

## Dzieje biurokracji na ziemiach polskich tom II

Alicja Kulecka  
(Uniwersytet Warszawski)

### Objazd w systemie administrowania Królestwem Polskim (1815-1867)

Realna, bezpośrednia kontrola nad zarządzanym terytorium oraz jego poznanie, stanowiły w każdym systemie ustrojowym jeden z ważnych problemów administrowania. Sztuka sprawowania władzy łączyła się zarówno z koniecznością znajomości zagadnień teoretycznych jak i umiejętnością ich zastosowania w działalności praktycznej. W nowoczesnych teoriach administrowania brakowało jednak rozważań dotyczących metod bezpośredniego poznania i kontroli terytorium. Zagadnieniu temu również w polskich refleksjach nie poświęcono wiele uwagi.

Sprawujący władzę czyli urzędnik musiał posiadać, jak to określił jeden z teoretyków administrowania Józef K. Szaniawski, w swoim traktacie o społecznych funkcjach zarządzania, siłę zarówno „poznawczą” jak i „działającą” ducha<sup>1</sup>. Według tego samego autora do obowiązków administratorów mających bezpośrednie kontakty ze społeczeństwem, w nomenklaturze cytowanego autora „stykających się z ludem”, należało „tworzyć wiernie, pomnażać i sprawdzać wyobrażenia rzeczy, ludzi, stosunków, potrzeb i interesów”<sup>2</sup>. „Duch urzędowania” dawał się poznać jedynie w trakcie praktyki, urzędy obsadzone „akademicznymi metodystami” nie pełniły należycie oczekiwanych funkcji społecznych<sup>3</sup>. Podobnie przyswojenie wiedzy „akademicznej” było niedostateczne dla poznania wszystkich tajników rządzenia a zatem ducha „mądrości” i „filozofii” sprawowania władzy<sup>4</sup>. Empiryczna, dobra przy tym znajomość problemów administrowania, obowiązywać miała wszystkie szczeble hierarchii urzędniczej. „Urzędnicze światło i działanie” było więc rezultatem zarówno wiedzy jak i „praktycznej władzy człowieka”, „rozumowej woli”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> J. K. Szaniawski, *O naturze i przeznaczeniu urzędowań w społeczności. Rzecz w krótkich napomknieniach i daleko wskazujących drogę do dalszego wywodu*, Warszawa 1808, s. 27.

<sup>2</sup> Tamże, s. 27.

<sup>3</sup> Tamże, s. 38, 39.

<sup>4</sup> Tamże, s. 43.

<sup>5</sup> Tamże, s. 47.

Pośredni system zarządzania terytorium nakładał na urzędników wyższych obowiązek kontroli podwładnych. Konieczna stawała się znajomość działalności podległych im urzędów i urzędników w sferze osiągniętych praktycznie rezultatów oraz ich skutków społecznych. Choć obowiązywała zasada pisemnej, periodycznej prezentacji wybranych zagadnień z zakresu sprawowania władzy na potrzeby zwierzchników<sup>6</sup>, przybierająca formę raportu lub sprawozdania, to traktowana ona była z reguły jedynie jako jedna z metod oceny efektywności.

Autor „Listów obywatelskich do Jana Węgleńskiego ministra Królestwa Polskiego” uzależniał dobre zarządzanie krajem od poznania empirycznego, któremu służyć miały różne formy wizytacji. Wskazywał, że „urzędnik publiczny, nie zwiedzając kraju i nie rozmawiając z krajowcami, nie ma sposobności poznać potrzeb i dostatków krajowych”<sup>7</sup>. Podkreślał, że wizytacje królewskie są najlepszą metodą przekonania się, jaki jest rzeczywisty postęp oświaty, zmiany cywilizacyjne. Ich brak nie służył realizacji idei władcy oświeconego lecz przypominał sprawowanie rządów w państwach azjatyckich<sup>8</sup>, które postrzegane były jako te, które nie spełniają standardów cywilizacyjnych. W rok później tenże sam autor powtarzał, że prawdziwość danych statystycznych może być weryfikowana jedynie „naocznie”. Zaś strategiczne decyzje gospodarcze podejmowane przez ministra powinny być podejmowane jedynie w oparciu o rezultaty podróży po kraju<sup>9</sup>.

W świetle tych rozważań teorie z zakresu ekonomii politycznej, wykorzystywane w administrowaniu, należało wzbogacać obserwacją bezpośrednią. Służyć ona miała także komunikacji pomiędzy władzą a poddanymi. Bezpośrednia kontrola nad terytorium traktowana była jako cecha wyróżniająca europejskie systemy zarządzania. Sam Jan Węgleński, adresat i zapewne inspirator „Listów”, stosował zasadę bezpośredniego zapoznania się z problemami określonego terytorium w okresie sprawowania funkcji ministra skarbu w Księstwie Warszawskim. Wówczas to odbył objazd departamentów przyłączonych w wyniku wojny 1809 r.<sup>10</sup>

Idee zawarte we wspomnianych wcześniej „Listach obywatelskich” potraktować można jednocześnie jako krytykę stylu sprawowania władzy przez ministra spraw wewnętrznych i policji Tadeusza Mostowskiego. K. Koźmian wspominał bowiem, że sprawując swój urząd: „Dla słabości zdrowia ledwie parę razy część kraju objechał”<sup>11</sup>. Wizytacje kraju w jego zastępstwie odbywał więc Stanisław Staszic. Lekceważące traktowanie objazdów wiązało się w tym przypadku ze stylem i filozofią sprawowania władzy polegającym na tym, że Mostowski, „nie trudnił się żadnymi

---

<sup>6</sup> Tamże, s. 32.

<sup>7</sup> *Listy obywatelskie do Jana Węgleńskiego Ministra Królestwa Polskiego*, „Pamiętnik Warszawski czyli Dziennik Nauk i Umiejętności” t. 6, wrzesień-grudzień 1816, s. 107.

<sup>8</sup> Tamże, s. 108.

<sup>9</sup> *Listy obywatelskie do Jana Węgleńskiego, ministra stanu*, „Pamiętnik Warszawski czyli Dziennik Nauk i Umiejętności” R. 3, t. 7, styczeń-kwiecień 1817, s. 9-10.

<sup>10</sup> AGAD, Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, sygn. 1563.

<sup>11</sup> K. Koźmian, *Pamiętniki*, t. 3, wstęp i komentarze J. Willaume, Wrocław 1972, s. 206.

drobnostkami ani w prywatnym ani w publicznym życiu”<sup>12</sup>. Dla siebie, zarówno jako ministra jak i ojca rodziny, pozostawiał sprawy najważniejsze. Patriarchalny sposób sprawowania władzy polegający na koncentrowaniu się na sprawach mających znaczenie strategiczne został przeniesiony na metodę pełnienia funkcji publicznej. Taki styl rządzenia stał się jednak przedmiotem krytyki środowisk nastawionych opozycyjnie wobec ministra.

Problem relacji między centrum a podległymi mu terytoriami występował w wielu rozważaniach poświęconych teorii i praktyce administrowania. Jednym z istotnych zagadnień z nim związanych były metody poznania zarządzanego terenu oraz prawidłowej realizacji założeń politycznych władz zwierzchnich.

### 1. Regulacje prawne.

Omawiając zagadnienia związane z formami bezpośredniej kontroli i administrowania terytorium należy wskazać, że dla opisu związanych z nimi zjawisk stosowano trzy terminy: „objazd”, „rewizja”, „wizytacja”. W związku z tym powstaje pytanie: co oznaczały i jakie relacje pomiędzy nimi występowały? Wskazać przy tym należy, że trudno odnaleźć precyzyjne definicje prawne. Określenie „objazd” najczęściej oznaczało przejażdżkę po danym terytorium, zapoznanie się z terenem, warunkami geograficznymi, ludźmi, urzędami. „Rewizja” oznaczała zwiedzenie określonego terenu połączone jednak ze studiowaniem dokumentacji tworzonej w urzędach, bezpośrednią obserwacją ich działalności, stosowanie przepisów prawa. Objazd i rewizja dotyczyły przede wszystkim działalności administracji wewnętrznej. Rewizja była także związana z działalnością administracji skarbowej. Można ją nawet uznać za charakterystyczną dla tej sfery zarządzania. „Wizytacja” najczęściej kojarzona była z oświatą stanowiąc jedną z form kontroli jakości nauczania<sup>13</sup>. Sprawdzaniu jakości działania administracji szkolnej bliższe było pojęcie „rewizji”, choć wizytatorzy nie tylko byli obecni na lekcjach ale również zajmowali się gromadzeniem i weryfikacją danych statystycznych.

Rewizje dotyczyły także systemu więziennego. Z reguły związane były zarówno z wizytacją budynku, sal więziennych jak i studiowaniem akt i zbieraniem danych statystycznych. Fryderykowi Skarbkowi zwiedzenie więzienia „Prochownia” posłużyło do sformułowania tezy, że istniejący system penitencjarny nie jest dziełem „przyjaciół ludzkości”<sup>14</sup> i programu jego modernizacji, zwłaszcza dostosowania do najnowszych teorii resocjalizacji.

