

WSTĘP

Badania nad historią administracji Królestwa Polskiego mają długą i bogatą tradycję oraz różnorodną literaturę. W ostatnich latach ukazało się kilka syntez z tej dziedziny wiedzy dotyczących generalnych problemów dziejów idei i organizacji zarządzania społeczeństwem¹. Analizując dorobek w zakresie badań nad historią administrowania ziemiami polskimi w XIX w. pozostającymi pod zaborem rosyjskim, należy przede wszystkim wskazać na dzieła Antoniego Okolskiego² i Grzegorza Smyka³ poświęcone tej problematyce. Niniejsza publikacja składa się z dwóch części: 1) *Urzędy Królestwa Polskiego (1815–1915). Materiały do słownika* oraz 2) *Stanowiska i tytuły urzędowe Królestwa Polskiego (1815–1915). Materiały do słownika*. Podstawą rejestru urzędów stały się: *Nowy kalendarzyk polityczny (1819–1835)*, *Kalendarzyk polityczny (1834–1849)*, *Rocznik urzędowy (1850–1866)*, publikowane akty prawne i literatura przedmiotu. Podstawą rejestracji stanowisk i tytułów urzędowych były publikowane akty prawne i literatura przedmiotu. W niniejszej pracy podjęto próbę ujęcia dziejów urzędów w formie słownika w układzie alfabetycznym, umożliwiającym łatwiejsze wyszukanie potrzebnych informacji. Podobne założenie towarzyszyło ukazaniu występujących w nich stanowisk i tytułów urzędowych. Prace nad rejestrem urzędów, stanowisk i tytułów urzędniczych były prowadzone równoległe do tworzenia rejestru urzędników zatrudnionych w administracji Królestwa Polskiego od 2012 r. w wyniku realizacji projektu pt. „Urzędnicy i urzędy Królestwa Polskiego 1815–1914”, prowadzonego w ramach Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki. Stworzenie wspomnianych rejestrów wraz z krótką prezentacją urzędu, stanowiska i tytułu wymagało opracowania formularza umożliwiającego jednolitą prezentację instytucji. Został on oparty na analizie bogatej literatury archiwalnej, przede wszystkim przewodników po zasobie poszczególnych archiwów. Wykorzystany w publikacji formularz składał się z następujących elementów: 1) kompetencje, 2) akty prawne, 3) struktura i 4) bibliografia. W pierwszym z nich zawarto informacje o zadaniach, jakie pełnił dany urząd w świetle zapi-

¹ W. Ćwik, *Historia administracji*, wyd. 2 zm., Zamość 2002; G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce: 1764-1989*, Warszawa 2007; M. Żukowski, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Warszawa 2011; G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864-1915*, Lublin 2011.

² A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880.

