

Paweł Cichoń
(Uniwersytet Jagielloński)

Elementy biurokratyczne w organizacji i funkcjonowaniu Dyrekcji Policji Wolnego Miasta Krakowa

Bureaucratic elements in the organization and functioning of the Police Directorate of the Free City of Krakow

Key words: Poland, Free city of Krakow, police, Police directorate, bureaucracy, administration

Annotation: The article describes the Police Directorate of the Free City of Cracow as a bureaucratic institution. Particular attention was paid to the bureaucratic elements in the organization and activities of this body. It was pointed out that the Police Directorate was established on the basis of legal regulations and had clearly defined tasks, levels of division of labor, hierarchical structure, formal requirements for clerks employed in it, the principle of written documentation of official activities and impersonal work style. All this elements were to provide the professionalism of the Police Directorate, and it was to contribute to the more effective performance of tasks in the area of public order and safety in the Free City of Cracow.

Бюрократические элементы в организации и функционировании Дирекции полиции Свободного города Краков

Ключевые слова: Польша, Свободный город Краков, полиция, Дирекция полиции, бюрократия, администрация

Аннотация: Статья характеризуется Дирекцию полиции Свободного города Краков, как бюрократического учреждения. Внимание уделяется бюрократическим элементам в организации и деятельности этого органа. Автор указывает на то, что Дирекция полиции была создана на основе законов и имела точно определенные задачи, применено горизонтальное разделение труда, иерархическую структуру, определено формальные требования для чиновников, введено правило письменного документирования деятельности и безличный стиль отношений. Все эти элементы были рассчитаны на обеспечение профессионализма Дирекции полиции а в последствии – успешную реализацию полномочий в области охраны порядка и общественной безопасности на территории Свободного города Краков.

W pierwszej połowie XIX w. administracja w wielu krajach europejskich podlegała dynamicznym zmianom, zmierzającym w kierunku tworzenia administracji profesjonalnej i biurokratycznej. M. in. polegało to na powoływaniu organów administracyjnych stosownie do aktualnych potrzeb państwowych i budowaniu ich organizacji w oparciu o zasadę biurokratyzmu. Tak też było w Wolnym Mieście Krakowie, które istniało w latach 1815-1846.

Ciekawą instytucją, w której możemy wyraźnie dostrzec elementy biurokratyczne, a która odegrała ważną rolę w dziejach Wolnego Miasta Krakowa była Dyrekcja Policji utworzona w 1827 r. w wyniku przekształcenia dotychczasowego Urzędu Policji Pośredniej¹.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Dyrekcja Policji utworzona została w oparciu o przesłanki empiryczne i racjonalne, w sposób świadomy i celowy, i miała z góry jasno określony cel, który przed nią postawiono – miała zapewnić wyższą sprawność i sprężystość działania służb policyjnych². Przeprowadzony audyt w Urzędzie Policji Pośredniej stwierdził pewne mankamenty jego działalności w szczególności duże zaległości w pracy. W związku z tym Urząd ten nie był w stanie zagwarantować właściwej realizacji zadań związanych z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa publicznego w Wolnym Mieście Krakowie. Z drugiej strony w latach dwudziestych doszło do radykalizacji nastrojów społeczno-politycznych w Krakowie, co powodowało wzrost niepokoju lokalnych władz tymi tendencjami. Wobec tego metodą przeciwdziałania liberalizacji nastrojów społecznych było sukcesywne zwiększanie reżimu policyjnego na terenie Rzeczypospolitej Krakowskiej. Istotną rolę w tym zakresie miała odegrać właśnie Dyrekcja Policji. Zamiarem władz było także zwiększenie prewencyjnej kontroli o charakterze policyjnym wobec osób przebywających na terytorium tego państwa³.

Powyższe imperatywy sytuacyjne spowodowały, że władarze Krakowa uznali za potrzebne powołanie nowej centralnej instytucji policyjnej w postaci Dyrekcji Policji. Miała ona bezpośrednio podejmować działania zmierzające do osiągnięcia ogólnokrajowych celów w postaci zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego oraz do koordynowania zadań w tych zakresie podejmowanych przez lokalne organy administracyjne (wójtów gmin okręgowych, a następnie komisarzy dystryktowych). Instytucja ta odpowiadała więc potrzebom czasu, w których działała oraz oczekiwaniom mocarstw opiekuńczych Austrii, Prus i Rosji w tym zakresie.

