu konkretnego urzędnika do ustalenia w służbie państwowej i kierowała go na egzamin; brak takiej kwalifikacji uniemożliwiał nie tylko zdawanie egzaminu, lecz także ewentualne z niego zwolnienie, bo z mocy prawa było ono możliwe dopiero po takiej kwalifikacji. Okres dwuletni okazał się za krótki, aby spełniać wskazane w ustawie z 1922 r. warunki, z tego też względu ustawa z 22 grudnia 1925 r. przedłużała przedstawione wyżej rozwiązania do 31 grudnia 1926 r.⁴⁷

O ile w tym okresie przyjęte rozwiązania działały generalnie na korzyść urzędników umożliwiając służbę także tym, którzy nie spełniali wymaganych kryteriów, a ich kwalifikacje nie zawsze były wystarczające, co było zrozumiałe zważywszy na dotkliwy brak wykształconych kadr administracyjnych, o tyle po zamachu majowym zostały one wykorzystane przeciwko niewygodnym z politycznego punktu widzenia urzędnikom umożliwiając dokonanie czystki w służbach państwowych. Masowe usuwanie urzędników pozostających w służbie cywilnej wiązałyby się z ogromnymi kosztami, co było nie do przyjęcia zarówno ze względów pragmatycznych, jak i propagandowych. Siłą rzeczy zaakceptowane zostały koszty związane z usuwaniem bezpośrednio po zamachu urzędników usytuowanych najwyżej w hierarchii, których liczna była stosunkowo niewielka⁴⁸ oraz tych, którzy zostali już ustaleniem w służbie cywilnej. W stosunku do pozostałych urzędników przesuвано po prostu terminy ich ustalenia w służbie kolejnymi rozporządzeniami prezydenta RP⁴⁹. Jednocześnie rozporządzeniem prezydenta z 31 marca 1927 r. przedłużono do 6 lat możliwość mianowania osób

⁴⁶ Dz.U z 1924 r., nr 64, poz. 630.

⁴⁷ Dz.U z 1925 r., nr 129, poz. 920.

⁴⁸ Należeli do nich, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 26 czerwca 1924 r. (Dz. U z 1925 r., nr 64, poz. 631) urzędnicy I-III stopnia służbowego. Zaliczano do nich podsekretarzy stanu i naczelników wydziałów w Prezydium Rady Ministrów i w poszczególnych resortach, szefa kancelarii prezydenta, komendanta głównego Policji Państwowej, ambasadorów oraz wojewodów.

⁴⁹ Rozporządzenia: z 22 grudnia 1926 r. – do 31 grudnia 1927 r. (Dz.U z 1926, nr 127, poz. 739); z 19 grudnia 1927 r. – do 31 marca 1928 r. (Dz.U z 1927 r., nr 114, poz. 969); z 22 marca 1928 r. – do 31 marca 1929 r. (Dz.U z 1928 r., nr 38, poz. 367).

nieposiadających właściwego wykształcenia na kolejne stopnie służbowe⁵⁰, a kolejnym rozporządzeniem możliwość tę przedłużono do lat 7⁵¹.

Rozwiązania te umożliwiły z jednej strony usunięcie urzędników nieustalonych w służbie i niechętnych nowej władzy, z drugiej zaś – stanowiły znakomitą formę nacisku na korpus urzędniczy, który w ten sposób został podporządkowany sanacji. Przepisy o służbie cywilnej zostały więc zastosowane dokładnie odwrotnie niż było to intencją ustawodawcy – okres przejściowy miał sprzyjać uzupełnieniu kwalifikacji i doprowadzić do stabilizacji kadr urzędniczych, tymczasem jego przedłużanie doprowadziło do ich wymiany, obniżenia ich kwalifikacji i upolitycznienia administracji rządowej. Ujemnym skutkiem tego rozwiązania był także brak stabilizacji kadry urzędniczej, co wywoływało skargi urzędników wskazujących, że znajdują się w gorszym położeniu niż urzędnicy prowizoryczni, gdyż można ich było zwolnić ze służby z dnia na dzień bez terminy wypowiedzenia.