³ G. Smyk, *Administracja publiczna...*

sów prawa, w drugim informację o najważniejszych aktach prawnych kształtujących działalność instytucji, w trzecim o jej strukturze. Problemów przy sporządzaniu rejestru było wiele. Pierwszym z nich było określenie granic rzeczowych, polegające na wyborze urzędów, które znalazły się w słowniku, drugim – określenie granic urzędu i wskazanie, co nim jest. W słowniku umieszczono urzędy działające na podstawie konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. oraz instytucje dziedziczące ich kompetencje istniejące w okresie 1832–1867. Z Królestwa Polskiego okresu intensywnej unifikacji z Rosją wybrano urzędy terenowe podlegające Ministerstwu Spraw Wewnętrznych Rosji, a więc urząd gubernatora, jego kancelarię i rząd gubernialny, urząd powiatowy oraz inne urzędy występujące w Królestwie z wyłączeniem instytucji stanowiących administrację centralną Rosji. W niniejszym Słowniku nie zostały ujęte urzędy administracji rosyjskiej działające na terenie Królestwa od 1815 r. I tak, w 1834 r. przy Armii Czynnej można było wyodrębnić takie struktury, jak: głównodowodzący – namiestnik, Kancelaria Głównodowodzącego Armią Czynną (Wydziały Kancelarii: a) Wydział Nagrodzenia, b) Wydział Dyplomatyczny), Sztab Główny Czynnej Armii, Zarząd Generała Kwaternika, Zarząd Naczelnika Artylerii, Zarząd Naczelnika Inżynierów, Główne Dyżurstwo, Polowy Audytoriat, Polowy Pocztamt, Zarząd Wojennego Generała-Policmajstra, Zarząd Generała Wagenmajstra, Zarząd Pochodnego Atamana, Zarząd Komendanta Głównej Kwatery, Intendentura Armii, Główna Polowa Prowiantska Komisja, Główna Polowa Komissariatska Komisja, Zarząd Dyrektora Szpitalów, Zarząd Generała Sztab-Doktora, Polowy Ober-Kapelan Armii⁴. Ten przykład wskazuje na rozbudowaną administrację wojskową. Spośród tych instytucji wybrano urzędy odgrywające dużą rolę w systemie represji przeciwko polskim ruchom narodowym, takie jak Audytoriat Polowy Wojsk w Królestwie Polskim. Poszczególne działy administracji zostały wyodrębnione w konstytucji z 1815 r. Widoczne były także w uzupełniających ją aktach prawnych. Wydawcy Zbioru przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego ukazującego się w latach 1866–1868 wydzielili następujące domeny zarządzania: 1) Wydział Komunikacji Lądowych i Wodnych, 2) Wydział Oświecenia, 3) Wydział Skarbu, 4) Wydział Spraw Wewnętrznych i Duchownych, 5) Wydział Sprawiedliwości⁵. W tym podziale brakowało administracji wojskowej. Próbę ukazania sieci urzędów, określanych mianem administracji specjalnej, zaprezentowali Artur Górak i Krzysztof Latawiec w publikacji zatytułowanej *Rosyjska administracja specjalna w Królestwie Polskim 1839–1918*⁶. Znalazły się w niej instytucje administracji oświatowej, skarbowej, w tym celnej, i innych działów. Wojciech Witkowski w syntezie poświęconej historii administracji na ziemiach polskich w XIX w. w Królestwie Polskim wydzielił: administrację centralną, „naczelnie organy administracji resortowej” (komisje rządowe), administrację terytorialną i specjalną (gubernialne urzędy ds. włościańskich, administrację szkolnictwa, skarbowości, leśnictwa i dóbr państwowych, urzędy fabryczne) oraz sądownictwo i samorząd⁷. Grzegorz Smyk swoją uwagę poświęcił okresowi 1867–1915. Cechą charakterystyczną administracji Królestwa

⁴ *Nowy kalendarzyk polityczny na rok 1834*, 1834.

⁵ Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego, Wydział Komunikacji Lądowych i Wodnych, Warszawa 1866, t. 1–4, Wydział Oświecenia, Warszawa 1866–1868, t. 1–6, Wydział Skarbu, Warszawa 1866–1866, t. 1–6, Wydział Spraw Wewnętrznych i Duchownych, Warszawa 1866–1868, cz. 1–6, Wydział Sprawiedliwości, Warszawa 1866–1868, t. 1–15.

⁶ A. Górak, K. Latawiec, *Rosyjska administracja specjalna 1839–1918*, Lublin 2015.

⁷ W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 123–170.

w tym okresie był brak instytucji o charakterze centralnym, Komisja Rządowa Sprawiedliwości istniała jedynie do 1876 r. Z tego powodu Grzegorz Smyk w swoim dziele wyodrębnił administrację ogólną i specjalną⁸. Antoni Okolski we wspomnianym dziele wyodrębnił działy administracji zgodnie z układem występującym w konstytucji z 1815 r.⁹ Taka klasyfikacja była także najbliższa ówczesnej praktyce administracyjnej. Dzieło Okolskiego zostało opublikowane w 1880 r. Nie obejmowało zatem instytucji powstających i działających na terenie Królestwa po wspomnianym roku. Brakuje w nim danych z lat 1880–1915. To duża przestrzeń czasowa dla historii instytucji.