Dyrekcja Policji utworzona została na podstawie rozporządzenia Senatu Rządzącego z dnia 13 lipca 1827 r. ogłoszonego następnie w dzienniku urzędowym. Ten

¹ Urząd Policji Pośredniej zwany również Biurem Policji Pośredniej utworzony został w 1816 r., *Urządzenie wewnętrzne Senatu, Dziennik Rozporządzeń Rządowych Wolnego Miasta Krakowa* 1816, nr 2104. Na temat powstania, organizacji i działalności Dyrekcji Policji zobacz: P. Cichoń, *Dyrekcja Policji Wolnego Miasta Krakowa 1827-1846. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2014, ss. 439 (dalej jako *Dyrekcja Policji*).

² *Zdanie sprawy o stanie i położeniu kraju Wolnego, Niepodległego i ściśle Neutralnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu dla Zgromadzenia Reprezentantów, Dziennik Praw Rzeczypospolitej Krakowskiej* 1827, s. 29-38, nr 5415.

³ P. Cichoń, *Dyrekcja Policji*, op.cit., s. 84-89.

akt prawny określał organizację wewnętrzną Dyrekcji Policji, jej zadania, kompetencje jej oddziałów oraz zatrudnionych w niej urzędników⁴.

W sposób racjonalny przebiegała również jej reorganizacja w latach 1833-1840, tzn. na podstawie stosownych przepisów wydawanych przez kompetentne organy i publikowanych następnie w dziennikach urzędowych. W realiach Wolnego Miasta Krakowa oznaczało to silne zaangażowanie przedstawicieli mocarstw opiekuńczych w ten proces, którzy dysponowali „inicjatywą ustawodawczą” i wyznacali kierunek reorganizacji Dyrekcji Policji oraz modyfikowali i rozszerzali jej kompetencje⁵. A zatem zmiany organizacyjne oraz kompetencyjne w Dyrekcji Policji nie były efektem przypadkowych i chaotycznych działań, efektem spontanicznych prób i błędów, lecz wynikiem świadomych i metodycznych działań podejmowanych w formach prawnych. Oczywiście dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu tej instytucji, a zwłaszcza ocena przedstawicieli mocarstw opiekuńczych o skuteczności jej działań, stanowiły też wyznacznik dalszych reform tego organu.

Kolejnym aspektem na który należy zwrócić uwagę jest to, że zadania Dyrekcji Policji określone były przez prawo, jako stały przedmiot działalności tego organu. Przyjęto więc normatywny model jego działania. Organ ten miał wyraźnie określoną w przepisach prawa właściwość: rzeczową, miejscową i instancyjną. Zakres tej właściwości określony był w sposób względnie trwały, tzn. do czasu nowelizacji obowiązujących przepisów. Pozwalało to na jego stabilną działalność, a także ogólną świadomość opinii publicznej o zadaniach należących do tego organu.

Akty prawne w tym akty ustrojowe dotyczące Dyrekcji Policji, czyli *statut Dyrekcji Policji z 1827 r.*⁶, *Nowa Instrukcja z 1833 r.*⁷ oraz *drugi statut Dyrekcji Policji z 1840 r.*⁸ określały też zasady i tryb wykonywania czynności urzędowych i procesowych, prowadzenia rejestrów i dzienników, składania sprawozdań, warunki wydawania poleceń służbowych, stosowania innych środków, w tym środków przymusu przez funkcjonariuszy policji. Poza tym uprawnienia do podejmowania innych czynności urzędowych i procesowych oraz wydawania decyzji i wyroków były formalnie określone i przyznane Dyrekcji Policji lub dyrektorowi policji w wielu innych aktach prawnych⁹. Zdecydowana większość z nich była publikowana w dziennikach urzędowych. Niewątpliwie miało to zabezpieczać przed nadużywaniem władzy przez funkcjonariuszy Dyrekcji Policji jak również arbitralnością ich decyzji i wyroków.

W Dyrekcji Policji zastosowano też poziomy podział pracy, który miał przyczynić się do sprawniejszego działania tego organu i realizacji szerokiego spektrum

⁴ Dziennik Praw 1827, nr 3344 D.G.S. (dalej Dz. Praw).

