

# Dzieje biurokracji na ziemiach polskich

## tom I

Jan Kozłowski  
(Końskie)

### Propozycje i projekty dotyczące usprawnienia działalności straży ziemskiej w Królestwie Polskim w latach 1875-1898

Problematyka dotycząca funkcjonowania straży ziemskiej w Królestwie Polskim nie jest przedmiotem specjalnego zainteresowania historyków. Nie została opublikowana dotychczas odrębna praca, która kompleksowo rozpatruje wyżej wymienione zagadnienie, chociaż niektóre jego aspekty zostały poruszone marginalnie w artykułach kilku historyków<sup>1</sup>.

Straż ziemska utworzona carską ustawą z dnia 19/31 grudnia 1866 r. rozpoczęła swoją działalność w Królestwie Polskim z dniem 1 stycznia 1867 r. W okresie rządów namiestnika Fiodora F. Berga zwierzchnicy, a zwłaszcza gubernatorzy, pozytywnie ocenili jej pracę, chociaż zwracali również uwagę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji na szereg niekorzystnych zjawisk jakie miały miejsce w działalności tej instytucji.<sup>2</sup> Najwięcej trudności sprawiało skompletowanie pełnej obsady etatowej większości komend straży. Przyczyn tego stanu było kilka. Nienormowany czas pracy, wymagana dyspozycyjność, a także służba w środowisku niemal wyłącznie polskim powodowała, że niewielu Rosjan decydowało się na podjęcie pracy w charakterze strażnika. Polacy w straży ziemskiej, zgodnie z regulacją określoną w paragrafie 22 cytowanej ustawy, mogli stanowić tylko 10% całej obsady komendy powiatowej. Problem w tym zakresie pogłębiał się jeszcze bardziej po roku 1874.

---

<sup>1</sup> Szereg informacji dotyczących działalności straży ziemskiej w Królestwie Polskim jest zawartych w następujących publikacjach wydanych po 2000 r.: S. Wiech, *Spółczesność Królestwa Polskiego w oczach carskiej policji politycznej (1866-1896)*, Kielce 2002; G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867-1915*, Lublin 2004; K. Latawiec, *Naczelnicy powiatów guberni lubelskiej w latach 1867-1915. Próba charakterystyki grupy*, „Annales UMCS”, sectio F, vol. LVIII, 2003; K. Latawiec, *W służbie imperium... Struktura społeczno-zawodowa ludności rosyjskiej na terenie guberni lubelskiej w latach 1864-1915*, Lublin 2007.

<sup>2</sup> J. Kozłowski, *Straż ziemska w Królestwie Polskim w latach 1864-1875*, „Przegląd Historyczny” t. 91 (2000), z. 4, s. 529-531.

Wtedy bowiem etat straży Królestwa zwiększono o 100 stanowisk. Zdaniem gubernatora kieleckiego problem można było częściowo rozwiązać zatrudniając większą liczbę osób polskiego pochodzenia. W piśmie z dnia 4 sierpnia 1876 r. skierowanym do generała-gubernatora warszawskiego, gen. Pawła J. Kotzebuego, postulował zwiększyć liczbę Polaków w straży guberni kieleckiej do 30% składu osobowego. Informował ponadto swojego przełożonego, że z powodu niewielkiego zainteresowania służbą w straży Rosjan zmuszony był zatrudnić więcej Polaków niż dopuszczały przyjęte normy.<sup>3</sup> Generał-gubernator warszawski podzielał pogląd gubernatora kieleckiego w tym względzie. W październiku 1875 roku prosił ministra spraw wewnętrznych o wyrażenie zgody na zmianę obowiązującej regulacji prawnej i zwiększenie liczby osób polskiej narodowości w straży ziemskiej do 25%.<sup>4</sup> Odpowiedź jaką otrzymał, niemal po upływie roku, była negatywna. Przekazany sygnał był zatem jednoznaczny. Straż ziemska miała być nadal instytucją „czysto rosyjską” niezależnie od różnego rodzaju negatywnych konsekwencji, jakie wynikły z tego założenia.

