

Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

tom I

Adam Miodowski
(Uniwersytet w Białymstoku)

Charakterystyka środowiska małomiasteczkowych burmistrzów z terenu guberni augustowskiej (1837-1866)

W rodzimej historiografii, odnoszącej się do okresu międzypowstaniowego, niewiele jest opracowań podejmujących zagadnienia pochodzenia społeczno-etnicznego, statusu materialnego, poziomu wykształcenia, mechanizmów rekrutacji, zakresu kompetencji oraz prawnych, jak i pozaprawnych form aktywności zawodowej urzędników piastujących stanowiska burmistrzów na terenie Królestwa Polskiego¹. Fakt powyższy zachęca do podjęcia badań nad tą problematyką. Niniejsza wypowiedź charakteryzująca środowisko małomiasteczkowych burmistrzów z terenu guberni augustowskiej, a konkretnie powiatów augustowskiego i łomżyńskiego² jest zatem pewną próbą wypełnienia istniejącej luki w stanie naszej wiedzy na ten temat.

Podstawę źródłową do badań nad wskazaną grupą urzędniczą stanowią przede wszystkim akta personalne burmistrzów z lat 1830-1866 dostępne w zespole Rządu Gubernialnego Augustowskiego³. Materiały te pozyskane zostały z zasobu Archiwum Państwowego w Białymstoku. Pomocniczo wykorzystane zostały też akta Sekcji Miast Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych Królestwa Pol-

¹ J. Szczepański, *Burmistrzowie miasteczek Królestwa Polskiego 1815-1866*, [w] *Spółeczeństwo polskie*, t. VII pt. *Studia o grupach elitarnych*, pod red. J. Leskiewiczowej, Warszawa 1982; J. Warmiński, *Miasto Biała na Podlasiu i jej burmistrzowie w latach 1816-1866*, „*Studia Podlaskie*” t. 9 (1999); S. Wiech, *Miasteczka guberni kieleckiej w latach 1870-1914*, Kielce 1995; W. Caban, *Spółeczeństwo Kielecczyzny 1832-1864*, Kielce 1993.

² Chodzi tu o następujące miasteczka: Grajewo, Rajgród, Szczuczyn i Wąsosz leżące w powiecie augustowskim oraz Sniadowo, Wizna i Zambrów położone w powiecie łomżyńskim należały do typowych prowincjonalnych ośrodków miejskich na terenie ówczesnej Kongresówki. Pośród nich ze względu na ich pierwotną przynależność właścicielską wyodrębnić należy grupę miasteczek rządowych, tj. Rajgród, Wąsosz i Wiznę, oraz grupę miasteczek prywatnych, tj. Grajewo, Sniadowo, Szczuczyn i Zambrów.

³ Przed 1837 r. Komisji Województwa Augustowskiego.

skiego⁴, przechowywane w Archiwum Głównym Akt Dawnych oraz regulacje prawne opublikowane w Dziennikach Praw Księstwa Warszawskiego, a następnie Królestwa Polskiego.

Charakteryzowana grupa małomiasteczkowych burmistrzów, w rezultacie przeobrażeń społecznych dokonujących się w XIX w., stała się częścią tworzącego się środowiska inteligencji urzędniczej. Na podstawie dostępnych danych historycy podają różne szacunki odnośnie ogólnej liczebności tej grupy w Królestwie Polskim. Wedle niektórych opinii aparat biurokratyczny w 1836 r. zatrudniał około 8600, jak to wówczas określano, „urzędników i oficjalistów publicznych”⁵. W tej liczbie uwzględniono jednakże obok typowych urzędników, jak np. burmistrzowie i kanceliści, także sprzątaczkę, woźnych i strażników na pensji rządowej. Ci ostatni w najlepszym przypadku mieli ukończoną szkołę na poziomie elementarnym, a często, zwłaszcza na prowincji, nie posiadali żadnego wykształcenia. Dopiero spis powszechny z 1897 r. odnotowuje urzędników państwowych, dzieląc ich na trzy grupy. Pierwszą stanowili zatrudnieni w: administracji, sądownictwie i policji; drugą w: instytucjach społecznych (miejskich, gminnych, stanowych), trzecią w: instytucjach dobroczynnych. Przy tym statystyka ta nadal nie czyniła rozróżnienia pomiędzy typowym urzędnikiem np. burmistrzem i kancelistą, a sprzątaczką, woźnym i strażnikiem na pensji rządowej. Środowisko urzędnicze współtworzyli też tzw. oficjaliści prywatni. Historycy różnią się w szacunkach odnośnie liczebności tej kategorii urzędników w Królestwie Polskim. Wedle jednych opinii⁶, u progu lat 60. było ich około 10.000, z kolei wedle innych⁷, w tym samym okresie ich liczebność oscylowała w granicach 15.000. W obu środowiskach burmistrzowie stanowili rzecz jasna nie liczną grupę.

Do chwili rozbiorów kwestia formalnego usytuowania w strukturze administracji municypalnej i zakres kompetencji burmistrzów w zasadzie nie zostały ostаточно sprecyzowane. Występowały więc w tym względzie pewne różnice regionalne, wynikające z miejscowych tradycji. Na interesującym nas obszarze, sytuacja w tym względzie uległa zmianie w dobie rządów pruskich, a kolejne fazy tego procesu realizowane były już w czasach Księstwa Warszawskiego. Wówczas właśnie zdefiniowany został zasadniczy zrąb uprawnień i obowiązków burmistrzów. Do zasadniczych ich kompetencji należało: administrowanie i dozór nad majątkiem miejskim;

⁴ Komisja utworzona w 1815 r., w czasie swojego istnienia wielokrotnie reorganizowana, ze zmianami nazw: Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji (1815-1831), Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych, Duchownych i Oświecenia Publicznego (1832-1839), Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych (1839-1861), Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych (1861-1864), Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych (1864-1867), Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych (1867-1868).

