

MICHAŁ GAŁĘDEK
DR HAB., PROF. UG, UNIWERSYTET GDAŃSKI
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

„Urządzenie gmin i wójtów” w konstytucyjnym Królestwie Polskim.

Część II: Finalizacja – okoliczności przyjęcia postanowienia z 30 maja 1818 r.¹

1. Wprowadzenie; 2. Projekt majowy; 3. Projekt Rembelińskiego; 4. Przyjęte rozwiązania; 5. Podsumowanie.

1

Jak zilustrowano w części pierwszej², inauguracja prac nad przebudową ustroju administracyjnego na wsi dla Królestwa Polskiego w związku z Cesarstwem Rosyjskim nastąpiła w 1814 r. wraz z podjęciem się tego zadania przez ustanowiony przez Aleksandra I Komitet Cywilny Reformy. Został on zobligowany do opracowania projektu nowej organizacji zarządu lokalnego, zastępującej urządzenie funkcjonujące w Księstwie Warszawskim. Prace Komitetu zakończyły się fiaskiem. Wprawdzie stosowny projekt został przygotowany na początku 1815 r., ale w niewielkim tylko stopniu odcisnął swe piętno na dalszych pracach, które – w związku z odsunięciem od władzy ks. Adama Jerzego Czartoryskiego, dotychczasowego *spiritus movens* reformy ustrojowej – zaczęły po nadaniu konstytucji z 27 listopada 1815 r. toczyć się w zasadzie od nowa. Od tego momentu za wykonanie zadania odpowiadała Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji (dalej: KRWiP). Jednakże i jej pierwsza próba zaprowadzenia nowego porządku administracyjnego na wsi nie udała się. Projekt przedstawiony na forum Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu 28 lutego 1817 r. spotkał się z krytyką i *de facto* upadł.

¹ Tekst przygotowany w ramach projektu „Uregulowania prawne relacji pomiędzy dziedzicami a chłopami na centralnych ziemiach polskich w okresie od zniesienia poddaństwa do uwłaszczenia”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2018/31/B/HS5/00315).

² M. Gałędek, „Urządzenie gmin i wójtów” w konstytucyjnym Królestwie Polskim. Część I: Przygotowania i fiasko pierwszego projektu z 1817 r., „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2021, t. XXIV, s. 207–226.

Rada na tymże posiedzeniu wyznaczyła deputację, która formalnie miała jedynie „przerobić” projekt lutowy. Faktycznie przystąpiła jednak do opracowania nowego. W jej skład weszli: minister spraw wewnętrznych Tadeusz Mostowski oraz dwóch innych członków KRSWiP – radcowie stanu Józef Netrebski i Stanisław Staszic, jak również referendarze stanu Tomasz Grabowski oraz Adam Prażmowski, który był referentem projektu przedstawionego 28 lutego. Nadal więc wśród osób odpowiedzialnych za projekt dominowali przedstawiciele resortu spraw wewnętrznych.

W ten sposób zainicjowana została kolejna faza prac. Podobnie jak w przypadku prób podejmowanych wcześniej, debata prowadzona nad kolejnymi projektami, jak i sama treść tychże projektów nie doczekały się do tej pory omówienia w literaturze przedmiotu. Dotyczy to zarówno publikacji poświęconych zagadnieniom organizacji administracji na wsi w XIX w., jak i prac poświęconych aktorom opisywanych zdarzeń, jak chociażby omawiających poglądy i dokonania Rajmunda Rembielińskiego, który dość niespodziewanie stał się w pewnym momencie jedną z centralnych postaci w pracach nad organizacją administracji lokalnej.

2

Nowy projekt datowany był na 27 maja 1817 r. Trafił on pod obrady Ogólnego Zgromadzenia 6 czerwca. Uzasadniając podjęcie pracy nad nim, deputacja sporządziła sprawozdanie, w którym zrecenzowała projekt lutowy. Stanęła na stanowisku, że „niedostatek egzekucji rozkazów rządowych [przez wójtów] był jedynym powodem” do jego wniesienia. Ów niedostatek egzekucji nie był zdaniem deputacji „skutkiem niedostatku przepisów ani skutkiem rozdrobnienia gmin, lecz skutkiem niedostatecznego czuwania i niedozorów urzędników nad wójtami przełożonych”. Jednakże pomysł, który przedstawiono w projekcie lutowym, aby stworzyć ponad wójtami instytucję nadwójta prezydującego w urzędzie gminnym, został uznany za wadliwy. W złożonym raporcie zauważano, że „przez przydanie jednego szczebla władzy wykonawczej, jakim by byli nadwójci egzekucja stałaby się rozwleklejszą”. Podkreślono również, że mając wzgląd na „dogodność mieszkańców”, „spokojność właścicieli wiejskich” oraz na „duch konstytucji” „wypada zawsze, ażeby egzekucja praw i rozkazów rządowych w każdej włości przy wójcie pozostała”³. Była to swoista samokrytyka złożona przez członków KRSWiP. Odczytywano intencje projektu lutowego w ten sposób, iż zmierzał on do przesunięcia punktu ciężkości w wykonywaniu obowiązków publicznoprawnych z rąk wójtów,

³ Archiwum Główne Akt Dawnych [dalej: AGAD], I Rada Stanu Królestwa Polskiego [dalej: I RS KP], sygn. 262, k. 93.

a więc z rąk *de facto* prywatnych, w stronę urzędów gminnych i nadwójcich-prezydujących, których utożsamiano z faktyczną władzą administracyjną⁴. W rzeczywistości – jak się wydaje – był to tylko wybieg taktyczny. Nadwójci-prezydujący urzędów gminnych byli przedstawiani w projekcie lutowym nie jako wykonawcy zastępujący wójtów, a ich dozorczy. To przypuszczalnie obawa przed tym, że zechcą oni wcielić się w rolę faktycznych wykonawców, ingerując w stosunki panujące na wsi, spowodowała odrzucenie projektu lutowego. Aby ją zneutralizować, posłużono się właśnie powyższą argumentacją. Takie samo zdanie wyraził następnie jeszcze radca stanu z Komisji Przychodów i Skarbu Kazimierz Wichliński, który został wybrany na referenta projektu deputacji. Zauważał on, że tylko „tam gdzie egzekucja przychodzi już do skutku”, a więc w gminach jednowioskowych zarządzanych przez wójtów, „musi być przez miejscowy urząd dopełniona”. Tym samym pomysł „połączenia w wielkie gminy wsiów robiłby tylko spo[wo]lnienia, lecz nie przyspieszenia w wykonaniu”, ponieważ „nowa magistratura nad wójtem utworzyłaby bezpośrednią władzę, tam gdzie rzecz stoi już na samej egzekucji”⁵.

Tak więc główną przyczyną, dla której Rada Stanu sceptycznie podeszła do pomysłu tworzenia urzędów gminnych, było odczytywanie projektu jako zakamufłowanej propozycji, aby ciężar odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków publicznoprawnych przenieść ze szczebla gmin jednowioskowych i wójtów na gminy zbiorowe i urzędy gminne. W istocie jednak deputacja, opracowując nowy projekt, kierowała się tą samą myślą przewodnią, która legła u podstaw poprzedniego projektu. Podkreślano, iż w obecnym stanie rzeczy to „zbytńia obwodów rozległość, rozmaitość przedmiotów do atrybucji komisarzy delegowanych przywiązanych pozbawia ich sposobności czuwania i ścisłego dozoru nad urzędami gminnymi”⁶. Z tego względu – mimo że postanowiono w całości wycofać się z wcześniejszego rozwiązania, aby tworzyć urzędy gminne – to niejako w ich miejsce zaproponowano podział obwodów na powiaty, a więc powrót do rozwiązania funkcjonującego w Księstwie Warszawskim. Cel, który przyświecał deputacji zdominowanej przez członków KRSWiP, był bowiem ten sam, jak w przypadku tworzenia urzędów gminnych. Chodziło o zniwelowanie dystansu, jaki dzielił komisarzy obwodowych od wójtów, aby zapewnić lepszą egzekucję obowiązków realizowanych w gminach oraz roztoczyć efektywniejszą kontrolę nad poczynaniami wójtów⁷.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*, k. 120–121.