Objazdów dokonywano także w celach poznawczych, na potrzeby określonych dziedzin wiedzy. Przykładem takiej podróży było zwiedzenie przez Stanisława Staszica zakładów górniczych Królestwa w latach 1818-1819<sup>15</sup>. Zarówno Skarbek jak i

---

<sup>12</sup> Tamże, s. 206.

<sup>13</sup> M. Czapska, *Prywatne szkoły średnie w Królestwie Polskim w latach 1831-1862*, Kielce 2002, s. 64-71.

<sup>14</sup> AGAD, Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, sygn. 1745, k. 4.

<sup>15</sup> AGAD, Sekretariat Stanu Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, sygn. 34.

Staszic traktowali tą formę poznania jako istotny element uzupełniający i weryfikujący ich założenia teoretyczne.

Problematyka objazdu jako metody realnego, bezpośredniego poznania i panowania nad terytorium była słabo wyodrębniona w historii administracji. Kwestia ta nie była przedmiotem zainteresowania historiografów tej dziedziny wiedzy Huberta Izdebskiego i Wojciecha Witkowskiego<sup>16</sup>.

Twórcy nowoczesnych teorii administrowania koncentrowali się na tworzeniu odpowiednich zapisów prawnych umożliwiających dobre zarządzanie danym terytorium<sup>17</sup> polegające na doborze odpowiednio przygotowanych zespołów poprawnie realizujących cele polityczne i społeczne władzy. Mniejszą uwagę natomiast poświęcano pragmatyce, z którą związany był problem kontroli bezpośredniej. Prawny obowiązek odbycia objazdu został nałożony w trakcie tworzenia nowoczesnych, opartych o wzory francuskie, metod zarządzania w Księstwie Warszawskim. Dekret królewski z 7 lutego 1809 r. nakładał na prefekta obowiązek odbywania corocznego objazdu departamentu. Wynikało to z kompetencji tego urzędnika, wśród których znajdowały się nadzorowanie stosowania obowiązującego prawa, zbieranie danych statystycznych, zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa publicznego, szeroko pojęty nadzór nad służbą i instytucjami medycznymi, różnymi dziedzinami działalności gospodarczej – rolnictwem, handlem, rzemiosłem, przemysłem, siecią drożną lądową i wodną, zarządem dobrami skarbowymi, prawidłowym rozłożeniem świadczeń podatkowych, obowiązkiem kontroli działalności podległych mu urzędników publicznych<sup>18</sup>. Objazd stawał się obowiązkiem na średnim, departamentowym, szczeblu zarządzania, nieodłącznym elementem działania administracji terenowej. Jednym z jego celów była także konfrontacja opisów departamentu przekazywanych w formie raportów narracyjnych i zbieranych danych statystycznych. Obowiązek corocznej „rewizji” powiatu mieli również podprefekci Księstwa<sup>19</sup>.

Regulacje te wskazują, że obok tworzących się form kontroli opartych o wiedzę z zakresu statystyki, zwłaszcza zbieranie danych, i sporządzanie różnych odmian raportów, nie rezygnowano z empirycznego sprawdzania terytoriów administrowanych. Objazd traktowany był jako istotna i uzupełniająca oraz weryfikacyjna metoda sprawowania władzy nad określonym terenem.

---

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 4, Warszawa 1997, s. 59-61, autor nie wymienia objazdu wśród technik działania administracji, problematyka ta nie występuje również przy okazji kwestii kontroli i nadzoru dokumentacji. Problem objazdu nie jest widoczny także u W. Witkowskiego, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007.

<sup>17</sup> Tego typu refleksje pojawiają się m.in. u S. Węgrzeckiego w „Rosprawie o professyach i preofessyonistach oraz o systemacie administracyjnym”, Warszawa 1810 szczególnie w rozdziale „Stosunki szczególne systematu administracyjnego z prawem, sprawiedliwością i nauką prawa oraz religią”, s. 181-188

<sup>18</sup> Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1, Dekret z 7 lutego 1809 r., s. 165-186; M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 19.

<sup>19</sup> Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. 1, Dekret z 9 maja 1808 r., s. 48-63.



Rozwiązania ustrojowe Księstwa w zakresie objazdu zostały przejęte przez prawodawstwo Królestwa. W postanowieniu namiestnika o organizacji władz administracyjnych z 30 września 1816 r. objazd zapisany został jako jeden z obowiązków prezesa komisji wojewódzkiej. Wśród jego zadań znalazło się bowiem „objeżdżanie obwodów w celu zapewnienia się w miejscu o sprawowaniu się wszelkiego rodzaju i stopnia podwładnych urzędników i dokładności całej administracji”<sup>20</sup>. W zapisie tym nie zostały jednak sprecyzowane częstotliwość i obligatoryjny termin odbywania objazdu. Za jego cel zasadniczy uznana została kontrola urzędników, na drugim dopiero miejscu wymieniono obserwację i ocenę kompleksu problemów wiążących się z administrowaniem danym terytorium, przede wszystkim zaś efektywności systemu zarządzania. Jak wynika z wymienionych wcześniej zapisów choć objazd znalazł się w kompetencjach prezesa komisji wojewódzkiej to jednocześnie autorzy postanowienia nie zatroszczyli się o żadne zapisy wymuszające wypełnianie tego obowiązku. W postanowieniu nie znalazło się bowiem sformułowanie o konieczności zdawania odrębnego sprawozdania z takiego objazdu. Nie wpisano w nie również wymogu umieszczania relacji z takiego objazdu w raporcie rocznym. Częstotliwość i termin objazdu została w ten sposób uznana za powinność, którą prezes komisji wojewódzkiej wypełniał według własnego uznania. W maju 1818 r. namiestnik wydał polecenie objeżdżania wszystkich województw przez prezesów komisji<sup>21</sup>

Sprawa objazdu powróciła w procesie upodobniania administracji terenowej Królestwa Polskiego do Cesarstwa Rosyjskiego. Po upadku powstania listopadowego realizowana była konsekwentnie polityka „oddzielnego zarządu” przy jednoczesnym „wzmacnianiu żywiołu rosyjskiego”<sup>22</sup>. W tym nurcie politycznym mieściło się również stopniowe przenoszenie rosyjskich rozwiązań ustrojowych do autonomicznego systemu Królestwa, po 1832 r. opartego o Statut Organiczny. W pierwszej połowie 1842 r. zapadła w Petersburgu decyzja, że gubernatorzy cywilni ośmiu guberni Królestwa, do 1836 r. prezesi komisji wojewódzkich, zostaną zobowiązani do zdawania, za pośrednictwem namiestnika, raportów analogicznych do tych, które były składane w Cesarstwie. Wola Mikołaja I została przekazana przez ministra sekretarza stanu odezwą z dnia 15/27 kwietnia 1842 r.<sup>23</sup> Jednym ze źródeł informacji wykorzystywanych w raporcie był objazd guberni. Obok niego zaś wymieniane były akta rządu gubernialnego oraz informacje dostarczone przez naczelników powiatów a także władze wojskowe<sup>24</sup>, administrację sądową i oświatową<sup>25</sup>. W ten sposób objazd stawał się czynnością obligatoryjną. Bez objazdu nie mógł bowiem powstać raport.

---

<sup>20</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 2, Postanowienie namiestnika z 30 września 1816 r. o organizacji władz administracyjnych, s. 39 (art. 13).

<sup>21</sup> Informacja oparta o akta KRSW, zob. AGAD, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych (dalej KRSW) sygn. 6938, s. 26-34, autorka nie dotarła do tekstu polecenia.

<sup>22</sup> N. N. Szczerbatow, *Rządy księcia Paskiewicza w Królestwie Polskiem (1832-1847)*, Warszawa 1900, s. 12.

<sup>23</sup> AGAD, KRSW, sygn. 6938, k. 1.

<sup>24</sup> AGAD, KRSW, sygn. 6939, k. 105.

<sup>25</sup> AGAD, KRSW, sygn. 6939, k. 109.

Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych odpowiedzialna za sposób administrowania korzystała dla swoich potrzeb z rosyjskiej instrukcji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych regulującej zasady obejmowania i zdawania przez gubernatora zarządu guberni oraz odbywania objazdu i rewizji<sup>26</sup>. Instrukcja zakładała, że gubernator powinien udawać się na objazd dobrze przygotowany. Do jego obowiązków należało zatem zapoznanie się ze sprawozdaniami z wcześniej odbytych objazdów oraz aktami guberni. Wśród jego zadań objazdowych znalazło się także zapoznawanie się z aktami komisarzy obwodowych, urzędów miejskich oraz innych instytucji, m.in. więzień, aresztów policyjnych<sup>27</sup> czyli kontrolowanie ówczesnych archiwów bieżących. W ten sposób sprecyzowane zostały zasady odbywania objazdu choć formalnie nie powstał odrębny akt prawny odnoszący się do tych kwestii. Konieczność odbywania objazdu wynikała także z faktu, że gubernator miał w raporcie rocznym „wolność czynienia uwag nad biegiem i rezultatem służby w jego guberni”<sup>28</sup>. Objazd wymuszany był zatem także koniecznością formułowania ocen opartych o obserwację bezpośrednią.