⁵ Dane te podaje w swojej niepublikowanej pracy E. Schirle, *Podział zawodowy ludności Królestwa Polskiego w latach 1836 i 1862*, s. 180. [mps w Bibliotece Szkoły Głównej Handlowej]

⁶ L. Wolski, *Materiały do geografii i statystyki*, [w] *Kalendarz Obserwatorium Astronomicznego na 1861 r.*, s. 38.

⁷ E. Schirle, dz. cyt., s. 180.

ogłaszanie rozporządzeń rządowych; dozór nad instytucjami publicznymi; troska o utrzymanie porządku, bezpieczeństwa i czystości (tj. funkcje policyjne); nakładanie i pobór tzw. obciążeń publicznych; dozór i kierownictwo nad robotami publicznymi; a także sprawowanie funkcji kasjera w tych magistratach, w których nie było oddzielnego etatu dla tego typu urzędnika⁸. W wypełnianiu nałożonych na burmistrzów obowiązków pomagać mieli ławnicy oraz członkowie rad miejskich⁹.

W dobie konstytucyjnej Królestwa Polskiego zmodyfikowano procedurę powoływania burmistrzów. Rozszerzeniu uległy również ich kompetencje. Komisja Wojewódzka (po 1837 r. Rząd Gubernialny) zgłaszała kandydata na burmistrza do zatwierdzenia Sekcji Miast Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych. Po uzyskaniu pozytywnej oceny, kandydaturę tę proponowano cesarzowi, który ostatecznie mógł podpisać nominację¹⁰. Do poszerzonego zakresu obowiązków burmistrzów odtąd należało: administrowanie i dozór nad majątkiem miejskim; troska o bezpieczeństwo; zwalczanie żebractwa; wypełnianie pewnych zadań w zakresie prostej egzekucji administracyjnej; sądzenie w pierwszej instancji wykroczeń i niektórych kategorii przestępstw¹¹; utrzymywanie miejskiego aresztu; organizowanie kwaterunku dla wojska; organizowanie i nadzór nad robotami publicznymi; troska o utrzymanie w należyтым stanie dróg i mostów, gromadzenie danych ewidencyjno-spisowych lokalnej społeczności; prowadzenie akt stanu cywilnego wyznań niechrześcijańskich; kontrolowanie zasiewów i zbiorów; pobieranie podatków i nakładanie tzw. kar egzekucyjnych; utrzymywanie stacji transportowych; wypełnianie roli tzw. kuratora szpitalnego; dozór nad szkołami miejskimi; zwierzchnictwo nad urzędnikami starszych cechu i zgromadzeniem kupieckim¹². W przypadku miast nadgranicznych, burmistrz dodatkowo wystawiał mieszkańcom dokumenty uprawniające do przekraczania granicy, a także sprawował funkcję swego rodzaju kontrolera pasa granicznego¹³. W wypełnianiu nałożonych na burmistrzów obowiązków pomagać mieli ławnicy, których kandydatury przedstawiała Komisja Wojewódzka (po 1837 r. Rząd Gubernialny) do zatwierdzenia Sekcji Miast Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych.

Procedura wylaniania i powoływania kandydata na stanowisko burmistrza przewidywała, że funkcji tej nie mogła objąć w danej miejscowości osoba z niej pochodząca lub dotąd pracująca w miejscowym urzędzie na stanowisku ławnika. Rzecz

⁸ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego [DPKW], t. I, s. 70-76, 201-209, t. III, s. 200.

⁹ DPKW, t. I, s. 204-208.

¹⁰ *Historia państwa i prawa Polski*, pod red. J. Bardacha i in., t. III, Warszawa 1981, s. 360.

¹¹ Burmistrz posiadał prawo udzielania upomnień, nagan, nakładania kar pieniężnych do 10 rubli i osadzania w areszcie do 7 dni oraz karania chłostą do 20 razów. Uprawnienia te w zasadzie nie mogły być stosowane wobec osób wywodzących się ze stanu duchownego; osób legitymujących się szlachectwem dziedzicznym i osobistym, w tym członków ich rodzin; tzw. obywateli honorowych; osób orderowych i odznaczonych; urzędników legitymujących się rangami VII i VIII. -Patrz: DPKP, t. VI, s. 30, XL, s. 31, 33-35; *Historia państwa i prawa Polski...*, s. 360.

¹² DPKP, t. IV, s. 67, 118, 220.

¹³ DPKP, t. XLIV, s. 37.

jasna zdarzały się i odstępstwa od tej reguły, tym niemniej starano się tej zasady w miarę skrupulatnie przestrzegać. W konsekwencji, aspirujący do objęcia wakującego stanowiska burmistrza urzędnicy niższego szczebla zmuszeni byli często ubiegać się o nominacje w miejscowościach odległych od ich dotychczasowego miejsca zatrudnienia.