Nieco później, bo w początkach lat 30-tych podporządkowano sobie, poprzez zmianę obowiązujących aktów prawnych, pozostałych funkcjonariuszy państwowych: sędziów, prokuratorów, notariuszy, nauczycieli i naukowców państwowych szkół akademickich⁵².

Problematyka okresu okupacji pod kątem funkcjonowania kadry urzędniczej także nie jest szerzej znana. Tu, poza czynnikami obiektywnymi, na ten stan wpłynęło także skomplikowana problematyka. Badaniom należałoby bowiem poddać urzędników niemieckich zarówno na terenie włączonym do Rzeszy jak i w Generalnym Gubernatorstwie (ze wskazaniem ewentualnych różnic), urzędników polskich pracujących w aparacie okupacyjnym GG oraz urzędników Polskiego Państwa Podziemnego. Na dodatek należałoby do obszaru badań włączyć też kadry pracujące w rządzie na uchodźctwie oraz jego zagranicznych ekspozyturach. W tej dziedzinie dokonano zaledwie przeglądu podstawowych problemów⁵³.

Po II wojnie światowej zmieniły się diametralnie stosunki społeczne i polityczne. Początkowo jednak, tak jak i w innych dziedzinach, nowa władza utrzymała przedwojenne przepisy prawne. Jednak już od początku zaczęto je modyfikować; dekrety z 1944 r.⁵⁴ i 1946 r.⁵⁵ rozszerzały pojęcie funkcjonariusza, które obejmowało, oprócz urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowej służby cywilnej, także sędziów, prokuratorów, aplikantów, asesorów sądowych oraz pracowników przedsiębiorstw i instytucji państwowych. Jednocześnie dodano możliwość wypowiedzenia stosunku pracy z mianowania za trzymiesięcznym wypowiedzeniem, co oznaczało odrzucenie

⁵⁰ Dz.U z 1927 r., nr 31, poz. 255.

⁵¹ Rozporządzenie z 22 marca 1928 r.; Dz.U z 1928 r., nr 38, poz. 368.

⁵² Szerzej na ten temat, zob. Z. Naworski, *Prawne podstawy weryfikacji kadr w służbie cywilnej II Rzeczypospolitej po zamachu majowym w 1926 r.*, [w] *Między I a IV Rzeczpospolitą. Z dziejów lustracji na ziemiach polskich w XIX i XX wieku*, Olsztyn 2009, s. 39-54.

⁵³ Jak dotychczas zajmował się tym przede wszystkim Grzegorz Górski. Zob. też S. Nawrocki, *Namiestnik Trzeciej Rzeszy w „Kraju Warty”*, [w] *Urząd wojewody*, dz. cyt., wszędzie.

⁵⁴ Dekret PKWN z dnia 27 grudnia o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego i zaszerogowaniu funkcjonariuszy państwowych, Dz.U z 1944 r., nr 16, poz. 898.

⁵⁵ Dekret PKWN z dnia 14 maja 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszy państwowych, Dz.U z 1946 r., nr 22, poz. 139.

