

PAWEŁ CICHONŃ  
(Uniwersytet Jagielloński)

## O rządach prawa w Wolnym Mieście Krakowie uwag kilka<sup>1</sup>

### Abstract

#### Some observations on the rule of law as applied in the Free City of Cracow

The paper is concerned with the analysis of certain constitutional and legal issues in the history of the Free City of Cracow. When explored, these issues might (at least partly) support the idea that the agencies of the City functioned along the lines which were characteristics of the *Rechtsstaat*. What was emphasized was the fact that the legal norms binding in the Free City complied with the systemic hierarchical order and were subject to promulgation. What was also emphasized was the development of administrative law that was of two-sidedly binding force. The provisions of this law were binding not only on the citizens but also on the administrative agencies. The next thing testifying to the fact that priority was granted to law was the introduction of legal responsibility of the officials for the failure to fulfill their duties. It was also pointed out that in the Free City no external control of the administration was introduced, in particular there were no administrative court. Besides, the impact that the representatives of the protective empires had on the activities of the Free City authorities as well as the opportunism of the local political milieu, caused that the Free City could hardly be regarded as a State governed by the rule of law.

**Key words:** state of law, legal sources, the Free City of Cracow, legalism, administration

**Słowa kluczowe:** państwo prawa, źródła prawa, Wolne Miasto Kraków, legalizm, administracja

Administracja większości europejskich państw w XIX wieku była kształtowana na podstawie zasady legalizmu. W krajach niemieckich wiązało się to z realizacją założeń, które z czasem zostały ujęte w koncepcje ustrojowe *Gesetzesstaat*<sup>2</sup>, a następnie

---

<sup>1</sup> Główne tezy tego artykułu zostały przedstawione w referacie pt. *Z rządów prawa w Wolnym Mieście Krakowie* wygłoszonym na XXIII Zjeździe Katedr Historyczno-Prawnych zorganizowanym przez Katedrę Historii Państwa i Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Zegrze, wrzesień 2010 r.

<sup>2</sup> Idea *Gesetzesstaat* wyrastała z przekonania, że cały porządek prawny jest *de facto* porządkiem prawa ustanowionego. Pierwotnym i jedynym źródłem prawa powinna być ustawa, z której można wyprowadzić

*Rechtsstaat*<sup>3</sup>. W tego typu państwach prawo powinno rządzić i stanowić podstawę działania jego organów. Również administracja powinna działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, czyli powinien ją cechować ścisły legalizm. Zarazem na władzy ciążył obowiązek respektowania prawa, czyli niepodejmowania działań sprzecznych z prawem. Prawo powinno się przyznawać wartość nadrzędną. Prawo stanowiło też podstawowy instrument realizacji celów i zadań państwa. Była to oczywiście teoria, pewna idea, którą z różnym powodzeniem starano się wprowadzać w życie w XIX wieku. Niemniej stopień realizacji tych założeń stanowił swoisty probierz, który umożliwiał ocenę praworządności danego państwa.

Analizując ustawodawstwo Wolnego Miasta Krakowa, można zauważyć wyraźną tendencję do podporządkowywania przepisom prawa aktywności władzy państwowej. W ten sposób – bardziej lub mniej świadomie – starano się zabezpieczać praworządne działania administracji, a tym samym urzeczywistniać w praktyce zasadę legalizmu. Problem „rządów prawa” jest jednak bardziej złożony i wieloaspektowy niż tylko prosta deklaracja o supremacji prawa. Dlatego też dalsza część niniejszego artykułu zostanie poświęcona omówieniu kilku wybranych elementów charakterystycznych dla rządów prawa, które miały wpływ na funkcjonowanie administracji Wolnego Miasta Krakowa<sup>4</sup>.

Pierwszym z nich było założenie, że akty prawne powinny się znajdować w porządku hierarchicznym. W Wolnym Mieście Krakowie istniał złożony system źródeł prawa, tworzący właśnie taką hierarchię. Stwarzało to konieczność formalnej zgodności aktów niższego szczebla z aktami wyższego szczebla, przy czym w Rzeczypospolitej Krakowskiej oznaczało to nie tylko zgodność z konstytucją, ale także zgodność z traktatami zawartymi między trzema państwami opiekuńczymi: Austrią, Prusami i Rosją. Pełny uporządkowany system źródeł prawa sporządził Szczęsny Wachholz, który zaliczał do nich:

- a) postanowienia traktatów międzynarodowych zawartych na kongresie wiedeńskim, tj.: traktatu dodatkowego dotyczącego Krakowa, traktatów zawartych między Austrią, Rosją i Prusami w sprawie podziału ziem polskich oraz traktatu końcowego (ogólnego);
- b) konstytucje Wolnego Miasta<sup>5</sup>;

wszystkie konkretne rozstrzygnięcia prawne; J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty dyskusji o państwie prawnym* [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skapska i in., Kraków 2000, s. 220, 221.

<sup>3</sup> Przez państwo prawa w znaczeniu formalnym rozumie się państwo, którego ustrój opiera się na spisanej konstytucji zawierającej: trójpodział władz, niezależność sądownictwa, związanie administracji prawem oraz katalog praw i wolności obywatelskich. Innymi słowy, na państwo prawa w ujęciu formalnym składa się system procedur i instytucji zabezpieczających praworządne działanie administracji, ale także gwarantujących dochodzenie przez obywateli praw podmiotowych. Pojęcie państwa prawa w znaczeniu materialnym kieruje swoją uwagę na treści, jakie niesie z sobą prawo. Wskazuje się na związek prawa z określonym systemem wartości; A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, CPH, 2005, t. 57, z. 1, s. 177, 178; J. Stelmach, *Filozoficzne aspekty...*, s. 220, 221.

<sup>4</sup> Niniejszy temat został opracowany z punktu widzenia historii administracji, przy czym nie jest to jedyne możliwe ujęcie tej problematyki.

<sup>5</sup> W krótkim, bo zaledwie 31-letnim okresie istnienia Wolnego Miasta Krakowa obowiązywały kolejno aż trzy konstytucje – z dnia 3 maja 1815 r.; z dnia 11 września 1818 r.; z dnia 29 lipca 1833 r.; J.A. Goclon, *Konstytucje Wolnego Miasta Krakowa z 1815, 1818, 1833 r.*, Warszawa 1990; M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795–1918 wybór źródeł*, Warszawa 2006, s. 179–201; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 110; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 260; T. Maciejewski, *Historia administracji*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 211.

- c) statuty wydane przez Komisję Organizacyjną oraz akty o charakterze przeważnie politycznym wydawane przez państwa opiekuńcze przy różnych sposobnościach;
- d) prawa sejmowe, to jest uchwały podejmowane przez Izbę Reprezentantów (ustawy);
- e) układy międzynarodowe zawierane przez Wolne Miasto, w szczególności układy z Królestwem Polskim, oraz układy zawierane po 1815 roku między państwami opiekuńczymi, jeżeli treść ich dotyczyła także Wolnego Miasta;
- f) postanowienia Senatu Rządzącego (rozporządzenia);
- g) uchwały sejmowe i dekrety z czasów Księstwa Warszawskiego;
- h) prawa z okresu zaboru austriackiego z lat 1796–1809 oraz z okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej w charakterze posiłkowym<sup>6</sup>.

Warto zaznaczyć, że nie był to klasyczny system źródeł prawa charakterystyczny dla państw konstytucyjnych w I połowie XIX wieku. Wynikało to między innymi z faktu, że konstytucja nie była aktem wydanym lub proklamowanym przez władze suwerennego państwa. Nie była to również konstytucja okrojowana, gdyż kolejne konstytucje Wolnego Miasta nadawali i ostatecznie zatwierdzali suwerenni monarchowie państw opiekuńczych. W rezultacie monarchowie nie nadawali ich własnym poddanym, lecz obcym i dla terytorium niepodlegającego niczyjej suwerenności, nad którym sprawowali jedynie opiekę na podstawie traktatów<sup>7</sup>.