Przejdźmy teraz do szczegółowej charakterystyki grupy burmistrzów z miasteczek Grajewo, Rajgród, Szczuczyn i Wąsosz, leżących w powiecie augustowskim oraz Śniadowo, Wizna i Zambrów, położonych w powiecie łomżyńskim (guberni augustowskiej). Analiza dostępnego materiału źródłowego pozwala określić pochodzenie terytorialne urzędników, piastujących stanowiska burmistrzów w tych ośrodkach. Otóż 2/3 monitorowanej grupy pochodziło z guberni augustowskiej (przed 1837 r. województwa), przy czym funkcje swe sprawowali najczęściej poza rodzinnymi powiatami¹⁴. Wyjątkiem w tym względzie był burmistrz Wizny Ludwik Kosiorrek, pochodzący z tego miasta. Z tej racji trudno mu było na dłuższą metę wypełniać swe obowiązki, gdyż mieszczanie oskarżali go o stronniczość w podejmowaniu decyzji i uwzględnianie głównie interesów własnej rodziny i krewnych żony, też nota bene pochodzącej z Wizny. Pozostała 1/3 charakteryzowanej grupy wywodziła się z sąsiednich guberni tj. wileńskiej i grodzieńskiej. Tylko w jednym przypadku burmistrz miał bardziej odległe korzenie, konkretnie galicyjskie. Jednakże i w jego przypadku kariera urzędnicza od samego początku rozwijała się na terenie Królestwa Polskiego. Zdecydowaną przewagę liczebną burmistrzów o miejscowym rodowodzie, wywodzących się z guberni augustowskiej, tłumaczyć można nie tylko lepszą orientacją w lokalnym środowisku urzędniczym, odnośnie wakujących stanowisk, ale ogólnie bardziej życzliwym stosunkiem czynników decyzyjnych szczebla gubernialnego wobec rodzimych kandydatów. Charakterystyczna w tym kontekście jest wypowiedź jednego z burmistrzów z terenu guberni radomskiej, który stwierdził, że „(...) kandydat z obcej guberni, przez wyższą władzę polecony, uważany jest tyle ile kąkol w zbożu, tak jak gdyby burmistrz nie krajowi, ale tylko jednej guberni służył”¹⁵.

Jeśli chodzi o kwestię wcześniejszego przebiegu ich karier urzędniczych, to z dostępnej dokumentacji wynika, że siedmiu na dwunastu spośród nich, na zasadzie wolontariatu, odbyło aplikację w urzędach gminnych, powiatowych i gubernialnych (przed 1837 r. wojewódzkich). To swoiste praktyczne przygotowanie do samodzielnej pracy w aparacie biurokratycznym trwało, w przypadku wspomnianej grupy urzędników, od dwóch do siedmiu lat. Po tym okresie przyszli burmistrzowie piastowali w magistratach najczęściej stanowiska sekretarzy-ławników i kasjerów. Dla części z nich kolejnym etapem w karierze było objęcie stanowiska wójta. Nie zawsze

¹⁴ Archiwum Państwowe w Białymstoku, Akta Rządu Gubernialnego Augustowskiego [APB, ARG], sygn. 4/3/0/12: Akta osobiste Ludwika Kosiorra (1852-1866), burmistrza miasta Ciechanowiec, a następnie miasta Wizny oraz miasta Wysokie Mazowieckie, k. 229-230.

¹⁵ Cyt. za J. Szczepański, dz. cyt., s. 214.

jednak proces awansowania w hierarchii urzędniczej miał tak typowy przebieg. Prześledzenie karier, interesującej nas grupy burmistrzów, pozwala stwierdzić, że czasami bywały pewne odstępstwa od zwyczajowego trybu awansu. Tak było w przypadku Ignacego Jedlińskiego. U progu kariery, po odbyciu aplikacji w biurze naczelnika powiatu, uzyskał tam etat urzędnika stanu cywilnego do spraw wyznań niechrześcijańskich. Wkrótce też powierzono mu funkcję dozorca więzienia w Augustowie. Po kilku latach otrzymał nominację na burmistrza Mariampola, a następnie za zgodą władz zwierzchnich przeniósł się do Łomży¹⁶. W przypadku grupy sześciu innych urzędników, którzy z czasem objęli stanowiska burmistrzów, ich kariery przebiegały równie pomyślnie i to pomimo, iż żaden z nich nie odbył kilkuletniej aplikacji. Dobrym tego przykładem był Wincenty Petrulewicz, który bezpośrednio po ukończeniu szkoły średniej w Sejnach został dozorcą Kanału Augustowskiego i funkcję tę pełnił przez osiem lat. Po rezygnacji z tego stanowiska od razu uzyskał nominację na burmistrza Grajewa¹⁷.

W odniesieniu do kwestii pochodzenia społecznego charakteryzowanej grupy małomiasteczkowych burmistrzów z terenu guberni augustowskiej stwierdzić można, że na dwunastu spośród nich czterech podało pochodzenie „miejskie”. W odniesieniu do kolejnych dwóch nie sposób jednoznacznie określić, jakie posiadali korzenie społeczne. Pomimo podjętych przez tę dwójkę wysiłków nie udało im się potwierdzić deklarowanego pochodzenia szlacheckiego. Najprawdopodobniej zatem rekrutowali się z środowiska drobnoszlacheckiego. Oceniając rodowód całej dwunastki, na podstawie brzmienia nazwisk (Chłudziński, Jakubowski, Janczewski, Jedliński, Kieszkowski, Kleczkowski, Miedziński, Petrulewicz, Piasecki, Wiszniewski, Kosiorek), potwierdzić można, opierając się na informacjach dostępnych w spisach szlachty polskiej, że figuruje tam aż dziesięć z nich. Jednakże tylko sześciu burmistrzów legitymowało się potwierdzonymi de iure szlacheckimi korzeniami. Dodać w tym miejscu jednak trzeba, że i oni wywodzili się z niezbyt zamożnych rodzin. Co ciekawe jeden z burmistrzów o szlacheckim rodowodzie (Janczewski) został w młodości z tej grupy społecznej wyłączony z racji na popełnione przestępstwa¹⁸. Duży odsetek burmistrzów, rekrutujących się spośród szlachty, tłumaczyć można nie tylko specyfiką regionalną, ale przede wszystkim faktem zdominowania składu środowiska inteligencji urzędniczej na terenie całej Kongresówki przez deklasującą się część społeczności szlacheckiej. W rezultacie wakujące, typowo mieszczańskie, stanowiska burmistrzów, obejmowała przeważnie szlachta, względnie osoby pochodzenia szlacheckiego. Fakt powyższy miał niemały wpływ na wzajemne relacje pomiędzy magistratami, a mieszkańcami wymienionych wyżej miasteczek.