W okresie sprawowania urzędu namiestnika przez I. Paskiewicza obowiązek odbywania objazdu po 1842 r. był ściśle egzekwowany. Tylko on osobiście mógł zwolnić gubernatora od tej powinności. Mógł zgodzić się na oparcie raportu rocznego na danych nieuzyskanych w trakcie objazdu. Powody zwolnienia z objazdu musiały należeć do kategorii ważnych. Widoczne to było m.in. w prośbie o zwolnienie z odbycia objazdu przez gubernatora cywilnego guberni podlaskiej. W tym przypadku decydowały przede wszystkim względy natury organizacyjnej i prawnej. Pod koniec 1844 r. obowiązki gubernatora cywilnego przejął, po śmierci poprzedniego gubernatora – Stefana Borejszy, która nastąpiła w czasie wyjazdu do wód, radca Wydziału Skarbu - Gutman. Z tego powodu rząd gubernialny działał w uszczuplonym składzie osobowym. Udanie się p.o. gubernatora na objazd sprawiało, że brakowałoby kompletu orzekającego dla rządu gubernialnego działającego kolegialnie<sup>29</sup>. Rok 1844 był ponadto ostatnim rokiem istnienia guberni podlaskiej, która w rok później została połączona z lubelską w ramach powiększania terytoriów poszczególnych guberni Królestwa tak by upodobnić je do struktury terytorialnej Cesarstwa. Namiestnik wyraził zgodę na rezygnację z objazdu<sup>30</sup>. Podobną zgodę otrzymał w 1844 r. gubernator cywilny radomski z powodu zmiany personalnej na tym stanowisku oraz przewidywanej reformy administracyjnej<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> AGAD, KRSW, sygn. 6938, k. 52-60.

<sup>27</sup> AGAD, KRSW, sygn. 6938, k. 56 v.

<sup>28</sup> AGAD, KRSW, sygn. 6939, k. 94.

<sup>29</sup> AGAD, KRSW, sygn. 6939, k. 106.

<sup>30</sup> AGAD, KRSW, sygn. 6939, k. 122.

<sup>31</sup> AGAD, KRSW sygn. 6939, k. 121.

Problem objazdu nie był natomiast przedmiotem dyskusji w okresie poszukiwania bardziej efektywnych metod zarządzania terenem, jakie miały miejsce w 1857 i 1858 r., i wiązały się z reformami Aleksandra II.<sup>32</sup>

Ukaz z dnia 19/31 grudnia 1866 r. wprowadzający ustawę o zarządzie gubernialnym i guberniach Królestwa Polskiego oznaczający likwidację autonomicznej administracji terenowej określał również obowiązki gubernatora w zakresie objazdu. Zawarta w nim została idea bezpośredniego zarządu gubernatora na terytorium guberni. Gubernator bowiem miał czuwać nad „należytym i osobistym biegiem czynności we wszystkich gałęziach powierzonego mu zarządu”. Był odpowiedzialny za porządek społeczny, bezpieczeństwo, spokój wewnętrzny, nietykalność prawa własności. Miał w związku z tym obowiązek „śledzenia” wszystkiego, co działo się w guberni. Metodą realizacji tego celu miały być „częste objazdy guberni”, wizytacja wszystkich władz administracyjnych i instytucji podległych gubernatorowi. Raz do roku zaś miała być przeprowadzona rewizja wymienionych instytucji. Gdyby zaś policja nie mogła zagwarantować porządku publicznego gubernator mógł prosić o pomoc armię<sup>33</sup>.

## 2. Pragmatyka objazdu.

W okresie Królestwa Polskiego najbardziej znanym zwolennikiem objazdu był namiestnik Józef Zajączek. Zarówno sam odbywał objazdy jak i zlecał je podwładnym oficerom i urzędnikom.

Kajetan Koźmian, obserwator i kronikarz działalności J. Zajączka jako namiestnika wspominał: „Objeżdżał też kraj, miasta wojewódzkie, obwodowe, a szczególnie drogi, kopalnie, zakłady fabryczne: wszędzie okazywał, jak by był rad widzieć kraj za swego życia zamożnym i kwitnącym”<sup>34</sup>. Lubił wizytować także stołeczne fabryki i zakłady. Rządziło nim, jak widać przekonanie, że objazd oznaczający osobistą ocenę istniejącej sytuacji niezbędny był w przypadku sieci drożnej oraz infrastruktury gospodarczej.<sup>35</sup>

Objazdy stanowiły również możliwość poznania elit lokalnych. Dla nich z kolei stanowiły okazję dla demonstracji szacunku dla zwierzchnika. K. Koźmian opisując wizytę J. Zajączka w Lublinie, który przybył tam „dla obejrzenia (...) murującego się zamku” podkreślał, że prezes komisji tego województwa „wysadził się na jego przyjęcie”. Z tego fragmentu pamiętnika wynika, że namiestnik demonstrował dystans w stosunku do tych form nadanych wizytacji, które nie licowały z ideami gospodarności i oszczędności. Trudno jednak wykluczyć, że takie bardzo pochlebne formuły przyjęcia, mile łechtały jego próżność. Prezes komisji województwa lubel-

---

<sup>32</sup> AGAD, KRSW sygn. 6943 s. 41, 35.

<sup>33</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 66, nr 219, Ustawa o zarządzie gubernialnym i guberniach Królestwa Polskiego, s. 121; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. 1, Warszawa 1880, s. 227, 229.

<sup>34</sup> K. Koźmian, *Pamiętniki*, t. 3, s. 125.

<sup>35</sup> Tamże.

skiego postanowił bowiem uczcić wizytę namiestnika poprzez adaptację starego obrazu – panoramy Lublina dla potrzeb propagandy postaci Zajączka i jego zasług dla rozwoju cywilizacyjnego kraju. Koźmian tak opisywał te starania prezesa

[...] chcąc namiestnikowi zrobić przyjemność kazał jak najspieszniej malarzowi z dawnego obrazu Lublina, będącego u ks. dominikanów, zrobić nowy olejny z odmianami i dodatkami nowych domów i ogrodów; na wjeździe do Warszawy kazał nakreślić namiestnika karetę sześcioma końmi w paradzie wjeżdżającego do Lublina i wyglądającego z okna karety w czapce polskiej karmazynowej (którą zwykł nosić), i twarz jego z portretów ile możliwości zrobić podobną<sup>36</sup>.

Tak namalowany obraz nie spotkał się jednak z entuzjastycznym przyjęciem namiestnika. Choć miał stanowić miłą dla niego niespodziankę, to jednak nie do końca się ona udała. Towarzyszący namiestnikowi Józef Radoszewski, prezes Komisji Województwa Kaliskiego zamazał bowiem na świeżo namalowanym dziele karetę z osobą namiestnika gdyż, jak podkreślał Koźmian „znając dobrze namiestnika” wiedział „jak nie lubi wszystkich próżności i wyszukanych względem siebie uwagi i pochlebstw”<sup>37</sup>. Z zapisanego przez Koźmiana objazdu miast wojewódzkich, w tym przypadku Lublina, widać, że wjazd miał charakter uroczysty. W trakcie objazdu dawany był również obiad urzędowy, operowano więc określeniem „stół urzędowy”. W przypadku Lublina jednak Zajączek nie chciał skorzystać z zaproszenia do tego stołu. Wolał spożyć obiad w gronie trzech a następnie czterech osób zaufanych, co więcej zabrał do „stołu urzędowego” również jego głównego gospodarza, czyli prezesa Komisji Województwa Lubelskiego i włączył go do wspomnianych osób<sup>38</sup>. Przez co zapewne i cel objazdu nie został do końca zrealizowany gdyż obiad urzędowy dawał możliwości zapoznania się z gronem obywateli i urzędników. Nie wszyscy jednak mogli dostąpić zaszczytu, czy też nie wszyscy okazali się godni, urzędowego obiadowania z namiestnikiem. Z opisu tego widać, że Zajączkowi towarzyszył Józef Radoszewski, nie tylko prezes Komisji Województwa Kaliskiego, ale również powinowaty, mąż bratanicy. Namiestnik jeździł zatem w towarzystwie osoby zaufanej, która być może spełniała w ten sposób wolę rodziny zaniepokojonej o stan zdrowia, samopoczucie starego i kalekiego człowieka. Radoszewski stawał się jednocześnie osobą, której namiestnik powierzał różne problemy sprawowania władzy. Budował przy tym także swój własny prestiż. Przypadek prezesa Komisji Województwa Lubelskiego wskazuje również na to, że podlegli urzędnicy dążyli do bardzo wyszukanych form pozyskiwania względów przełożonych. Do działań swoich wykorzystywali także umiejętności lokalnych artystów.

---

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Tamże, s. 126.

<sup>38</sup> Tamże.