⁶ *Ibidem*, k. 93.

⁷ Intencje projektodawców wyrażało wprowadzenie, w którym czytamy m.in., że proponując reformę, deputacja wzięła pod uwagę „[...] iż dzielność administracji zawisła od ścisłego wykonywania praw i przepisów rządowych, iż wykonanie ich polega na urzędnikach gminnych ostatnie ogniwo administracji krajowej składających, iż dozór i dopilnowanie wykonania onych

Poszukując uzasadnienia dla nowej propozycji, na wstępie należało się wytłumaczyć, dlaczego deputacja zdecydowała się *de facto* odwrócić reformę przeprowadzoną zaledwie w ubiegłym roku. Obwody zostały bowiem wprowadzone w miejsce dawnych powiatów postanowieniem namiestnika z 16 stycznia 1816 r. Zdaniem członków deputacji powodem, dla którego podjęto wtedy decyzję, aby łączyć ze sobą powiaty, tworząc z nich obwody, była „oszczędność grosza publicznego i względna szczupłość dochodów skarbowych”. Zwracali jednak uwagę, że podczas ówczesnych dyskusji w Radzie Stanu na posiedzeniach 10 i 26 stycznia 1816 r. wskazywano, że

potrzeba wczesnego rozwinięcia Konstytucji wymaga wprawdzie pośpiechu w urządzeniu władz administracyjnych i stosownym kraju podziale, lecz że w proponowanym podziale i organizacji władz użyteczność lub szkodliwość dopiero przez następne doświadczenie wykazać się może, dlatego Rada Stanu, przyjmując proponowane projekty, uważała je tylko za tymczasowe i przemijające i uznała wówczas potrzebę, aby te po najwyższym zatwierdzeniu nie były ogłaszane w formie statutów organicznych⁸.

Zdaniem deputacji już po tak krótkim czasie „dotychczasowe doświadczenie” okazało w podziale kraju na obwody i w organizacji komisarzy delegowanych „tę niedogodność, że są pozbawieni sposobności i możności punktualnego wykonywania rozkazów rządowych i ścisłego pilnowania ich egzekucji”. Z tego płynął wniosek, iż ustanowienie nie w obwodzie, a w każdym powiecie komisarza delegowanego skuteczniej i lepiej „odpowie i zamiarom rządu i stosunkom oraz potrzebie mieszkańców”⁹.

Tak jak koncept, aby nie ustanawiać nadwójtów i urzędów gminnych i zamiast tego zwiększyć liczbę komisarzy delegowanych, wprowadzając ich do każdego powiatu, stanowił pewną modyfikację pierwotnych planów, tak sposób organizacji urzędów wójtowskich w nowym projekcie nie odbiegał od rozwiązań zaproponowanych poprzednio. Powielano pomysły, aby urzędy wójtowskie istniały w każdej wsi, złożonej z przynajmniej dziesięciu domów mieszkalnych. Tym samym

należy do urzędów nad władzami gminnymi przełożonych, iż zbyteczna obwodów rozległość i różnaitość przedmiotów odbierają komisarzom delegowanym sposobność i możność dopilnowania, aby prawa i urządzenia ściśle i w przyzwoitym czasie wykonywane były, iż niedostatek egzekucji jest powodem mieszkańcom do wyłamywania się od prawnych obowiązków, a służy częstokroć za wymówkę mniej czynnym urzędnikom”. *Ibidem*, k. 99.

⁸ *Ibidem*, k. 93–94.

⁹ Mając świadomość, iż projekt może napotkać sprzeciw ze względów oszczędnościowych, deputacja zapewniała, że nie będzie on „pomnażać wydatku skarbu publicznego” dzięki niższym kosztom podróży po powiatach niż po obwodach oraz propozycji, aby komisarz mógł mieszkać na własny koszt „gdzie mu się podoba, byleby w granicach swego powiatu”. *Ibidem*, k. 94–95.

tworzyłyby ona gminę jednowioskową. Mniejsze osady miały być oddane pod zarząd „najbliższego” wójta. Ponadto odrębnego wójta można było powołać tylko dla „części szlacheckich we wsiach i części do publicznych instytutów należących”, o ile również byłyby one złożone z dziesięciu „dymów”. Dopuszczano również możliwość skomasowania kilku bądź nawet kilkunastu wsi w gminę zbiorową i oddania pod władzę tego samego wójta, jeśli tworzyły one jedno dominium bądź właściciele wsi wyrazili zgodę na taki zabieg. Wójt uzyskiwał status urzędnika publicznego. Urząd ten z mocy prawa sprawować miał właściciel wsi lub jego reprezentant działający w charakterze bądź to zastępcy wójta-dziedzica, bądź samodzielnego wójta. Ustanowienie w swe miejsce innego wójta opłacanego przez właściciela wsi miało skutkować zwolnieniem dziedzica z odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków wójta. Jak tłumaczono, intencją deputacji było wzbudzenie wśród ziemian „potrzeby utrzymywania czynnych urzędników gminnych na wzór mandatariuszów w krajach austriackich ustanowionych”. Wprost przyznawano, że celem deputacji było „zachowanie i zabezpieczenie zwierzchności dominialnej na wzór innych sąsiedzkich krajów” (nie tylko Austrii, ale przede wszystkim Prus, o czym niżej), jak również zastosowanie się do obowiązujących przepisów dekretu z 23 lutego 1809 r. o tymczasowej organizacji gmin. A zatem nie zamierzano wprowadzać na tym szczeblu żadnych większych zmian. Chodziło o utrzymanie postfeudalnego porządku. Projektodawcy zamierzali stworzyć ziemiaństwu warunki do dalszego faktycznego sprawowania władzy nad chłopem, ale za cenę „roziągnięcia odpowiedzialności na dziedziców za niewykonanie rozkazów rządowych”¹⁰.

Mimo podejmowanych prób uzasadnienia powrotu do rozwiązań przyjętych w Księstwie Warszawskim, pomysł „pomnożenia komisarzy obwodowych” także spotkał z krytyką. Referent Wichliński, prezentując projekt na posiedzeniu 9 czerwca, stanął na stanowisku, iż za wcześniej jest jeszcze na przeprowadzenie tak istotnej reformy, jak rezygnacja z obwodów i restytucja administracji na szczeblu powiatów¹¹. Nie przekonywały go zatem argumenty przedstawione przez deputację. Wskazywał, że „trzy ćwierci roku ledwo upłynęły od zaprowadzenia skoncentrowanej tej administracji [obwodowej], gdy nowo podany jest projekt wrócenia się do tego, co przed rokiem było niedogodnym”¹². Apelowal o uprzednie dokładniejsze zgłębienie przyczyn problemów, jakie napotykało egzekwowanie obowiązków publicznych przez lokalne władze administracyjne. Przekonywał: „któż [...] z pewnością twierdzić może, że połączenie powiatów jest szczególną przyczyną zwłoki w egzekucji, gdy tymczasem widzieć się daje widocznie, że

¹⁰ *Ibidem*, k. 97–98, 107–109.

¹¹ *Ibidem*, k. 114.