Jednym z przejawów uznawania hierarchiczności aktów prawnych było ich wydawanie na podstawie upoważnienia oraz zgodnie z trybem określonym w akcie wyższego szczebla. Na przykład Zgromadzenie Reprezentantów, wydając różne ustawy, bezpośrednio odwoływało się do art. 11 konstytucji z dnia 11 września 1818 roku<sup>8</sup>, który określał tryb legislacyjny.

Innym przykładem potwierdzającym tę tezę było wydawanie przez Senat Rządzący – pełniący funkcję rządu – aktów wykonawczych do ustaw uchwalanych przez Zgromadzenie Reprezentantów<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska. Okres od 1815 do 1830 r.*, Warszawa 1957, s. 156, 157. Bardzo podobny system źródeł prawa Wolnego Miasta Krakowa zaprezentował W.M. Bartel: „A. umowy międzynarodowe; B. akty prawne wydawane przez mocarstwa «opiekuńcze» wspólnie lub indywidualnie; C. uchwały Senatu i prawa Zgromadzenia (Izby) Reprezentantów; D. przepisy prawa sądowego, przyjęte z systemów prawnych obowiązujących w Krakowie i okręgu za czasów Księstwa Warszawskiego; E. inne normy, do których możemy zaliczyć przepisy dotyczące rozmaitych dziedzin ustroju państwowego (poza prawem sądowym) z czasów dawnej Rzeczypospolitej i z okresu zaboru austriackiego (1796–1809)”; W.M. Bartel, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa (1815–1846)*, Kraków 1976, s. 15–17.

<sup>7</sup> W. Pęksa, *Poglądy na temat statusu prawnomiędzynarodowego Wolnego Miasta Krakowa* [w:] „Kra-kowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2008, t. 2, red. W. Uruszczak, D. Malec, s. 204.

<sup>8</sup> Na przykład: „Wszem W obec i każdemu z osobna komu o tem wiedzieć należy a mianowicie mieszkańcom Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu wiadomo czyniemy, iż na posiedzeniu Zgromadzenia Reprezentantów, w dniu 27 grudnia 1817 r. odbytym, stosownie do wniesionego i w myśl art. 11 Konstytucji poprzednio od Senatu przyjętego projektu uchwalony zostaje [...]”, *Dz.Rozp.Rząd.WMKr.* z 1822 r.

<sup>9</sup> Na przykład: „Wprowadzając w wykonanie prawo, zapadłe na Zgromadzeniu Reprezentantów w dniu 15 grudnia r.z. a przez Senat w dniu 21 t.m. jako obowiązujące, od dnia 1 lutego r.b. ogłoszone, tudzież rozwijając Go na mocy artykułu 5 tegoż prawa, w przedmiocie korzyści zapewnionych budującym nowe domy z twardego materiału, lub podobne spustoszałe i nie mieszkalne z gruntu reperującym, tudzież w przedmiocie środków zmaglających właścicieli do przedsięwzięcia reparacji onych, stanowimy, co następuje [...]”, *Dz.Rozp.Rząd.WMKr.* z 1819 r.

Na uwagę zasługują także przepisy ustawy z dnia 30 grudnia 1820 roku „o urządzeniu kunsztów, rzemiosł i profesji”, które zastrzegały Senatowi Rządzącemu prawo do zbadania wszystkich przepisów cechowych zawartych w przywilejach oraz prawo do orzekania, czy są one „zgodnymi z duchem czasu i istniejącymi ustawami”<sup>10</sup>. Z powyższego wynika, że nawet wewnętrzne przepisy cechowe musiały być zgodne z ustawami, czyli aktami powszechnie obowiązującymi.

Drugim elementem charakterystycznym dla rządów prawa występującym w Wolnym Mieście Krakowie była promulgacja aktów prawnych. Choć w praktyce obwieszczenie aktów prawnych nie stanowiło wymogu formalnego dla ich mocy obowiązującej, to jednak w ten sposób akty prawne usamodzielniały się wobec ustawodawcy, który był nimi związany w takim samym stopniu jak cały aparat administracyjny.

W Rzeczypospolitej Krakowskiej istniały dwa organy promulgacyjne<sup>11</sup>. Pierwszym był Dziennik Rozporządzeń Rządowych Wolnego Miasta Krakowa i jego Okręgu<sup>12</sup>,

<sup>10</sup> Dz.Rozp.Rząd.WMKr. z 1821 r.; W.M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, s. 26; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 92.

<sup>11</sup> W Austrii obejmującej również ziemie polskie wcielone w I i III rozbiórce wydawano dwa zbiory ustaw: 1. tzw. *Justizgesetzessammlung*, czyli zbiór wszystkich ustaw sądowych, wychodzący w latach 1780–1848; 2. tzw. *Politische Gezesetsammlung*, czyli zbiór aktów z zakresu prawa państwowego i administracyjnego, ukazujący się w latach 1791–1848. Oprócz nich istniały także wydawnictwa o charakterze prywatnym, np. Zbiór Trattnera, Zbiór Kropatschka. Oprócz tych zbiorów o charakterze ogólnoaustriackim istniały również zbiory prowincjonalne, np. w Galicji tzw. Zbiór Pillera. W 1819 r. ujednociono praktykę na terenie całej monarchii austriackiej, rozpoczynając wydawanie urzędowych zbiorów prowincjonalnych. Pojawił się wówczas *Priovinzial – Gesetzsammlung des Königreichs Galizien und Lodomerien*, początkowo wydawany w języku niemieckim, a od 1827 r. dwujęzyczny – szerzej na ten temat zob. S. Grodziski, *Źródła prawa w Galicji w latach 1772–1848*, CPH, 1964, t. 17, z. 2, s. 175–187. W Prusach z kolei od połowy XVIII w. ogłaszano akty prawne w urzędowym zbiorze zatytułowanym *Novum Corpus Constitutionem*, który jednak nie nabrał charakteru organu promulgacyjnego ze względu na swoją niekompletność oraz ograniczoną funkcję, sprowadzającą się do zaznajomienia z przepisami wyłącznie władz i urzędów; D. Janicka, *Landrecht z 1794 r. a rządy prawa w Prusach*, CPH, 1987, t. 39, z. 2, s. 37.

<sup>12</sup> W korespondencji Senatu Rządzącego z dnia 9 sierpnia 1816 r. do wójta gminy I wskazano: „[...] dla upowszechnienia i do publicznej każdego wiadomości podania Uchwał Organicznych i postanowień różnych części Administracji, Władz i przedmiotów ogółu Kraiu Wolnego Miasta Krakowa dotyczących, a moc prawa mających, postanowił Senat stosownie do życzenia Kommissyi Organizacyjnej od trzech Najjaśniejszych Dworów ustanowionej, ażeby zbiór Onych w iedno Dzieło pod tytułem Dziennika Rozporządzeń Rządowych Drukiem został ogłoszony. Dzieło to rozpoczynszy przesyła Senat i nadal w miarę wychodzenia z Druku pism następnych przesyłać będzie, taką liczbę Exempiarzy iaką za dostateczną do rozdania ich pomiędzy Mieszkańców Gminy osądził, lecz że oszczędność w szacunku publicznemi dochodami zachować się winna, niepozwała przysługi tej bezpłatnie dopełnić. Senat przymuszonym był koszta druku na ilość Exempiarzy rozłożyć, stąd wypadła, iż odbierający pismo winien będzie zapłacić za każdy arkusz groszy pol. Dwa, a zatem że przesłane teraz Exempiarze z pięciu arkuszy złożone kosztować będą po groszy dziesięć, i tak następnie w miarę z jak wielu arkuszy, które pismo składać się będzie, sposób drukowania będzie tak zachowanym, ażeby po wycięciu kilkunastu lub kilkudziesięciu arkuszy mógł być złożonym tomik z Regestrem obiętych nim Materyi przy końcu. Rozumie Senat, że mały ten wydatek niebędzie żadnemu Mieszkańcowi przykrym, ażeby mógł być dostatecznie informowanym o rzeczach ściśle obowiązujących Go mających, Wójt Gminy zechce przeto niedawnie załączone też Exempiarze wedle ich przeznaczenia poprzesyłać; od Osób, którym wręczone będą, należytość wyżej namienioną ściągnąć, i w miarę przybyłych Exempiarzy takową w ręce Sekretarza Expedyenta Senatowi złożyć co także i przy dalszych przesłaniach zachowywanym być ma. Jeżeliby zaś przesłane Exempiarze niewystarczyły, Kancellarya Senatowi w miarę żądania więcej onych dostarczy, gdyby zaś z przesłanej ilości nie wszystkie mogły być pozbytymi, pozostałe do teyże kancellaryi zwróconemi być powinny. W Krakowie dnia 9 sierpnia 1816 r.”. Zgodnie z odezwą Senatowi do obywateli –

który od 1 stycznia 1823 roku zmienił tytuł na Dziennik Praw<sup>13</sup>. Drugim był Dziennik Rządowy Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu, w którym ogłaszano:

[...] a. uchwały i postanowienia Senatu oraz rozporządzenia jego wydziałów, które ze względu na swój charakter powinny być wszystkim znane, b. obwieszczenia o licytacjach dochodów lub nieruchomości skarbowych, dostaw dla rządu itp., c. zawiadomienia o donioślejszych wynalazkach, wypadkach istotnych dla gospodarstwa krajowego itp., d. ostrzeżenia o różnych ludziach podejrzanych, zbiegłych przestępcach, włóczęgach itp.<sup>14</sup>

Niezależnie od powyższego, wójtowie gmin zostali zobowiązani do wywieszania jednego egzemplarza Dziennika Rządowego przy swoich kancelariach, „ażeby każdy przechodzący mógł go czytać wygodnie”. Każda wieś otrzymywała ponadto po jednym egzemplarzu, podobnie każdy pleban „dla czytania z ambon ludowi ważniejszych zwłaszcza rozporządzeń”. W związku z tym Dziennik Rządowy pojawiał się w zeszytach kolejno numerowanych, podczas gdy ani Dziennik Rozporządzeń Rządowych, ani później Dziennik Praw takiego podziału nie miały<sup>15</sup>.

Na uwagę zasługują też nadzwyczajne środki, jakie podejmowano, aby zapoznać obywateli z przepisami prawa. Na przykład w Dzienniku Rządowym opublikowano komunikat Dyrekcji Policji z dnia 29 czerwca 1841 roku:

[...] smutne wypadki utopienia się kąpiących się w Wiśle pare osób nawodzą Dyrekcją na potrzebę ponowienia już poprzednio ogłoszonego nakazu, że niewolno się jest gdzieindziej w rzece Wiśle kąpać jak tylko w miejscach na ten cel słupami oznaczonych; ktoby przeto wbrew temu postąpić chciał, tem bardziej straży w miejscach niebezpiecznych kąpienia broniącej upierał się, postąpiono z nim będzie według par. 93 Kodexu karnego Część II; co aby doszło do powszechnej wiadomości niniejszy nakaz przy *trąbie* [podkr. oryg.] i przez Dziennik obwieszcza<sup>16</sup>.

Powyższe rozwiązania wskazują na to, że władze Wolnego Miasta dbały, aby treść aktów prawnych była znana obywatelom. Dzięki temu obywatele uzyskiwali pewność, czego władza może od nich wymagać. Wzrastała też ich świadomość prawna, co dodatkowo wiązało się z enuncjacją (opisem w preambule) okoliczności wydania danego aktu<sup>17</sup>. Z całą pewnością mogło to skłaniać obywateli do ich przestrzegania, nie tylko z obawy przed represjami prawnymi (np. grzywną, aresztem), ale przede wszystkim z przekonania, że za wydaniem danego aktu przemawiał interes publiczny.

Dobrym przykładem potwierdzającym tę tezę jest opublikowane uzasadnienie przekształcenia Biura Policji Pośredniej w Dyrekcję Policji. W preambule rozporządzenia Senatu z dnia 13 lipca 1827 roku (zwanego dalej Statutem Policji) wskazano:

---

również z dnia 9 sierpnia 1816 r. – pierwszy numer Dziennika Rozporządzeń Rządowych do końca tego roku można było nabyć za 1 złp, a kolejne numery po 10 gr.; APKS, III/18/1, k. 668.

<sup>13</sup> Dziennik ten odpowiadał w przybliżeniu obecnemu Dziennikowi Ustaw. Ogłaszane w nich akty prawne nie były kolejno numerowane, co znacznie utrudnia orientację w nich; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 157.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Dziennik Rządowy Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu z 1841 r., s. 271.

<sup>17</sup> Preambuła wielu aktów często przybierała formę „My Prezes i Senatorowie Wolnego, Niepodległego, i ściśle Neutralnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu Wszem W obec i każdemu z osobna komu o tem wiedzieć należy a mianowicie mieszkańcom Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu wiadomo czyniemy [...]”.

My Prezes i Senatorowie Wolnego, Niepodległego i ściśle Neutralnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu, Przekonawszy się doświadczeniem lat dziesięciu, iż dotychczasowe Urządzenie Policji wymaga niektórych zmian w sposób więcej celowi porządku i bezpieczeństwa publicznego odpowiadający. Zważywszy nadto, iż w położeniu niniejszem Kraju Wolnego Miasta Krakowa i stosunkach z Ościennymi Protegującymi go Rządami naywięcej na tem zależy, ażeby przez dokładne uorganizowaną Policją i jej sprężyste działanie prawa i swobody każdego mieszkańca zabezpieczonemi, a spokojność publiczna jak naydzielniej utrzymywaną była: postanowiliśmy nowe tey Władzy urządzenie w następujący sposób [...]”<sup>18</sup>.

Innym przykładem jest uzasadnienie wydania „Urządzenia szynków w Mieście Krakowie i Jego przedmieściach”<sup>19</sup>. W preambule wskazano:

Przekonywając się coraz więcej o złych skutkach wpływających na obyczaje, spokojność, i bezpieczeństwo mieszkańców Miasta Krakowa, a pochodzących z nadproporcjonalnej ilości Szynków powiększy części bez pozwolenia Rządu w chwilach zamieszek wojennych otwartych. Końcem zwrócenia tego rodzaju Przemysłu do równowagi, jaką w stosunku do Ludności miejscowej zatrzymać powinien, i do karbów ścisłej Kontroli już poprzednio Patentem Cesarsko-Austryackim z dnia 5 stycznia 1807 r. zaprowadzoney, a nakoniec zapewnienia Skarbowi publicznemu regularnych wpływów z źródła tego, które stanowi jedne ze znaczniejszych rubryk Budgetu dochodów, stanowimy co następuje: [...]”<sup>20</sup>.

Trzecim elementem występującym w Wolnym Mieście Krakowie, który świadczył o kształtowaniu się praworządności, był rozwój prawa administracyjnego o charakterze dwustronnie obowiązującym, którego przepisy wiązały nie tylko obywateli, ale również cały aparat administracyjny.

Rozwój gospodarczy, społeczny, procesy migracyjne, procesy urbanizacji, które zachodziły w Wolnym Mieście Krakowie, powodowały konieczność objęcia reglamentacją prawną wielu dziedzin życia społecznego. Tego typu regulacje prawne były wyda-

<sup>18</sup> W rozporządzeniu z dnia 18 lutego 1840 r. reorganizującym Dyрекcję Policji stwierdzono z kolei: „My Prezes i Senatorowie Wolnego Niepodległego i ściśle Neutralnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu, gdy tak zaprowadzone zmiany w Ustawie Konstytucyjnej jak wskazane przez Trzy Najjaśniejsze Dwory zasady do urządzenia Policji w kraju tutejszym, spowodowały potrzebę przepisania nowego Statutu dla Dyрекcji Policji i władz onejże podporządkowanych, któreby organizm tej magistratury, stosunki onejże z innymi władzami, formy postępowania w jej działaniach określał, a nareszcie instrukcje wskazujące obowiązki indywiduum wszelkiego stopnia do składu służby policyjnej należących obejmował, postanowiliśmy i stanowimy dotychczasowe Urządzenie Dyрекcji Policji zastąpić nowym poniżej umieszczającym się Statutem i w tym celu wydajemy następujące przepisy [...]”; *Dziennik Praw z 1840 r.*