¹⁶ APB, ARG, sygn. 4/3/0/7, Akta personalne Ignacego Jedlińskiego (1829-1865), burmistrza miasta Mariampola, a następnie miasta Łomży, k. 283.

¹⁷ APB, ARG, sygn. 4/3/0/18, Akta osobiste Wincentego Petrulewicza (1836-1866), burmistrza miasta Grajewa, k. 1.

¹⁸ APB, ARG, sygn. 4/3/0/9, Akta personalne Wojciecha Janczewskiego (1843-1866), kasjera a następnie burmistrza miasta Zambrowa, k. 8.

Wspomnieć też warto o składzie etniczno-wyznaniowym charakteryzowanej grupy burmistrzów małomiasteczkowych. W okresie międzypowstaniowym stanowiska te piastowali w głównej mierze Polacy wyznania rzymsko-katolickiego. Z dostępnych źródeł wynika, że jedynie trzech urzędników, pełniących tę funkcję, posiadało inne pochodzenie. Mahometaninem o rodowodzie tatarskim był mianowicie burmistrz Zambrowa Mustafa Jakubowski. Wyznania ewangelicko-augsburskiego o korzeniach niemieckich był burmistrz Wizny Fryderyk Grönnagel. Zasymilowanym w sensie kulturowo-religijnym, a wywodzącym się ze społeczności żydowskiej, był burmistrz Szczuczyna Szymon Hejmer¹⁹. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że do połowy lat 60. w guberni augustowskiej, nawet w miastach nadgranicznych, na stanowisku burmistrza nie został obsadzony ani jeden Rosjanin.

Przejdźmy teraz do charakterystyki poziomu wykształcenia grupy małomiasteczkowych burmistrzów. Funkcję tę mogła objąć osoba legitymująca się wykształceniem na poziomie średnim, posiadająca praktykę urzędniczą, która zdała tzw. egzamin drugiej klasy. O ile taki egzamin na poziomie pierwszej klasy uprawniał do objęcia stanowisk wójta, kancelisty, rewizora, pisarza, dozorczy robót publicznych i dozorczy więziennego, o tyle jego drugi szczebel otwierał właśnie możliwość ubiegania się o posadę burmistrza, kasjera i ławnika. Egzamin pierwszej i drugiej klasy zdawało się przed gubernialnymi komisjami egzaminacyjnymi (przed 1837 r. wojewódzkimi). Ocenie podlegała m.in. znajomość prawa konstytucyjnego, cywilnego, karnego, podstaw postępowania sądowego i zasad funkcjonowania organów administracyjnych oraz policyjnych²⁰. W charakteryzowanej grupie burmistrzów aż trzech nie udokumentowało ukończenia szkoły średniej i uzyskania od gubernialnej komisji egzaminacyjnej stosownych uprawnień. Jeśli zaś chodzi o pozostałych, to w zasadzie wszyscy byli absolwentami szkół wydziałowych. Wyjątek stanowił burmistrz Wąsosza (Jakub Piasecki), który ukończył Instytut Gospodarstwa Wiejskiego i Leśnictwa w Marymoncie²¹.

Zdecydowana większość burmistrzów w charakteryzowanej grupie, w momencie uzyskania nominacji, mieściła się w przedziale wieku od 30 do 40 lat. Wyjątek stanowili ci, którzy funkcję tę zaczęli pełnić przed 30 i po 40 roku życia. Tendencja powyższa nie odnosiła się tylko do guberni augustowskiej, gdyż jak wynika z ustaleń Jerzego Szczepańskiego, analogicznie sytuacja przedstawiała się pod tym względem na terenie guberni radomskiej²². Jedną z konsekwencji dominacji w tym środowisku osób z takiego przedziału wiekowego był fakt, że w Grajewie, Rajgrodzie, Szczuczynie, Wąsoszu, Śniadowie, Wiźnie i Zambrowie żaden burmistrz nie pozostawał w

¹⁹ APB, ARGA, sygn. 4/3/0/3, Akta osobiste Hipolita Chludzińskiego (1847-1866), burmistrza miasta Szczuczyna, k. 2; sygn. 4/3/0/6, Akta osobiste Fryderyka Grönnagela (1850-1866), burmistrza miasta Wizny, k.13.

²⁰ *Historia państwa i prawa Polski...*, s. 365.

²¹ APB, ARGA, sygn. 4/3/0/16, Akta osobiste Jakuba Piaseckiego (1855-1866), sekretarza Magistratu miasta Władysławowa a następnie burmistrza miasta Wąsosza, k. 98.