⁵ P. Cichoń, *Wpływ mocarstw opiekuńczych na powstanie, funkcjonowanie i likwidację Wolnego Miasta Krakowa [w:] Wielkie nadzieje, wielkie rozczarowania. Ład wiedeński a europejska wspólnota*, pod red. A. Gulczyńskiego, Poznań 2016, s. 158-159; P. Cichoń, *Dyrekcja Policji*, op. cit., s. 96-110.

⁶ Dz. Praw 1827, nr 3344 D.G.S.

⁷ Dz. Praw 1834, nr 2736 D.G.S.

⁸ Dz. Praw 1840, nr 10 D.K.

⁹ Na temat aktów prawnych określających zadania Dyrekcji Policji o charakterze administracyjnym – zobacz P. Cichoń, *Dyrekcja Policji*, op.cit., s. 249-347, oraz o charakterze sądowym – zobacz P. Cichoń, op. cit., s. 349-407.

zadań. Pozwalało to osiągnąć wysoką specjalizację pracy, co stanowi kolejny dowód na biurokratyczną organizację tej instytucji. W latach 1827-1840 funkcjonowały dwa wewnętrznie wyodrębnione oddziały tej Dyrekcji, odpowiadające dwóm kierunkom jej działalności: sądowej oraz dozorczo-administracyjnej. Reforma z 1840 r. przyniosła istotną zmianę w tym zakresie, tj. utrzymano Oddział Sądowniczy (zwany też Wydziałem Sądowniczym) natomiast Oddział Dozorczo-Administracyjny został zlikwidowany, a w jego miejsce utworzono w oparciu o zasadę dekoncentracji wewnętrznej i poziomego podziału pracy kilka wyodrębnionych organizacyjnie stanowisk w postaci osobnych referatów. Zastosowana w Dyrekcji Policji dekoncentracja oparta była na przepisach prawa, co umożliwiało formalne przydzielenie pracowników do poszczególnych oddziałów, jak również wykonywanie kontroli ich działalności, sprawowanej przez dyrektora policji oraz zewnętrzne organy nadzoru.

Pierwotny cel działalności Oddziału Sądowniczego określony w „Statucie Dyrekcji Policji” z 1827 r. dotyczył wszystkich spraw karnych jak również policyjno-administracyjnych. Do jego kompetencji należało przyjmowanie zawiadomień o popełnieniu przestępstw oraz przeprowadzanie w tym zakresie inkwizycji sumarycznych. Rozpoznawał i rozstrzygał on także sprawy z zakresu tzw. policji prostej (przestępstw policyjno-administracyjnych), które wcześniej należały do właściwości Biura Policji Pośredniej (art. 11). Według *Nowej Instrukcji z 1833 r.* do kompetencji tego Oddziału należało „ustalenie istoty czynu oraz wyprowadzanie pierwszej inkwizycji, we wszelkich kryminalnych, poprawczych i policyjnych sprawach, czy to pod rozpoznanie Trybunału, czy pod rozpoznanie sądów podsędzkowskich podpadających” (art. 14). Z kolei według *drugiego statutu Dyrekcji Policji z 1840 r.* do jego kompetencji należało podejmowanie w wypadkach kryminalnych tych działań, „które według kodeksu karnego, cz. 1, do politycznych [administracyjnych – P. C.] instancji należały”. W przypadku aresztowania zbrodniarza schwytanego na gorącym uczynku, na którego wskazywały poszlaki zgodnie z § 283, cz. 1 k.k., Wydział zobowiązany był sporządzić inkwizycję sumaryczną i przekazać ją do sądu karnego. Orzekał on również w sprawach ciężkich przestępstw policyjnych (§ 14).

Według *statutu Dyrekcji Policji z 1827 r.* Oddział Dozorczo-Administracyjny zajmował się sprawami policji administracyjnej, porządkowej oraz lekarskiej. Członkowie tego Oddziału mieli także prowadzić śledztwa w tych sprawach. Do ich obowiązków należało również zapewnienie bezpieczeństwa podczas zgromadzeń i imprez masowych, kierowanie akcją ratunkową w czasie pożaru lub powodzi (art. 12). Oddział ten sprawował też zwierzchni nadzór nad działalnością komisarza targowego (art. 22), Kantoru Służących i WYROBNIKÓW (art. 23) oraz służb przeciwpożarowych (art. 24). Według *Nowej Instrukcji z 1833 r.* Oddział Dozorczo-Administracyjny nadal miał zajmować się wszystkimi sprawami policji administracyjnej, porządkowej i lekarskiej (art. 22). Sprawował także nadzór nad prawidłowością prowadzenia ksiąg ludności i protokołów meldunkowych (art. 23), nad działalnością Kantoru Służących i WYROBNIKÓW (art. 24). Nowym obowiązkiem było sprawowanie nadzoru nad obiektami noclegowymi i rozrywkowymi (art. 25). Nadal odpowiadał za przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych oraz właściwe zorganizowanie służb gaśniczych (art. 26). W szerszym zakresie niż dotychczas sprawował nadzór nad działalnością komi-