W piśmie z dnia 2 sierpnia 1876 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zwracało jednak uwagę generał-gubernatora warszawskiego na pilną konieczność rozpatrzenia dotychczasowej regulacji zawartej w ustawie o straży ziemskiej i ewentualnie opracowania nowego projektu aktu prawnego określającego w szczególności sposób kompletowania komend oraz praw i obowiązków strażników. Tę potrzebę argumentowano dwiema przyczynami. Po pierwsze podkreślono, że upłynęło już niemal dziesięć lat od jej utworzenia i w tym okresie czasu uzyskano niezbędne informacje o wszystkich przyczynach niedociągnięć i nieprawidłowości w pracy tej instytucji, które należało niezwłocznie wyeliminować. Po drugie zwracano uwagę, że wprowadzenie w Królestwie Polskim w 1876 r. reformy sądowej spowodowało natychmiastową konieczność określenia zasad współpracy w zakresie zwalczania przestępczości pomiędzy strażą a nowo utworzonymi sądami. Generał Kotzebue, wykonując polecenie ministerstwa, w swoim *всеподданнейшым* sprawozdaniu za rok 1878 zawarł swoje uwagi i propozycje dotyczące zmian w funkcjonowaniu straży, jak również podał przyczyny jakie jego zdaniem powodują „niebezpieczeństwo jej unicestwienia”. Z dokumentem tym zapoznał się car Aleksander II i na stronie na której opisano powody złej pracy policji napisał „zwracam na to szczególną uwagę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”.<sup>5</sup>

Generał Albiedynski, następca Kotzebuego na stanowisku generał-gubernatora warszawskiego, w celu realizacji polecenia cara i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w 1880 r. powołał do życia specjalną komisję, której zadaniem było

---

<sup>3</sup> Archiwum Państwowe w Kielcach (dalej: APK), Kancelaria Gubernatora Kieleckiego (dalej: KGK), sygn. 81, s. 5-7. W 1875 r. wśród 271 strażników guberni kieleckiej, katolików było 48 a luteran 6. APK, KGK, sygn. 81, s. 1.

<sup>4</sup> Tamże, s. 8.

<sup>5</sup> Archiwum Państwowe w Łodzi (dalej: APŁ), Rząd Gubernialny Piotrkowski (dalej: RGP), Wydział Wojskowo-Policyjny (dalej: WWP), sygn. 337, k. 3.

opracowanie nowej ustawy regulującej wszystkie kwestie związane z funkcjonowaniem straży ziemskiej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych mobilizowało Albiedynskiego i podległych mu urzędników do jak najszybszego jej opracowania. W piśmie z dnia 12 grudnia 1880 r. ministerstwo określiło ostateczny termin dostarczenia jej do siedziby resortu w Petersburgu na dzień 1 kwietnia 1881 r. Sporządzony przez komisję projekt ustawy o straży ziemskiej w Królestwie Polskim został przekazany do Ministerstwa pismem z dnia 31 marca 1881 r. Projekt ten nie wnosił żadnych rewolucyjnych, czy nawet istotnych, zmian w stosunku do obowiązujących uregulowań. Nadal miała obowiązywać wojskowa organizacja straży i nie uległy również zmianie zasadnicze obowiązki i uprawnienia strażników. Projekt ten zakładał jedynie zwiększenie obsady kadrowej komend w stosunku do parytetu określonego w roku 1866 oraz podwyższenie zarobków osób w nich zatrudnionych. Przewidywał on ponadto zwiększenie kwoty wydatkowanej z budżetu państwa na utrzymanie straży w Królestwie w porównaniu z dotychczasową sumą o 304 077 rubli.<sup>6</sup> Minister Spraw Wewnętrznych uznał jednak tą sumę za stanowczo za dużą i „uciążliwą” dla kasy Imperium Rosyjskiego dlatego w piśmie z dnia 20 maja 1881 r. polecił Albiedynskiemu znaleźć inne źródła, z których można byłoby czerpać środki finansowe na ten cel. Wszyscy gubernatorzy Królestwa Polskiego wypowiedzieli się w tej kwestii i na podstawie ich propozycji Albiedynski uznał jednak za możliwe bez negatywnych następstw dla funkcjonowania policji zmniejszyć zakładaną liczbę strażników, zarówno konnych jak i pieszych. W takim przypadku z funduszy skarbu państwa na działalność straży ziemskiej wydatkowano by rocznie już tylko 147 635,70 rubla.