Przy tworzeniu rejestru urzędów oraz ich krótkiej charakterystyki problemem było wskazanie strukturalnej granicy urzędu, polegające na konieczności stosowania kryteriów umożliwiających określenie, co jest urzędem, co zaś komórką, częścią urzędu. Trudności sprawiało określenie zasad podporządkowania i zależności między poszczególnymi urzędami. Za niezwykle trudno czytelne relacje autorka uznaje przypadki wydziałów dóbr i lasów narodowych oraz komisji wojewódzkich. Podobny przypadek to komisje wojewódzkie i ich wydziały skarbowe. Ponieważ w publikowanych spisach urzędów i urzędników kancelarie poszczególnych instytucji były wyodrębniane, w materiałach przyjęto taką samą zasadę. Z tego powodu w niniejszej publikacji znajdują się np. namiestnik i kancelaria namiestnika, Rada Stanu i kancelaria Rady Stanu, Rada Administracyjna i kancelaria Rady Administracyjnej, generał-gubernator i kancelaria generał-gubernatora, gubernator i kancelaria gubernatora. W słowniku wyodrębniono także urzędy mające autonomię w stosunku do komisji rządowych, np. Dyrekcja Generalna Loterii, następnie Urząd Loterii. Poważnym problemem stały się również urzędy zmieniające nazwy i kompetencje, np. komisje zawierające działy oświaty, wyznań, spraw wewnętrznych i policji. Trudnością było precyzyjne sformułowanie, jakie czynniki decydują o wyodrębnieniu urzędu. W systemie administracyjnym istniało wiele urzędów, które pełniły takie same funkcje ustrojowe, można je zatem było uznać za jednorodne. Ze względu jednak na to, że były one zlokalizowane w różnych miejscowościach, np. komisje wojewódzkie, urzędy powiatowe, urzędy komisarzy obwodowych, rządy gubernialne, mogły mieć nieco odmienną strukturę w różnych okresach. W niniejszym słowniku nie wyodrębniono zatem komisji wojewódzkich w poszczególnych województwach, choć każda z nich ma cechy samodzielnego urzędu, lecz zdecydowano o utworzeniu hasła charakteryzującego grupę urzędów. W takim przypadku podawano jedynie lokalizację poszczególnych urzędów. W rejestrze uwzględniono urzędy jednoosobowe, personalne (np. król, gubernator, generał-gubernator, naczelnik powiatu) oraz zespołowe, działające kolegalnie lub w innym trybie.

Za jedno z podstawowych kryteriów wyodrębnienia urzędu, jego autonomii i tożsamości przyjęto istnienie określonego aktu prawnego definiującego kompetencje. Drugim kryterium było umieszczenie w publikowanych wspomnianych wcześniej spisach obsady poszczególnych urzędów. Jednym z problemów wyodrębnienia urzędu stały się także ich reorganizacje. One również spowodowały, że konieczne było podjęcie decyzji, czy zmiana nazwy kompetencji urzędu sprawia, iż należy wyodrębnić jedną instytucję czy kilka. W trakcie prac nad niniejszą publikacją zarejestrowano instytucje pełniące funkcję urzędów. Z tego powodu nie znalazły się tu m.in. takie instytucje, jak: Królewskie Warszawskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Towarzystwo Kredytowe Ziemskie, Warszawskie Towarzystwo Dobroczynności.

⁸ G. Smyk, *Administracja publiczna...*, s. 225–304.

⁹ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*

Bank Polski umieszczono z tego powodu, że miał status państwowego i uczestniczył w realizacji wielu projektów administracyjnych.

W bibliografii instytucji przyjęto układ chronologiczny wymienianych pozycji.

Niniejszy słownik powstał na podstawie danych zgromadzonych w bazie danych stworzonych na potrzeby projektu pt. „Urzędnicy i urzędy Królestwa Polskiego (1815–1914)”. Dominik Purchała zamienił formularz projektu w bazę danych. Bazy zostały stworzone w formacie Access i na tej podstawie powstał raport obejmujący: nazwę, kompetencje, akty prawne, strukturę i bibliografię. Raport w formacie DOC. stał się podstawą dalszych prac nad tekstem publikacji. Polegały one na obszernych uzupełnieniach tekstu raportu i jego redakcji. Powstała na potrzeby projektu baza danych może być w dalszym ciągu uzupełniana. Na jej podstawie można generować raporty o innym zakresie tematycznym niż wcześniej wspomniany.