sarza targowego (art. 27-28). Nowym obowiązkiem było dozorowanie rzemieślników oraz czeladzi rzemieślniczej (art. 29). Ponadto dozór nad utrzymywaniem czystości i porządku w mieście (art. 30). Oprócz tego członkowie Oddziału Dozorczo-Administracyjnego zobowiązani byli do wykonywania rozkazów dyrektora policji „we wszystkich sprawach odnoszących się do służby policyjno-administracyjnej według przepisów obowiązujących teraz i w przyszłości” (art. 31).

Drugi Statut Dyrekcji Policji z 1840 r. formalnie nie przewidywał już istnienia Oddziału Dozorczo-Administracyjnego. Jego miejsce zajęli wyodrębnieni referenci, których ogólne kompetencje zostały określone w przepisach tego statutu. Byli to: referent cenzury (§78), protokolista Biura Meldunkowego i Cudzoziemców (§§88-89), protokolista paszportów (§§91-94) oraz referent budownictwa (§§95-97).

Każdy z członków tego Oddziału, a następnie każdy z referentów – zgodnie z ustalonym przez dyrektora policji porządkiem służby – realizował indywidualnie przyznane im kompetencje. Do biura Dyrekcji Policji już w 1827 r. przydzielono także urzędników, którzy mieli większą samodzielność i własne kompetencje, ale zwierzchni nadzór nad nimi wykonywała Dyrekcja Policji (art. 9). Do tej grupy zaliczano komisarza targowego oraz pisarza Kantoru Służących. Stanowisko tego ostatniego uległo później modyfikacji i zastąpione zostało przez pisarza Biura Kontroli Służących. Od 1839 r. nowymi współpracownikami Dyrekcji Policji posiadającymi kompetencje władcze, a będącymi w istocie terenowymi organami tej Dyrekcji, zostali komisarze dystryktowi¹⁰.

Kolejnym elementem świadczącym o biurokratycznej organizacji Dyrekcji Policji było wprowadzenie w niej struktury hierarchicznej, opartej na jednoosobowym kierownictwie dyrektora policji, umożliwiającym podejmowanie szybkich i jasnych decyzji, a zarazem zapewniającym dyscyplinę pracy zatrudnionych w niej urzędników.

Wśród pracowników Dyrekcji Policji w oparciu o kryterium kompetencyjne możemy wyróżnić trzy kategorie funkcjonariuszy. Pierwszą grupę tworzyli członkowie Dyrekcji Policji posiadający samodzielne lub kolegialne uprawnienia władcze, związane z realizacją kompetencji Dyrekcji Policji. Do tej grupy należeli: dyrektor policji, komisarze policji oraz adiunkci. Drugą grupę tworzyli pracownicy kancelaryjni pełniący funkcje biurowe. Byli to: sekretarz, dziennikarz, archiwista, kanceliści, rejestrator, kasjer, kontroler, ekspedytor, rewizor. Trzecia grupa obejmowała pracowników służby dozorczej, do których należeli: rewizorzy i podrewizorzy policji, inspektorzy i podinspektorzy policji, dozorca aresztów, stróż, stróże nocni, ordynans, szprycmajstrzy, trębacze na wieży straży ogniowej oraz wykonawca sprawiedliwości karnej¹¹.

Istniały relacje w dół i w górę. Urzędnicy niższego stopnia podlegali urzędnikom wyższego stopnia uprawnionym do kontrolowania, wydawania poleceń i regulowania pracy tych pierwszych. Najszerze kompetencje w tym zakresie posiadał dyrektor policji, który kompleksowo odpowiadał za prawidłowe działania służb poli-

¹⁰ Tymczasowa instrukcja określająca obowiązki komisarzy dystryktowych wydana została w dniu 15 marca 1839 r., Archiwum Narodowe Oddział w Krakowie, WMK-III-3a, k. 375-389. Ostatecznie zakres ich zadań i kompetencji określił *drugi statut Dyrekcji Policji z 1840 r.*, Dz. Praw 1840, nr 10 D.K., § 158-212.