¹² *Ibidem*. Por. AGAD, I RS KP, sygn. 427, k. 123.

czynność urzędników w niektórych województwach, tak w egzekucji urzędzeń, jako i w egzekucji podatków odpowiadała potrzebom rządu”¹³. Odczytywał intencje deputacji jako chęć powrotu nie tyle do wzorowanych na Francji rozwiązań administracyjnych zaprowadzonych w Księstwie Warszawskim, ile do dziedzictwa pruskiego. Przypominał, że organizacja powiatów i administracji powiatowej stanowiła dzieło rządu berlińskiego ustanowione „przy zajęciu kraju [w] 1794 r.”, podczas gdy „układający projekt połączenia powiatów w obwody mieli na celu zaprowadzenie administracji wewnętrznej kraju na wzór rządu austriackiego i znanych każdemu rozleglejszych *kraisamtów*”¹⁴.

3

Namiestnik Józef Zajączek zaprosił na prezentację projektu deputacji prezesa Komisji Województwa Mazowieckiego Rajmunda Rembielińskiego. Uczestnictwo w obradach Rady Stanu osób spoza jej grona było sytuacją niecodzienną, choć oczywiście w tym przypadku udział przedstawiciela administracji lokalnej w charakterze eksperta był uzasadniony. Można się tylko zastanawiać, dlaczego w prace nie angażowano szerszego grona osób z tego środowiska. Rembieliński został poproszony o zabranie głosu w dyskusji. Korzystając z okazji, nie zawahał się wystąpić z krytyką projektu deputacji – popieranego przecież przez jego zwierzchników z KRSWiP. Prezes Komisji Mazowieckiej wytknął im jednak, iż „częste odmiany w składzie administracji krajowych nie mogą być [inne jak] tylko szkodliwe”¹⁵.

Zarówno ten, jak i inne głosy krytyczne doprowadziły do podjęcia przez namiestnika decyzji, aby powołać jeszcze jedną deputację „w celu ostatecznego roztrząśnienia *Projektu Organizacji Urzędów Gminnych i Wójtowskich*”. I w tym przypadku ustalono, że będzie ona obradować pod prezydencją ministra spraw wewnętrznych Tadeusza Mostowskiego, a spośród członków poprzedniej deputacji w jej gronie znalazł się również Stanisław Staszic oraz Tomasz Grabowski. Zabrakło natomiast Józefa Netrebskiego oraz Adama Prażmowskiego. W ich miejsce powołany został inny członek KRSWiP Antoni Sumiński, a także Jerzy Okołów i Wincenty Ilnicki – radcowie stanu z komisji rządowych: Przychodów i Skarbu oraz Sprawiedliwości, jak również Rajmund Rembieliński, właśnie jako ekspert „dla dawania potrzebnych objaśnień”¹⁶. Już po tygodniu – na posiedzeniu 13 czerwca – namiestnik zaczął się domagać „wygotowanego” raportu, a „nie

¹³ AGAD, I RS KP, sygn. 262, k. 114–115.

¹⁴ AGAD, I RS KP, sygn. 427, k. 127.

¹⁵ *Ibidem*, k. 124.

¹⁶ *Ibidem*, k. 126.

znalazłszy” go, „zalecił” deputacji „pośpiech w tej ważnej materii, od której zależy zapewnienie skutku rozkazom rządowym, a przeto wszelkie opóźnienie staje się szkodliwym”¹⁷.

W tym czasie deputacji „do roztrząśnienia projektu *Organizacji urzędów wójtowskich*” powierzono jeszcze „rozważenie także i drugiego projektu względem zaprowadzenia w kraju oddzielnego rodzaju posługaczy pachołkami zwanych” opracowanego przez jej członka Stanisława Staszica¹⁸. Wpłynęło to na przedłużający się czas wznowienia debaty nad projektem o urzędach wójtowskich¹⁹. Ów drugi projekt stał się najpierw przedmiotem obrad Rady Stanu 11 lipca. Po jego przyjęciu na tym posiedzeniu został skierowany do akceptacji monarchy (której notabene nigdy nie uzyskał). Dało to jednak przewodniczącemu deputacji ministrowi Mostowskiemu asumpt do złożenia wniosku na sesji 18 lipca, aby „wstrzymać się” z ponownym roztrząsaniem projektu o urzędach wójtowskich, ponieważ – jak argumentował – projekt o pachołkach pozostawał w związku z projektem organizującym administrację gminną i posiadał „w pewnym względzie jednakowe z nim dążenie zapewnienia ścisłej egzekucji rozkazów rządowych”²⁰. Apel o „zostawienie powolniejszej rozprawie i doświadczeniu obmyślenia środków, które by najprzeważnie zamierzonemu celowi odpowiedzieć zdołały” spowodował wstrzymanie dalszych prac na blisko rok.

Równolegle deputacja zobowiązana została do zajęcia się przygotowanym w tym samym czasie kontrprojektem Rembielińskiego przedstawionym Radzie Stanu w czerwcu. Akcji tej patronował Zajączek. W uwagach załączonych do projektu prezesa Komisji Wojewódzkiej Mazowieckiej podnosił on, że sprawę przeobrażenia zarządu państwowego na najniższym szczeblu należy potraktować priorytetowo, ponieważ „dzielność administracji zawisła od ścisłego wykonywania praw i przepisów rządowych”, a „wykonanie ich polega na urzędnikach gminnych ostatnie ogniwo administracji krajowej składających”²¹. Tymczasem – jak

¹⁷ *Ibidem*, k. 127.

¹⁸ *Projekt o pachołkach* zmierzał do utworzenia na nowych podstawach straży policyjnej w województwach. Był rozpatrywany po raz pierwszy na posiedzeniu Rady Stanu 7 czerwca 1817 r. Następnie wrócił pod obrady Ogólnego Zgromadzenia 11 lipca i został wówczas przyjęty. W efekcie został przesłany cesarzowi do zatwierdzenia, co jednak najprawdopodobniej nie nastąpiło, gdyż akt ten nie został ogłoszony w Dzienniku Praw. Jak można sądzić, było to równoznaczne z przyjęciem koncepcji, iż funkcje aparatu wykonawczego umożliwiającego administracji wykonywanie jej zadań będzie pełnił tylko żandarmeria. *Projekt urzędzenia straży wojewódzkich*, określane także mianem *Projektu ustanowienia żandarmerii* został bowiem przyjęty już rok wcześniej. Problem wymaga dalszych badań.

¹⁹ *Ibidem*, k. 149.

²⁰ *Ibidem*, k. 160.

²¹ AGAD, I RS KP, sygn. 262, k. 258.

konstatawał – z całej administracji lokalnej „najgłówniejszą i najtrudniejszą do powszechnego udogodnienia kategorią jest [właśnie] urządzenie gminnych urzędów, jako to burmistrzów i wójtów”²². W jego opinii „dobroć administracji krajowej opiera się na przepisaniu im dokładnie obowiązków i na gorliwości tychże w ich wypełnianiu”²³. Rembieleński był zdania, że „zatrudnienia tym urzędem, przez wysłanie już ustawy poleczone, tak są ważne [...] że nierozsądnym lub niemoralnym ludziom nie mogą być powierzone”. Z tego powodu uważał za zasadne skomasowanie gmin, ponieważ „dla braku ludzi sposobnych, gminy zbyt drobnymi być nie powinny”²⁴ i dodawał: „Jeżeli zaś takowemu zamiarowi dogodzić jest trudno, w takim razie nie zostawałoby [nic innego], jak tylko cały systemat rządu, a nawet konstytucję zmienić, gdyż skutki zamierzone nie od samych sił kraju, lecz i od działalnych sposobów zawisły”²⁵.

Rembieleński dostrzegał, że „w wyborze urządzenia i obsadzenia urzędów wójtowskich dwa zachodzą sposoby, albo przez działanie dominialne albo przez publiczną władzę”. Rozważając możliwość powrotnego przekazania władzy publicznej w ręce dziedziców i zniesienia administracji najniższego szczebla w gminach wiejskich, konstatawał, że na przeszkodzie powrotowi do dawnych stosunków stała nie tylko konstytucja, ale i zniesienie poddaństwa. Zdaniem Rembieleńskiego powierzenie władzy publicznej dziedzicom byłoby środkiem „tylko wtenczas pożytecznie użytym, gdyby dawne przywiązanie ludu do ziemi jeszcze istniało. Lecz gdy wolność zmieniania siedlisk [...] jest nieograniczoną, w takim przypadku lud tylko przez władzę publiczną może być rządzonym”²⁶.