Projekt nowej ustawy pozostał jednak na papierze, ponieważ nie został zaakceptowany przez kierownictwo imperium rosyjskiego. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w piśmie z dnia 19 marca 1887 r. informowało bowiem warszawskiego generał-gubernatora, że z powodu trudnej sytuacji finansowej państwa a zwłaszcza sprzeciwu ministra finansów nie można przeznaczyć dodatkowych środków na utrzymanie straży ziemskiej w Królestwie.<sup>7</sup>

Tym nie mniej od początku lat 80-ch XIX wieku uwidoczniło się w Królestwie Polskim szereg zjawisk o różnej skali natężenia i charakterze, które coraz bardziej ukazywały potrzebę szybkiej reorganizacji tej instytucji policyjnej. Systematyczny wzrost liczby ludności, szybki rozwój różnych gałęzi przemysłu, zwiększanie się liczby osób wykształconych a zwłaszcza postępująca urbanizacja powodowała nasilenie się przestępczości i zmniejszenie liczby wykrywanych przypadków łamania prawa. Taka sytuacja miała miejsce przede wszystkim w dużych miastach a zwłaszcza w szybko rozwijających się miejscowościach guberni piotrkowskiej. Z tej przyczyny władze municypalne kilku miast w latach 80-ch prosiły o wyrażenie zgody kierownictwa imperium rosyjskiego na zwiększenie liczby strażników w poszczególnych komendach powiatowych, bądź też na powołanie do życia odrębnych nowych

---

<sup>6</sup> Tamże, k. 3.

<sup>7</sup> Tamże, k. 4.

komend straży zobowiązując się do sfinansowania ich utrzymania z własnych środków. I tak uchwałą Senatu zatwierdzoną przez cara 9 lutego 1882 r. została utworzona w Częstochowie oddzielna komenda miejska składająca się z jednego starszego i 12 młodszych strażników.<sup>8</sup> Z kolei uchwałą z dnia 23 kwietnia 1887 r. zwiększono obsadę kadrową komendy miejskiej w Lublinie a następnie dnia 24 kwietnia 1887 r. utworzono nieliczny bo złożony tylko z trzech osób posterunek miejski w Pabianicach.<sup>9</sup> Następnie decyzją z dnia 25 maja 1888 r. zwiększono ilość etatów w komendzie miejskiej Piotrkowa o jednego starszego i dziewięciu młodszych strażników.<sup>10</sup> Znacznie powiększono również ich liczbę w Tomaszowie. Początkowo decyzją generał-gubernatora warszawskiego z dnia 8 listopada 1884 r. o dwóch starszych i czterech młodszych strażników a następnie uchwałą Senatu z 8 stycznia 1891 r. o trzech młodszych.<sup>11</sup> Prekursorem przerzucenia kosztów utrzymania straży ziemskiej w Królestwie Polskim ze skarbu państwa na budżety miast był Albiedynski. Już w swoim piśmie z dnia 12 czerwca 1882 r. skierowanym do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w celu zmniejszenia obciążenia budżetu Imperium wydatkami na straż ziemską, proponował w przypadku powiększenia składu osobowego komend w dużych i szybko rozwijających się miastach zobowiązać je do poniesienia wszystkich kosztów wynikających z tego tytułu.<sup>12</sup>

W tym samym kierunku wytyczonym przez Albiedynskiego szły także decyzje jego następcy na stanowisku generał-gubernatora warszawskiego gen. Josifa W. Hurki. W swoim okólniku z dnia 8 maja 1887 r. informował swoich podwładnych, że prośby magistratów miast dotyczące zwiększenia liczby funkcjonariuszy policji i ich wynagrodzenia zostaną rozpatrzone tylko wówczas jeśli będą spełniać następujące normy: starszy strażnik miejski i starszy strażnik powiatowy otrzyma 300 rubli rocznie, strażnik rewirowy 240 rubli a młodszy strażnik 180 rubli.<sup>13</sup> W procesie reorganizacji zasad finansowania straży gen. Hurko próbował pójść nawet jeszcze dalej. W 1888 r. na jego polecenie została utworzona komisja do spraw „poprawy położenia materialnego strażników” pod przewodnictwem gubernatora warszawskiego barona Nikołaja N. Medema. Nazwa tej komisji nie odzwierciedlała jednak prawdziwego celu, do którego została powołana. Praca jej koncentrowała się bowiem przede wszystkim na propozycjach zmian w obowiązującym prawie w zakresie zasad i sposobów finansowania straży. W Rosji wszystkie miasta w większym lub mniejszym stopniu partycypowały w kosztach utrzymania policji a w Królestwie Polskim od początku lat 80-ch XIX w. tylko te, które zwiększając skład osobowy komend dobrowolnie się na to zgodziły. Członkowie komisji uznali taki stan za niesprawiedliwy, tym bardziej, że budżety wielu miast Królestwa były o wiele zasobniejsze, niż miast

<sup>8</sup> APŁ, RGP WWP, sygn. 329, k. 6.

<sup>9</sup> APŁ, RGP WWP, sygn. 265, k. 11-13; sygn. 261, k. 10-11.

<sup>10</sup> APŁ, RGP WWP, sygn. 265, k. 24-25.