W trakcie objazdów Zajączka możliwe były spotkania i kontakty nie tylko z elitami urzędniczymi ale również obywatelskimi. Te zaś nie koniecznie musiały należeć do przyjemnych. Jak pisał Koźmian:

Namiestnik kolejną objeżdżał województwa i wszędzie z obywatelami, którzy mu się przedstawiali, był uprzejmym i grzecznym, uzałeń na urzędników słuchał cierpliwie, a chociaż zawsze je miał w podejrzeniu, słuszne i ważniejsze rozkazywał komisjom załatwić. W odleglejszych tylko województwach, zdaje mi się nie był<sup>39</sup>.

Słuchając narzekań i opinii realizował jeden z istotnych celów objazdu, jakim była kontrola administracji. Relacja Koźmiana wskazuje, że nie traktował ich jako wiarygodnych. Z reguły też dokonywał pewnej selekcji skarg. Tylko części z nich nadawał bieg urzędowy.

W sposób specyficzny traktował województwo kaliskie. Jak pisał Koźmian: „kaliskich obywateli ducha nie lubił” czyniąc aluzję do liberałów kaliskich, których programu politycznego Zajączek nie akceptował. Spośród urzędników kaliskich zaś sympatią darzył jedynie prezesa komisji, wspomnianego Radoszewskiego. Pozostałych nie tolerował zapewne pamiętając, że w okresie Księstwa Warszawskiego tamtejsi urzędnicy skarbowi nie dopuścili do zbyt dowolnej interpretacji prawa i korzystnych dla Zajączka zamian w obrębie dóbr skarbowych<sup>40</sup>. Sympatia była zatem ściśle ukierunkowana i uwarunkowana.

W oparciu o pamiętnik Koźmiana można zadać pytanie, które województwa były wizytowane a które nie? Zapisy pamiętnikarskie wskazują, że wśród wizytowanych były jedynie województwa kaliskie i lubelskie oraz Warszawa jako stolica i siedziba namiestnika. Województwo kaliskie natomiast było najczęściej wizytowane przy okazji przejazdów do dóbr Zajączka w Opatówku<sup>41</sup>.

Pamiętniki Koźmiana wskazują, że istniał ceremonial objazdowy. Był więc uroczysty wjazd, w paradnej karecie. Miały miejsce wizytacje różnych instytucji. Był także wspomniany obiad urzędowy. Tak odbywała się uroczysta demonstracja aurytetu władzy zwierzchniej, centralnej lub terenowej, wobec obywateli i poddanych. Była to także uroczysta demonstracja zainteresowania problemami podległego terytorium i jego mieszkańców.

W prawodawstwie Królestwa nie zapisano *expressis verbis* obowiązku objazdu kraju przez namiestnika. Wykonywanie tej czynności wynikało przede wszystkim z jego kompetencji, także jako zwierzchnika i osoby bezpośrednio odpowiedzialnej przed cesarzem za stan ogólny Królestwa. Z tego też powodu namiestnik nie poczu-

---

<sup>39</sup> Tamże, s. 127.

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Dla samego Opatówka zaś okres, w którym jego właścicielem był namiestnik, był czasem bardzo intensywnego rozwoju gospodarczego zob. J. Dolat, *General Józef Zajączek a awans Opatówka*, „Rocznik Kaliski” t. 32, Kalisz 2006, s. 67.

wał się do obowiązku systematycznego objeżdżania całego kraju. Preferował raczej wizytacje wybiórcze. Okazją do objazdu mogły więc stać się ważne wydarzenia, jak wspomniana budowa w Lublinie.

Powodem inicjowania objazdów specjalnych zleconych przez namiestnika były m.in. przyjazdy cesarza do Królestwa, chęć kontroli administracji skarbowej oraz gospodarki skarbowej.

W sierpniu i wrześniu 1816 r., na polecenie namiestnika, odbyli objazdy po województwach wschodnich oficerowie Królestwa. Ich podstawowym celem było zapoznanie się z sytuacją w kraju przed spodziewanym przejazdem Aleksandra I. Na potrzeby objazdu powstała „Instrukcja dla oficerów jadących na obserwację porządku w kraju”, datowana na 2 sierpnia 1816<sup>42</sup>. Postawiono przed nimi zadania poznania stanu dróg i dóbr narodowych. W zakresie sieci komunikacyjnej oficerowie mieli zwrócić uwagę na „drogi, mosty, groble, przeprawy”, szczególnie zaś na „drogi czyli trakty wielkie”<sup>43</sup>. Wśród zadań znalazło się także wyszczególnienie „powiatów i gmin”, w których znajdowały się złe drogi. W przypadku dóbr narodowych wymieniono cztery przedmioty zainteresowania:

- 1) posesorzy dóbr narodowych, ich „sprawowanie”, „obrachowanie się ze skarbem”,
- 2) stan budynków folwarcznych,
- 3) stan włościan, zwłaszcza stwierdzenie faktu, czy nie są krzywdzeni,
- 4) stan lasów narodowych.

Odrębnym przedmiotem zainteresowania były szkółki dla włościan w dobrach narodowych, zwłaszcza zaś stan budynków, w których miały one swoją siedzibę.

Instrukcja określała kompetencje osób dokonujących objazdów. Namiestnik napisał w niej:

Wszystkie kroki Jaśnie Panów oficerów wysłanych na obserwację powinny być jak najgrzeczniejsze. Mają o tym pamiętać, iż nie są wysłani aby sentencję wydawać, lecz tylko aby wszystko widzieli, obserwowali i o tem mnie donieśli. Starać się będą do mnie co tydzień pisywać i listy swoje pocztą zwyczajną przysyłać<sup>44</sup>.

Rola dokonującego objazdu została w niej sprowadzona do funkcji osoby oglądającej i informującej, pozbawionej prawa podejmowania decyzji.

W raportach z tych objazdów zawarte więc były oczekiwane informacje. Kapitan Mieroszewski w raporcie z 11 sierpnia 1816 r. oceniał stan traktu kowieńskiego na odcinku Warszawa-Łomża. Choć generalna opinia była pozytywna to jednak

---

<sup>42</sup> AGAD, Sekretariat Stanu Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, sygn. 32, k. 1 r i v.

<sup>43</sup> Sieć drogowa była częstym przedmiotem obserwacji o czym świadczą także refleksje A. J. Czartoryskiego - AGAD, Archiwum Zamoyskich, sygn. 87, Myśli do mającego się podać królowi zdania izb sejmowych o raporcie Rady Stanu, s. 443.

<sup>44</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k. 1v.

wskazywał, że nie wszędzie był dobrze utrzymany. Podkreślał dobry stan drogi w powiecie pułtuskim, zły w okolicach Nieporętu i Ostrołęki. W tym ostatnim mieście zły był zwłaszcza stan grobli, mostu, m.in. połamane poręcze. Przy tej okazji zainteresował go również stan kasy miejskiej. Po stwierdzeniu, że była ona dość zasobna, zażądał niezbędnych napraw od burmistrza. Podkreślał przy tym, że naprawa grobli i mostu była obowiązkiem miasta, które pobierało mostowe<sup>45</sup>. Podobnie zły stan dróg został stwierdzony w okolicy Rajgrodu. I tu także dokonujący objazdu polecił naprawę<sup>46</sup>. Niekorzystnie wypadła także ocena traktu w kierunku Sejna, a prefekt tego powiatu otrzymał miano „niedbałego”. Korzystnie, ku zaskoczeniu dokonującego objazdu, zaprezentowała się Kalwaria. Pisał o niej: „W sławnej błotem Kalwarii, trakt przez miasto naprawiony i miasteczko ile może być żydowskie ochędożnie utrzymane”<sup>47</sup>. Raporty te wskazują jednak, że trudno było w trakcie objazdu pełnić jedynie rolę obserwatora i informatora. Wizytujący zmuszeni byli podejmować również decyzje, zwłaszcza w przypadku, gdy byli zaskoczeni i zaniepokojeni skalą nieprawidłowości.

Stan dróg był również przedmiotem obserwacji cesarskiej w czasie przejazdów przez terytorium Królestwa. Na posiedzeniu Rady Administracyjnej wskazano, że Aleksander I przejeżdżając traktem brzeskim znajdował go w złym stanie<sup>48</sup>. Częstym działaniem w sytuacjach powtarzających się uporczywie nieprawidłowości była bezpośrednia kontrola i wyjaśnianie spraw na miejscu.

Mioszowski informował również o skargach, jakie wpływały do niego na dzierżawców dóbr narodowych. Jedną z nich dotyczyła Krzyżanowskiego zamieszkującego wieś Dylewo. Był dzierżawcą dóbr w ekonomii Ostrołęka. Stawiane mu zarzuty to pobieranie większych, niż przewidywało prawo i kontrakty, podatków a także zbieranie podpisów włościan „za pomocą kija”. Ta ostatnia metoda polegała na tym, że na jego polecenie zostali pobici chłopci, którzy odmówili podpisu pod memoriałem mającym uniewinnić Krzyżanowskiego przed komisją badającą jego postępowanie. Mioszowski wskazywał również, że chłopci zamierzali zanieść skargę na dzierżawcę wprost do Petersburga w carze upatrując tego, który wysłucha ich racji i będzie sędzią sprawiedliwym. Nie były im natomiast znane kompetencje namiestnika. Byli o nich błędnie informowani. Jak wskazywał Mioszowski: „O namiestniku królewskim im powiedziano, że do niego żadnego przystępu nie mają. Wyprowadziłem ich z błędu radząc im udać się do Warszawy”<sup>49</sup>. Na koniec raportu Mioszowski konstatował, że Krzyżanowski „ma w departamencie łomżyńskim reputację potężnego tyra”. Dodawał też, że zwoływana w jego sprawie komisja „jak utrzymują, wstrzymana ma być dla tego, żeby wiele osób w prefekturze płockiej skompromito-

<sup>45</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k. 2 r i v.