Jednakże – w ocenie prezesa Komisji Mazowieckiej – stworzony w Księstwie Warszawskim system, kontynuowany w Królestwie Polskim, doprowadził do pogłębienia zależności dominialnej włościan. Rembieleński zauważał na podstawie dotychczasowych doświadczeń, że „przywiązanie [...] władzy wójtowskiej [do dziedziców] albo krępuje wolność podwładnego ludu i ciężary jego powiększa, albo z drugiej strony daje sposobność dogadzania interesowi prywatnemu” ziemian²⁷. Pierwszy polski eksperyment z rozciągnięciem władzy publicznej na szczebel gminny w Księstwie Warszawskim nie powiódł się. Hamowało to przeobrażenia stosunków na wsi. Według Rembieleńskiego rząd „nigdy [...] nie był pewnym zupełnego skutku swej woli i najlepszych urządzeń” wydawanych dla

²² AGAD, I RS KP, sygn. 427, k. 129.

²³ *Ibidem*, k. 125–126.

²⁴ *Ibidem*, k. 129.

²⁵ *Ibidem*, k. 129–130.

²⁶ *Ibidem*, k. 131.

²⁷ *Ibidem*.

włościan, skoro administracja wójtowska nie chciała bądź nie potrafiła ich właściwie wdrażać w życie. Realizacja obowiązków publicznoprawnych odbywała się w sposób arbitralny metodami charakterystycznymi dla stosunków poddańczych i bez kontroli ze strony państwa. Brakowało przepisów ustalających ściśle granice i sposoby działania administracji²⁸. Niemniej jednak ustalenie procedur stanowić mogło tylko pierwszy krok do rozwiązania problemu. Zwalczanie arbitralności i nadużyć wymagało bowiem także stworzenia efektywnych mechanizmów kontrolnych. Ich brak powodował występowanie szeregu nieprawidłowości. Prezes Komisji Mazowieckiej wskazywał, że w szczególności „obowiązki własne”, czyli przeznaczone do wykonania z pomocą służby folwarcznej, „w dostarczaniu fur i ludzi [...] właściciele lub posesorowie folwarków na samych wkładali włościan, bez najmniejszej za to odpowiedzialności albo też przez nieposłuszeństwo jednych ciężary [na] drugich aż do zupełnego zniszczenia były posuwane. [...] Wszystko to pochodziło z braku bezstronnego czuwania nad wykonaniem szczegółowym po gminach wysyłych od rządu rozkazów”²⁹. Miejskowe ziemiaństwo nie mogło dbać o prawidłową egzekucję powinności administracyjnych, ponieważ kolidowało to z ich interesem własnym. W efekcie starało się ciężar ich wykonywania przerzucić na chłopów.

Właściciele ziemscy nie zamierzali też osobiście parać się pracą biurokratyczną. Wykonywanie obowiązków biurowych nierzadko było poczytywane za dyshonor. Do tego celu wykorzystywano więc zastępców rekrutujących się z służby folwarcznej. Nie uszło to uwadze Rembieleńskiego, który uważał, że z tych praktyk rodzą się negatywne skutki. U źródeł wielu problemów leżała bowiem „nieustanna zmiana sług folwarcznych, a przez to samo zastępców wójtów”. W rezultacie – pytał retorycznie prezes Komisji Mazowieckiej – „któryż to z nich jest w stanie archiwum wójtowskie w porządku utrzymać i o wychodzących od wielu lat urzędzeniach wiadomości nabierać? Dlatego też wiele jest pisaniny [maskującej faktyczną niekompetencję], nikt zaś jej prawie nie czyta, a tym mniej jeszcze wedle ustaw rządowych postępuje”³⁰. Na podstawie swego kilkuletniego doświadczenia w administracji lokalnej uważał, iż: „stąd pochodzi, że nawet związki [?] gminnej ludności w ciągłym nieporządku znajdują się, a popis wojskowy [tj. spis poborowy] nigdy do regularności przywiezionym nie będzie”. Dalej zaś wyliczał, że z zaniedbań administracyjnych, którym koniecznie trzeba zaradzić, wynikają także m.in. bezkarne dezercje, nienależyte utrzymywanie dróg, upadek szkół elementarnych,

²⁸ *Ibidem*, k. 239–242. Próbuąc zaradzić tej sytuacji, Rembieleński umieścił w swym projekcie część poświęconą „egzekucji przymusowej”, czyli przymusowej.

²⁹ *Ibidem*, k. 131–132.

³⁰ *Ibidem*, k. 132.

brak „policji lekarskiej lub budowniczej”, niepewność wpływów podatkowych powiązana z licznymi nadużyciami popełnianymi przez poborców podatkowych, jak również niezapewnienie „wymiaru sprawiedliwości w drobnych sprzeczkach pod jednym panem mieszkających osób” oraz „opieki nad majątkiem sierot”³¹.

Rembieleński diagnozował, że podstawowa bolączka systemu leży w „dozorze i dopilnowaniu” wykonania praw, które „należy do urzędów nad władzami gminnymi przełożonych”. Jego zdaniem w zaprojektowanym dla Królestwa Polskiego systemie administracyjnym „zbytnia obwodów rozległość i różnorodność przedmiotów odbierają komisarzom [obwodowym] delegowanym sposobność i możność dopilnowania, aby prawa i urządzenia ściśle i w przyzwoitym czasie wykonywane były”³². Rembieleński dostrzegał więc ten sam problem, co twórcy wcześniejszych projektów, choć sam – jak pamiętamy – skrytykował ich dzieło. Wielkość obwodów wobec przekazania funkcji administracyjnych w ręce prywatne w małych gminach powodowała, iż obowiązki publicznoprawne były wykonywane w sposób nieprawidłowy, nieefektywny i narażający chłopów na nadużycia.

W swym projekcie zaproponował utworzenie gmin zbiorowych, tak aby bądź to „każde miasto z należącymi do niego przedmieściami i wsiami”, bądź to „jednego dziedzica wioski, jeżeli są ze sobą styczne” składały jedną gminę, przy czym dziedzic mógł samemu swe rozległe włości podzielić na gminy³³. Natomiast gmina jednowioskowa złożona z co najmniej 10 dymów mogłaby powstać tylko wtedy, gdy „jej właściciel lub uprzywilejowany posiadacz sam przez siebie obowiązki wójta gminnego, tak sądowicze, jak i administracyjne podług praw ustaw krajowych i poleceń zwierzchności wykonywać [będzie] i względem sumiennosci onych wykonywania przynależną złoży przysięgę, i gdy wszystkie urzędowe posługi i ciężary ponosić zadeklaruje”. Z kolei w sytuacji, w której nie udało się dobrowolnie zorganizować władzy gminnej, tj. gdy „właściciel lub posiadacz gminy całe sam obowiązku wójta sprawować i przysięgi urzędowej wykonać [by] nie chciał, a zastępcę stałego nie ugodził i nie przedstawił, albo żeby tegoż samego z kombinowanych w jeden okręg gminny włości właściciele zaniedbali”, inicjatywę miały przejmować władze wyższe. Rembieleński proponował, aby to komisarze obwodowi zostali upoważnieni do „ugodzenia” na koszt tychże właścicieli i przedstawienia odpowiedniego kandydata na zastępcę wójta do nominacji komisji wojewódzkiej³⁴. „Umowa” o zastępstwo wójta miała być zawierana na okres nie krótszy

³¹ *Ibidem*, k. 132–133.

³² *Ibidem*, k. 258.