<sup>19</sup> *Dz. Rozp. Rząd. WMKr. z 1822 r.*

<sup>20</sup> Według postanowienia Senatu z 13 września 1817 r. (*Dz. Rozp. Rząd. WMKr. z 1817 r.*) liczba wyszynków wódki i piwa miała być dostosowana do liczby ludności w ten sposób, aby przypadało „najmniej 120 ludności na jeden szynk”, przy czym lokale sprzedające wino, miód, piwo angielskie, porter itd. nie podlegały temu ograniczeniu. Postanowienia z 1817 r. jak również następne, uzupełniające je, z 1 maja 1822 r., dotyczyły tylko Krakowa i jego przedmieść, w okręgu krakowskim natomiast nie wprowadzono żadnych ograniczeń. W 1822 r. czynnych było w Krakowie 251 tzw. szynków ordynaryjnych, sprzedających zwykłą wódkę, 41 domów zajezdnych i 800 lokali publicznego spożycia, które sprzedawały także napoje alkoholowe, ale do których nie stosowano przepisów o szynkach. Po wprowadzeniu w życie przepisów z 1 maja 1822 r. utrzymano 191 szynków ordynaryjnych, 71 domów zajezdnych, 72 lokale sprzedające trunki zagraniczne, 12 wyszynków piwa i likierów, 24 miodosytnie, nie licząc 23 jadalodajni, 12 cukierni i 76 kawiarni. Jak wskazuje S. Wachholz, „są to liczby ogromne, jeśli się uprzytomni, że w roku 1817 ludność Krakowa wraz z przedmieściami wynosiła w zaokrągleniu 25 000, a w 1822 roku zaś – 28 000”; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 98, 99.

wane w interesie publicznym, ale z reguły z uwzględnieniem i poszanowaniem praw jednostki. Można w tym dostrzec przejaw funkcji, która dopiero w II połowie XIX wieku zajmie szczególne miejsce w administracji, tj. działalności o charakterze pozytywnym, twórczym, zmierzającej zarówno do rozwoju państwa, jak i społeczeństwa, jednocześnie zapewniając obywatelom prawa i korzyści.

Jako przykład można wskazać przepisy z zakresu budownictwa. W ustawie z dnia 15 grudnia 1818 roku o budowaniu domów z twardego materiału<sup>21</sup> zaoferowano pomoc finansową właścicielom domów „spustoszałych” oraz posiadaczom placów budowlanych w Krakowie i w miastach okręgowych, aby zachęcić ich do wzięcia udziału w akcji budowlanej<sup>22</sup>. Pomoc publiczna polegała z jednej strony na zwolnieniu danej nieruchomości od podatku w ciągu 5–10 lat, a z drugiej na udzielaniu nisko oprocentowanych pożyczek hipotecznych. Prace budowlane musiały być jednak podjęte zgodnie z zatwierdzonym przez władzę planem<sup>23</sup>.

Poza tym rozporządzenie Senatu z dnia 8 marca 1819 roku wprowadzało dodatkowe uprzywilejowanie inwestorów przez możliwość przyznania im konsensów na szynki w odnowionych lub wzniesionych przez siebie domach z uwolnieniem od opłaty w ciągu 10 lat<sup>24</sup>.

Bardzo interesujący przykład można znaleźć także w wyżej wymienionej ustawie z dnia 30 grudnia 1820 roku „o urzędzeniu kunsztów, rzemiosł i profesji”<sup>25</sup>. W świetle tej ustawy osoby, którym bezzasadnie władze cechu uprzywilejowanego odmówiły wpisania na listę majstrów, mogły odwołać się do Senatu, aby wydał skarżącemu się *konsens* na prowadzenie danego rzemiosła oraz polecił zapisanie go do ksiąg cechowych<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Dz.Rozp.Rząd.WMKr. z 1819 r.

<sup>22</sup> Głównym celem wydania tych przepisów była poprawa warunków mieszkaniowych, głównie dla ludzi zamożnych, bo posiadających środki na budowę lub remont. Celem drugoplanowym było upiększenie osiedli miast z Krakowem na czele, S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 384.

<sup>23</sup> W wypadku niewykonania remontu domu „spustoszałego” lub „podpustoszałego” w oznaczonym terminie wspomniane prawo oraz rozwijające je postanowienia Senatu z dnia 8 marca 1819 r. przewidywały rygor licytacyjnej sprzedaży nieruchomości, przy czym nowy nabywca mógł korzystać z tych samych uprawnień, które przysługiwały jego poprzednikowi. Prawem z dnia 15 grudnia 1820 r. (Dz.Rozp.Rząd.WMKr. z 1821 r.) rozciągnięto ten rygor na właścicieli pustych placów, jeżeli place te nie zostały zabudowane według „planu upiększenia” czy to Krakowa, czy to miast okręgowych. W art. 1 rozporządzenia Senatu z dnia 8 marca 1819 r. (Dz.Rozp.Rząd.WMKr. z 1819 r.) zamieszczono definicję legalną domów spustoszałych i niemieszkalnych, potrzebujących reparacji od podstaw. Były to domy, w których „[...] mury magistralne, sklepienia lub większa część wewnętrznych murów tak niebezpiecznie rysuje się i od pionu odchodzi, iż na nowo przestawianymi [...] być muszą”. Artykuł 2 z kolei stanowił: „[...] przez domy zaś podpustoszałe i reparacji głównej potrzebujące, niemieszkalne, rozumieją się domy, w których dla starości lub złego utrzymania, od szczytu aż do samego dołu [...] wiązania, belki, sklepienia zgniły [...] i nowej restauracji potrzebują”. Do tej samej kategorii zaliczano również budynki niewykończone; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 395.

<sup>24</sup> S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 384.

<sup>25</sup> Ustawa weszła w życie z dniem 1 czerwca 1821 r. Rozróżniała ona: (1) 35 cechów uprzywilejowanych, które posiadały monopol produkcji w danej specjalności, (2) wszystkie inne cechy (bez ich wyliczenia), (3) tzw. sztuki wyzwolone (malarstwo, inżynieria lądowa i wodna), które nie tworzyły korporacji. Oznaczało to, że ustawa ta w dalszym ciągu reglamentowała większość działalności rzemieślniczej, utrzymując przymusowy charakter cechów, głównie z powodu konieczności zapewnienia właściwego szkolenia kadr; Dz.Rozp.Rząd.WMKr. z 1821 r.

<sup>26</sup> Szczegółowe przepisy cechowe ukazały się dopiero w 1843 r., czyli ponad 20 lat po uchwaleniu ww. ustawy. Było to rozporządzenie Senatu z 6 maja 1843 r. (z mocą obowiązującą od 1 października 1843 r.).

Przepisy te w praktyce nie odegrały istotnej roli w zmianie polityki cechów i wzroście jakościowego krakowskiego rzemiosła. Niemniej wyposażały osoby, którym bezprawnie odmówiono wpisu na listę majstrów, w instrument prawny pomagający walczyć z monopolistyczną pozycją cechów.

Kolejnym przykładem potwierdzającym powyższą tezę jest uprawnienie służących, którzy mogli zwrócić się do miejscowego wójta z żądaniem sprostowania treści zaświadczenia o przebiegu służby<sup>27</sup>.

Można zatem postawić tezę, że wyżej wymienione przepisy tworzyły swoiste publiczne prawa podmiotowe dla obywateli, umożliwiające im żądanie odpowiedniej reakcji ze strony administracji zgodnie ze złożonym wnioskiem.

Zdarzały się także przypadki interwencji podejmowanych z urzędu w celu ochrony praw obywateli. Na przykład Dyrekcja Policji w związku z nadużyciami sprzedawców, którzy sprzedawali mięso z zawyżoną taksą, w dniu 7 maja 1841 roku wydała komunikat opublikowany na łamach Dziennika Rządowego. Poinformowała w nim:

[...] iż każdy, którenby zapłacił nad taxę i sądził się ukrzywdzonym w wadze, lub przez zbyteczną dokładkę kości, lub też nieprzyjemności jakiej od rzeźnika doznał; winien się zgłosić do nadzorujących w jatkach codziennie Urzędników, którzy po zapoznaniu interesu skarżącego się stosownie do instrukcji sobie danej postąpią; a tym sposobem powściągnięci zostaną rzeźnicy w nadużyciach<sup>28</sup>.