<sup>46</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k. 4 r i v.

<sup>47</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k.6 r i v.

<sup>48</sup> AGAD, Rada Administracyjna (dalej RA), sygn. 6, s. 113.

<sup>49</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k.2 v.

wała<sup>50</sup>. Wizytujący obserwowali więc i zapisywali problemy dotyczące zachowań dzierżawców, najczęściej opierając się o relacje różnych, często niechętnych im osób. Nie zawsze dostarczali też informacji potwierdzonych. Pułkownik Jabłkowski dokonujący objazdu dóbr narodowych województwa lubelskiego pisząc o skargach włościan na posesorów zaznaczał: „Czyli te skargi są prawdziwe i rzetelne o tem sądzić nie mogę”<sup>51</sup>. Relacje z objazdów autorstwa Mieroszewskiego omawiane były na posiedzeniu Rady Administracyjnej. Przesyłano je również komisjom rządowym<sup>52</sup>. Traktowane były jako element opisu terenu, który musiał zostać poddany analizom.

Dokonujący objazdu oceniał też fachowość urzędników sądowych. Zwiedzając więzienie w Suwałkach zapisał: „Podsędek kryminalny Łoszewski nie bardzo się trudni porządkiem, bo oprowadzając mnie, musiał pytać innych, czem, która izba zajęta, chociaż tam jest zwierzchnikiem”<sup>53</sup>.

Raporty z objazdu zawierały szczegółowe opisy stanu dóbr narodowych w województwie augustowskim: budynków dworskich, stanu opłaty czynszów, wysokości czynszów, ilości karczm. Na tych terenach bardzo niski był stan oświaty elementarnej. W dobrach Lenisewo szkoły parafialne upadły w 1812 r. W 1816 r. żadna nie istniała<sup>54</sup>. Sytuacja była podobna w województwie lubelskim. Pułkownik Jabłkowski napisał:

W całym kluczu lubelskim nie ma żadnej szkółki, ani nawet tam, gdzie się parafie znajdują. W Zemborzycach zapisał był zmarły proboszcz Krakowiecki fundusz na zaprowadzenie szkoły i przeznaczył był domostwo na tem koncie, lecz nikt nie myśli wolę tego uczonego męża do skutku doprowadzić<sup>55</sup>.

Ogólny stan dóbr narodowych w województwie lubelskim opisany został w raporcie pułkownika Jabłkowskiego, dokonującego objazdu tego terytorium. Tu wyróżniały się dobra Chmiel, w których były bardzo piękne budynki, „niedawno stawiane”<sup>56</sup>.

Pułkownik Jabłkowski raportował także w sprawach bardziej ogólnej natury. Należały do nich obowiązek podwód czyli konieczność dostarczania środków transportu, najczęściej koni, bryczek, rzadziej powozów, na potrzeby administracji. Jabłkowski pisał do namiestnika:

Wszędzie, którądy przejeżdżał utyskują jak najmocniej na ciężar podwód, albowiem przez skasowanie stózek [?] już ten ciężar nie równo na wszystkich spada, ale jedynie na miejsca traktowe, albo blisko traktu leżące, [...] jakie w sa-

---

<sup>50</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k.2 v.

<sup>51</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32 k.27 r.

<sup>52</sup> AGAD, Rada Administracyjna, sygn. 3, s. 185-186 (posiedzenie w dniu 3 września 1816 r.).

<sup>53</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k. 7.

<sup>54</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k. 9 r i v.

<sup>55</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k. 27 v.

<sup>56</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32 k. 26 v.



mej istocie, podług wykazów, jakie im na etapach pokazywano, jeszcze bardzo znaczna ilość podwód dostarczaną bywa, a przy braku koni i wołów, jaki jest w całym kraju podwoły staną się upadkiem gospodarstwa w miejscach na trakcie lub blisko traktu leżących<sup>57</sup>.

Dokonujący objazdu przekazywał w ten sposób skargi obywateli.

W objazdowych raportach Jabłkowskiego znalazły się także problemy defraudacji w lasach skarbowych województwa lubelskiego. Podkreślał on jednak: „czyli defraudacje ze strony oficjalistów leśnych mają miejsce tego ciężko mi było dociec”. Odnutowywał jednak skargi leśniczych na potajemne wykradanie drewna z boru zemborzyckiego. Jabłkowski w swoim raporcie wskazywał także na dramatycznie niskie płace gajowych – najniższych urzędników administracji leśnej – wynoszące jedynie 18 złp w skali roku<sup>58</sup>. Takie zarobki nie sprzyjały dokładnemu i rzetelnemu dozorowaniu własności skarbowej.

Kolejną osobą, której Zajączek zlecił objazd był Jerzy Okołów, radca stanu, dyrektor generalny w Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu. Należał on do grona zaufanych namiestnika. Jak pisał Koźmian, nieprzychylnie do niego usposobiony, był polecony przez Nowosilcowa, „przez płaskie bufonady” wkradł się w łaski namiestnika i „rady mu dawał”. Otóż według relacji Koźmiana Okołów:

Wmówił w starca, iż nie powinien ufać ministerialnym raportom, lecz dla przekonania się o ich prawdzie powinien z ramienia swego wysłać zaufanego kontrolera na prowincje, któryby po komisjach wojewódzkich sprawdzał czynności prezesów i regularność służby, badał potrzeby województwa, dawał opinię o zdatności urzędników i namiestnikowi donosił, i naturalnie na tego kontrolera sam siebie nastreczył.

Jak opisywał ten pamiętnikarz ta misja była bardzo intratna dla Okołowa: „Wysłał go więc namiestnik dobrze uposażonego dietami. Objeżdżał więc województwa bez żadnych ze swojej strony wydatków”<sup>59</sup>. Koźmian przyganiał także relacjom, jakie zapanowały pomiędzy kontrolerem a urzędnikami poddanymi jego obserwacji. Pisał o tym tak:

wmówiwszy w urzędników, że jest wszechwładnym u namiestnika, i sami też spostrzegłszy, że od jego opinii ich los, wyniesienie lub oddalenie zależą, przesadzali się na jego przyjęcia. Pił więc z nimi i ucztował, pozornie się trudnił, a istotnie baraszkował i najfałszywsze zdawał raporta<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k. 25 r i v.

<sup>58</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 32, k. 28 r i v.

<sup>59</sup> K. Koźmian, *Pamiętniki*, t. 3, s. 149.

<sup>60</sup> Tamże, s. 149-150.

Wcześniejsze, bo już w 1816 r. odbyte objazdy części Królestwa, przez oficerów, wskazują jednak, że Okołów niekoniecznie był inspiratorem własnych wizytacji. Trafił raczej jedynie na podatną glebę w postaci skłonności do bezpośredniego zarządzania, zbierania informacji z różnych źródeł, nieufności wobec różnych rodzajów raportów, czyli źródeł informacji pisanej, stanowiące stały element poglądów i osobowości namiestnika. Przywiązanie do bezpośrednich form kontroli i pozyskiwania informacji o terenie wiązało się także z wojskową profesją. Zwiad stanowił bardzo cenne, często niezastąpione źródło informacji, w każdej armii. Z tego też powodu namiestnik, jako były żołnierz, nie lekcewał bezpośrednich metod poznania terytorium.

Zachowane raporty Okołowa zawierały bardzo ciemny obraz administracji Królestwa<sup>61</sup>. Dotyczył on jednak w dużym stopniu urzędników niższych. Nie było w nich ocen pracy prezesów komisji wojewódzkich. W raportach tych było widoczne, że jednym z obiektów kontroli Okołowa były wydziały skarbowe oraz administracja obwodowa. Jako jedno ze swoich głównych zadań traktował poskromienie „skarbowych infamisów”<sup>62</sup>. Kontrole Okołowa z 1817 r. pokrywały się poniekąd z kompetencjami prezesów komisji wojewódzkich. Ci właśnie urzędnicy mieli obowiązek rewizji obwodów. Objeżdżanie tych jednostek administracji terytorialnej przez Okołowa było swoistą demonstracją braku zaufania wobec prezesa określonej komisji wojewódzkiej.

Rewizje Okołowa w województwie augustowskim w 1818 r. objęły także służby celne i sądownictwo. Jedna z jego konkluzji objazdowych dotycząca tych dwóch działów administracji brzmiała:

Należałoby wypędzać i kasować tych opojów gorzałczanych [czyli celników – A.K.] tak jak i ślimaków trybunalskich [czyli podsejdków i sędziów – A.K.], którzy sami drzymią i na podwładnych nie dają baczenia. Zmłuj się książę nad biednym, nieszczęśliwym ludem i nacieraj uszy sprawiedliwości<sup>63</sup>.

