

Wystąpienie wstępne profesora Henryka Samsonowicza podczas debaty „Czy i jaki dzień dla służby cywilnej w Polsce?”

Warszawa, 20 lutego 2013 r.

Szanowny Panie Ministrze, Szanowni Państwo!

Przygotowując swoje wprowadzenie do dzisiejszej dyskusji byłem w pewnym kłopotcie. Bowiem w odniesieniu do I Rzeczypospolitej powstaje problem, czy istniała wówczas służba cywilna. Jeśli jednak przyjąć, że istniała, to możemy spojrzeć na to w nieco szerszym aspekcie. To znaczy w aspekcie ogólnej cywilizacji europejskiej.

Czym była cywilizacja europejska, która wyrosła z połączenia wartości, wniesionych przez epokę starożytną, a więc prawa rzymskiego, chrześcijaństwa, kultury i nauki greckiej, z wielowiekowymi tradycjami i doświadczeniem plemion, które stworzyły średniowieczną i nowożytną Europę? Tę, która pierwotnie nazywana była „Europą barbarzyńską”, ale tworzącą ten model Europy wielu narodów, który w gruncie rzeczy z różnymi uzupełnieniami, ważny jest do dnia dzisiejszego.

W Polsce przynajmniej od XII wieku istniała grupa o swoistym statusie prawnym, która uzyskiwała kolejne przywileje w zamian - teoretycznie - za służbę na rzecz państwa. Przede wszystkim za służbę wojskową, także - w części - i za pełnione obowiązki sądownicze. Czy to był ślad odległych, jeszcze z czasów plemiennych, zgromadzeń terytorialnych, ziemskich, trudno w tej chwili na to odpowiedzieć. Ale tradycje tego obyczaju są widoczne w bardzo wczesnym okresie, kiedy to właśnie te zgromadzenia mogły współdecydować o najważniejszych sprawach ustrojowych ówczesnego państwa, między innymi mając wpływ na obsadzanie tronu przez kolejnych władców.

Z czasem powstał problem określania przynależności tych uprawnionych do udziału w grupie uprzywilejowanej, a więc mówiąc już pewnym skrótem do stanu szlacheckiego, do udziału w sądach i w sejmikach ziemskich, w wyłanianiu posłów na Sejm. Przy czym od razu trzeba powiedzieć, że te procesy nie były jednolite w skali całej Polski. Najwcześniej miało to miejsce w Małopolsce, w XIII-XIV wieku. Najpóźniej na Mazowszu, tak naprawdę dopiero w wieku XVI. Powstały wtedy i ukonstytuowały się organy, które pełniły zasadniczą rolę w

służbie, możemy ją nazwać cywilną, możemy społeczną, w służbie w administracji państwowej, a mianowicie stale działające sejmiki, a ponadto urzędy ziemskie. Te ostatnie coraz bardziej rozbudowane, o skomplikowanej i zróżnicowanej terytorialnie hierarchii. Na jej czele stali wojewodowie, nieco niżej - ale też wchodząc w skład Senatu - kasztelanowie, jeszcze niżej, ale też na wysokim szczeblu – podkomorzowie. Na niższych szczeblach istniało jeszcze wiele innych urzędów – cześników, piwnicznych, wojskich i wielu innych. Między innymi chorążych, którzy szczególnie na ziemiach należących do Wielkiego Księstwa Litewskiego mieli znaczenie szczególne. Już w XV wieku pojawił się problem powoływania z grona tych urzędników zespołów, które by miały na celu na przykład określanie granic poszczególnych dóbr. Powoływano więc komisarzy, którzy rekrutując się przede wszystkim z bogatszej szlachty, byli wybierani na sejmikach, podobnie jak tak zwani deputaci, powoływani do takich właśnie działań. Dopiero w XVIII wieku, konkretnie w 1717 roku powstał stały skład tak zwanego trybunału skarbowego, który działał jako organ pomocniczy przy sprawach dotyczących przede wszystkim własności. Ale już wcześniej pojawiały się najrozmaitsze regulacje prawne, które, muszę powiedzieć, mogą mieć zastosowanie nawet jeszcze w dniu dzisiejszym. Tak na przykład w XVII wieku pojawił się zapis, że wszystkie te organizacje deputackie, „mają żadnego faworu nie wyświadczać ani rady dawać tak krewnym, jako i obcym”. Co chyba nie było do końca przestrzegane, ale ten zapis dobrze świadczy o ówczesnej praworządności. Czy rzeczywiście te instytucje były dobrze zorganizowane w sposób trwały, posiadały ustaloną hierarchię swoich członków, trudno tutaj powiedzieć, jako że dopiero „Komisja Dobrego Porządku” („Boni Ordinis”) ustaliła w XVIII wieku bardziej szczegółowe formy i ramy tej działalności.