Tego typu nadużycia rzeźników mogły skończyć się postępowaniem karnym<sup>29</sup>.

Inny komunikat Dyrekcji Policji dotyczący sprzedaży mięsa z dnia 1 czerwca 1841 roku brzmiał:

Pobierając wiadomość że mydlarze Starozakonni wyrzynając mięso z łojów nabytych takowe sprzedają biednej klasie, co nie tylko jest obrzydliwem, ale jako części, podobne mięsowo śmierdzące zdrowiu szkodliwe stać się mogą, dla tego Dyrekcya pod karą pieniężną zabrania pozbywania mydlarzom mięsów z łojów wyrzynanych<sup>30</sup>.

Jeszcze innym dowodem świadczącym o przyznawaniu nadrzędnej roli prawu było wprowadzenie odpowiedzialności prawnej urzędników za niedopełnienie obowiązków służbowych, jak też za nadużycie władzy. Już w konstytucji z 3 maja 1815 roku zagwarantowano Zgromadzeniu Reprezentantów ważną rolę kontrolera praworządności w Wolnym Mieście. Reprezentanci mogli bowiem większością dwóch trzecich głosów postawić w stan oskarżenia „wszelkich urzędników publicznych, o zdzierstwa, uciemie-

---

Utrzymywało ono większość dawnych praw, wskutek czego zachowały w znacznym stopniu swój patrymonialno-feudalny charakter. Bardzo silnie zaakcentowano w nim jednak nadzór władz administracyjnych nad organizacjami cechowymi. Instancją odwoławczą od decyzji władz cechowych był Wydział Spraw Wewnętrznych i Policji Senatowi Rządzącemu, który kontrolował ich gospodarkę. Dyrekcja Policji orzekała z kolei we wszystkich sprawach karnych wynikających z przekroczeń ustaw i rozporządzeń o cechach. Władze administracyjne mogły zatem w pewnym stopniu przeciwdziałać niezgodnej z duchem czasu polityce cechów; W.M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, s. 26, 28.

<sup>27</sup> *Ibidem*; s. 30; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 85.

<sup>28</sup> Dziennik Rządowy Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu z 1841 r., nr 45.

<sup>29</sup> Wyrokiem Dyrekcji Policji z dnia 7 lipca 1846 r. Józef Gryglewski za czyn „sprzedaży mięsa wyżej tasy” został skazany na utratę profesji przez 4 miesiące. Rada Administracyjna Cywilna w drodze łaski zamieniła ją na karę pieniężną w wysokości 50 złp., APKS, III/18/12, k. 87.

<sup>30</sup> Dziennik Rządowy z 1841 r., s. 247.



zenia, lub nadużycia w sprawowaniu swoich urzędów posadzonych, i oddania tychże pod Sąd Najwyższy”<sup>31</sup>. Sąd miał orzekać w pierwszej i ostatniej instancji<sup>32</sup>. Oskarżonego miał sędzić Sąd Sejmowy, w którego skład wchodziło 17 sędziów (5 członków Izby Reprezentantów, 3 członków Senatu, prezesi obu stałych sądów, 4 sędziowie pokoju i 3 arbitrzy powołani przez oskarżonego)<sup>33</sup>. Konstytucja stwarzała zatem nadzwyczajną drogę do ścigania przestępstw urzędniczych. Istotną cechą tej procedury było przyznanie inicjatywy ścigania tego typu przestępstw przedstawicielom społeczeństwa zasiadającym w Izbie Reprezentantów (choć głównie warstw uprzywilejowanych), którzy mieli także współdecydować o ich ukaraniu<sup>34</sup>. Zdaniem Franciszka Ksawerego Fiericha, celem tej instytucji było nie tylko karanie winnych, ale zarazem zabezpieczenie praw politycznych i obrona przed naruszeniem podstaw prawnych Rzeczypospolitej. Stąd też dopatrywał się w niej „zaczątków sądu prawa publicznego”<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Art. X konstytucji z 3 maja 1815 r. W konstytucji z 11 września 1818 r. natomiast odpowiedni *passus* w art. X brzmiał: „[...] Mieć będzie prawo na wniesienie jednego z członków swoich oskarżenia dwoma trzecimi częściami głosów wszelkich urzędników publicznych, jeżeli są obwinionymi o kradzież publicznego grosza, zdzierstwo albo nadużycie w sprawowaniu poruczonych im urzędów i takowych pod Sąd Najwyższy oddawania”. W art. 14 konstytucji z 29 lipca 1833 r. z kolei sprawę tę uregulowano w następujący sposób: „[...] Ma wreszcie prawo na wniesienie Senatu lub jednego z członków swoich oskarżenia i pociągnięcia większością dwóch trzecich części głosów przed Sąd Najwyższy Sprawiedliwości każdego członka Senatu licząc w to sekretarza generalnego tudzież każdego urzędnika publicznego mianowanego przez Zgromadzenie Reprezentantów lub obiorcze, który by się stał winnym zgwałcenia Konstytucji lub został obwiniony o kradzież publicznego grosza, o zdzierstwo, przeniewierzenia się albo nadużycie władzy. Prokuratorowie przy sądach mogą być również przez Sąd Najwyższy za występki dopiero wymienione pociągani”; M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju...*, s. 180, 186, 196.

<sup>32</sup> W latach 1818–1825 odbyło się sześć spraw o „zdzierstwo i nadużycie władzy urzędowej”. Trzy z nich zakończyły się wyrokami skazującymi: przeciwko kasjerowi głównej kasy rządowej Wincentemu Doruchowskiemu w 1819 r., wójtowi gminy VII Szczepanowi Lubowieckiemu w 1820 r. oraz wójtowi gminy IX Kazimierzowi Zakrzewskiemu w 1825 r. Dwie sprawy zakończyły się wyrokami uniewinniającymi: przeciwko wójtowi gminy V Bernardowi Gostkowskiemu w 1818 r. i zastępcy wójta Janowi Hubertowi w 1823 r. Jedna sprawa zakończyła się umorzeniem postępowania przeciwko urzędnikowi stanu cywilnego Stanisławowi Dudziczowi w 1823 r. W okresie od 1827 r. do 1833 r. sąd sejmowy nie został powołany z powodu kryzysu politycznego w Rzeczypospolitej; L. Pauli, *Austriacki kodeks karny z 1803 r. w Wolnym Mieście Krakowie (1815–1833)*, Kraków 1970, cz. II, s. 28; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 232. Dopiero wznowienie prac Izby Reprezentantów w 1833 r. umożliwiło ponowne powołanie sądu sejmowego. W 1837 r. przed sądem stanął senator Feliks Grodzicki, oskarżony o kradzież rulonu dukatów z głównej kasy Senatu; L. Pauli, *Austriacki kodeks...*, cz. II, s. 28; W. Kopff, *Wspomnienia z ostatnich lat Rzeczypospolitej Krakowskiej*, Kraków 1906, s. 10–11; W.M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, s. 58.

<sup>33</sup> Artykuł XVI konstytucji z 3 maja 1815 r. oraz z 11 września 1818 r. W art. 19 konstytucji z 29 lipca 1833 r. wskazano z kolei, że w skład sądu wchodzić będzie już tylko 15 sędziów: 5 członków Izby Reprezentantów, 2 członków Senatu, prezesi trzech instancji lub ich zastępcy, 3 sędziowie pokoju i 2 arbitrzy powołani przez oskarżonego; M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju...*, s. 181, 188, 199.

<sup>34</sup> L. Pauli zauważa pewne podobieństwa tej instytucji do angielskiej instytucji impeachment; L. Pauli, *Austriacki kodeks...*, cz. II, s. 26.