<sup>11</sup> APŁ, RGP WWP, sygn. 254, k. 11, 13, 88, 90, 101.

<sup>12</sup> APŁ, RGP WWP, sygn. 337, k. 4.

<sup>13</sup> APŁ, RGP WWP, sygn. 254, k. 80.

innych części imperium rosyjskiego. Kierując się tymi argumentami członkowie komisji podczas posiedzenia w dniu 9 kwietnia 1888 r. zaproponowali zobligowanie wszystkich miast Kraju Nadwiślańskiego do ponoszenia wydatków związanych z funkcjonowaniem straży. Ten cel zmierzano osiągnąć poprzez zmianę zasad finansowania policji. Zakładano, że w przypadku utworzenia w mieście nowej komendy straży wszystkie koszty jej utrzymania powinny być pokrywane ze środków magistratu. Rozważano ponadto możliwość zobowiązania wszystkich miast do przekazywania określonej sumy na jej działalność. W tym drugim przypadku pojawił się jednak problem wielkości środków finansowych, jakie miasta winny asygnować na ten cel, oraz określenia kryteriów na podstawie których taką składkę można byłoby obliczyć. W związku z tym przewodniczący komisji w piśmie z dnia 2 maja 1888 r. zobligował gubernatorów do przekazania szeregu informacji dotyczących miast na terenie im podległym.<sup>14</sup>

Prace komisji, pomimo uzyskania różnych danych statystycznych, nie zakończyły się jednak sukcesem, ponieważ nie opracowała ona nowej regulacji prawnej dotyczącej finansowania straży.<sup>15</sup> Nadmienić jednak należy, że w latach 80-tych i 90-tych XIX wieku zagadnienie dotyczące utrzymania straży ziemskiej w Królestwie, a zwłaszcza źródeł jej finansowania, stanowiło przysłowiowe oczko w głowie władz Królestwa. Szukano funduszy na ten cel wszędzie, gdzie tylko było to możliwe, przede wszystkim wprowadzając oszczędności w pracy tej policji a tym samym obniżenia kosztów jakie dotychczas na nią przeznaczono. I tak np. generał-gubernator warszawski w piśmie z dnia 28 lutego 1895 r. informował gubernatorów, że kwota przeznaczona na zakup płaszczy dla strażników ziemskich decyzją ministra finansów została zmniejszona o 6941 rubli. W tym też roku departament ekonomiczny Rady Państwa uznał za niezbędne przeanalizowanie dotychczas obowiązujących przepisów regulujących kwestie ich umundurowania i sugerował, że przeprowadzając zmiany należy mieć na uwadze szczupłe środki finansowe jakimi dysponuje w tym zakresie minister finansów.<sup>16</sup>

Należy jednak podkreślić, że pomimo różnych niedociągnięć i nieprawidłowości w pracy straży ziemskiej i znajomości ich przyczyn w latach 90-tych XIX wieku władze centralne imperium rosyjskiego nie naciskały specjalnie na szybką zmianę istniejącego stanu. Toteż problemy dotyczące funkcjonowania straży ziemskiej z roku na rok coraz bardziej się nasilały, a ich rozwiązanie zaczynało być pierwszoplanowym zadaniem zwierzchnictwa Królestwa Polskiego.

O nieprawidłowościach, mających miejsce w działalności straży, informowali cara i ministra spraw wewnętrznych przede wszystkim gubernatorzy. Sporządzana przez gubernatora radomskiego analiza przyczyn złego „materialnego położenia strażników” zawarta w sprawozdaniu za 1895 r. zwróciła uwagę cara Mikołaja II. Na

---

<sup>14</sup> APŁ, RGP, WWP, sygn. 274, k. 1.

<sup>15</sup> APŁ, RGP, WWP, sygn. 337, k. 4.

<sup>16</sup> APŁ, RGP, WWP, sygn. 322, k. 1.

adekwatnej stronicy zawarł on swoje uwagi w tym zakresie i tym samym znów zwrócił uwagę na konieczność szybkiej reorganizacji i zmiany zasad działania straży.<sup>17</sup> Realizacji tego zadania podjął się kolejny generał-gubernator warszawski gen. ks. Aleksander K. Imeretyński. Na podstawie dotychczas znanych materiałów źródłowych trudno jednoznacznie powiedzieć, czy była to „oddolna” inicjatywa naczelnika kraju, czy też została ona wymuszona wyżej wspomnianymi uwagami cara. Tym niemniej ks. Imeretyński i jego współpracownicy zamierzali kompleksowo podejść do zagadnienia reorganizacji straży i rozwiązać wszystkie problemy, jakie uwidoczniły się w jej działalności. Reformę zamierzali przeprowadzić mając przede wszystkim na uwadze zwiększenie efektywności jej działania. Było to pierwsze od 1866 r. tak nowatorskie i śmiałe podejście do kwestii usprawnienia funkcjonowania tej służby.