²² J. Szczepański, dz. cyt., s. 210.

stanie wolnym. Trzech spośród nich posiadało rodziny bezdzietne, zaś w przypadku pozostałych możemy wręcz mówić, że mieli rodziny wielodzietne. Liczba dzieci wahała się w nich w przedziale od trojga do dwanaściorga. Na marginesie tego wątku niniejszej wypowiedzi warto podjąć zagadnienie trwałości awansu społecznego w następnych pokoleniach i wpływu kariery ojca na kształtowanie się życiorysów dzieci. W ramach dostępnych materiałów źródłowych, możemy tę kwestię przeanalizować na przykładzie potomstwa Ignacego Jedlińskiego. Dwóch jego synów zdecydowało się na karierę wojskową i najprawdopodobniej dosłużyło się stopni oficerskich, trzeci pracował w służbie leśnej, czwarty podjął studia w Szkole Głównej w Warszawie. Córki z kolei wyszły za mąż odpowiednio za nauczyciela szkoły średniej w Łomży, oficera straży pogranicznej, kancelistę urzędu powiatowego i naczelnika Komendy Inwalidów²³. Osiągnięta pozycja społeczno-zawodowa ojca wywierała zatem istotny wpływ na przyszłość dzieci, a awans rodziny jako całości posiadał charakter trwały. Czynnikiem sprzyjającym w tym względzie był fakt, że w zdecydowanej większości przypadków sprawowanie funkcji burmistrza miało charakter wręcz dożywotni. W guberni augustowskiej na 28 odnotowanych w materiałach archiwalnych burmistrzów aż jedenastu zmarło w trakcie sprawowania urzędu, z czego czterech po ponad 30 latach pozostawania na tym stanowisku²⁴. Dalszych trzech pełniło swoje obowiązki do chwili przejścia na emeryturę²⁵. Jeden awansował, obejmując posadę inspektora policji w Petersburgu. Dwóch dyscyplinarnie przeniesiono do innych miast²⁶. Trzech, z własnej inicjatywy, poprosiło o przeniesienie do innych ośrodków²⁷, a karnie usunięto sześciu²⁸. Kolejnych dwóch zrezygnowało z dalszego sprawowania funkcji (pierwszy po 15 latach, a drugi po roku od objęcia stanowiska) ze względu na uzasadnione skargi na nich ze strony mieszkańców miasteczek²⁹.

Uposażenie i stan majątkowy burmistrzów małomiasteczkowych wywierały determinujący wpływ na częstotliwość wchodzenia w konflikt z prawem, w trakcie sprawowania przez nich swoich funkcji. W charakteryzowanej grupie zaledwie trzech obejmując stanowisko dysponowało własnym majątkiem. Najbogatsi w tym gronie Hipolit Chłudziński ze Szczuczyna posiadał niewielkie dobra ziemskie w

²³ APB, ARG, sygn. 4/3/0/7, k. 238.

²⁴ APB, ARG, sygn. 4/3/0/3, k. 108; sygn. 4/3/0/7, k. 11, 235; sygn. 4/3/0/9, k. 258; sygn. 4/3/0/10, Akta osobiste Piotra Kieszkowskiego (1850-1862), burmistrza miasta Puńska, a następnie burmistrza miasta Wąsosa, k. 48, 106, 157, 197; sygn. 4/3/0/11, Personalalia Antoniego Kleczkowskiego (1828-1832), burmistrza miasta Śniadowa, k. 48; sygn. 4/3/0/15, Akta osobiste Bazylego Miedzińskiego (1843-1866), burmistrza miasta Rajgrodu, a następnie miasta Simna, k. 140; Archiwum Główne Akt Dawnych, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych [AGAD, KRŚWiD], sygn. 5240 (strony nieliczbowane).

²⁵ APB, ARG, sygn. 4/3/0/3, k. 17; sygn. 4/3/0/6, k. 81.

²⁶ APB, ARG, sygn. 4/3/0/7, k. 132; sygn. 4/3/0/18, k. 230.

²⁷ APB, ARG, sygn. 4/3/0/11, k. 80; sygn. 4/3/0/12, k. 86; sygn. 4/3/0/15, k. 2.

²⁸ APB, ARG, sygn. 4/3/0/6, k. 7-11; sygn. 4/3/0/9, k. 270; sygn. 4/3/0/10, k. 4.

²⁹ APB, ARG, sygn. 4/3/0/8, Akta osobiste Mustafy Jakubowskiego (1864-1866), burmistrza miasta Zambrowa, k. 84; sygn. 4/3/0/12, k. 2.

powiecie łomżyńskim o szacunkowej wartości 5.000 rubli. Wincenty Petrulewicz, urzędujący w Grajewie, poza domem wycenianym na blisko 800 rubli, był właścicielem gruntów rolnych o wartości 2.000 rubli. Wojciech Janczewski, piastując stanowisko burmistrza Zambrowa, dysponował majątkiem nieruchomym wycenianym na 3.000 rubli³⁰. Stan majątkowy pozostałych był najogólniej mówiąc bardziej niż skromny. Niektórzy, jak na przykład kolejny burmistrz Grajewa Adam Wiszniewski było posiadaczami niewielkich nieruchomości wycenianych na kilkaset rubli. W takiej sytuacji codzienną egzystencję zapewnić musiały bieżące dochody, uzyskiwane z tytułu sprawowanej funkcji, oraz ewentualnie łapówki pozyskiwane np. w zamian za pomoc w uzyskaniu zwolnienia od służby wojskowej. Roczna pensja burmistrza małomiasteczkowego w guberni augustowskiej wahała się w granicach od 90 do 300 rubli. W przypadku urzędującego w Grajewie Wincentego Petrulewicza, przy pensji rocznej w wysokości 90 rubli, na utrzymanie jego czternastoosobowej rodziny, teoretycznie musiało wystarczyć 60 kopiejek miesięcznie na osobę. W tym konkretnym przypadku status materialny poprawiały dochody uzyskiwane z tytułu posiadania nieruchomości w mieście i gruntów rolnych. Na przeciwległym biegunie, jeśli chodzi o uposażenie, znajdował się natomiast wóldarz Łomży, którego dochody oscylowały na poziomie około 400 rubli. Podobne rozwarstwienie dochodów miało miejsce i w innych rejonach Kongresówki. Jerzy Szczepański wyliczył średnie uposażenie burmistrzów małomiasteczkowych w guberni radomskiej na 168 rubli rocznie³¹. Czasami dochodziło więc do sytuacji, że ludność dodatkowo, na zasadzie dobrowolności, opodatkowywała się, aby uzyskać środki na podniesienie uposażenia burmistrza. Tak działo się w miastach rządowych np. w Wiźnie, gdzie do podstawowej pensji wynoszącej 150 rubli mieszkańcy dopłacali dodatkowo drugie tyle³². Z kolei w miasteczkach prywatnych, takim jak np. Wysokie Mazowieckie, do podstawowej pensji burmistrza w kwocie 90 rubli, trzydziestorublową dopłatę uiszczal formalny właściciel³³. Poza tym niemal wszyscy sprawujący urząd burmistrza decydowali się równocześnie wypełniać obowiązki kasjerów w magistratach, co dodatkowo przynosiło im w skali roku od 15 do 20 rubli.