<sup>35</sup> Najwyższy Sąd Sejmowy stosował w praktyce przepisy kodeksu karnego z 1803 r. i za ich pomocą kwalifikował czyny przestępne. Wynikało to z tego, że czyny przestępne przewidziane w art. X konstytucji z 1815 r. i z 1818 r. zostały określone w sposób mało precyzyjny. Przede wszystkim sięgano do przepisów o nadużyciu władzy urzędowej (§ 85–91), a w niektórych wypadkach powoływano w wyrokach także przepisy o sprzeniewierzeniu i oszustwie; F.K. Fierich, *Sąd trzeciej instancji i najwyższy sąd sejmowy na tle całokształtu organizacji sądownictwa Rzeczypospolitej Krakowskiej (1815–1833)*; „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydz. Hist.-Filoz.” 1917, t. 60, s. 101–105, 125. Oprócz kar przewidzianych w kodeksie karnym z 1803 r. wymierzano także kary dodatkowe w nim nieprzewidziane, np. wójta gminnego Szczepana Lubowieckiego, uznanego w 1820 r. przez Najwyższy Sąd Sejmowy winnym „nadużycia w sprawowaniu

W latach późniejszych powstał jeszcze inny specjalny tryb pociągania do odpowiedzialności prawnej przepisany przez Konferencję Rezydentów. W wypadku podejrzenia o nadużycie władzy, kradzież pieniędzy publicznych, zdzierstwo lub sprzeniewierzenie się obowiązkom senatora, prezesa Sądu lub sędziego Trybunału albo Sądu Apelacyjnego, a także dyrektora Policji, sprawa mogła być rozpatrywana przez Komisję Śledczą, której członków nominowała Konferencja Rezydentów spośród miejscowych lub zagranicznych sędziów. W prowadzonym dochodzeniu mieli asystować dwaj przedstawiciele Wolnego Miasta delegowani przez Senat Rządzący, przy czym merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy należało do sądów krakowskich<sup>36</sup>. Gdy istniało podejrzenie popełnienia przestępstwa zdrady głównej lub jakiegoś innego o charakterze politycznym, popełnionego przez wyżej wymienione osoby, dochodzenie miała prowadzić Nadzwyczajna Komisja Śledcza austriacko-prusko-rosyjska w obecności dwóch przedstawicieli Wolnego Miasta. Z chwilą stwierdzenia, że podejrzany istotnie popełnił zarzucany mu czyn, sprawę kierowano celem dalszego rozpoznania do właściwego rzeczowo sądu powszechnego. Istniała także możliwość, aby Konferencja Rezydentów powierzyła przeprowadzenie dochodzenia w wyżej wymienionych sprawach lokalnym władzom z zastrzeżeniem obecności przy śledztwie przedstawicieli mocarstw opiekuńczych. Złagodzenie lub darowanie kary w całości było uzależnione od zgody rezydentów. Orzeczoną karę pozbawienia wolności za przestępstwa skazany miał odbywać w jednym z więzień austriackich, pruskich lub rosyjskich<sup>37</sup>.

Podstawowy katalog przestępstw urzędniczych został z kolei skodyfikowany w rozdziale XI austriackiego kodeksu karnego z 1803 roku<sup>38</sup>. Według § 85 kodeksu nadużycia władzy urzędowej winnym był ten, kto przy wykonywaniu swych obowiązków służbowych wyrządził komuś szkodę, czy to z chęci zysku, czy też „dla innej jakiej namiętności i pobocznego celu”. Rozróżniano cztery szczególne przypadki tego przestępstwa, a mianowicie: 1) niedopełnienie obowiązków służbowych przez sędziego lub urzędnika, 2) urzędowe stwierdzenie nieprawdy, 3) zdradę tajemnicy służbowej oraz 4) działanie adwokata względnie innego „przysięgłego prawnika” na niekorzyść klienta<sup>39</sup>. Za dopuszczenie się wyżej wymienionego przestępstwa przewidziano karę ciężkiego więzienia od jednego roku do pięciu lat, a w szczególnie ciężkich wypadkach nawet do dziesięciu lat<sup>40</sup>. Kolejnym rodzajem przestępstwa urzędniczego było tak zwane łapownictwo<sup>41</sup>. W myśl § 88 a.k.k. urzędnik, który w związku z urzędowaniem przyjął od strony

---

urzędu”, dodatkowo zawieszono „w używaniu wszelkich praw politycznych” przez okres 13 miesięcy. Prokuratorowi Leonowi Chwalibogowskiemu skazanemu w 1827 r. za „zdzierstwo i nadużycie władzy” wymierzono z kolei dodatkowo karę „zawieszenia we wszelkich prawach politycznych przez 5 lat, [...] przy niezdolności na zawsze sprawowania jakiegokolwiek bądź urzędu”; L. Pauli, *Austriacki kodeks...*, cz. II, s. 26, 27.

<sup>36</sup> W.M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, s. 94, 95.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>38</sup> L. Pauli, *Austriacki kodeks...*, cz. II, s. 25.

<sup>39</sup> A.k.k. § 86 lit. a–d.

<sup>40</sup> A.k.k. § 87.

<sup>41</sup> Wprowadzenie do austriackiego prawa karnego nowoczesnego pojęcia przestępstw urzędniczych było konsekwencją reformy administracji państwowej, przeprowadzonej za panowania Marii Teresy i Józefa II. Dopiero wtedy nastąpiła penalizacja wielu czynów zaliczanych właśnie do tej kategorii przestępstw. Dotyczyło to m.in. pobierania przez urzędników wynagrodzenia od stron (*das Schmirgeld*), gdyż do czasu wspomnianych reform obowiązywała jeszcze w Austrii zasada doraźnej odpłatności za czynności urzędowe

podarunek lub inną korzyść, podlegał karze więzienia od sześciu miesięcy do jednego roku i był obowiązany „otrzymany podarunek lub onegoż wartość na fundusz ubogich tego miejsca oddać, w którym występki popełnił”<sup>42</sup>.

Również w innych aktach normatywnych można znaleźć przepisy, które miały chronić obywateli przed nadużyciem władzy przez administrację państwową. Na przykład art. 5 Statutu Policji z 1827 roku zobowiązywał każdego obywatela Wolnego Miasta do posłuszeństwa rozkazom Dyrekcji Policji, z możliwością jednak wniesienia zażalenia do Wydziału Spraw Wewnętrznych Senatu oraz z „wolnym odwołaniem się do Senatu Rządzącego”<sup>43</sup>. Przepis ten stwarzał więc możliwość dwuinstancyjnego skontrolowania *post factum* legalności zarządzeń Dyrekcji Policji. Artykuł 13 wyżej wymienionego Statutu wprowadzał z kolei obowiązek sporządzenia aktu oskarżenia w ciągu 24 godzin od aresztowania podejrzanego albo jego wypuszczenia<sup>44</sup>. Znamienny jest także art. 32 Statutu, w którym stwierdzono:

Gdy z natury Policji wypływa, ażeby Władza ta postępując surowo względem występnych lub podejrzanych, nienaruszała bynajmniej praw i swobód spokojnych obywateli; obowiązkiem przeto będzie każdego urzędnika bądź oficjalisty policyjnego, postępować jak najrzeczniej i najdelikatniej względem osób obwinieniu lub podejrzeniu nie podlegających; tem więcej zaś względem osób, które owszem załatwienia interesów swoich lub pomocy żądają. Dla czego człowiek nieobyczajny, podległy gwałtownym namietnościami, lub jakowym nałogom, na żadnym stopniu służby policyjnej cierpianiem być niepowinien<sup>45</sup>.

Na uwagę zasługuje także art. 33 Statutu, który stanowił, że:

Każdy urzędnik lub oficjalista pełniący służbę w miejscu publicznym, gdzie od wszystkich znanym być nie może, powinien być przybrany w znaki okazujące stopień jego, również gdy z okoliczności wypadnie mu wniknąć wewnątrz czyjego Domu; winien najprzód znakami temi lub okazaniem piśmiennego od Dyrektora Policji rozkazu, dać się poznać gospodarzowi jego, a następnie

---

i nie było stałych pensji urzędniczych. Sprezycowanie pojęcia łapownictwa w kodeksach karnych Józefa II i Franciszka II było więc nowością w ustawodawstwie, „torującą dopiero drogę moralnej dyskwalifikacji tego czynu w opinii publicznej”; L. Pauli, *Austriacki kodeks...*, cz. II, s. 25; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji...*, s. 44.