¹¹ P. Cichoń, *Dyrekcja Policji*, op.cit., s. 125.

cyjnych w Wolnym Mieście Krakowie. Był on także zwierzchnikiem osobowym i służbowym wszystkich pracowników Dyrekcji Policji, upoważnionym także do bieżącego nadzorowania ich działalności.

Posiadał też kompetencje organizacyjne dotyczące kształtowania struktur wewnętrznych Dyrekcji Policji oraz określania kompetencji podległych mu urzędników¹². Odpowiadał także za sytuację finansową kierowanej przez siebie instytucji. Dyrektor policji za swoją działalność oraz podległych mu urzędników odpowiadał przed Senatem Rządzącym, a w szczególności przed Wydziałem Spraw Wewnętrznych i Policji. W sprawach policji wyższej, czyli związanych z bezpieczeństwem państwa bezpośrednio podlegał prezesowi Senatu.

Według *Nowej Instrukcji z 1833 r.* w sprawach, które nie były uregulowane przepisami, dyrektor policji zobowiązany był kontaktować się z prezesem Senatu, celem przedłożenia sprawy do kolegiального rozpatrzenia przez Senat¹³.

Dyrektorowi policji bezpośrednio podlegali komisarze policji. Początkowo było ich dwóch, a od 1840 r. znacznie zwiększono ich liczbę (w związku z likwidacją stanowiska adiunkta) oraz wprowadzono podział na komisarzy I i II rangi¹⁴.

W latach 1827-1840 w Dyrekcji Policji pracowali także 4, a później 3 adiunkci, którzy pełnili funkcje merytoryczne i bezpośrednio współpracowali z dyrektorem policji¹⁵. Natomiast od 1840 r. powołano adiunktów jako urzędników lokalnych, wspierających działalność komisarzy policji działających w poszczególnych dystryktach¹⁶.

Ważna rola w biurokratycznym funkcjonowaniu Dyrekcji Policji przypadała sekretarzowi, który był szefem kancelarii tej Dyrekcji i bezpośrednim przełożonym zatrudnionego w niej personelu, a szczególnie kancelistów, którzy mieli przepisywać ekspedycje i wykonywać z polecenia dyrektora inne zadania służby policyjnej¹⁷. W zakresie swoich zadań sekretarz podporządkowany był dyrektorowi policji. Według *drugiego statutu Dyrekcji Policji z 1840 r.* sekretarz posiadał też prawo udziału w posiedzeniach Oddziału Sądowniczego z głosem doradczym (§21).

Wszyscy urzędnicy Dyrekcji Policji ponosili odpowiedzialność służbową za swoją działalność. Przepisy określały wysokość kar w tym: kary pieniężne, zawieszenie w pensji lub urzędzie i inne. Określały także procedury postępowania dyscyplinarnego, w tym kontrolę sprawowaną przez prezesa Senatu wobec kar nakładanych przez dyrektora policji¹⁸. Nie co inny wymiar miała odpowiedzialność dyrektora policji, który *de facto* ponosił odpowiedzialność polityczną za działalność Dyrekcji Policji przed Senatem, a od 1836 r. także przed Konferencją Rezydentów. Pozwalało to na usunięcie dyrektora policji ze stanowiska w przypadku utraty zaufania do jego działalności¹⁹.

¹² P. Cichoń, *Dyrekcja Policji*, op.cit., s. 128, 134.

¹³ *Ibidem*, s. 126-140.

¹⁴ *Ibidem*, s. 142.

¹⁵ *Ibidem*, s. 148.

¹⁶ *Ibidem*, s. 237.

¹⁷ *Ibidem*, s. 150.

¹⁸ *Ibidem*, s. 127-128, 130-131, 136-138.

¹⁹ Np. taka sytuacja miała miejsce w związku z usunięciem ze stanowiska dyrektora policji F.