³³ Rembieleński proponował także, aby gminy mogły tworzyć „pomniejsze dziedziczne miasta [prywatne] tysiąca ludności niedochodzące, wraz z wioskami tegoż dziedzica”, jeżeli wyrazi on taką wolę. *Ibidem*, k. 159–160.

³⁴ *Ibidem*, k. 158.

niż trzy lata. Następnie komisja wojewódzka weryfikowałaby jeszcze „zdatność” zastępcy i na tej podstawie zatwierdzała jego wybór. Zwalniałoby to dziedzica włości z odpowiedzialności za sprawowanie obowiązków wójtowskich. Natomiast zastępca miał podlegać odpowiedzialności „bezpośredniej z osoby” za „opuszczanie lub zaniedbywanie” obowiązków wójtowskich. Nie mógłby być jednak pozbawiony swej funkcji „bez udowodnienia zarzutów oddalenie go za sobą ściągających”³⁵.

Decyzja co do losów projektu Rembielińskiego zapadła 18 lipca. Wtedy to w imieniu ostatniej z deputacji (powołanej „w celu ostatecznego roztrząśnienia *Projektu Organizacji Urzędów Gminnych i Wójtowskich*”) głos zabrał jej przewodniczący Tadeusz Mostowski. Przyznał, iż projekt Rembielińskiego „ma wiele rzeczy dobrych, których by można użyć z pożytkiem, ale obok tego wiele w nim jest takich rozporządzeń, które albo wcale nie dadzą się zaaplikować, lub też są już objęte w rozmaitych pojedynczych postanowieniach, a stąd powtarzanie onych byłoby zbytecznym”³⁶. Było to w zasadzie równoznaczne z odrzuceniem projektu w takim kształcie. Do wniosku tego przychylił się namiestnik, „przyznając słuszność przedłożonym powodom”³⁷.

4

Dalsze prace uległy zawieszeniu z uwagi na fakt, że w drugiej połowie roku cała uwaga Rady Stanu została skierowana w stronę projektów, które miały być

³⁵ *Ibidem*, k. 162–163. Projekt Rembielińskiego zawierał też szereg szczegółowych propozycji, m.in. aby: (1) miejscem zamieszkania zastępcy wójta wyznaczonym przez komisarza obwodowego była co do zasady wieś parafialna; (2) każdemu wójtowi lub jego zastępcy był „przydanym” stały woźny gminny dla „roznoszenia rozkazów wójtowskich, dla egzekwowania mieszkańców, dla strzeżenia lub eskortowania przytrzymanych, dla przewożenia ekspedycji lub cyrkularzy rządowych”; (3) każdy obwód miał „uregulowaną” pocztę gminną „na wszystkie strony” dla zapewnienia „ciągłej komunikacji” z komisarzem obwodowym; (4) w miejscu zamieszkania wójta znajdowało się „przyzwoite policyjne więzienie”; (5) w każdej wsi liczącej przynajmniej dziesięć dymów właściciel wsi „przeznaczył” sołtysa mianowanego przez komisję wojewódzką „za sprawdzeniem zdatności” przez komisarza obwodowego, „przysięgłego, dobrej konduity, roztropnego i osiadłego dla wykonania wszędzie rozkazów wójtowskich, baczenia w miejscu na utrzymanie porządku, bezpieczeństwa i spokojności, dla dozorowania całości użytków i gruntów wspólnych, za co w nagrodę fатыgi włościanie teje wsi podymne, furaze i wszelkie z jego osiadłości lub osoby wynikające obowiązki w ogóle zastępować będą obowiązani”. *Ibidem*, k. 163–166.

³⁶ *Ibidem*, k. 160–161.

³⁷ Namiestnik „uważał jednak za potrzebne, ażeby deputacja złożyła na piśmie swoje uwagi i dokładny rozbiór wzmiankowanego dopiero projektu”, *ibidem*, k. 161. Nie dysponujemy materiałem źródłowym, który potwierdzałby, iż zarządzenie namiestnika zostało wykonane. Okoliczności sprawy wskazują, że nigdy to nie nastąpiło.

przedłożone na Sejmie w 1818 r. Nowa organizacja urzędów wójtowskich nie należała do tej kategorii. Dlatego też dopiero po ukończeniu deliberacji nad projektami skierowanymi na Sejm Rada Stanu mogła powrócić do tematu. Nieco wcześniej pojawił się kolejny – tym razem już ostatni – projekt organizacji urzędów wójtowskich. Został on sporządzony nie przez deputację Rady Stanu, a ponownie – podobnie jak pierwszy (w okresie konstytucyjnym) projekt z 27 lutego 1817 r. – przez KRSWiP. Po przesłaniu go namiestnikowi, Józef Zajączek wniósł go pod obrady Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu 14 marca 1818 r., co zaowocowało wyznaczeniem referenta 19 marca. Tym razem został nim referendarz stanu Michał Wyszkowski³⁸. Stosowny projekt „w przedmiocie uorganizowania wójtów po wsiach” był przygotowywany i procedowany równoległe z projektem „w przedmiocie uorganizowania urzędów municypalnych w miastach”³⁹. Z wniesieniem projektu pod obrady czekano do 18 maja po zakończeniu Sejmu 1818 r. Rada Stanu przystąpiła do jego roztrząsania tydzień później – 25 maja⁴⁰. W tym przypadku po stosunkowo krótkich dyskusjach projekt wreszcie przyjęto i już 30 maja namiestnik wydał postanowienie nadające moc obowiązującą *Urządzeniu gmin i wójtów*⁴¹.

Autorzy projektu oraz Wyszkowski (powołując się na wcześniejsze zdanie Rady Stanu w tej kwestii) zgodnie opowiedzieli się przeciwko koncepcji komasacji gmin wiejskich postulowanej rok wcześniej przez RembIELIŃSKIEGO. Ich zdaniem należało utrzymać *status quo*, aby nie „utrudzać [...] wzwyczajonego biegu czynności, do których wykonania i urzędnicy doświadczeniem już są wprawieni i mieszkańcy nawykli”. Dlatego też „nagle bez dowiedzionej potrzeby przeistoczenie urzędzeń w tym ostatnim ogniwie administracji krajowej” uznano za niecelowe⁴². Konstatacje te niewiele mówią o głębszych powodach podjęcia takiej decyzji, a w szczególności dlaczego ministerstwo spraw wewnętrznych zdawało się nie dostrzegać problemów, które wyliczał RembIELIŃSKI – związanych z powierzeniem administracji *de facto* w ręce prywatne.

Stanowisko deputacji i Wyszkowskiego odebrano jednoznacznie jako dążenie „do zachowania terażniejszego rzeczy stanu”. Nie przeszło też ono zupełnie bez echa. Utrzymaniu zasady piastowania urzędów wójtowskich przez miejscowych

³⁸ AGAD, I RS KP, sygn. 262, k. 297–299.

³⁹ O perturbacjach związanych z opracowaniem projektu postanowienia o urządzeniu miast zob. M. Gałędek, *Projekty samorządu miejskiego z 1815 r. a ustrój miast ostatecznie przyjęty w Królestwie Polskim w 1818 r.*, [w:] *Miasto i państwo na przestrzeni dziejów. Studium historyczno-prawne. Księga Jubileuszowa z okazji czterdziestopięciolecia pracy naukowej oraz 70. urodzin Profesora Tadeusza Maciejewskiego*, red. M. Gałędek, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 169–184.

⁴⁰ AGAD, I RS KP, sygn. 436, k. 704.

⁴¹ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. VI, s. 34–46.