zasady stabilizacji stosunku służbowego⁵⁶. Ponadto zrównano pozycję prawną pracowników kontraktowych z mianowanymi na stałe funkcjonariuszami państwowymi pod względem korzystania ze wszystkich świadczeń z wyjątkiem emerytalnych. Radykalne zmiany wprowadził dekret z 1948 r.⁵⁷ Jako podstawę zatrudnienia przyjęto umowę o pracę. Miejsce urzędnika zajął pracownik administracji (państwowy). We wszystkich dziedzinach dotyczących statusu pracowników państwowych zrównano ich z innymi grupami pracowników umysłowych oraz zmniejszono różnice dzielące ich od robotników⁵⁸. Wprowadzono też podział na pracowników służb specjalnych i pracowników służby ogólnej. Mianowane zostało utrzymane, ale tylko jako wyjątek od reguły. Okólnik nr 1 Prezesa Rady Ministrów z 31 stycznia 1949 r. uzależniał każde mianowanie od decyzji premiera bądź resortowego ministra. Samo mianowanie zostało zlikwidowane i przekształcone w umowę o pracę na czas nieokreślony w ustawie z 15 lipca 1968 r.⁵⁹ o pracownikach rad narodowych, co ostatecznie potwierdził kodeks pracy z 1974 r.⁶⁰. Jednocześnie jednak wprowadził on nową instytucję – powołanie, które miało być nową formą zatrudnienia na stanowiskach kierowniczych. Ówczesna doktryna niemal jednomyślnie uznała, że wraz z wprowadzeniem kodeksu pracy prawo urzędnicze zakończyło swój byt, a zawód ten z elitarnego stał się „demokratyczny”. Wadą tego rozwiązania było niewątpliwie obniżenie statusu pracowniczego urzędników, brak trwałości stosunku pracy oraz polityczne uzależnienie pracowników od zwierzchników. O upadku zawodu urzędniczego świadczyło rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników urzędów państwowych⁶¹. Oficjalnie upolityczniało ono służbę cywilną poprzez stwierdzenie, że pracownikiem państwowym może zostać wyłącznie osoba, która ze względu na swoją postawę ideowo-moralną zapewni należyte wypełnianie zadań urzędu. Rozporządzenie to stanowiła jednocześnie *lex specialis* w stosunku do kodeksu pracy. Normowało ono sytuację prawną pracowników naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji państwowej, urzędów podległych tym organom, a także Kancelarii Sejmu, Kancelarii Rady Państwa i Najwyższej Izby Kontroli. Określono w nim także odpowiednie kwalifikacje zawodowe dla poszczególnych stanowisk oraz prawa i obowiązki pracowników. Wreszcie wprowadzono jednolite nazewnictwo określając pracowników, do których się odnosiło, pracownikami państwowymi, a organy i instytucje nazwano urzędami.

⁵⁶ Zgodnie z art. 10 dekretu, właściwa władza naczelna mogła bez zachowania warunków i terminów przewidzianych w odnośnych przepisach służbowych zmienić grupę uposażenia i stanowisko służbowe funkcjonariusza państwowego, zwolnić go z egzaminu praktycznego, przenieść w stan spoczynku, zwolnić ze służby po uprzednim trzymiesięcznym wypowiedzeniu z zachowaniem przysługujących mu praw emerytalnych.

⁵⁷ Dekret z dnia 25 października 1948 r. o zmianie ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r.

⁵⁸ Jednocześnie dekret 25 czerwca 1954 r. ujedynolicił zaopatrzenie emerytalne wszystkich pracowników, Dz.U z 1958 r., nr 23, poz. 97.

⁵⁹ Dz.U z 1968 r., nr 25, poz. 164.

⁶⁰ Dz.U z 1974 r., nr 24, poz. 141. Od 1 stycznia 1975 r. przepisy kodeksu zastąpiły ustawę o pracownikach rad narodowych. Przepisy wprowadzające kodeks, poza uchyleniem w całości ustawy z 1922, wykluczały mianowanie jako formę nawiązania stosunku pracy; Dz.U z 1974 r., nr 24, poz. 142.

⁶¹ Dz.U z 1974 r., nr 49, poz. 300.

Restytucję zawodu urzędnika przyniosła ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.⁶² Ustanowiła ona ponownie odrębną grupę urzędników państwowych, poddanych odrębnym regulacjom prawnym. Zakreśliła szeroki krąg podmiotowy jej obowiązywania, przywróciła mianowanie jako podstawową formę zatrudnienia, wraz ze wszystkimi konsekwencjami dyspozycyjności urzędnika, choć jednocześnie utrzymano zarówno umowę o pracę (na stanowiskach wykonawczych) i powołanie (na stanowiskach kierowniczych). Ustawa ta przetrwała aż do końca 1994 r., kiedy to zastąpiono ją obszerną nowelizacją uwzględniającą całkowitą zmianę realiów politycznych⁶³.