Okołów traktował swoją misję także jako dostarczenie pełnej informacji o tym, co działo się na prowincji, daleko od stolicy Królestwa. W jego raportach z objazdu, podobnie jak we wcześniejszych autorstwa pułkownika Jabłkowskiego pojawił się

---

<sup>61</sup> O raportach J. Okołowa zob. szerzej: A. Kulecka, *Mentalność rewidenta? (Raporty Jerzego Okołowa 1817-1819)*, „Kwartalnik Historyczny” R. CX (2003), nr 3, s. 45-60.

<sup>62</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 36, k. 3-4, 5l. Raporty J. Okołowa jako źródło informacji wiarygodnej o służbie skarbowej i celnej potraktował J. Wijaczka, zob.: J. Wijaczka, *Jerzy Woyna-Okołów – życie i działalność polityczna i ekonomiczna w końcu XVIII i na początku XIX wieku*, „Zapiski Historyczne” t. 64 (1999), z. 3-4, s. 97-99 [521-523]. Plany lustracyjne J. Okołowa były omawiane na posiedzeniu Rady Administracyjnej Królestwa - AGAD, RA, sygn. 6, s. 54-55. W objeździe towarzyszyło mu dwóch urzędników pełniących obowiązki kancelaryjne: asesor i kancelista - AGAD, RA, sygn. 6, s. 63.

<sup>63</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 36, k. 5.

problem kradzieży drewna z lasów narodowych i konieczność uporządkowania nadzoru nad tą dziedziną działalności skarbowej<sup>64</sup>.

Wiarygodność raportów Okołowa budziła jednak wątpliwości. Wysuwał je nie tylko cytowany już wcześniej Koźmian ale również Komisja Rządowa Sprawiedliwości, która zakwestionowała wszystkie poważniejsze wysunięte przez niego zarzuty. Z odpowiedzią Komisji Okołów nie potrafił nawet polemizować<sup>65</sup>. Komisja dążyła do wykazania, że sama obserwacja różnych zjawisk nie poparta wiedzą o tworzących je mechanizmach nie jest dostatecznym źródłem dla formułowania opinii w formie ostrych, nieprzychylnych ocen i sądów. Brak znajomości procedury sądowej powodował, że dokonujący objazdu nie był w stanie zrozumieć działalności sądów i problemów, z którymi się borykały.

Z niezwykle ostrą krytyką Okołowa spotkały się także fabryki sukna w Grabowie Dąbiu, Aleksandrowie, Ozorkowie, Zgierzu i Poddębicach. Działalność ich została określona mianem „blichtrów” i „kuglarstw” nie przynoszących żadnych korzyści gospodarczych. Sam zaś raport z tego objazdu datowany 23 września 1819 r. został określony jako zbyt ostro napisany<sup>66</sup>. W stosunku do fabrykantów sukna objeżdżający użył niewybrednych słów określając ich mianem „pojedynczych partaczy” i „włóczęgów”<sup>67</sup>.

Okołów przeprowadził także rewizje skarbowe obwodów łomżyńskiego, sejneńskiego, kalwaryjskiego i augustowskiego oraz województwa kaliskiego. Przedmiotem jego zainteresowania były kasy obwodowe, dystrybucja opłat stempowych, magazyny solne, administracja dóbr narodowych<sup>68</sup>. W czasie rewizji Okołów spotykał się również z problemami najbiedniejszych grup ludności. Tak opisywał swoje spotkanie z chłopami z obwodu łomżyńskiego:

Napadnięty od zgłodniałych włościan ekonomii nowogrodzkiej wsparcia na życie potrzebujących, załatwiłem tymczasowie tę biedę cudzym kosztem [...] lecz rzecz z gruntu zaradzenia potrzebuje<sup>69</sup>.

Zetknięcie z rzeczywistością prowincji było w tym przypadku okazją do refleksji nad funkcjonowaniem systemu podatkowego oraz strukturą społeczną.

Odpowiedzią na negatywne opinie zawarte w raportach Okołowa był objazd obwodu łęczyckiego wykonany przez Rajmunda Rembieleńskiego, prezesa Komisji Województwa Mazowieckiego w 1820 r. Z objazdu tego zachowały się trzy raporty<sup>70</sup>.

<sup>64</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 36, k. 7 v – 8 r.

<sup>65</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 36, k. 19 r.

<sup>66</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 36, k. 23-29, szczególnie k. 23 r i v.

<sup>67</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 36, k. 23 v.

<sup>68</sup> AGAD, Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, sygn. 1564.

<sup>69</sup> AGAD, Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, sygn. 1546, Spostrzeżenia przy rewizji obwodu łomżyńskiego, Łomża, 24 czerwca 1818 r.

<sup>70</sup> R. Rembieleński, *Pierwszy raport z objazdu obwodu łęczyckiego w 1820 r.*, [w:] *Rajmund Rembieleński. Jego czasy i jego współcześni*, praca zbiorowa pod redakcją Aliny Barszczewskiej-Krupy, Warszawa 1989, s. 218-

Wymowa relacji Rembieleńskiego jest jednak inna. W jego raportach został zarysowany powolny proces budowy przemysłu sukieniczego na tych terenach. Negatywne zdanie Okołowa zaś świadczyło o tym, że i ten proces nie był przez niego rozumiany.

Objazdy i raporty z nich Rembieleńskiego były nawiązaniem do obserwacji Okołowa. Dotyczyło to m.in. kasy miejskiej w Łęczycy. Rembieleński pisał: „odbyłem rewizję tutejszej kasy miejskiej, przez 12 lat w największym zostającej nieporządku i zamieszaniu tak dalece, że radca stanu Okołów stanu jej dojść nie mógł”<sup>71</sup>. Idąc śladem negatywnych ocen Okołowa zwiedził osadę sukieników w Aleksandrowie koło Ozorkowa. Po zwiedzeniu wszystkich warsztatów oraz odbyciu rozmów z fabrykantami stwierdził:

Przekonałem się najprzód, że to nie żebraki, których jak radca stanu Okołów mniemał, jedni drugim przemawiali dziedzice. Są między nimi ludzie majątni, którzy za granicą własność swą wyprzedali. Wszyscy prawie posiadają maszyny najnowsze i w najlepszym stanie<sup>72</sup>.

Raporty z objazdów wskazują, jaki był krąg zainteresowań prezesa komisji wojewódzkiej, jakie elementy życia obwodu obserwował? Oprócz wspomnianych wcześniej kas i zakładów sukieniczych prezes komisji wizytował również drogi lądowe i wodne, różne typy szkół, kościoły katolickie i ewangelickie, miasta, stan ich rynków, jarmarki, czyli infrastrukturę handlową, mosty, groble, więzienia. Oglądał m.in. budowę szosy na odcinku Dąbie–Kłodawa i jak zaznaczył „całą milę do Borysławic pieszo przeszedłem”<sup>73</sup>. Odwiedził szkołę wydziałową w Łęczycy, gdzie przysłuchiwał się egzaminom<sup>74</sup>. Wizytował szkołę elementarną w Kazimierzu nad Nerem podkreślając przy tym, że posiada dużą liczbę, bo aż 50 uczniów oraz fakt, że proboszcz osobiście zajmuje się nauką religii dając aż trzy lekcje tego przedmiotu w tygodniu<sup>75</sup>. Krąg obserwacji prezesa był więc bardzo szeroki. Rembieleński stosował metodę obserwacji bezpośredniej nieco wcześniej bo już przy organizacji magazynów żywności i furazu dla wojsk rosyjskich stacjonujących na terytorium b. Księstwa Warszawskiego. Ściśle kontrolował warunki przechowywania, sposób gromadzenia,

---

224; tenże, *Drugi raport z objazdu obwodu łeczyckiego w 1820 r.*, [w] tamże, s. 225-236; tenże, *Trzeci raport z objazdu obwodu łeczyckiego w 1820 r.*, [w] tamże, s. 237-242. Publikacja ta stanowi przedruk z „Rocznika Oddziału Łódzkiego Polskiego Towarzystwa Historycznego” t. 1 (1929), s. 43-49, 50-62, 63-68. Podstawą edycji raportów były akta Rady Administracyjnej, znajdujące się w Archiwum Akt Dawnych w Warszawie, dziś nie istniejące. Edycję dokonał Zygmunt Lorenz zob.: *Trzy raporty Rajmunda Rembieleńskiego, prezesa Komisji Województwa Mazowieckiego z objazdu obwodu łeczyckiego*, wyd. Z. Lorentz, „Rocznik Oddziału Łódzkiego Polskiego Towarzystwa Historycznego” t. 1 (1929), s. 43-70, szczególnie informacje od wydawcy s. 68-70.

<sup>71</sup> R. Rembieleński, *Pierwszy raport...*, s. 223.

<sup>72</sup> Tenże, *Drugi raport...*, dz. cyt., s. 227.