⁴² AGAD, I RS KP, sygn. 436, k. 704–705; sygn. 262, k. 300.

dziedziców wyřeczających się zbyt często dorywczymi niewykwalifikowanymi zastępcami rekrutującymi się spośród prywatnej służby folwarcznej sprzeciwił się otwarciu minister skarbu Jan Węgliński. Wskazywał on, że do rządu napłynęły „liczne komisji wojewódzkich skargi na ten ostatni szczebel administracji krajowej, że jest rozdrobniony jak [również] ukwalifikowanymi urzędnikami [nie]obsadzony, a zatem do dopełnienia rozkazów i zamiarów rządu niezdolny”. Powołując się na głos Rembielińskiego i innych reprezentantów administracji lokalnej, domagał się „przedsięwzięcia zaradczych środków”. Uważał, że „można by znaleźć ludzi zdatnych do sprawowania urzędów wójtowskich, gdyby kilku właścicieli dóbr ziemiańskich złożyło przyzwoity fundusz na utrzymanie w swych dobrach rzeczzonego urzędnika administracyjnego, jak to praktykuje się w Galicji, gdzie kilka dominiów składa się na utrzymanie obranego przez siebie mandatariusza do wykonania urzędzeń administracyjnych”⁴³.

Węgliński wskazywał, że sami twórcy *Urządzenia gmin i wójtów* mieli świadomość, iż to rozwiązanie należy forsować, ale ostatecznie zdecydowali się pochopnie nie naruszać panujących stosunków. Zauważył bowiem, że projekt „dozwala, aby nawet wiele wsi mogło być ze sobą złączonych w jedną gminę i przez jednego wójta zarządzane”. Jego zdaniem był to jednak błąd, gdyż „podany projekt zmierza wprawdzie do [pożądanego] celu”, jakim jest komasacja gmin, „lecz chyba w tym, iż to tylko doradza, co nakazywać winien, bo doświadczenie nauczyło, iż podobne porady rządu nigdy nie skutkowały”⁴⁴. Inna rzecz, że intencja twórców mogła być zgoła odmienna i chodziło raczej o ułatwienie właścicielom większych majątków ziemskich zarządzania grupą wsi do nich należąca. Węgliński odczytywał ją jednak inaczej i na tej podstawie zalecał, aby podążać za propozycją Rembielińskiego i zarządzić, a nie zalecić komasację gmin wiejskich, aby tym sposobem zwiększyć szanse na powierzenie obowiązków administracyjnych dostatecznie „ukwalifikowanym” wójtom, pełniącym swój urząd za stosownym wynagrodzeniem i niekoniernie będącym właścicielami ziemskimi w gminie.

W odpowiedzi minister spraw wewnętrznych Tadeusz Mostowski – jako zarówno główny sygnatariusz krytykowanego projektu, jak i wcześniej członek deputacji krytycznie ustosunkowujący się do propozycji Rembielińskiego – nie wahał się zdeprecjonować zdania podporządkowanego sobie prezesa Komisji Mazowieckiej. Stwierdzał, iż nie należy przykładać nadmiernej wagi do skarg kierowanych przez komisje wojewódzkie na urzędy wójtowskie w gminach czy też urzędy municypalne w miastach. Podając różne przykłady, skupił się na problemie nadmiernych żądań i oczekiwań władz wojewódzkich względem władz najniższego szczebla,

⁴³ AGAD, I RS KP, sygn. 436, k. 718–719.

⁴⁴ *Ibidem*.

którym te ostatnie nie są w stanie sprostać. W tym upatrywał zarzewia konfliktu oraz negatywnych ocen względem sposobu organizacji administracji na najniższym szczeblu i dodawał jeszcze: „Najbardziej dystynguje się Komisja Województwa Mazowieckiego, która najprostszą rzecz przepisami swymi instrukcyjnymi tak zawikła i utrudnić potrafi, iż załatwienie jej staje się niemal niepodobnym”⁴⁵.

Zdanie Mostowskiego przeważało. Nikt spośród członków Rady Stanu nie podzielił wątpliwości Węgleńskiego i jego propozycja, aby wzorem projektu Rembielińskiego skomasować gminy wiejskie, nie została przyjęta. Zdecydowano się na utrzymanie zasady, aby każda wieś mogła mieć oddzielnego wójta, „byleby się najmniej z 10 dymów mieszkalnych składała”. Potencjalny niedostatek kwalifikacji właścicieli ziemskich i ich prywatnych zastępców nie stanowił zdaniem członków Rady problemu na tyle istotnego, aby czynić od niej odstępstwa.

Czy jednak jej przyjęcie oznaczało, iż członkowie Rady Stanu bezwarunkowo dążyli do tego, aby urząd wójtowski był związany z majątkiem ziemskim i należał do jej właściciela, skoro każda oddzielna wieś miała być gminą? Do takiej interpretacji skłaniała obowiązująca regulacja Organizacji władz administracyjnych z 3 lutego 1816 r. Zgodnie z jej treścią o kształcie gminy powinny w pierwszym rzędzie decydować właśnie stosunki właścicielskie – zgodnie z zasadą, iż „osady lub części takowych”, które nie tylko „stykały się o granicę”, ale nawet były zaledwie „niedaleko położone od główniejszych włości tegoż samego właściciela [...] mogą być z nimi w jedną gminę połączone”. Członkowie KRSWiP jako twórcy projektu szli w tym kierunku jeszcze dalej, nie mając wątpliwości, iż okręgi administracyjne należy tworzyć ściśle w oparciu o stosunki właścicielskie panujące na wsi. Wynikało to wprost z niekwestionowanej przez żadnego z członków Rady Stanu reguły, iż urząd wójta powinien z mocy prawa należeć do właściciela wsi. Tak jak twórcy Organizacji władz administracyjnych jedynie stwarzali warunki do jej stosowania, tak twórcy Urządzenia wójtów przesądzali o tym.

Co więcej, twórcy Urządzenia postanowili też zalegalizować praktykę delegowania przez ziemian obowiązków administracyjnych spoczywających na nich z tytułu piastowania urzędów wójtowskich na inne osoby prywatne. Tym samym sankcjonowali oni fakt, że wójt może być dysponentem powierzonych mu funkcji publicznych. Zgodnie z postanowieniami projektu Urządzenia należała do niego bowiem decyzja, czy chce on osobiście „sami przez siebie” sprawować władzę administracyjną, czy też „przez podanych od siebie wójtów albo przez wybranych od siebie zastępców”. Według koncepcji przedstawionej przez urzędników KRSWiP należało bowiem stworzyć dwa rodzaje zastępstwa. Pierwsze – o charakterze zbliżonym do prywatnego pełnomocnictwa, w którym wójt wprawdzie wyřęcał się

⁴⁵ *Ibidem*, k. 719–720.

inną osobą, ale nie zdejmował z siebie odpowiedzialności za niedopełnienie obowiązków przez wyręczyciela. Natomiast druga możliwość przekazania obowiązków wójta w ręce innej osoby miała charakter publicznoprawny. Mogła zostać dokonana tylko przez „protokolarne oświadczenie” złożone przed komisarzem obwodowym i zatwierdzone przez KRSWiP, jakkolwiek tylko „z ważnych przyczyn”. Obowiązki wójtowskie musiały zostać przekazane w pełni, za wynagrodzeniem („nagroda” oraz „utrzymywanie wójta na koszt właściciela”) i na z góry określony czas, po którym obowiązki wójta „spływają znowu na powrót na właściciela”. Członkowie Rady Stanu bez zastrzeżeń zaaprobowali te rozwiązania, co finalnie doprowadziło do ich przyjęcia w takim kształcie w postanowieniu namiestniczym⁴⁶.