Niezależnie od rozwiązań prawnych, administracja Polski Ludowej reprezentowała wszystkie cechy charakterystyczne dla biurokracji państwa totalitarnego, a potem autorytarnego: tendencję do ingerowania w prywatność obywateli, formalizm, katastrofalne tempo i jakość pracy, lekceważący stosunek do prawa, a także interesantów, a ponadto nepotyzm i łapówkarstwo.

Dość paradoksalną w tej sytuacji wydaje się konstatacja, że najwięcej publikacji dotyczących urzędników i ich statusu rozpatrywanego z różnych punktów widzenia ukazało się w Polsce Ludowej⁶⁴. Dopiero po 1989 r. liczba prac znacznie wzrosła, ale i tak wyraźnie odstaje w porównaniu z badaniami prowadzonymi w starych państwach Unii Europejskiej⁶⁵.

Po odzyskaniu suwerenności, wraz z początkiem III Rzeczypospolitej rozpoczęła się przebudowa administracji publicznej na ogromną skalę. Początkowo nie było praktycznie możliwości budowy profesjonalnej biurokracji, ponieważ nowa władza zmuszona była budować aparat urzędniczy od początku. Wiązało się to z obsadą stanowisk urzędniczych głównie w oparciu o osoby wywodzące się z opozycji antykomunistycznej, które nie miały doświadczeń administracyjnych. Ich zaletą był głównie brak PRL-owskich nawyków. Likwidacja polityczno-ideologicznych kryteriów naboru do kadry urzędniczej spowodowała jednak również napływ nowych, dobrze wykształconych młodych ludzi. Od początków III RP deklaracje kolejnych rządów zapowiadały, że po koniecznym okresie przejściowym nastąpi budowa służby cywilnej opartej na profesjonalnej apolitycznej kadrze urzędniczej. Początkiem tworzenia tego modelu było utworzenie w 1991 r. Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, której zadaniem miało być kształcenie i przygotowanie do służby publicznej kadr wyższych urzędników administracji. Nowa służba cywilna miała opierać się na zasadach obo-

⁶² Dz.U z 1982 r., nr 31, poz. 214.

⁶³ Dz.U z 1994 r., nr 136, poz. 704..

⁶⁴ Chronologicznie rzecz ujmując były to m.in.: S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947; K. Janiszewski, *Podstawowe wiadomości z zakresu prawa pracy i przepisów o państwowej służbie cywilnej*, Warszawa 1960; W. Jaśkiewicz, *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, t. II, Warszawa 1966; H. Poławski, *Funkcjonariusz publiczny i jego odpowiedzialność za przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków*, Warszawa 1973; Z. Sypniewski, *Pracownicy administracji w PRL*, Warszawa 1984; T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzednicy administracji państwowej*, Warszawa 1986.

⁶⁵ Z ważniejszych prac, zob. K. Zonn-Pasternak, *Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1993; B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995; G. Rydlewski, *Służba cywilna w Polsce: przegląd rozwiązań na tle innych państw*, Warszawa 2001. Por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 336-337.

wiązujących w Unii Europejskiej. Już we wrześniu 1990 r. rozpoczęte zostały prace nad projektem ustawy o służbie cywilnej; ich inicjatorem była Maria Gintowt-Janowicz – organizator i pierwszy dyrektor Szkoły. Opracowany projekt o państwowej służbie publicznej trafił pod obrady Sejmu w 1991 r., w czasie trwania rządu Jana K. Bieleckiego. Następnie, po zmianie gabinetu, ówczesny premier – Jan Olszewski wycofał ten projekt i przekazał go do dalszego opracowania zespołowi kierowanemu przez Jerzego Stępnia. Projekt ten jednak w ogóle nie był rozpatrywany w związku z upadkiem rządu. Dopiero we wrześniu 1993 r. gabinet Hanny Suchockiej przyjął projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej i skierował go do Sejmu opatrując klauzulą pilności⁶⁶. Okazało się jednak, że praktyka polityczna rychło zaczęła odbiegać od składanych przez kolejne rządy i koalicje deklaracji o odpolitycznieniu urzędów. Już od rządu Hanny Suchockiej obyczajem stało się obsadzanie wyższych stanowisk politycznymi przyjaciółmi i zwolennikami. Jednak dopiero rząd Waldemara Pawlaka (26 X 1993 – 1 III 1995) jawnie wprowadził do polskiej praktyki politycznej skrajny i w zasadzie nigdzie w tej skali nie występujący system łupów. Przeprowadzono wówczas na niespotykana dotychczas skalę czystkę kadrową – podczas pierwszych miesięcy funkcjonowania tego gabinetu usunięto na przykład 27 wojewodów (na 49) i 28 wicewojewodów, a ówczesny minister edukacji odwołał ze stanowisk 16 kuratorów. W ślad za tym poszła instytucja *patronage* polegająca na obsadzaniu stanowisk w państwowych firmach nie tylko politycznymi kolegami, ale także osobami z kręgów rodzinnych i towarzyskich rządzących polityków.