<sup>42</sup> Zgodnie z § 89 a.k.k. tego rodzaju przestępstwa dopuszczał się również ten, „kto przez danie lub obietnicę podarunku starał się: urzędnika w obowiązku zostającego w jakiej rzeczy urzędowej do parcjalkości w czasie wydarzonej promocji przeciągnąć, lub w powszechności do zgwałcenia obowiązku swego urzędu uwieść”. Groziła mu za to kara więzienia od 6 miesięcy do 1 roku i przypadek odnośnego przedmiotu na rzecz funduszu ubogich, a gdy „większego podstępu użył, i znaczna szkoda stąd wynikła” – kara ciężkiego więzienia od lat 5 (§ 90 i 91); L. Pauli, *Austriacki kodeks...*, cz. II, s. 26.

<sup>43</sup> Dziennik Praw z 1827 r.

<sup>44</sup> „Gdy nikt z przytrzymanych i do aresztów policyjnych przyprowadzonych, czyli by był obwiniony o włóczęgostwo lub jakowe mniejszej wagi przewinienia, czyli też o jakowy występki lub zbrodnie, niepowinien dwudziestu czterech godzin bez indagowania zostawać; każdy przeto z przyprowadzonych, aby tylko nieznajdował się w stanie niezdolności porządnego na zapytania odpowiadania, ma być natychmiast przez adiunkta tego oddziału ostawionym, który sporządziwszy z nim i oddającym go do aresztu krótki wywód słowny dotyczący się przedmiotu jego przewinienia, takowy zaraz Dyrektorowi przedstawi dla orzeczenia w kilku słowach na tym samym wywodzie słownym zapisać się mających, czyli dalsze zatrzymanie stawionego w aresztach i postępowanie z nim w właściwym oddziale, lub też uwolnienie z aresztu ma mieć miejsce”; *ibidem*.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

w sposobie przyzwoitym oznajmić cel przybycia swojego, uchylający albowiem temu przepisowi niemiałby nawet prawa uzalania się na nieprzyjemności, jakieby go spotkać mogły<sup>46</sup>.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że działalność policji miała być wykonywana w duchu legalizmu, zgodnie z przepisami prawa, które wiązały jej funkcjonariuszy. Można się w tym dopatrzeć respektowania zasady praworządności, której wyrazem były precyzyjne przepisy kępujące działalność policji.

W tym miejscu należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że w Wolnym Mieście Krakowie nie przewidziano kontroli o charakterze zewnętrznym w stosunku do działalności administracji, w szczególności w postaci sądownictwa administracyjnego<sup>47</sup>. Stanowiło to poważne niedociągnięcie w porównaniu z czasami Księstwa Warszawskiego, ale również z rozwiązaniami ustrojowymi utrzymanymi w Królestwie Polskim w latach 1815–1830<sup>48</sup>. Co prawda wiosną 1817 roku Senat Rządzący wystąpił z wnioskiem o powołanie sądownictwa administracyjnego, lecz kiedy Komisja Organizacyjna poleciła przed-

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> F.K. Fierich wykazał, że konstytucje zarówno z 1815 r., jak i z 1818 r., traktując o właściwości sądów, nie dają żadnych wyraźnych wskazówek dotyczących sądownictwa administracyjnego. Mianowicie postanowienia art. XV obu konstytucji stanowią, że sądy I i II instancji są właściwe w przedmiocie wszystkich procesów bez względu na ich charakter lub jakość występujących osób. Przez te „wszystkie procesy” konstytucje mogły rozumieć spory zarówno cywilne, jak i karne, a także administracyjne, tym bardziej że do 1815 r. w departamencie krakowskim Księstwa Warszawskiego działała rada interesów spornych, jako sąd I instancji w sądownictwie administracyjnym. Tego rodzaju wątpliwości interpretacyjnych nie dopuszczają już postanowienia konstytucji z 1833 r., która w art. XVIII stanowi, że „sądy I i II instancji wyrokać będą we wszystkich sprawach cywilnych, kryminalnych i handlowych – wyjąwszy sprawy administracyjne i przestępstwa należące według art. XIX do rozpoznania Sądu Najwyższego; F.K. Fierich, *Sąd trzeciej...*, s. 43; J.S. Langrod, *Sądownictwo administracyjne w Rzeczypospolitej Krakowskiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932, r. 14, nr 17, s. 566.

<sup>48</sup> W Księstwie Warszawskim zostały recypowane zasady organizacji francuskiego sądownictwa administracyjnego. Sądownictwo to było dwuinstancyjne i mniej lub bardziej ściśle – personalnie i organizacyjnie – powiązane z rządem i aktywną administracją. W każdym departamencie utworzono radę interesów spornych (radę prefekturalną), która sprawowała sądownictwo w I instancji. Rada Stanu, jako organ II instancji, rozpoznawała odwołania od decyzji rad prefekturalnych, a w pewnych kategoriach spraw występowała jako organ I instancji (kontraktów zawieranych przez ministrów na potrzeby kraju). Do właściwości sądów administracyjnych należały spory o ulgi w podatkach i innych ciężarach publicznych, z kontraktów dzierżaw dóbr narodowych, z tzw. umów entrepryzy (tj. przedsiębiorstwa), według których osoby bądź przedsiębiorstwa prywatne zobowiązywały się do wykonywania inwestycji i robót (np. budowlanych), rzeczy, świadczenia usług (np. przewozu), a stroną zamawiającą były uprawnione do tego władze administracyjne, i z umów tzw. liwerunku (tj. dostawy), zobowiązujących do dostaw, najczęściej hurtowych, różnorodnych produktów czy materiałów na potrzeby administracji, wojska czy przedsiębiorstw przemysłowych. Do sądów administracyjnych należały też sprawy z wszystkich umów zawieranych między władzami rządowymi a osobami prywatnymi. Dodatkowo właściwość sądownictwa administracyjnego rozciągała się na spory powstałe z powodów wyłączeń na cele publiczne i dotyczących publicznych dróg. W Królestwie Polskim ze względu na praktycznych (dużej liczby zaległych, nierozpoznanych spraw z poprzedniego okresu) utrzymano dotychczasową strukturę i właściwość sądownictwa administracyjnego. Początkowo I instancję stanowiły rady prefekturalne, które od 1817 r. zastąpiono komisjami wojewódzkimi. W latach 1837–1867 funkcję tę pełniły rządy gubernialne. Co do II instancji, występowała w Królestwie większa różnorodność. Stanowiły ją kolejno: Delegacja Administracyjna, Rada Stanu, Ogólne Zebranie Warszawskich Departamentów Rządzącego Senatu i Rada Stanu w Składzie Sądzącym. Właściwość sądownictwa administracyjnego w Królestwie Polskim nie uległa zasadniczym zmianom w stosunku do okresu poprzedniego; zob. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji...*, s. 230–233; W. Witkowski, *Historia administracji* ..., s. 117–120, 156–159; H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 5, Warszawa 2001, s. 77–83.

stawić stosowny projekt, polecenia tego nie wykonał<sup>49</sup>. Choć na referenta sprawy zorganizowania sądownictwa administracyjnego wyznaczono samego Józefa Nikorowicza (prezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie), to i tak pomysł ten nie przybrał żadnych realnych kształtów, nawet w postaci projektu aktu prawnego i rzeczywiście nigdy nie został zrealizowany.

W 1829 roku Senat Rządzący przy sposobności republikacji dekretu Księstwa Warszawskiego z dnia 14 stycznia 1812 roku „o egzekwowaniu należności na dzierżawcach dóbr narodowych” zamieścił w obwieszczeniu z dnia 17 czerwca 1829 roku przepis końcowy, którym nakazywał rozstrzygnięcie sporów między skarbem Wolnego Miasta Krakowa a dzierżawcami dóbr narodowych Wydziałowi Spraw Wewnętrznych Senatu i Senatowi *in pleno*<sup>50</sup>.