Być może, jak chcą historycy ustroju, wszystkie te formy działań wywodziły się od samorządów terytorialnych, może wspólnot plemiennych, które od początku istnienia naszego państwa, może nawet od czasów istnienia odgrywały rolę istotną. Ich znaczenie wzrosło wraz z rozwojem miast i prawa miejskiego.

Przed wszystkim w miastach lokowanych na prawie niemieckim, które od trzynastego wieku posiadały swoje cywilne instytucje z wyboru, niekiedy z mianowania. Rady miejskie, które decydowały o bardzo różnych sprawach, niekiedy - tak jak w przypadku tak zwanych miast „pierwszego porządku” („primi ordinis”), tych najważniejszych - o umowach międzynarodowych, o zatwierdzeniu statutów i układów pokojowych, brały udział w wyborach króla, decydowały o pilnowaniu porządku na terenie miasta. Ale w każdym razie

te rady miejskie na ogół były wybierane i działały jako organy samorządowe, mimo że często były mianowane przez monarchę, przez biskupa, przez właściciela gruntu. Obok nich w licznych miastach działały tak zwane ławy miejskie. Przedstawicielem, głównym urzędnikiem rad miejskich był burmistrz, przewodniczącym ław miejskich, pierwotnie powoływanych przez właściciela gruntu, przez właściciela miasta, był sołtys.

Czy istniały inne urzędy? Już od początku czternastego wieku, pojawili się urzędnicy królewscy - starostowie. Przy czym dosyć szybko ci starostowie przestali pełnić urzędy związane z wykonywaniem zadań państwowych, a zaczęli stanowić grupę społeczną, która była w zamian za świadczenia na rzecz władcy uposażana dobrami ziemskimi. Urząd starosty dawał podstawy bezpiecznego bytu, zaś urzędnikiem działającym w jego imieniu był podstarość, ale to stanowisko polegało na zarządzaniu dobrami ziemskimi, większego znaczenia w działalności państwa nie miało.

Z czasem zaczęły się państwowe urzędy mnożyć, zapewne między innymi dlatego, że rozwijało się pismo, wzrastała wiedza prawnicza. Powoływany więc był kanclerz, sekretarz sądowy, radca, asesor, którzy byli wybierani na sejmikach. Pojawili się też z czasem przedstawiciele sądów najrozmaitszego szczebla. Sędzia grodzki, prokurator, wielkorządca - z tym, że ci, którzy pełnili te funkcje, stanowili grupę zawodową, która nie miała prawa łączyć ich z jakimikolwiek innymi funkcjami państwowymi. Nie zawsze było to przestrzegane, ale tak zwane „incompatibilia”, czyli zakaz łączenia niektórych funkcji, był często formułowany. Dla tej właśnie grupy, poczynając od sędziego grodzkiego, poprzez burgrabiego, wielkorządcę, były ustalane wynagrodzenia, pierwsze pensje państwowe.

Szczególą rolę - jako pierwszy chyba urzędnik państwowy powoływany bądź przez króla, bądź przez wojewodę - pełnił woźny sądowy. Taki właśnie, jak Protazy występujący w „Panu Tadeuszu”, który nosił odpowiednią laskę, symbol urzędu, miał pieczęć, musiał się odpowiednio ubierać, strzyc i golić. Pełnić miał funkcję urzędnika pilnującego realizacji wyroków sądowych. Miał swojego zastępcę, który donosił mu o rozmaitych nieprawościach, jakie się działy - z tym, że był to też urzędnik opłacany przez władze państwowe, bądź króla, bądź, najczęściej, przez wojewodę.

Oczywiście były jeszcze niższe urzędy. Przede wszystkim od bardzo wczesnego okresu, przynajmniej od dwunastego wieku, istniała - można tak powiedzieć - opłacana służba policyjna. Były także takie zawody jak kat, oprawca, który realizował wyroki sądowe, tortury, chłosty, pręgierze. Był taki ketman, czyli ten, który na terenie miasta - przede

wszystkim miast - decydował o działaniach służby sądowej. Byli też pachołkowie miejscy, czasami zatrudniani przez woźnego.

Służba państwowa aż do schyłku pierwszej Rzeczypospolitej pełniona była jednak przede wszystkim przez tych mieszkańców, którzy należeli do „narodu politycznego”, do szlachty. Tak naprawdę dopiero rozbiory przyniosły służbę w administracji państwowej, która może być widziana jako „służba cywilna”.