Imeretyński wyodrębnił trzy bloki zagadnień, które w jego ocenie w głównej mierze decydowały o dobrej pracy straży ziemskiej. Pierwszy z nich dotyczył jej organizacji. Większość gubernatorów (oprócz trzech: kaliskiego, kieleckiego i radomskiego) uważała, że dotychczas wojskowa struktura i organizacja straży sprawdzała się w praktyce i nie należy jej zmieniać. Podkreślali ponadto, że służba wojskowa uczy żołnierzy dyscypliny, szacunku do przełożonych, poszanowania prawa, wpaja i utrwała właściwe zasady moralne, co pozwala wybrać, spośród szeregowców i podoficerów zgłaszających akces do pracy w straży, najlepszych z nich. Generał-gubernator warszawski, wbrew opinii większości naczelników guberni uznał jednak, że wojskowa proweniencja strażników oraz wzorowana na armii organizacja straży nie przyniosła spodziewanych korzyści i należy ją zmienić na cywilną. Przytaczał szereg argumentów za przyjęciem takiego rozwiązania. Co prawda przyznawał, że straż ziemska winna nadal pozostać instytucją „czysto” rosyjską, ale w jego opinii wojskowy charakter tej instytucji wynikający z założenia, że przejmie ona funkcje i charakter zlikwidowanych w grudniu 1866 r. komend wojskowo-policyjnych, utracił rację bytu. Zgodnie bowiem z art. 14 i 91 ustawy o zarządzie guberniami Królestwa Polskiego, w przypadku niedostatecznej ilości miejscowych „środków policyjnych” niezbędnych do ochrony wewnętrznego porządku i bezpieczeństwa, bądź też nierealizowania w pełni przez policję nałożonych na nią obowiązków władze cywilne mogły wezwać na pomoc oddziały wojskowe w celu wykonania tych zadań. Podkreślił ponadto, że z roku na rok coraz trudniej było znaleźć doświadczonych, odpowiednio wykształconych i uczciwych żołnierzy zdecydowanych podjąć w niej pracę, co sprawiało, że permanentnie wzrastała ilość wakatów, zwłaszcza na stanowiskach młodszych strażników. Imeretyński, aby nie być gołosłownym powoływał się na dane statystyczne. W okresie pięciu lat (od 1892 do 1895 r. włącznie) średnio liczba wolnych posad strażników we wszystkich 10 guberniach Królestwa dochodziła do 287 dla każdego roku, a na każdą gubernię do 30.<sup>18</sup> Naczelnik Królestwa Polskiego

---

<sup>17</sup> APŁ, RGP, WWP, sygn. 337, k. 4.

<sup>18</sup> Tamże, k. 4-5.

wskazywał na przyczyny powodujące pogarszanie się jakości składu kadrowego straży. Systematyczne zwiększenie się z roku na rok zadań i obowiązków funkcjonariuszy, trudne warunki pracy i co najważniejsze niskie uposażenie powodowały, że najlepsi rosyjscy wojskowi po zakończeniu służby w armii wracali w swoje macierzyste strony. W Królestwie szukali, natomiast pracy jedynie żołnierze bezdomni, w ogóle nie posiadający rodziny, lub też mający za małżonki Polki i tylko takich, w większości przypadków, przyjmowano do straży. Spora grupa spośród nich nie знаła ponadto dobrze polskiego języka, obyczajów i warunków życia miejscowej ludności, co z kolei powodowało, że pomimo nawet dobrych chęci z ich strony, nie byli w stanie dobrze wywiązywać się z powierzonych obowiązków. Prokurator Izby Sądowej w swoim sprawozdaniu z działalności prokuratury w Królestwie Polskim za lata 1892-1894 podkreślał, że z wyżej wymienionych przyczyn, strażnicy wykrywali „niezadowalającą” ilość przestępstw a co gorsze nie realizowali w zadawalającym stopniu niezmiernie ważnego zadania jakim było śledzenie aktywności politycznej Polaków.