Ważnym czynnikiem, który świadczył o biurokratycznej organizacji Dyrekcji Policji było wprowadzenie stałości zatrudnienia dzięki czemu urzędnicy tej Dyrekcji wykonywali czynności służbowe jako stałe i podstawowe zajęcie. Przyczyniało się to do szybszego i sprawniejszego wykonywania powierzonych obowiązków. Poza tym pracownicy Dyrekcji Policji otrzymywali stałe wynagrodzenie, którego wysokość uzależniona była od zajmowanego stanowiska. Nie była to więc praca dorywcza, społeczna, tylko zarobkowa i stanowiła ich jedyne źródło dochodów i utrzymania. Wyjątkiem był dyrektor policji, który początkowo nie otrzymywał wynagrodzenia, a to wobec faktu, iż jego obowiązki zastępczo powierzano wyznaczonym senatorom Senatu Rządzącego²⁰. Natomiast od 1836 r., kiedy to dyrektorem policji został F. Guth (komisarz policji z Podgórze), wynagrodzenie wypłacał im dwóch austriacki, ale jego wysokość nie jest znana²¹.

Po reorganizacji i zmianach kadrowych w Dyrekcji Policji pod koniec lat trzydziestych np. komisarz policji II rangi pobierał pensję w wysokości 2000 złp rocznie oraz 400 złp ryczałtu na mieszkanie. Analogiczne wynagrodzenie pobierał komisarz dystryktowy, który dodatkowo otrzymywał 550 złp ryczałtu na koszty podróży, kancelaryjne oraz mieszkanie. Inspektor policji otrzymywał 1800 złp, a podinspektor – 1000 złp. Sekretarz Dyrekcji Policji – 2000 złp, archiwista- 1600 złp, kancelista 1200 złp itd²².

Od osób upoważnionych do merytorycznego załatwiania spraw w Dyrekcji Policji wymagano fachowości, co miało zapewnić realizację jej zadań w najlepszy możliwy sposób. Co ciekawe, początkowo nie określono wprost, że komisarze czy też adiunkci mieli mieć konkretne kwalifikacje. Natomiast w *statucie Dyrekcji Policji z 1827 r.* określono wymagania formalne stawiane aplikantom przyjmowanym do pracy w Dyrekcji Policji. Wobec tego wydaje się oczywiste, że nie mniejszymi kwalifikacjami musieli odznaczać się urzędnicy, których mieli zastępować, czyli kancelistów, którzy z kolei pomagali komisarzom i adiunktom. Najbardziej pożądane było, aby kandydaci legitymowali się wykształceniem prawniczym (świadczeniem „odbycia nauk prawa i administracyjnych”). Akceptowano także innych kandydatów pod warunkiem ukończenia przez nich sześciu klas licealnych przy uzyskaniu świadectwa z „należnego postępu i dobrych obyczajów”. Z uwagi na zróżnicowanie ich kwalifikacji istniała możliwość przeznaczania aplikantów z wyższymi kwalifikacjami do poważniejszych zadań. Decyzję w tym zakresie podejmował dyrektor policji, który występował do Senatu Rządzącego o przyjęcie konkretnej osoby do służby kancelaryjnej w charakterze bezpłatnego aplikanta (art. 29d). Według *drugiego statutu Dyrekcji Policji z 1840 r.*

Gutha, L. Królikowski (właśc. H. Meciszewski), *Memoriał 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. 140; P. Cichoń, *Dyrekcja Policji*, op.cit., s. 187.

²⁰ Feliksowi Grodzickiemu (1827-1828), Janowi Chrzcielowi Mieroszewskiemu (1829-1830), Wojciechowi Kucieńskiemu (1830-1833) oraz Ludwikowi Sobolewskiemu (1833-1836), P. Cichoń, *Dyrekcja Policji*, s. 140.

²¹ Od 1836 r. do końca istnienia Wolnego Miasta Krakowa urząd dyrektora policji pełnili Austriacy: Franciszek Guth (1836-1839), Filip Wolfarth (1839-1845) oraz Franciszek Kroebl (1845-1846), *Ibidem*, s. 140.

²² *Ibidem*, s. 188, 195.

zatrudnianie bezpłatnych aplikantów następowało na wniosek dyrektora policji przez prezesa Senatu (§ 9).

Dopiero w tym drugim statucie z 1840 r. wyraźnie określono wymagania formalne, które musieli spełniać kandydaci ubiegający się o stanowisko komisarzy policji.