W 1839 r. car Mikołaj I wydał ukaz porządkujący strukturę wewnętrzną urzędników cywilnych¹⁰, którzy zostali podzieleni na dziesięć klas. Każda z nich została połączona ze stanowiskiem, na którym urzędnicy ci mogli pracować w poszczególnych instytucjach administracyjnych. W 1857 r. w *Roczniku urzędowym Królestwa Polskiego* wymieniono „rangi cywilne” oraz „urzędy cywilne i dworskie” występujące w administracji Królestwa Polskiego. Pierwsze z nich oznaczały określone tytuły związane z czasem służby i kwalifikacjami, drugie zaś – stanowiska urzędowe. Do rang „cywilnych” zaliczano takie urzędy, jak: tajny radca, rzeczywisty tajny radca, radca stanu, referendarz stanu, radca kolegiálny, radca dworu, asesor kolegiálny, radca honorowy, sekretarz kolegiálny, sekretarz guberniálny, sekretarz prowincjonalny, registrator kolegiálny. W grupie urzędów cywilnych i dworskich znalazły się takie urzędy, jak: senator, członek Senatu, szambelan, kamerjunkier dworu, sędzia, naczelnik, referent, asesor, sekretarz, kontroler, rachmistrz, pisarz, archiwista, adiunkt, pomocnik, zastępca, pełniący obowiązki¹¹. Analiza opublikowanych „rang cywilnych” wskazuje na bardzo duży wpływ tabeli rang stosowanej w Rosji od 1722 r. W tej grupie można wskazać zaledwie trzy tytuły stosowane w administracji polskiej. Były to: radca stanu, referendarz stanu i radca honorowy. Ustawa o służbie cywilnej w Królestwie Polskiem z dnia 10/22 marca 1859 r. porządkowała wiele spraw związanych z pełnieniem funkcji urzędowych i zatrudnieniem w urzędach. Regulowała kwestie obowiązków, praw i przywilejów, uposażeń i urlopów¹². Zamieszczony w niej „wykaz urzędów” był rejestrem stanowisk w poszczególnych instytucjach¹³. Swoistym załącznikiem do ustawy była tabela „Urzędy i klasy do nich przypisane”¹⁴. W systemie administracji Królestwa występowały numery klas urzędników, oznaczające ich pozycję merytoryczną w tym środowisku, która wynikała z kwalifikacji, doświadczenia, rangi wykonywanej pracy. W systemie administracji rosyjskiej do tabeli rang był dodany także określony tytuł¹⁵. W administracji Królestwa przed 1867 r. trudno

¹⁰ Ukaz z dnia 11/23 maja 1836 r. o mundurach cywilnych i ogólnej klasyfikacji urzędów, DPKP, t. 19, s. 36–141 oraz tabela.

¹¹ *Rocznik urzędowy obejmujący spis naczelných władz Cesarstwa oraz wszystkich władz i urzędników Królestwa Polskiego na rok 1857*.

¹² Ustawa o służbie cywilnej w Królestwie Polskiem z dnia 10/22 marca 1859 r., DPKP, t. 53, s. 68–223.

¹³ Tamże, s. 128–223.

¹⁴ DPKP, t. 56, dodatek do nr 170.

¹⁵ G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867–1915*, Lublin 2004, s. 81, na podstawie *Sravnitielnyj tabeli činov graždanskich z činami vojennymi, morskimi i pridwornymi*, ZPKP, t. 3, 1876, s. 216–218.