Imeretyński zwracał uwagę na jeszcze jedno niekorzystne zjawisko. Trudności ze skompletowaniem pełnej obsady etatowej komend powodowały, że zatrudniano w straży ziemskiej niemal każdego rosyjskiego żołnierza, który chciał w niej służyć. Większość z nich nie posiadała jednak predyspozycji do pracy w charakterze policjanta, bądź też nie sprawniła się i została zwolniona. W okresie od 1892 do 1896 r. włącznie we wszystkich 10 guberniach zwolniono 655 niekompetentnych strażników (średnio 131 rocznie), co stanowiło ponad 21% zatwierdzonych etatów policyjnych. Zdaniem generał-gubernatora warszawskiego wszystkie te argumenty a zwłaszcza jak pisał „specjalne warunki polityczne Królestwa Polskiego” jednoznacznie potwierdziły potrzebę zastąpienia dotychczasowej wojskowej organizacji straży ziemskiej nową o charakterze cywilnym.<sup>19</sup> Uznał również za niezbędne dopuszczenie do pracy w tej instytucji cywili legitymujących się doświadczeniem zawodowym, odpowiednim wykształceniem i mających predyspozycje do wykonywania zawodu policjanta. Powoływał się przy tym na przykład tzw. Kraju Północno-Zachodniego. Na jego obszarze w latach 1863-1864 podobnie jak w Królestwie Polskim trwało powstanie a jednak funkcjonująca tam policja nigdy nie posiadała struktury i organizacji wojskowej. Imeretyński jakkolwiek uważał, że większość składu kadrowego straży winni stanowić ludzie „ruskiego pochodzenia”, to jednak, podobnie jak już wcześniej proponował gubernator kielecki, postulował zwiększyć w niej ilość Polaków do 30%. Jednocześnie uspokajał, że wzrost liczby osób narodowości polskiej nie zagrozi prawidłowemu jej funkcjonowaniu, gdyż każdy kandydat do pracy na stanowisko strażnika jest dokładnie sprawdzany, a decyzję o jego zatrudnieniu podejmuje gubernator. Uważał ponadto, że strażnicy legitymujący się polskim rodowodem winni służyć przede wszystkim w komendach miejskich i przeprowadzać przesłuchania tylko w sprawach dotyczących przestępstw popolitych.

---

<sup>19</sup> Tamże, k. 5.

Imeretyński postulował również zmianę statusu powiatowego naczelnika straży ziemskiej. Uważał, że kandydatami na tę posadę mogą być zarówno osoby cywilne jak i wojskowe, a wyboru powinien dokonywać gubernator. W przypadku powołania na stanowisko powiatowego naczelnika straży oficera proponował przyznawać takiemu urzędnikowi rangę (*чун*) cywilny, adekwatny do posiadanego w wojsku. Sugerował ponadto likwidację dwóch stanowisk przy gubernatorze - oficera sztabowego do inspektorowania straży ziemskiej i oficera zapasowego straży ziemskiej. W związku ze zmianą formacji straży z wojskowej na cywilną uważał, że obowiązki oficera sztabowego może przejąć gubernator i kontrolować osobiście jej działalność. Nie wykluczał również możliwości przekazania zadań oficera sztabowego jednemu z urzędników do specjalnych poruczeń przy gubernatorze. Generał-gubernator warszawski sugerował ponadto zmianę nazwy straży, z ziemskiej na policyjną. Słusznie podkreślał, że aktualna nazwa nie jest adekwatna. Straż ziemska w Królestwie Polskim w rzeczywistości nie była bowiem ziemską, gdyż ani nie miała charakteru autochtonicznego, ani nie miała nic wspólnego z ziemstwami, których nota bene w Królestwie nie wprowadzono. Ponadto zakres zadań był niemal identyczny jak policji wykonawczej imperium rosyjskiego.<sup>20</sup>

Drugi blok zagadnień wymagających zdaniem generał-gubernatora warszawskiego ponownego zastanowienia, dotyczył kwestii kadrowych a przede wszystkim liczby etatów. Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 19/31 grudnia 1866 r. jeden strażnik miał przypadać na 1500 osób zamieszkałych w miastach i na 2500 na wsi. Stosowanie do tej normy liczbę strażników w guberniach Królestwa (oprócz Warszawy) określono w 1866 r. na 2568 osób. Już w końcu lat 60-tych XIX wieku okazało się, że ta liczba niewystarczała do prawidłowej i pełnej realizacji zadań. Systematycznie więc liczba etatów była zwiększana, tym bardziej, że wzrastała też ilość obowiązków strażników. W 1897 r. straż ziemska liczyła 3108 osób. Wśród nich 78 było zatrudnionych na etatach utworzonych na prośbę władz miast i finansowanych z ich budżetu. W ocenie gubernatorów ta liczba była jednak nadal niewystarczająca.