Zastanawiające są przyczyny tolerowania przez administrację rządową tej patologii płacowej, wywołującej przecież wtórnie w sposób nieuchronny zjawisko łapownictwa. Opublikowane w Dzienniku Praw Królestwa Polskiego zapisy, regulujące tę kwestię stanowiły, że ustalanie wysokości uposażeń burmistrzów leżało w kompetencji Sekcji Miast Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych. Przy podejmowaniu decyzji o wymiarze pensji urzędnicy Komisji musieli przede wszystkim brać pod uwagę zasobność kas miejskich. Ośrodki małomiasteczkowe, w których większość obywateli stanowili tzw. mieszczenie-rolnicy nie mogli liczyć na

³⁰ APB, ARG, sygn. 4/3/0/3, k. 1; sygn. 4/3/0/9, k. 224; sygn. 4/3/0/18, k. 1.

³¹ J. Szczepański, dz. cyt., s. 210.

³² APB, ARG, sygn. 4/3/0/12, k. 115.

³³ Tamże, k. 17.

duże wpływy podatkowe. W konsekwencji, więc o poziomie zarobków burmistrzów przesądzały przede wszystkim niskie dochody podatkowe, a nie arbitralne decyzje biurokratów z Warszawy. Ci ostatni podobnie, jak organy sądowe, przed którymi rozpatrywano nieraz sprawy przeciwko burmistrzom oskarżonym o nadużycia finansowe, traktowały tego typu przestępstwa, ze zrozumiałych względów, dość po-błażliwie. Karą dla obwinionego było czasami jedynie przeniesienie na to samo stanowisko do innego miasteczka.

Warto w tym miejscu poszukać odpowiedzi na pytanie, co oprócz względów natury prestiżowej, skłaniało niektórych przedstawicieli środowiska inteligencji urzędniczej do ubiegania się o tak nisko opłacaną posadę burmistrza? Otóż na pełnienie tej funkcji najczęściej decydowali się urzędnicy miejscy niższego szczebla, którzy za wypełnianie obowiązków otrzymywali kilkudziesięciorublowe pensje. Z reguły nie mogąc liczyć na awans, jakim byłoby dla nich przejście na porównywalne stanowisko na przykład w biurze naczelnika powiatu, gdzie pensje były co najmniej dwukrotnie wyższe od ich uposażeń, jedyną szansę na poprawę statusu materialnego widzieli - paradoksalnie - w objęciu niewiele lepiej płatnej funkcji burmistrza. Zachętą niewątpliwie była w tym przypadku nadzieja na dodatkowe, nieoficjalne zwiększenie dochodów. To właśnie stanowiło, jak się wydaje, decydujący argument. Z punktu widzenia ławników miejskich, dodatkową zachętą do ubiegania się o stanowisko burmistrza, była chęć uzyskania prawa do wyższej emerytury. Rzecz zaskakująca, ale tymi samymi motywami kierowali się też na przykład niektórzy kanceliści z biur naczelników powiatów, decydując się na rezygnację z zajmowanych etatów i nieraz wyższych od burmistrzowskich pensji, a ubiegając się o wakujące stanowiska małomiasteczkowych włodarzy³⁴.

Z racji na niskie dochody uzyskiwane z oficjalnych źródeł i wiążące się z tym pozaprawne poczynania niektórych burmistrzów mające na celu ich zwiększenie, dochodziło do licznych konfliktów na linii władza-obywatele. Ci ostatni bowiem najczęściej byli tymi, których kosztem to podreperowywanie budżetów burmistrzowskich się dokonywało. Znamiennym jest fakt, że w charakteryzowanej grupie włodarzy Grajewa, Rajgrodu, Szczuczyna, Wąsosza, Śniadowa, Wizny i Zambrowa przeciwko wszystkim, bez wyjątku, wytaczane były oskarżenia o nadużycia finansowe. Skargi wnoszono do naczelników powiatów, gubernatora, Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych, a nawet do namiestnika. Warto przy tym zwrócić uwagę, że wszystkie tego typu doniesienia, poza jednym przypadkiem, były podpisane imieniem i nazwiskiem oskarżycieli. Praktyka procedowania nad wielkością tych spraw była taka, że tych ostatnich informowano o wszczęciu dochodzenia³⁵, a następnie wyższe instancje przesyłały pisma skarżących do biur naczelników powiatów, aby wstępnie ustaliły zasadność oskarżeń formułowanych przez obywateli miasteczek. Czynności sprawdzające najczęściej podejmowali wyznaczeni urzędni-

³⁴ APB, ARG, sygn. 4/3/0/10, k. 199.