Unormowania przygotowane w 1993 r. przez rząd H. Suchockiej przewidywały utworzenie korpusu zawodowych urzędników: fachowych, apolitycznych i pracujących dla państwa niezależnie od zmian ekip rządzących. Wyrazem rozdzielenia funkcji politycznych od administracyjnych miała być zasada, wedle której najwyżsi urzędnicy polityczni mieli być odseparowani od ponadpartyjnego korpusu służby cywilnej obsługującego premiera i ministrów. Projekt ten jednak został odrzucony, a nowy, celowo opracowywany bez pośpiechu, został uchwalony w lipcu 1996 r. Ustawa przewidywała, że część stanowisk w administracji państwowej będzie miała charakter polityczny, zmieniający się wraz ze zmianą rządu. Zaliczono do nich stanowiska ministrów, wiceministrów i ich doradców oraz wojewodów i wicewojewodów. Pozostałe urzędy miały być politycznie neutralne i czysto zawodowe, a na czele tej hierarchii miał stać Szef Służby Cywilnej. I tak jednak okazało się, że przepisy ustawy pozostały tylko na papierze. Jeszcze przed nowymi wyborami parlamentarnymi przeprowadzono pospieszną rekrutację do Korpusu Służby Cywilnej, a formalne zasady wówczas obowiązujące stały się czystą fikcją – ponad 100 najbardziej lukratywnych stanowisk (w tym 35 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich) objęli w teoretycznie apolitycznym Korpusie ludzie rządzącej wówczas koalicji (SLD-PSL). Po wyborach nowa koalicja (AWS-UW) i wyłoniony przez nią rząd Jerzego Buzka (17 X 1997 – 19 X 2001) zapowiedzieli unieważnienie postępowania kwalifikacyjnego i ponowne przeprowadzenie rekrutacji do służby cywilnej. Nie zmieniło to jednak dotychczasowej praktyki – nowa ekipa rozpoczęła rządy od gorszących kłótni o obsadę stanowisk w

⁶⁶ K. Zonn-Pasternak, *Państwowa służba cywilna*, Warszawa 1995, s. 5.

ministerstwach i urzędach wojewódzkich. Niezależnie od bieżącej sytuacji w czerwcu 1998 r. rząd J. Buzka wystąpił z projektem nowej ustawy o służbie cywilnej, która po uchwaleniu weszła w życie w lipcu 1999 r. Mimo wielu wad, mogła ona uzdrowić dotychczasową praktykę. Okazało się jednak, że nawet jej autorzy nie zamierzają w pełni wprowadzić w życie zawarte w niej przepisy. Najpierw pod pretekstem rzekomego braku kandydatów spełniających określone w ustawie wymogi, w sposób całkowicie dowolny obsadzono funkcje dyrektorów urzędów wojewódzkich i dyrektorów departamentów w resortach, a potem w ten sam sposób traktować zaczęto i inne stanowiska. Po kolejnej zmianie układu politycznego, rząd Leszka Millera w grudniu 2001 r. znowelizował ustawę, wprowadzając poprawkę, która umożliwiała obejmowanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej – w tym kluczowych – osobom spoza Korpusu i bez zachowania procedury konkursowej. Pretekstem do wprowadzenia poprawki było stwierdzenie o istnieniu wielu wakatów na ważnych funkcjach w administracji, co wynikać miało rzekomo z braku kandydatów zdolnych spełnić wysokie kryteria naboru. Poprawkę tę Trybunał Konstytucyjny uznał w grudniu 2002 r. za niezgodną z konstytucją, jednak do tego czasu rząd zdążył obsadzić nie spełniającymi kryteriów urzędnikami około 100 kluczowych stanowisk w urzędach centralnych i wojewódzkich.