Z 10 gubernatorów aż 8 (oprócz kaliskiego i radomskiego) postulowało zatrudnić dodatkowo 536 strażników. Argumentując to znacznym wzrostem, w okresie od 1867 do 1897 r., liczby ludności w Królestwie Polskim. W wyniku przeprowadzonego w 1897 r. spisu ludności okazało się, że (bez mieszkańców Warszawy i Łodzi) osiągnęła ona cyfrę 8635320 osób, z czego mieszkańców miast obojga płci było 1235489 a wsi 7399831. Naczelnicy guberni podkreślali, że gdyby w 1897 r. uwzględnić określoną w 1866 r. normę ludności przypadającej na 1 strażnika, to wówczas ilość etatów dla miast wyniosłaby 824 a dla gmin wiejskich - 2960. W sumie zatem straż ziemska winna liczyć 3784 osoby a więc o 140 strażników więcej od ilości o jaką postulowali ją zwiększyć. Gubernatorzy potrzebę zatrudnienia dodatkowych policjantów argumentowali ponadto zwiększającą się corocznie liczbą przestępstw i obowiązków. W celu obrony swojego stanowiska w tej kwestii przytaczali dane sta-

---

<sup>20</sup> Tamże, k. 5-6.



tystyczne. I tak w okresie od 1892 do 1896 r. łącznie strażnicy sporządzili przeciętnie w każdym roku protokołów 116648 dotyczących różnych przestępstw, wnieśli 165160 różnego rodzaju uwag do ksiąg gminnych i magistrackich, przeprowadzili 18237 rewizji i zatrzymań osób na podstawie decyzji przełożonych i władz sądowych, aresztowali 33789 osoby podejrzane o popełnienie przestępstw, odebrali 4197 sztuk nielegalnie posiadanej broni.<sup>21</sup> Na innego rodzaju problem, dotyczący właściwego wykonywania przez strażników swoich obowiązków, zwracał natomiast uwagę generał-gubernator warszawski. Podkreślał, że dobra wykonywanie obowiązków strażnika ziemskiego w znacznym stopniu zależy także od właściwej organizacji pracy. Imeretyński postulował przede wszystkim zwiększyć samodzielność strażników w zakresie wykonywanych przez nich obowiązków. W jego ocenie dotychczas obowiązujący system był zbyt pracochłonny. W każdej komendzie samodzielnym agentem policyjnym był tylko starszy strażnik rewirowy. Młodzi strażnicy jedynie informowali go o wszystkich zauważonych przez nich przypadkach popełnionych przestępstw i wykroczeń a następnie realizowali jego polecenia. Takich ubezwłasnowolnionych i bezproduktywnych policjantów było we wszystkich guberniach Królestwa w 565 rewirach w sumie 2397. Imeretyński zamierzał zmienić ten niekorzystny stan rzeczy i zmienić ich status służbowy. Proponował każdemu z nich przydzielić odrębny rewir, przeważnie obszar jednej gminy, w którym pod ogólnym zwierzchnictwem powiatowego naczelnika straży, mieliby samodzielnie realizować powierzone im zadania. Generał-gubernator warszawski zwracał uwagę na zalety takiej organizacji pracy. Każdy strażnik mógłby osobiście, szybko i dokładnie zapoznać się ze specyfiką gminy i lepiej poznać warunki życia jej mieszkańców, moralność a zwłaszcza poglądy polityczne. Posiadając stałe miejsce postoju i zamieszkania we wsi, w której był zlokalizowany urząd gminy, mógłby ponadto szybko interweniować w przypadku uzyskania informacji o popełnieniu przestępstwa. Tym samym strażnik uzyskałby możliwość wykazania się inicjatywą i szybciej awansować na wyższe stanowisko.

W gminach dużych, na terenie których znajdowały się oprócz wsi także osady i zakłady przemysłowe, naczelnik kraju proponował zwiększyć liczbę policjantów do dwóch, trzech a nawet więcej, w zależności od stwierdzonych potrzeb w tym zakresie. Każdemu z nich postulował przydzielić oddzielny rewir, w którym miał samodzielnie wykonywać swoje obowiązki. Jego zdaniem siedziba strażnika ziemskiego powinna znajdować w centralnym punkcie rewiru, bądź też w osadzie. Inaczej natomiast proponował zorganizować pracę w komendach miejskich zarówno w miastach gubernialnych, jak i powiatowych. Uważał, że teren miast należy podzielić na rewiry policyjne a do każdego z nich przydzielić kilku młodszych strażników działających pod kierunkiem starszego strażnika rewirowego. Część z nich miałyby wykonywać tzw. służbę zewnętrzną a pozostali wewnętrzną np. przeprowadzać w aresztach przesłuchania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa, prowadzić do-