Oczekiwano od nich:

- a) ukończenia kursu prawa,
- b) „złożenia egzaminu według prawideł w tej mierze przepisanych celem przekonania się o zdatności kandydata do pełnienia obowiązków sędziego w wypadkach ciężkich przestępstw policyjnych tudzież o praktycznej znajomości zagadnień administracyjnych”,
- c) odbycia co najmniej dwuletniej praktyki po złożeniu egzaminu przy Dyrekcji Policji lub przy Wydziale Spraw Wewnętrznych i Policji lub przy jednym z trybunałów w charakterze urzędnika przysięgłego (§ 64).
- d) Posiadanie tak wysokich kwalifikacji przez komisarzy policji wynikało z faktu, iż byli już oni jedynymi współpracownikami dyrektora policji i to właśnie na nich spoczywał ciężar merytorycznej pracy w służbie wewnętrznej jak i zewnętrznej (§ 65).

Od 1838 r. zatrudnienie w Dyrekcji Policji poprzedzały publicznie ogłaszane konkursy²³. Nominacji dokonywał kolegialnie Komitet Nominacyjny, któremu przewodniczył prezes Senatu. Ponadto wszystkie nominacje na stanowisko komisarzy policji przebiegały w dwóch etapach. Pierwszy etap wiązał się z nominacją na stanowisko zastępcy komisarza policji na okres 2 lat, przy czym zdarzały się przypadki dłuższego zajmowania takiego stanowiska. W akcie nominacyjnym, wskazywano, że nominacja ta jest na dwa lata, po upływie których zastępca może otrzymać nominację na „aktualnego” (stałego) komisarza policji, o ile okaże się „zdolnym, pilnym, moralnym”. Drugi etap wiązał się z nominacją na „aktualnego” komisarza policji, której dokonywał prezes Senatu Rządzącego na wniosek dyrektora policji. Taka nominacja miała charakter uznaniowy, w związku z tym upływ 2 lat zastępczego pełnienia obowiązków komisarza policji nie uprawniał do automatycznego żądania awansu na „aktualnego” komisarza²⁴.

Od urzędników Dyrekcji Policji wymagano też apolityczności rozumianej jako brak jakichkolwiek związków z ruchem rewolucyjnym czy też niepodległościowym.

Poza tym pochodzenie z terenów pozostających pod panowaniem austriackim zwiększało szanse na zdobycie zatrudnienia w Dyrekcji Policji. Można w tym dostrzec zjawisko patronażu, czyli stronnicych nominacji urzędników, którzy dawali rękojmię wierności i lojalności cesarzowi Austrii. Było to ważne z tej racji, że przyszła inkorporacja Wolnego Miasta Krakowa do monarchii Habsburgów była już przesądzona w 1835 r.²⁵

²³ Ibidem, s. 188-209.

²⁴ Ibidem, s. 145-146.

²⁵ W. M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815-1846)*, Kraków 1976, Biblioteka Krakowska, nr 116, s. 14; P. Cichoń, *Wpływ mocarstw opiekuńczych na powstanie, funkcjonowanie i likwidację Wolnego Miasta Krakowa*, op.cit., s. 154.

W dalszej kolejności warto zauważyć, że funkcjonowanie Dyrekcji Policji było sformalizowane i oparte na pisemnym dokumentowaniu działalności urzędowej. W związku z tym prowadzono szereg ksiąg, ewidencji i dzienników, których zawartość regulowały przepisy prawa, co do zakresu informacji podlegających rejestracji. Prowadzono m.in. dziennik podawczy zawierający wpisy wszystkich pism wpływających do Dyrekcji Policji, księgę ludności, ewidencję paszportową, rejestr *schupassów*, księgi meldunkowe, księgi cudzoziemców, księgi wyroków i decyzji, księgi służących, dziennik aresztowanych, rejestry kar sądowo-policyjnych itp. Dzięki temu istniała możliwość weryfikacji poprawności i terminowości załatwiania spraw, ale także posiadanie aktualnych informacji na temat różnych osób przebywających w Wolnym Mieście Krakowie. Wykorzystywano też urzędowe druki i formularze, np. formularze wyroków, zgłoszeń meldunkowych itp.