<sup>73</sup> Tenże, *Trzeci raport...*, dz. cyt., s. 240.

<sup>74</sup> Tenże, *Pierwszy raport...*, dz. cyt., s. 219.

<sup>75</sup> Tenże, *Drugi raport...*, dz. cyt., s. 236.

zabezpieczenie. Czuwał także nad terminowością dostaw. Prowadził osobistą kontrolę poszczególnych magazynierów<sup>76</sup>

Zauważyć również wypada, że największa ilość źródeł stanowiących efekt objazdów powstała w latach 1816-1820. W związku z tym rodzi się pytanie: czy po 1820 r., a więc ustaleniu się struktury administracyjnej Królestwa i obsady personalnej tą bezpośrednią formą kontroli i pozyskiwania wiedzy stała się rzadsza lub wręcz zanikła?

Kolejnym objazdem udokumentowanym źródłowo była wizytacja Królestwa po upadku powstania listopadowego. Objazd odbył wówczas Wincenty Krasieński a jego mocodawcą był hrabia Aleksander Stroganow, członek Rządu Tymczasowego działającego pod prezesurą Fiodora Engla, w przywróconej następnie Radzie Administracyjnej prezes Komisji Spraw Wewnętrznych, Interesów Duchownych i Oświecenia Publicznego. Krasieński odwiedził wówczas województwa kaliskie, mazowieckie z Warszawą oraz lubelskie<sup>77</sup>. Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych poleciła komisjom wojewódzkim, by w czasie wizytacji województwa towarzyszył Krasieńskiemu jeden z urzędników komisji. Polecono również by przejazd po województwie ułatwiał Krasieńskiemu urzędnik Dyrekcji Poczty. Jego zadaniem było dokonywanie opłaty za przejazdy oraz wszelkie ułatwienia w tym zakresie<sup>78</sup>. Jako pierwsze wizytowane było województwo kaliskie. Krasieński odwiedził je 25 listopada 1831 r. Sformułował szereg pytań, na które odpowiedzi pisemnie udzielił prezes komisji. Krasieński nie zawsze żądał urzędnika do towarzystwa w objeździe np. nie wymagał tego w Kaliszu. Z Kalisza udał się do Piotrkowa<sup>79</sup>.

Podróż trwała sześć tygodni. Przebiegała w kilku etapach. Pierwszy prowadził przez Błonie, Sochaczew, Łowicz, Gąbin, Brześć Kujawski, Radziejowice, Konin, wspomniany Kalisz, Wieluń i Piotrków. Następny przebiegał przez Puławę, Sochaczew, Kozienice, Kielce, Opatów, Zawichost, Lublin, Lubartów, Łuków, Siedlce i Warszawę. Kolejny prowadził przez Płock, Lipno, Ratów, Przasnysz, Ostrołękę i Łomżę<sup>80</sup>. W objeździe po województwie mazowieckim Krasieńskiemu towarzyszyć miał komisarz obwodu sochaczewskiego Radzimiński. Natomiast w samym obwodzie sochaczewskim towarzyszyć mu miał sędzia sądu pokoju i radca województwa Rojewski, gdyż sprawy w tym obwodzie mogły dotyczyć samego komisarza<sup>81</sup>. Zastosowano tu zatem zasadę wyłączenia od udziału w objeździe osoby, której dane terytorium podlegało administracyjnie. Objazd zakończył się 12 stycznia 1832 r. Na-

---

<sup>76</sup> H. S. Michalak, *Działalność Rajmunda Rembielińskiego w oczach współczesnych i potomnych*, [w:] *Rajmund Rembieliński...*, dz. cyt., s. 119.

<sup>77</sup> AGAD, KRSW, sygn. 7088.

<sup>78</sup> AGAD, KRSW, sygn. 7088, k. 1-2.

<sup>79</sup> AGAD, KRSW, sygn. 7088, k. 5.

<sup>80</sup> Z. Sudolski, *Polityczne zawirowania Wincentego Krasieńskiego*, [w:] tenże, *Wincenty Krasieński i współcześni. Studia i materiały*, Warszawa 2003, s. 47.

<sup>81</sup> AGAD, KRSW, sygn. 7088, k. 4.

miestnik wyasygnował nań sumę 150 tys. złp<sup>82</sup>. O swoich ogólnych wrażeniach z objazdu tak pisał do generała Regulskiego:

Rewolucja zniszczyła ten kraj, do 500 milionów go kosztowała. Są miejsca, gdzie tylko niebo i ziemia została. Jeszcze teraz wszędzie bydło pada, choroby się pokazują, a głód za pasem<sup>83</sup> – 24 grudnia 1831 roku.

Pozostając konsekwentnym zwolennikiem monarchicznego związku polskorosyjskiego, przekładającego się w języku politycznym na bycie lojalnym poddanym cesarskim, pomimo powstania stanowiącego wyrazistą demonstrację idei niepodległości, Krasieński postrzegał to wydarzenie negatywnie. Celowo delektował się jego konsekwencjami. Podkreślał destrukcyjny wpływ na stan gospodarki i położenie ludności.

Pytania, na które odpowiadać mieli prezesi komisji wojewódzkich ilustrują krąg problemów, którymi interesował się wspomniany wcześniej Rząd Tymczasowy administrujący Królestwem po upadku powstania listopadowego. Dotyczyły one przede wszystkim strat poniesionych w wyniku walk powstańczych oraz sytuacji politycznej w Królestwie. Brzmiały one następująco w przypadku województw kaliskiego i lubelskiego:

1. Czyli i jakie w województwie, respective w powiecie, miasta, miasteczka i wsie, przez wojnę, całkiem lub w części zostały zrujnowane?
2. Przez kogo spustoszenie nastąpiło, kiedy i dlaczego?
3. Czyli i w których powiatach przebywały oddziały partyzanckie?
4. Jakie zaszły do województwa i uzgodnionych powiatów rekwizycje i w jakiej wysokości, na jakie przedmioty, przez kogo i pod jakimi warunkami?
5. Czyli i w jakiej części podobnym rekwizycjom w każdym respective powiecie zadość się stało, z wykazaniem jeszcze szczegóły i kontrybuentów zaległych? (do pytania dodano dyspozycję by odpowiedzieli na nie komisarze obwodowi).
6. Czyli i jakie zalegają się podatki, czy na gminach, czy na właścicielach dóbr, a między temi czy i w jakiej sumie szczególnie zalegają dawni naczelnicy i urzędnicy rewolucyjni?
7. Jakie nadzwyczajne opłaty i w jakiej sumie na województwo były nałożone, jakie z takowych są zaległości, przy wykazaniu tych ostatnich (dotyczyło to podatków nadzwyczajnych i podatków nakładanych przez rząd rewolucyjny)?
8. Czy i jakie indywidua znajdują się w województwie, które wskutek rewolucji straciwszy majątek, na życie zarobić nie są przysposobione lub pozbawione zarobku z powodu kalectwa, i te stały się ciężarem gminy i z wsparcia onych muszą być utrzymywane?
9. W jakim stanie znajduje się rolnictwo, czy są dostateczne do nowego zbioru zapasy na wyżywienie rolników i zarazem jarzyny, czy grunta na zimę jak zwykle obsiane, czy

---

<sup>82</sup> Z. Sudolski, *Polityczne zawirowania...*, dz. cyt., s. 48.

<sup>83</sup> Tenże, *Krasieński. Opowieść biograficzna*, Warszawa 1997, s. 129.

inwentarze po wsiach nie ucierpiały znacznego ubytku, jeżeli to nastąpiło, z jakich powodów?

10. Jaki jest stan zdrowia ludu wiejskiego, czyli byli wojskowi wrócili chętnie do swych zatrudnień gospodarskich, jaki jest ruch pomiędzy ludem wiejskim, czy nie przebywają po gminach burzyciele spokoju i czyli włościanie nie doznają przykrości od swych dziedziców lub ich dzierżawców i oficjalistów dworskich?

11. Jaki jest stan fabryk i rękodzieł, które w szczególności fabryki najbardziej ucierpiały, jakie dalsze są fabrykantów zamiary i projekta, w czym żądają pomocy i wsparcia i o ile takowe jest nagłe, konieczne i łatwe do udzielenia?

12. W jakim stanie są kościoły, domy szkolne, seminaria i instytuta naukowe, czy służba boża wszędzie i jak dawniej się odbywa, czy szkoły są uczęszczane i jaki jest duch między młodzieżą szkolną?

13. Jaka jest liczba starozakonnych w województwie, czy w czasie rewolucji powiększyła lub zmniejszyła się, jakie z powiększenia lub zmniejszenia się Żydów, w której gminie wynikły niedogodności lub korzyści?

14. Czyli są jeszcze jakie niepokoje lub zbierania się?

15. Jakie domy zostały zabrane na potrzeby wojska, jakie to szpitale i kościoły na magazyny?

16. Jakie są gmachy rządowe w powiecie i mieście, duchowne?

17. Czyli był kto dręczony w czasie rewolucji? Czy był kto zabity?<sup>84</sup>

Ten katalog pytań świadczył również o poszukiwaniu argumentów, które były możliwe do wykorzystania w polemikach przeciwnikami ideologicznymi a więc zwolennikami niepodległości Polski i odzyskania jej metodą walki zbrojnej.