Przejęcie władzy przez PiS zaowocowało kolejną ustawą z sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych, która choć miała stworzyć „warunki do zapewnienia zawodowego bezstronnego i rzetelnego wykonywania zadań na wysokich stanowiskach państwowych”, w istocie rzeczy stanowiła całkowite odejście od tworzenia tradycyjnie rozumianej służby cywilnej. I ta jednak ustawa nie utrzymała się długo. Kolejna koalicja PO-PSL uchwaliła w listopadzie 2008 r. nową ustawę o służbie cywilnej, która obowiązuje od marca 2009 r. (Jednocześnie należy podkreślić, że status urzędników nadal reguluje też, wspomniana wcześniej i wielokrotnie nowelizowana, ustawa z 26 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁶⁷).

Wydaje się, że na omawianie ostatnich dwu ustaw szkoda czasu. Niezależnie bowiem od uregulowań prawnych rządzący nauczycieli się je obchodzić, a nawet łamać i ponosić koszty finansowe, ale też i polityczne tej praktyki. Uznali, jak się wydaje, że korzyści i tak przeważają nad stratami. Sama służba cywilna jako model sprawnej nowoczesnej biurokracji zniknęła z debaty publicznej i budzi niewielkie zainteresowanie mediów. Piętnowane są co najwyżej przypadki jawnie „ustawianych” konkursów na ważne stanowiska i funkcje, co do których z góry wiadomo, kto zwycięży.

Regułą stał się system łupów, która znajduje swoje zastosowanie już nie tylko w całym administracyjnym aparacie rządowym, sięgając aż do szczebli podstawowych. Przeniósł się też na organy samorządowe, zwłaszcza w dużych miastach, gdzie dominują układy partyjne. Co więcej, znalazł on swoje zastosowanie we wszystkich organach państwa: finansowych, kontroli, a nawet w prokuraturze i policji. Objął on nawet

⁶⁷ Dodajmy, że status prawny urzędników samorządowych reguluje również często nowelizowana ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych; tekst jedn. DZ.U z 2001 r., nr 142, poz. 1593 z późn. zm.)

część organów sędowniczych, zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest obecnie sędownictwo powszechne. Współgra z tym system *patronage* – kolejne ekipy rządzące obsadzają swoimi ludźmi spółki Skarbu Państwa, przedsiębiorstwa komunalne, agencje rządowe itd.

Reasumując: zarówno przeszłość, jak i teraźniejszość i przyszłość kadry urzędniczej w celu osiągnięcia pożądanego i oczekiwanego stanu rzeczy wymaga wytężonej i wieloletniej - jak się wydaje - pracy.

Summary

Zbigniew Naworski

Public service from the times of absolute monarchy to the modern times. The outline of issues

Office issues, with few exceptions, have never aroused much interest in the Polish doctrine, especially among the historians of law and administration. It is not until the most recent years that brought considerable progress in this field, a proof of which is the fourth volume of this publication. This study is a synthesis of issues connected with offices. The author notices also the difficulties of methodological nature, connected with providing precise definitions of such notions as a public service, an official or a bureaucracy. The development of a modern state (as well as the supranational) administration made the classical Max Weber's definition of a bureaucracy not sufficient any more. Not to mention the fact that the notion of "official" is not something fixed in itself, it is changeable and it alters according to the time and place. The scope of the study has been narrowed down to the corps of government administration officials, i.e. state officials and civil service corps, without the so-called political corps, the employment of which is not based on the Civil Service law. The discussion concerns the Polish lands including also the essential reference to the European issues, mainly that of Great Britain, France, Germany, Austria, and Russia.