³⁵ Tamże, k. 174.

cy powiatowi, ale nieraz zlecano ich przeprowadzenie burmistrzom lub wójtom z innych gmin z terenu tego samego powiatu. Zwłaszcza w tym drugim przypadku nie zawsze można było liczyć na obiektywność w ocenie zasadności oskarżeń. Sprawdzający i sprawdzany najczęściej znali się, a przy tym, o ile w grę nie wchodziła jakaś forma antypatii, to z pewnością odczuwali pewien rodzaj solidarności grupowej. Przecież jeden i drugi, z reguły podobnymi, pozaprawnymi sposobami próbowali zwiększyć własne dochody. Zatem w każdej chwili burmistrz-śledczy z sąsiedniej gminy mógł znaleźć się w położeniu oskarżonego i sam podlegać ocenie nawet przez aktualnie kontrolowanego, a oczyszczonego kolegę. Gdy więc w biurze naczelnika do wyjaśnienia jakiegoś doniesienia przeciwko burmistrzowi wyznaczano osobę sprawującą analogiczną funkcję w innym miasteczku, skarżący, obawiając się stronniczości, domagali się z reguły, aby dochodzenia zlecić urzędnikowi powiatowemu lub gubernialnemu. Zdarzały się też sytuacje odwrotne, że oskarżeni o nieprawidłowości burmistrzowie, dowiedziawszy się, że w celu przeprowadzenia czynności sprawdzających, w magistratach został oddelegowany niechętny im urzędnik powiatowy, oprotestowywali tę decyzję i domagali się zlecenia kontroli urzędnikowi gubernialnemu. Taki przypadek miał miejsce w Śniadowie, którego burmistrz Antoni Kleczkowski, mając świadomość braku przychylności wobec niego ze strony naczelnika powiatu i uważając, że przygotowywane właśnie dochodzenie w jego sprawie, zostanie przeprowadzone stronniczo zwrócił się do rządu gubernialnego z prośbą by działania sprawdzające zlecić urzędnikowi z Suwałk³⁶.

Najczęściej formułowanymi zarzutami wobec burmistrzów były oskarżenia o korupcję, na przykład w związku z ułatwianiem uzyskania zwolnień od służby wojskowej, o fałszowanie dokumentacji finansowej, o pobieranie nienależnych opłat, względnie zawyżanie tych przewidzianych prawem, o defraudację pieniędzy miejskich, przeznaczonych na utrzymanie i rozbudowę infrastruktury komunalnej³⁷. Burmistrzowie, ze względu na swoje uprawnienia, zobowiązani byli do określenia skali szkód wynikłych w trakcie pożarów. Niektórzy z nich korzystali z tego typu sytuacji, zawyżając wysokość strat, dzięki czemu przynajmniej część w ten sposób uzyskanej nadwyżki trafiała do ich kieszeni³⁸. Co gorsza pragnienie uzyskania dodatkowych dochodów skłaniało niektórych małomiasteczkowych włodarzy do dopomagania pospolitym przestępcom. W analizowanym materiale źródłowym, odnotowane zostały dwa przypadki wypuszczenia więźniów kryminalnych z aresztu w zamian za łapówkę³⁹. Jakby tego nie było dość, to dochodziło nawet do sytuacji, w których niektórzy z grupy charakteryzowanych burmistrzów sami popełniali wykroczenia i przestępstwa o charakterze kryminalnym. Burmistrz Szczuczyna, wysłuchawszy oskarżeń miejscowego kowala o pobicie, którego dopuścić się miał lokalny

³⁶ APB, ARG, sygn. 4/3/0/11, k. 54.

³⁷ APB, ARG, sygn. 4/3/0/10, k. 173.

³⁸ APB, ARG, sygn. 4/3/0/18, k. 120.

³⁹ APB, ARG, sygn. 4/3/0/8, k. 20; sygn. 4/3/0/12, k. 51.

stróż prawa, zareagował dość niekonwencjonalnie, jak na urzędnika tej rangi. Osobiście zakuł kowala w kajdany, po czym pobił w dotkliwy sposób, a na koniec kazał go osadzić w areszcie na kilka dni⁴⁰. Z kolei burmistrz Grajewa, widząc wędrującą po ulicach miasteczka trzodę chlewną, ostrzelał ją z dubeltówki zaraz po tym, jak wtargnęła na jego prywatną posesję. Poza kilkoma ranionymi zwierzętami, ofiarą włodarza miasta padła także ich właścicielka, którą w budynku magistratu nie tylko zwyzywał używając wulgarnych słów: „*Szelmo, k...o, więdźmo, czemu nie pilnujesz swoich świń?*”, to jeszcze pobił na tyle dotkliwie, że miała widoczne rany. Pikanterii sprawie dodaje fakt, że szkodę, jaką wyrządziło stado oszacowano na 5 groszy⁴¹. Pewien wpływ na charakter popełnianych przez burmistrzów wykroczeń i przestępstw miało też położenie danego ośrodka. W miasteczkach, leżących nad granicą pruską do ich obowiązków należała kontrola pasa nadgranicznego oraz zarząd nad punktami celnymi. Stąd w przypadku włodarzy Grajewa, Rajgrodu i Szczuczyna spory odsetek kierowanych przeciwko nim oskarżeń dotyczył tolerowania przemytu, a nawet współudziału w tym procederze⁴².