W obwieszczeniu tym stwierdzono:

Gdy władze administracyjne, którym za epoki Rządu Warszawskiego z mocy powyższej republikowanego dekretu rozstrzygnięcie sporów wspomnianej natury poruczonem zostało, z zaprowadzeniem nowej formy rządu, w kraju tutejszym istnieć przestały, a stąd wynikła potrzeba zastąpienia ich innymi władzami administracyjnymi, któreby przedmioty powyższe załatwiały, przeto Senat oznajmuje, iż wydział spraw wewn. i policji w Senacie w miejsce rady prefekturalnej, a Senat Rządzący w drodze rekursu w miejsce Rady Stanu, są władzami, którym w myśl powyższego powołanego dekretu, wszelkie spory z kontraktów pomiędzy skarbem publicznym a dzierżawcami dóbr narodowych zawartych, wyniknąć mogące, rozstrzygnąć przynależny<sup>51</sup>.

Wobec tego rolę rady prefekturalnej, która orzekała w I instancji, miał zająć Wydział Spraw Wewnętrznych Senatu, a rolę Rady Stanu jako sądu II instancji – Senat *in pleno*. Takie rozwiązanie w pewnym sensie zaprzeczało idei zewnętrznej kontroli administracji, gdyż odwołania od decyzji miały być rozpatrywane przez organy administracji państwowej. Zdaniem Franciszka Xawerego Fiericha, w Rzeczypospolitej Krakowskiej nie było sądownictwa administracyjnego w ścisłym tego słowa znaczeniu, spory administracyjne rozstrzygały natomiast same władze administracyjne<sup>52</sup>. Jerzy Stefan Langrod zauważył z kolei, że ze stanowiska Senatu zajętego wobec komisji organizacyjnej z 1817 roku, jak również w 1829 roku przy okazji wyżej wymienionej republikacji dekretu, wynika jasno, iż intencją władz Wolnego Miasta Krakowa była restytucja sądownictwa administracyjnego w podobnym ujęciu organizacyjnym, jak w ziemi krakowskiej w latach 1809–1815. „Tem tłumaczyć należy słowa »władze administracyjne« dwukrotnie użyte w uchwale senatu z 17 czerwca 1829 r.”<sup>53</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że w Wolnym Mieście Krakowie obowiązywały normy prawne, które wyraźnie wskazywały, iż organy administracji państwowej powinny działać na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Kształtowało się prawo administracyjne, które zapewniało pewną ochronę przed nad-

<sup>49</sup> W. Tokarz, *Pomniki prawa Rzeczypospolitej Krakowskiej*, t. I, Kraków 1932, s. 248.

<sup>50</sup> F.K. Fierich, *Sąd trzeciej...*, s. 44–45; S. Wachholz, *Rzeczypospolita Krakowska...*, s. 299; *Dziennik Praw z 1829 r.*

<sup>51</sup> Cyt. za F.K. Fierich, *Sąd trzeciej...*, s. 45; J.S. Langrod, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 368.

<sup>52</sup> F.K. Fierich, *Sąd trzeciej...*, s. 45, 46.

<sup>53</sup> J.S. Langrod, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 369.

użyciami zarówno ze strony władzy<sup>54</sup>, jak i innych obywateli. Zasada praworządności w odniesieniu do urzędników znajdowała zaś odzwierciedlenie w odpowiedzialności prawnej, którą mieli ponosić za naruszenie swojego podstawowego obowiązku, tj. przestrzegania prawa. Choć w Wolnym Mieście określono katalog przestępstw urzędniczych i kar, to zdarzały się jednak przypadki wymierzania kar dodatkowych nieprzewidzianych w kodeksie karnym. Świadczyły to o pewnej słabości wymiaru sprawiedliwości, który niekiedy ulegał naciskom politycznym.

Brak sądownictwa administracyjnego powodował z kolei, że urzędnicy rozstrzygający spory administracyjne nie byli bezstronni, a niekiedy nawet bywali *iudices in causa sua*. Choć system sądownictwa administracyjnego wprowadzony w Księstwie Warszawskim, a następnie utrzymany w Królestwie Polskim, nie gwarantował też niezawisłości sędziowskiej i w pełni obiektywnego rozpatrywania spraw, to dzięki swojej fachowości mógł jednak wpływać na treść „prostych” decyzji administracyjnych, a przez to orzekać o wadliwości aktów administracyjnych. Niestety nawet takich rozwiązań nie wprowadzono w Wolnym Mieście Krakowie.

Zasadniczo jednak realny i w dużym stopniu pozaprawny wpływ przedstawicielei mocarstw opiekuńczych na działalność władz Wolnego Miasta Krakowa<sup>55</sup>, a także oportunizm lokalnych środowisk politycznych<sup>56</sup> powodował, że trudno jest je uznać za państwo praworządne. Mimo wszystko – odwołując się do modelowych założeń koncepcji *Gesetzesstaat* i *Rechtsstaat* – stwierdzić można, że ustrój i prawo administracyjne Rzeczypospolitej Krakowskiej stanowiły pewien krok naprzód w kierunku państwa prawa, które na tym terytorium ugruntowało się dopiero w latach 70. XIX wieku.

<sup>54</sup> W niektórych przypadkach rozwiązania te się nie sprawdzały. Na przykład dnia 10 lutego 1822 r. Senat Rządzący na posiedzeniu nadzwyczajnym, uzurpując sobie kompetencje sądowe, skazał Jana Wazzana (czeladnika cukierniczego pochodzącego ze Szwajcarii) na 15 plag, które wymierzono mu 11 lutego publicznie w czasie zmiany warty na Rynku i ponadto polecono odstawić go „szubpasem” do granicy jako cudzoziemca. Powodem ukarania była jego utarczka słowna zakończona rękoczynami z generałem Pawłem Grabowskim, krewnym S. Wodzickiego, prezesa Senatu Rządzącego. Ze względu na protest przeciwko bezprawnemu ukaraniu i petycję w obronie J. Wazzana ostatecznie pozwolono mu opuścić Wolne Miasto w sposób zwyczajny, z paszportem (szerzej na ten temat: S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 203–207). Innym przykładem potwierdzającym tę tezę są bezprawne działania dyrektora policji F. Gutha. Jego oskarżenie o nadużycie urzędu (wymuszanie przyznania się do winy za pomocą tortur, chłosty lub obietnic) zaskarżone do sądu trzeciej instancji nie przyniosło żadnego rezultatu, gdyż F. Guth nie stawiał się do sądu i odmówił odpowiedzi na stawiane zarzuty, tłumacząc to tym, że nominowany przez dwory nie podlega jurysdykcji władz miejscowych. W lipcu 1839 r. Guth został odwołany przez dwór austriacki, który ukarał go za nie tyle za nadużywanie władzy, ile za niezręczność w czynieniu tego publicznie, a nie potajemnie. Dnia 4 lipca w miejsce odwołanego F. Gutha, Senat na polecenie Konferencji nominował Dyrektorem Policji P. Wolfartha, również urzędnika austriackiego i komisarza policji dawniej w Podgórzu (szerzej na ten temat – L. Królikowski, *Memoriał historyczny i polityczny o stanie obecnym Wolnego Miasta Krakowa i jego okręgu na poparciu adresu obywateli krakowskich podanego rządowi francuskiemu i angielskiemu w październiku 1839 r. z dołączeniem zbioru dokumentów przez Ludwika Królikowskiego*, Paryż 1840, s. 133–142).

<sup>55</sup> Zob. W.M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, s. 44, 45, 49, 58, 81, 87; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 39, 65, 66, 133–145; J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa Kraków w latach 1796–1918*, t. 3, Kraków 1979, s. 44, 65, 66, 68–70, 82–87, 92.

<sup>56</sup> Zob.: W.M. Bartel, *Ustrój i prawo...*, s. 51, 58, 62, 109; S. Wachholz, *Rzeczpospolita Krakowska...*, s. 75, 133–145, 171–173, 182–185, 193–195, 207–212, 222–228, 334–339; J. Bieniarzówna, J.M. Małecki, *Dzieje Krakowa...*, s. 70–73.