Mimo wszystko ze względu na postanowienie konstytucyjne stanowiące, że wójt to ostatnie ogniwo administracji krajowej, nie można było zadekretować oficjalnie, że przyjmując tę regułę, w istocie restytuuje się władzę o charakterze patrymonialnym. Władza administracyjna sprawowana przez wójta musiała pochodzić od rządu, a co za tym idzie – w przyjętym akcie prawnym ustalono: po pierwsze, iż wójt jest „urzędnikiem publicznym” i z tego tytułu jest „odpowiedzialny za niedopełnienie lub niedopilnowanie wykonania praw, urzędzeń i przepisów rządowych”; po drugie, iż „w każdym przypadku” prawo nominacji wójta należy do rządu, a aktu mianowania dokonuje KRSWiP, określając „w patencie nominacyjnym”, które wsie „pod zarządzenie mianowanego wójta oddane zostaną”. Pod tym względem urząd wójta nie odróżniał się od innych urzędów administracji publicznej. Postanowiono też roztoczyć pewną kontrolę nad aktem subdelegacji władzy administracyjnej przez wójtów: ustalono, że „każdy wójt wyręczający się zastępcą” jest zobowiązany „donieść o tym komisarzowi delegowanemu z wyrażeniem imienia i nazwiska swego zastępcy, tudzież jego zamieszkania”⁴⁷.

Natomiast jedną z konsekwencji przyjęcia ścisłej zależności pomiędzy sprawowaniem urzędu wójta a prywatnoprawnym statusem majątków ziemskich oraz powierzenia obowiązków wójtowskich właścicielom wsi z mocy prawa mogło być przyjęcie propozycji zgłoszonej wspólnie przez Ludwika Platera i Kajetana Kalinowskiego, aby „właściciele wsi, którzy by sami urząd wójtowski sprawowali od kwalifikowania się w komisji egzaminacyjnej byli uwolnieni”. Ustanowienie tak daleko idącej zasady, która wykluczałaby bezterminowo obowiązek fachowego przygotowania urzędników na tym szczeblu, o ile tylko funkcję tę dzierżyłby osobicie właściciel ziemski, napotkało jednak na opór. W rezultacie przyjęto kompromisową propozycję Jana Węgleńskiego, aby „skutek postanowienia Księcia

⁴⁶ *Ibidem*, k. 723–725.

⁴⁷ *Ibidem*, k. 725.

Namiestnika z dnia 12 listopada 1816 r., o ile się tyczy egzaminów wójtów i sołtysów” został „odroczoney do dalszego czasu przez osobne postanowienie”⁴⁸.

W Radzie Stanu nie wzbudziła też wątpliwości zasada, iż „wsie pod zarządzenie jednego wójta oddane składać będą jedną gminę”. Jednakże na wniosek Jana Węgleńskiego namiestnik postanowił zastrzec, że powinna ona dotyczyć tylko gmin administracyjnych wiejskich. Jak tłumaczył minister skarbu, powyższa reguła nie powinna bowiem „wiązać rządowi rąk przy ustanowieniu gmin sądowych, wsie pod zarządzanie jednego wójta oddane nazywały się gminą administracyjną”. Innymi słowy, jako że konstytucja posługiwała się określeniem gmina zarówno dla oznaczenia okręgów administracyjnych, jak i sądowych, to Zajączek przy milczącej aprobacie pozostałych członków Rady Stanu nie miał wątpliwości konstytucyjnych, aby różnicować ten termin w zależności od tego, czy określać miał om właściwość miejscową organu administracyjnego, czy też sądowego⁴⁹.

Stosunki właścicielskie mogły też przesądzić o ustaleniu gminy innej wielkości aniżeli jednowioskowa. Wynikało to z regulacji pozwalającej na złączenie kilku bądź nawet kilkunastu wsi w jedną gminę i poddaniu jej pod władzę administracyjną jednego wójta, jeśli tylko łączone ze sobą wsie stanowiły jedno dominium. Ponadto prywatnoprawna zależność determinowała też regulację, zgodnie z którą to wyłącznie od woli właścicieli zależało, czy chcą swoje wsie połączyć „pod zarządzenie jednego wójta”⁵⁰. Członkowie Rady Stanu nie zgłaszali żadnych uwag do tej koncepcji. Kajetan Kalinowski szedł nawet o krok dalej, zgłaszając zastrzeżenia do regulacji projektowej nakazującej, aby „osady mniej jak 10 dymów mające i wszelkie drobniejsze części wiejskie” były oddawane „pod zarządzenie najbliższego wójta” bez względu na to, czy wójtostwo to rozciągało się już na inny majątek ziemski, czy też nie. Argumentował: „nie zdaje się być słusznym wkładać na wójtów innych gmin obowiązek zarządzania cudzymi wsiami”⁵¹. Ale Mostowski w imieniu projektodawców odpowiedział, że to, iż „dziedzicom dóbr czyni się dogodność, iż sami sprawować mogą urząd wójtowski w kilkunastu swych wsiach, nawet w tych, które z innymi ich dobrami nie graniczą”, wcale nie oznacza, że każdorazowo stosunki właścicielskie muszą decydować o administracyjnym kształcie gmin. Odwrotnie, właśnie z tego względu – zdaniem Mostowskiego – rząd, czyniąc taką koncesję,

⁴⁸ *Ibidem*, k. 724.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*, k. 722. Na wniosek Michała Wyszowskiego, referenta projektu, Rada Stanu zdecydowała, iż podjęcia takiej decyzji o kształcie gminy nie można oddać wyłącznie w ręce prywatnych dziedziców i ich uzgodnień dokonywanych w drodze „protokolarnej ugody przed komisarzem delegowanym”, ale wymagać ona powinna zatwierdzenia KRSWiP. *Ibidem*, k. 723.

⁵¹ *Ibidem*, k. 722.

„również ma prawo wymagania, aby [ciż dziedzice] go sprawowali w poblizszych cudzych włościach, w których oddzielny wójt ustanowionym być nie może”⁵². Argumentacja ta została przyjęta przez Radę Stanu.

5

Moment wydania ustaw regulujących ustrój władz municypalnych i wójtowskich można uznać za symboliczną datę ukończenia prac nad organizacją ustroju administracji ogólnej w Królestwie Polskim, tym bardziej że zbiegł się on niemalże dokładnie z inną datą: odbycia pierwszego Sejmu na wiosnę 1818 r., którą można rozpatrywać w kategoriach końca okresu formatywnego dla prac na rozwinięciem ustroju administracyjnego Królestwa Polskiego.

Przyjęcie rozwiązań zawartych w ostatecznie przyjętym *Urządzeniu wójtów po wsiach* oznaczało, że – formalnie – do władzy dominialnej (patrymonialnej) nie było powrotu. Oczywiście jest jednak, że „przekazanie władzy wójtowskiej o rozległych kompetencjach w ręce dziedziców komplikowało prawne położenie chłopów i miało negatywny wpływ na sytuację ekonomiczną wsi”⁵³. W zasadzie więc utrzymano faktyczną władzę patrymonialną, pozwalając na skupienie przez właścicieli wsi wszystkich nici władzy publicznej nad chłopem – nie tylko administracyjnej, ale i policyjnej oraz sądowej. Co więcej, zakres władzy administracyjnej, szeroko określony już w *Urządzeniu*, z biegiem czasu tylko się rozszerzał⁵⁴. Tworzenie fikcji istnienia administracji gminnej poprzez powierzanie urzędów wójtowskich dziedzicom i ludziom od nich zależnym nie mogło sprawdzić się w praktyce bez stworzenia ram prawnych ustalających sposoby wykonywania zadań publicznych. Zwłaszcza że nastąpiło to bez roztoczenia nad tym systemem należytej kontroli, która mogłaby skutecznie przeciwdziałać nadużyciom. Prowadziło to do wniosku, że władzę publiczną należało powierzyć niezależnym urzędnikom, aby zapewnić „bezsronność czuwania” nad sposobem egzekwowania powinności publicznych. To jednak rodziło kolejny problem: braku odpowiednich kadr urzędniczych, czemu można było do pewnego stopnia przeciwdziałać poprzez postulowaną przez Rajmunda Rembieleńskiego komasację gmin i pomniejszenie tym sposobem liczby urzędów wójtowskich.

W rzeczywistości skuteczność wykonywania obowiązków publicznych mogła być osiągnięta wyłącznie wtedy, gdy państwo decydowało o obsadzie stanowisk

⁵² *Ibidem*.