Nieco inaczej kwestionariusz brzmiał w odniesieniu do Warszawy. Tu wręcz żądano statystycznego wykazu wszystkich szkód powstałych w Warszawie<sup>85</sup>. Przedmiotem zainteresowania były więc:

- 1) szkody i zniszczenia w Warszawie,
- 2) wydatki i straty kasy miejskiej,
- 3) straty obywateli posiadających domy, różnica dochodów, straty handlujących, fabrykantów,
- 4) ubytek ludności, w tym emigracja osób za granicę i ubytek kapitałów,
- 5) stan kościołów, budynków szkolnych, seminarjnych, instytucji naukowych, nauka w szkołach, stan umysłów młodzieży,
- 6) liczba starozakonnych,
- 7) ewentualne niepokoje, zebrania, istnienie towarzystw tajnych,
- 8) domy zabrane na potrzeby wojska, szczególnie kościoły, szkoły, szpitale.

W pytaniach tych zasługuje na uwagę fakt, że niektóre były sformułowane w wyraźnym celu propagandowym. Taką funkcję pełniło zwłaszcza pytanie o zajęcie na potrzeby wojska czyli realizację celów powstania, instytucji wyznaniowych, oświatowych, leczniczych – kościołów, szkół, szpitali. Widoczna była tu zatem próba

---

<sup>84</sup> AGAD, KRSW, sygn. 7088, k. 6-18, 29-40.

<sup>85</sup> AGAD, KRSW, sygn. 7088, k. 19-25.

przedstawienia powstania jako ruchu szkodzącego religii, edukacji i zdrowiu obywateli. W odpowiedziach jednakże wskazano, że takie fakty nie miały miejsca<sup>86</sup>. Objężdżający pełnił w tym przypadku jedynie funkcję rozwożącego pytania gdyż prezesi nie byli w stanie udzielić mu odpowiedzi na każde z nich.

Namiestnikiem, który dokonywał objazdów Królestwa, przynajmniej w pierwszych latach pełnienia swojej funkcji był także Iwan Paskiewicz. Objazd taki odbył w 1832 r. Odnotowany on został w protokołach posiedzeń Rady Administracyjnej Królestwa. Namiestnik był nieobecny w okresie od 27 września/9 października do 4/16 października 1832 r. Przyczyną absencji był objazd Królestwa<sup>87</sup>. Z zapisów tych wynika, że objazd Królestwa trwał około 7-10 dni. Namiestnik był nieobecny również na posiedzeniach pod koniec września 1836 r. (15/27 września – 18/30 września)<sup>88</sup>. Tym razem jednak zapisano, że był nieobecny z powodu wyjazdu. Trudno jednak ustalić, czy był to objazd.

Od 1843 r., jak już wspomniano, objazdu guberni dokonywali gubernatorzy. Ich uwagi z objazdu znalazły się jednak w sprawozdaniach i z tego powodu trudno je precyzyjnie wydzielić. Nie udało się też ustalić, w trakcie dotychczasowych kwerend, ceremonii objazdu odbywanego w tym okresie.

\*\*\*

Z perspektywy nowoczesnych teorii administrowania objazd był metodą archaiczną, niewymagającą głębszych analiz. Bezpośrednia kontrola terenu była bowiem znana od początku dziejów ludzkości. Podobnie jak dążenie do bezpośrednio poznania zarządzanego terytorium. Mimo jednak nowoczesnych metod administrowania, do których należało m.in. zorganizowane poznanie poprzez zbieranie danych statystycznych, pisemne dokumentowanie spraw, tworzenie sieci informacji pisanej o danym terytorium, tworzenie sieci pisanego przekazywania dyspozycji władzy, nie odchodzono jednak od form kontroli bezpośredniej, do jakich należały objazd oraz różne formy wizytacji. Instytucje bezpośredniego poznania i kontroli terytorium były jednak bardziej trwałe w systemach ustrojowych, w których nie funkcjonował parlament i rozbudowany samorząd terytorialny. W XIX wieku były to monarchie absolutne. Brak wykształconych parlamentarnych mechanizmów obserwacji i kontroli władz administracyjnych<sup>89</sup> sprawiał, że bezpośrednia wizytacja stała się jednym z istotnych elementów budowania prestiżu monarchy.

Utrzymanie się objazdu jako jednej z metod administrowania było swoistą formą lęku przed nowoczesnością, zwłaszcza systemem gromadzenia danych opartym na dokumentacji pisanej. Jego istnienie w prawie niezmiennych formach wy-

---

<sup>86</sup> AGAD, KRSW, sygn. 7088, k. 17 r, k. 24.

<sup>87</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 3974, k. 209, 229, 241.

<sup>88</sup> AGAD, Sekretariat Stanu KW i KP, sygn. 3978, k. 169, 220.

<sup>89</sup> Przejaskrawione i nieefektywne formy bezpośredniego poznania zostały sugestywnie zarysowane w „Rewizorze” M. Gogola.



kało z dążenia do samodzielnego przekonania się o realnym, faktycznym stanie rzeczywistości, formułowania ocen własnych, nieufności wobec informacji przekazywanych przez innych, świadomością ich niedoskonałości.

Sztuka administrowania wiązała się z umiejętnością zapożyczania metod z różnych dziedzin wiedzy i różnych sfer działalności. Objazdy bliższe były mentalności osób, które w sprawowaniu urzędu opierały się na nabytym wcześniej doświadczeniu wojskowym. Taki system kontroli terytorium został przez nich przyswojony w trakcie pełnienia obowiązków żołnierskich. Rola objazdu jako metody administrowania wzrastała w sytuacjach kryzysowych, często wymagających umiejętności wojskowych.

Wraz z rozwojem pisemnego dokumentowania spraw do formuły objazdu zaczęto wprowadzać różne elementy wiedzy pozyskiwanej tą metodą. Można więc zauważyć dążenie do unowocześniania związanych z nim mechanizmów kontrolnych. Gromadzona wiedza wzbogacać miała obserwację bezpośrednią, czyniąc ją bardziej efektywną w procesie decyzyjnym.

Objazd był traktowany jako jedna z form bezpośredniego poznania zarówno lokalnych elit władzy jak i urzędników tworzących osobowe jej oblicze na określonym terytorium. Stanowił ważną metodę budowania prestiżu społecznego administracji. Był niezastąpiony pomimo rozwoju teorii prawnych oraz różnych form kontroli terenu wykorzystujących nowe zdobycze techniczne. Doskonalenie sieci drożnej, pojawienie się kolei, wynalazek telegrafu, służyły usprawnianiu systemu zarządzania nie eliminując jednak osobistej obserwacji i doświadczenia. Objazd służył kontroli różnych dziedzin działalności administracji, szczególnie jednak szlaków komunikacyjnych oraz infrastruktury gospodarczej.

Raporty, sprawozdania, relacje pisane z objazdów, zawierały wiele elementów wskazujących na niepewność i wahanie przy formułowaniu ocen dotyczących obserwowanej rzeczywistości. Występowało w nich także poddawanie w wątpliwość prawdziwości i adekwatności do sytuacji opinii wygłaszanych przez spotykanych przypadkowo lub dobieranych interlokutorów. Towarzyszyło im zjawisko pesymizmu poznawczego reprezentowanego w poglądach osób dokonujących objazdów, części kadry urzędniczej zajmującej się problemami weryfikacji danych uzyskanych w trakcie pisemnego dokumentowania spraw.

Objazdy, wizytacje, rewizje były więc zjawiskiem związanym ze sferą „długiego trwania”. Widoczna była zarówno niezmiennność motywów, które towarzyszyły ich kontynuacji, jak i metod ich realizacji uzależnionych wszakże od poziomu rozwoju systemu komunikacyjnego na danym terytorium. Przywiązanie do nich wiązało się z poglądem o ich większej skuteczności w porównaniu z pisemnym systemem gromadzenia danych oraz podejmowania decyzji w drodze korespondencyjnej. Bezpośrednia obserwacja sytuacji w terenie służyć miała doskonaleniu efektywności działań administracyjnych. Sprawne zarządzanie było przedmiotem marzeń i programów każdego systemu władzy.

Резюме

**Объезд в системе управления Польским Королевством (1815-1867)**

Учреждения непосредственного познания и контроля территории были более устойчивые в тех государственных системах, где не функционировал парламент и разросшееся территориальное самоуправление. В XIX веке это были абсолютные монархии. Отсутствие образованных парламентских механизмов наблюдения и контроля административной власти определяло факт, что непосредственная визитация становилась одним из существенных элементов повышения престижа монарха. Одновременно с развитием письменного документирования дел к формуле объезда начали вводить разные элементы знаний, приобретенных этим методом. Наблюдается стремление к модернизации связанных с ним контрольных механизмов. Накапливаемые знания должны были усугублять непосредственные наблюдения, делая их более эффективными в процессе принимаемых решений.