wskazać na zjawisko szerszego stosowania tytułów urzędowych. Były one używane przede wszystkim przez urzędników wyróżniających się stażem urzędniczym i wiedzą, np. Stanisław Staszic używał tytułu radcy stanu. Tytuł ten oraz tytuł referendarza stanu były połączone ze sprawowaniem wysokich stanowisk. Tytuł radcy stanu i referendarza stanu był z reguły połączony z pracą w Radzie Stanu¹⁶. Kolegia komisji rządowych bardzo często tworzyli radcy stojący na czele dyrekcji generalnych. W Przepisach o nagrodach za służbę cywilną w Królestwie Polskim wraz z dwoma wzorami Wykazów do nagród przyznanie rangi rzeczywistego radcy stanu traktowano jako jedną z form nagród¹⁷. Należy zatem uznać, że w źródłach pojęcie tytułu nie występuje. Pojawia się natomiast termin „urząd” jako określone stanowisko pracy, czyli taki, który nie jest tożsamy z urzędem postrzeganym jako instytucja, a oznacza czynności, które należy wykonać na tym stanowisku pracy, oraz rangę. Ta ostatnia kojarzona jest przede wszystkim z systemem administracji rosyjskiej. Określenie stanowiska mogło być podstawą używanego tytułu, np. radca jako członek komisji rządowej. W rządach gubernialnych po 1867 r. w Wydziale Prawnym istniało stanowisko radcy. W istocie było to stanowisko radcy prawnego zajmującego się sprawami nieruchomości publicznych. W ówczesnym języku prawnym i potocznym występowało zjawisko wieloznaczności terminologicznej i pojęciowej. W niniejszej publikacji został przede wszystkim zawarty rejestr stanowisk urzędowych występujących w różnych instytucjach administracyjnych. W literaturze historycznej tytuły pojawiają się obok „rang”, „klas” i „stanowisk służbowych”¹⁸. Antoni Okolski wskazał, że tytuł urzędniczy wiązał się ze sprawowanym stanowiskiem lub posiadaną rangą¹⁹.

Nazwy urzędów i stanowisk urzędowych podawano w języku polskim, dla urzędów działających po 1867 r. dodano nazwę rosyjską. Zdecydowało o tym kilka względów. Po pierwsze, urzędy konstytucyjne posiadały nazwy polskie; wiele urzędów zaś powstałych w latach 1832–1867 również miało odpowiedniki swojej nazwy w tym języku. Urzędy rosyjskie istniejące w Królestwie po 1867 r. posiadają swoje nazwy w tłumaczeniach prawodawstwa rosyjskiego na język polski oraz nazwy polskie w historiografii. Polskie nazwy urzędów stały się podstawą układu alfabetycznego haseł w słowniku. Po drugie, trzeba też wskazać na zjawisko braku konsekwencji w stosowaniu terminologii prawnej. Przykładem mogą być rządy gubernialne. W *Adries'-Kaliendarie* dla rządu używano określenia „gubiernskoie pravlieniie”, a dla jego kancelarii „kancelarija prisutsvija”, czyli kancelaria kolegium²⁰. Ten przykład wskazuje, że terminy te mogły być stosowane wymiennie.

Niniejszą publikację należy potraktować jako etap wstępny do dalszych prac nad słownikiem lub słownikami urzędów i stanowisk urzędowych w Królestwie Polskim w latach 1815–1915. Publikacja jest adresowana przede wszystkim do osób rozpoczy-

¹⁶ Etat Rady Stanu Królestwa Polskiego i jej Kancelarii z dnia 24 maja/5 czerwca 1861 r., DPKP, t. 58, s. 412–417.

¹⁷ Przepisy o nagrodach za służbę cywilną w Królestwie Polskim wraz z dwoma wzorami Wykazów do nagród z dnia 17/29 stycznia 1861 r., DPKP, t. 58, s. 139–205.

¹⁸ G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011, s. 308–312.

¹⁹ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, s. 394.

²⁰ *Adries'-Kaliendar'` gubernij Carsva Pol'skego*, Warszawa 102, s. 165 (dla guberni siedleckiej).

nających studia nad tą epoką oraz interesujących się historią tego okresu. Powinna dostarczyć pierwszych informacji o urządach, ich kompetencjach i czynnościach wykonywanych na poszczególnych stanowiskach. Należy jednak podkreślić, że nie zawsze na podstawie analizowanych aktów prawnych i literatury udało się osiągnąć jednolite, zestandaryzowane i wyczerpujące opisy instytucji, stanowisk i tytułów. Publikacja ukazuje także istnienie wielu problemów metodologicznych towarzyszących powstawaniu tego typu słowników. Należą do nich problemy wyodrębnienia urzędu, rangi poszczególnych aktów prawnych kształtujących jego działalność oraz określenia pojęcia stanowiska i jego roli.

Alicja Kulecka