W sytuacji, gdy już we wstępnej fazie czynności kontrolnych, uprawdopodobnione bywały zarzuty o złamaniu prawa przez burmistrza, zawieszano go w czynnościach. Wówczas przysługiwała mu tylko połowa pensji. Bardziej skomplikowane dochodzenia prowadzone bywały nawet przez kilka lat. Konsekwencją potwierdzenia się zarzutów, oprócz kar kodeksowych, była w przypadku cięższych przestępstw definitywna dymisja z zajmowanego stanowiska, a przy wykroczeniach przeniesienie do innego, oferującego niższe dochody miasteczka. Przymownijmy - w charakteryzowanej grupie burmistrzów - karnie usunięto sześciu z nich. Dwóch dyscyplinarnie przeniesiono do innych miast. Trzech z własnej inicjatywy po procesie poprosiło o przeniesienie do innych ośrodków, a dwóch zrezygnowało z dalszego sprawowania funkcji ze względu na uzasadnione skargi pod ich adresem ze strony mieszkańców miasteczek. Zdarzały się sytuacje, gdy gubernator lub Sekcja Miast Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych, kilkakrotnie ponawiali żądanie usunięcia ze stanowiska burmistrza, który wszedł w konflikt z prawem, a naczelnicy powiatów zwlekali z wykonaniem tych decyzji⁴³. Czasami kończyło się to nawet pozostawieniem takiego burmistrza na zajmowanym stanowisku. Działo się tak przeważnie wówczas, gdy nie udało się udokumentować zarzutów na tyle, aby sprawę skierować na drogę sądową. W tego typu sytuacji dalsze czynności sprawdzające były wstrzymywane, a burmistrza przywracano do pełni praw na zajmowanym stanowisku⁴⁴. Taki był finał większości podejmowanych dochodzeń. Wynikało to z faktu, że realizujący czynności sprawdzające urzędnicy przeważnie dążyli do polubownego

⁴⁰ APB, ARG, sygn. 4/3/0/3, k. 37-38. Chodzi o Hipolita Chludzińskiego.

⁴¹ APB, ARG, sygn. 4/3/0/18, k. 108-114. Chodzi o Wincentego Petrulewicza.

⁴² APB, ARG, sygn. 4/3/0/7, k. 199; sygn. 4/3/0/18, k. 196, 226.

⁴³ APB, ARG, sygn. 4/3/0/7, k. 233; sygn. 4/3/0/11, k. 5.

⁴⁴ APB, ARG, sygn. 4/3/0/7, k. 225.

zakończenia sprawy. Wnoszących skargi zachęcano do ich wycofania. Na bazie dostępnych źródeł można udokumentować kilka przypadków, gdy burmistrzowie proponowali a oskarżyciele przyjmowali łapówki w zamian za to⁴⁵. Zdarzało się czasami, że opornych siłą do tego przymuszano⁴⁶.

Dochodziło też do sytuacji, kiedy dopiero po śmierci burmistrza wychodziły na jaw jego pozaprawne poczynania. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku burmistrza Szczuczyna Hipolita Chłudzińskiego. Dopiero po tym, jak odszedł do wieczności wykryto i ujawniono brak 180 rubli w Urzędzie Skarbowym, którego był kontrolerem. Okazało się ponadto, że w kasie miejskiej istnieje kilkudziesięciorublowy debet, a nieco mniejszej kwoty brakuje w kasie stacji transportowej⁴⁷. W tego typu sytuacjach, jak opisywana sięgano zazwyczaj po kaucję, jaką zobowiązani byli składać obejmujący stanowisko burmistrzowie. O ile braki w kasie przewyższały kwotę kaucji to resztę pieniędzy ściągano od rodziny⁴⁸.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że środowisko małomiasteczkowych burmistrzów z terenu guberni augustowskiej reprezentowało swego rodzaju przejściowy model urzędnika. Lokować tę grupę należy gdzieś pomiędzy wczesnoporozbiorowym typem biurokraty, a jego późniejszym, już nowoczesnym wcieleniem. Odwołując się do analogii porównać można charakteryzowanych burmistrzów do miasteczek, w których sprawowali swoje funkcje. Były ubogie, zacofane, bez perspektyw awansu, a przy tym bardziej wegetowały niż pulsowały życiem. W konsekwencji więc musiała nastąpić ich nieuchronna degradacja. Proces ten przyspieszyła klęska powstania styczniowego. Po jego upadku, Grajewo, Rajgród, Szczuczyn, Wąsosz, Śniadowo, Wizna i Zambrów straciły prawa miejskie. Równoległe w Kongresówce rozpoczął się proces reorganizacji struktur administracyjnych i form zarządzania na wszystkich szczeblach. Na fali tych zmian miał wykształcić się już inny typ biurokraty, tak w sensie etnicznym, jak i praktyki funkcjonowania urzędów.

⁴⁵ APB, ARG, sygn. 4/3/0/10, k. 194; sygn. 4/3/0/11, k. 54; sygn. 4/3/0/12, k. 84; sygn. 4/3/0/15, k. 136; sygn. 4/3/0/18, k. 162.

⁴⁶ APB, ARG, sygn. 4/3/0/10, k. 194; sygn. 4/3/0/15, k. 136; sygn. 4/3/0/18, k. 115.

⁴⁷ APB, ARG, sygn. 4/3/0/3, k. 109, 150, 158.

⁴⁸ APB, ARG, sygn. 4/3/0/15, k. 305.

Summary

Characterization of the environment of mayors of small towns of the Augustow Guberniya (1837–1866)

The characterized group of small town mayors, due to social transformation taking place in the nineteenth century, became the part of environment of clerical intelligentsia which was formed. This environment represented a kind of transitory model of an official. The group should be located somewhere between a type of bureaucrat at the turn of the 18th and 19th centuries and his/her further modern incarnation. The analysis covered mayors from towns: Grajewo, Rajgrad, Szczuczyn and Wasosz situated in the Augustow Poviats as well as Sniadowo, Wizna and Zambrow situated in the Lomza Poviats (the Augustow Guberniya).