Również kontakty urzędowe Dyrekcji Policji zarówno w dół jak i w górę były dokumentowane i archiwizowane. Komunikacja i przepływ informacji pomiędzy Dyrekcją Policji, a Senatem, Wydziałem Spraw Wewnętrznych i Policji, a także prezesem Senatu odbywały się w formie pisemnej (wyjątkiem były sprawy szczególne i nadzwyczajne o których dyrektor policji mógł osobiście raportować szefowi rządu²⁶). W taki sam sposób Dyrekcja Policji wydawała swoje decyzje i wyroki jak również dyrektor policji ważniejsze polecenia swoim podwładnym, np. dotyczące przeprowadzenia rewizji. Także kierowanie urzędem i zarządzanie kadrą Dyrekcji Policji w zakresie finansowym opierało się na pisemnych dokumentach, podlegających archiwizacji. Komisarze cyrkulowi i dystryktowi mieli również składać pisemne raporty ze swojej działalności.

„Nowa instrukcja” z 1833 r. rozszerzyła też zasadę pisemności w działaniu Dyrekcji Policji, gdyż wzywanie osób zarówno w celu uzyskania od nich informacji jak i w celu ich ukarania winno odbywać się na piśmie w oparciu o przygotowane wcześniej druki urzędowe (art. 9).

W funkcjonowaniu Dyrekcji Policji możemy również zauważyć bezosobowy styl pracy. Wiązało się to z faktem, że zakres jej zadań określały normy prawne, które tworzyły też system celowo ustanowionych, abstrakcyjnych procedur regulujących działalność tej instytucji oraz jej urzędników. Dzięki temu można było uzyskać znamiona bezosobowości podejmowanej decyzji oraz ciągłości pracy tej instytucji niezależnie od zmieniającej się obsady personalnej. Pracownicy Dyrekcji Policji zobowiązani byli ściśle stosować się do tych procedur, pod osobistą odpowiedzialnością. Dopuszczalne było także wykonywanie czynności w zastępstwie przez wyznaczone osoby np. dyrektora policji mógł zastępować wyznaczonych komisarz policji, adiunkt z Oddziału Administracyjnego mógł zastępować adiunkta przydzielonego wcześniej do Oddziału Sądowiczego itp.²⁷

Reasumując, Dyrekcja Policji Wolnego Miasta Krakowa bez wątpienia była instytucją biurokratyczną. Posiadała racjonalne cechy, które zapewniały profesjonalizm jej funkcjonowania, a to przyczyniało się do skuteczniejszego zarządzania i realizacji

²⁶ P. Cichoń, *Dyrekcja Policji*, s. 135.

²⁷ *Ibidem*, s. 130, 135, 149.

zadań publicznych służących ochronie ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego na terenie Wolnego Miasta Krakowa. Poza tym stałość i odpłatność zatrudnienia oraz wysokie i formalnie określone kwalifikacje zawodowe komisarzy policji również miały się do tego przyczyniać.

Ponadto prawnie określone zadania, sfery kompetencji jej oddziałów, referentów, urzędników, formy działania, a także formy nadzoru miały chronić przez dowolnością i arbitralnością działań Dyrekcji Policji i jej pracowników²⁸.

Nie zmienia to jednak faktów i ogólnej oceny Dyrekcji Policji Wolnego Miasta Krakowa, że podejście Senatu Rządzącego, a także przedstawiciele mocarstw opiekuńczych Austrii, Prus i Rosji do tej instytucji było bardzo instrumentalne, kalkulacyjne i nastawione na efektywność w postaci utrwalania policyjnego charakteru państwa. Skutkiem tego było również skoncentrowanie w jej rękach całości spraw związanych z zabezpieczeniem spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego.

BIBLIOGRAFIA

Bartel W. M., *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815-1846)*, Kraków 1976, Biblioteka Krakowska, nr 116.

Cichoń P., *Dyrekcja Policji Wolnego Miasta Krakowa 1827-1846. Studium historyczno-prawne*, Kraków 2014.

Cichoń P., *Wpływ mocarstw opiekuńczych na powstanie, funkcjonowanie i likwidację Wolnego Miasta Krakowa* [w:] *Wielkie nadzieje, wielkie rozczarowania. Ład wiedeński a europejska wspólnota*, pod red. A. Gulczyńskiego, Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk, Poznań 2016, s. 153-165.

Królikowski L. (właśc. H. Meciszewski), *Memoriał 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.

²⁸ Temu samemu celowi służył tryb odwoławczy od orzeczeń wydawanych przez Dyrekcję Policji w sprawach lekkich oraz ciężkich przestępstw policyjnych, Ibidem, s. 213-215, 359-360; W. M. Bartel, op. cit., s. 95-96.