⁵³ J. Kukulski, *Funkcje gminy dominialnej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Historica” 1983, nr 13, s. 117.

⁵⁴ O rozbudowywanych kompetencjach administracyjnych wójtów zob. T. Dziki, *Administracja gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864*, „Klio” 2015, t. 32, nr 1, s. 122–124.

wójtowskich, dbając nie tylko o odpowiednie kwalifikacje u osób wykonujących te obowiązki, ale też i o stabilność zapewnionego im urzędu – pod warunkiem, że sumiennie wykonywać będą swoje powinności. Niezależność wójtów od właścicieli ziemskich zdawała się gwarancją prawidłowości funkcjonowania tego systemu. Rząd nie mógł jednak liczyć, że rozwiązanie to zostanie bez oporów przyjęte przez ziemiaństwo, domagające się, aby w ogóle nie wtrącał się w stosunki wiejskie, a tym bardziej wprowadzał na wieś swoich urzędników⁵⁵. Jednakże powierzanie stanowisk wójtowskich właścicielom ziemskim prowadziło niejednokrotnie do nadużyć. Miało to miejsce szczególnie w powszechnych sytuacjach wyręczania się w wykonywaniu obowiązków wójtowskich zastępcami (sługami folwarcznymi), rotowania nimi dowolnie, bez dbałości o ich należyte przeszkolenie ani odpowiednie wykonywanie obowiązków administracyjnych. Nadużyciom starano się przeciwdziałać, ale czyniono to nieudolnie⁵⁶. W efekcie, jak puentował w 1831 r. skutki wprowadzenia *Urządzenia wójtów po wsiach* publicysta Stefan Witwicki: „Gdyby wszystkie przykłady nielitościwego obchodzenia się wójtów gmin z włościanami miały być ogłaszane, z ich opisów mogłyby niestety tomy powstawać; i mnie znajome jest dobrze obchodzenie się z włościanami wójtów gmin, a mianowicie zastępców i w ogólności wszystkich oficjalistów, i ja widziałem ze zgrozą liczne ich nadużycia i niejedno barbarzyństwo”⁵⁷.

Bibliografia

Źródła rękopiśmienne

Archiwum Główne Akt Dawnych, I Rada Stanu Królestwa Polskiego, sygn. 262, 427, 436.

Akty prawne

Postanowienie z 30 V 1818 r. [*Urządzenie wójtów po wsiach*], Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. VI.

⁵⁵ H. Grynwaser, *Kwestia agrarna i ruch włościan w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku (1807–1860). Studium archiwalne*, [w:] idem, *Pisma*, t. II, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Wrocław 1951, s. 53.

⁵⁶ Władze rządowe działały pod pewną presją cesarza Aleksandra, który w 1817 r. domagał się, aby „chłopi otrzymali bezstronną, spieszoną, łatwą i niekosztowną sprawiedliwość”. Cyt. za: W. Grabski, *Historia wsi w Polsce*, skład główny w Kasie im. Mianowskiego, Warszawa 1929, s. 291.

⁵⁷ Cyt. za Z. Kirkor-Kiedroniowa, *Włościanie i ich sprawa w dobie organizacyjnej i konstytucyjnej Królestwa Polskiego*, Akademia Umiejętności, Kraków 1912, s. 277. Szerzej o nadużyciach popełnianych przez wójtów i ich oficjalistów zob. *ibidem*, s. 277–281.

Literatura

- Dziki T., *Administracja gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864*, „Klio” 2015, t. 32, nr 1, s. 111–138.
- Gałędek M., *Projekty samorządu miejskiego z 1815 r. a ustrój miast ostatecznie przyjęty w Królestwie Polskim w 1818 r.*, [w:] *Miasto i państwo na przestrzeni dziejów. Studium historyczno-prawne. Księga Jubileuszowa z okazji czterdziestopięciolecia pracy naukowej oraz 70. urodzin Profesora Tadeusza Maciejewskiego*, red. M. Gałędek, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 169–184.
- Gałędek M., „*Urządzenie gmin i wójtów*” w konstytucyjnym Królestwie Polskim. Część I: *Przygotowania i fiasko pierwszego projektu z 1817 r.*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2021, t. XXIV, s. 207–226.
- Grabski W., *Historia wsi w Polsce*, skład główny w Kasie im. Mianowskiego, Warszawa 1929.
- Grynwasser H., *Kwestia agrarna i ruch włościan w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku (1807–1860). Studium archiwalne*, [w:] idem, *Pisma*, t. II, Wydawnictwo Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Wrocław 1951, s. 5–209.
- Kirkor-Kiedroniowa Z., *Włościanie i ich sprawa w dobie organizacyjnej i konstytucyjnej Królestwa Polskiego*, Akademia Umiejętności, Kraków 1912.
- Kukulski J., *Funkcje gminy dominialnej*, „*Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Historica*” 1983, nr 13, s. 113–126.

MICHAŁ GAŁĘDEK

DR HAB., PROF. UG, UNIWERSYTET GDAŃSKI

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

„Urządzenie gmin i wójtów” w konstytucyjnym Królestwie Polskim. Część II: Finalizacja – okoliczności przyjęcia postanowienia z 30 maja 1818 r.

Artykuł stanowi drugą i ostatnią część publikacji (cz. I w „*Studiach z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2021, t. XXIV) poświęconej rekonstrukcji wydarzeń, które doprowadziły do ukazania się *Urządzenia wójtów po wsiach (Urządzenia gmin i wójtów)* z 30 maja 1818 r. – aktu prawnego, który na kilkadziesiąt lat, do momentu wydania ustawy z 19 lutego 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich, ukształtował sposób organizacji zarządu w gminach wiejskich Królestwa Polskiego. Niniejsza część poświęcona jest analizie treści debaty nad projektem przygotowanym w maju 1817 r. oraz kontrpropozycji przedstawionej w tym samym miesiącu przez prezesa Komisji Mazowieckiej Rajmunda Rembielińskiego. Oba projekty zostały odrzucone, co po rocznej przerwie związanej z zaangażowaniem Rady Stanu w prace nad projektami ustaw na Sejm 1818 r. spowodowało, iż dopiero wiosną 1818 r. doszło do uzgodnienia ostatecznej wersji *Urządzenia gmin i wójtów*. Zasadniczego problemu – jak roztoczyć efektywną administracyjną kuratelę nad działalnością prowadzoną przez wójtów – nie udało się rozwiązać.

Słowa kluczowe: wójt, gminy wiejskie, administracja lokalna, kongresowe Królestwo Polskie, chłopci, ziemiaństwo, władza dominialna

MICHAŁ GAŁĘDEK

PHD, DSC, ASSOCIATE PROFESSOR, UNIVERSITY OF GDAŃSK

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

The 'Establishment of communes and wójt's' in the Congress Kingdom of Poland. Part II: Finalization – circumstances of the enactment of the decree of May 30, 1818

The article is the second and last part of a publication (part I in *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* 2021, vol. 24) devoted to the reconstruction of the events that led to the issuance of decree *Urządzenie gmin i wójtów* (Establishment of communes and wójt's) of May 30, 1818. This legal act shaped the organization of rural communes in the Kingdom of Poland for several decades, until the act of February 19, 1864. The part II of the article is devoted to the analysis of the content of the debate on the draft prepared in May 1817 and the counter-proposal presented by the president of the Mazovian Voivodeship Commission Rajmund Rembéliński. Both drafts were rejected. After a one-year break (related to the involvement of the Council of State in the work on the bills for the Sejm of 1818) the new project was agreed upon. The fundamental problem of how to exercise effective administrative supervision over the activities conducted by commune heads has not been solved.

Keywords: *wójt*, rural commune, local administration, Congress Kingdom of Poland, peasants, land owners, domanial jurisdiction