---

<sup>21</sup> Tamże, k. 6.

kumentację, sprawdzać jakość broni itp. Jednocześnie Imeretyński słusznie konstatawał, że strażnicy tylko wówczas będą dobrze samodzielnie wypełniać powierzone im zadania jeśli zostaną dokładnie z nimi zapoznani. To samo dotyczyło policyjnych metod pracy. Jego zdaniem wszyscy kandydaci do służby w straży, przed zatrudnieniem na określonym stanowisku, winni zostać przeszkoleni w szkołach policyjnych utworzonych w miastach gubernialnych. Prowadzone zajęcia miałyby w okresie 4 miesięcy przygotować kandydatów na strażników do właściwego wykonywania przyszłych obowiązków, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym. Program szkolenia miałby być zatwierdzany przez generał-gubernatora warszawskiego i realizowany w tym samym czasie we wszystkich guberniach. Imeretyński postulował również, aby każdego kandydata zatrudnić na stanowisku strażnika dopiero wówczas, gdy zda pomyślnie egzamin końcowy.<sup>22</sup>

Gubernatorzy także uważali za niezbędne utworzenie szkół dla funkcjonariuszy policji. W kilku guberniach w latach 90-tych XIX wieku zostały one powołane do życia przez gubernatorów m.in. w Kielcach, Radomiu, Piotrkowie i Kaliszu. Miały one jednak charakter tymczasowy, gdyż po zakończeniu w danym roku kalendarzowym, z reguły 5-6 miesięcznego kursu, zaprzestawały działalności. Szkoły te były finansowane przede wszystkim z oszczędności jakie zdołano uzyskać w danej guberni z tytułu wynagrodzenia składu etatowego straży.<sup>23</sup> W końcu lat 90-tych z inicjatywy naczelników guberni w kilku guberniach zostały ponadto utworzone szkoły dla strażników, w których kształcono tzw. rezerwę kadrową.<sup>24</sup> Młodszy strażnicy, absolwenci tego rodzaju kilkumiesięcznych szkoleń, zgodnie z przyjętą zasadą, w pierwszej kolejności awansowali na stanowisko starszego strażnika.

Imeretyński, reorganizując straż zamierzał ponadto znaczenie zmniejszyć liczbę funkcjonariuszy konnych. W okresie 20 lat w praktyce okazało się bowiem, że nie są oni niezawodnym środkiem realizacji zadań, jakie nałożono na tę formację policji. Strażnicy konni przede wszystkim nie przekazywali dostatecznie szybko informacji wyznaczonym osobom lub do określonych instytucji i nie ścigali z „należyłą uporczywością” przestępców. Imeretyński słusznie diagnozował, że w znacznym stopniu taka sytuacja była spowodowana niewłaściwą regulacją prawną ich obowiązków. Każdy strażnik ponosił osobistą odpowiedzialność za utrzymanie i stan zdrowia powierzonego mu wierzchowca i większość z nich nie chciała ryzykować jego życia i zdrowia. Z tego powodu nie jeździli szybko i nie „prześladowali gorliwie” osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Generał-gubernator warszawski uważał, że utrzymanie niewielkiej ilości konnych funkcjonariuszy policji jest uzasadnione tylko w komendach powiatowych a winni oni stacjonować zwłaszcza w tych miejscowo-

---

<sup>22</sup> Tamże, k. 6-7.

<sup>23</sup> APŁ, RGP WWP, sygn. 364, k. 25; sygn. 516, k. 26-30; Archiwum Państwowe w Radomiu (dalej: APR), Rząd Gubernialny Radomski II (dalej: RGR II), sygn. 8053, k. 13; APR, Kancelaria Gubernatora Radomskiego, sygn. 7932, k. 9-10, 39.

<sup>24</sup> APŁ, Zarząd Powiatowy Łódzki, sygn. 395, s. 58-59; sygn. 397, s. 18-24; APŁ, Kancelaria Gubernatora Kaliskiego, sygn. 1165, k. 9-11.

ściach, w których znajdowało się stanowisko dowodzenia powiatowego naczelnika straży i starszych powiatowych strażników. Swoje stanowisko uzasadniał koniecznością szybkiego przekazywania konno decyzji przełożonych podkomendnym. W jego ocenie do realizacji tego zadania wystarczyłyby po trzy konie, w każdej komendzie miasta gubernialnego, a w pozostałych powiatowych komendach po 2. W takim przypadku we wszystkich guberniach Królestwa Polskiego w straży służyłoby tylko 178 konnych policjantów. Ich liczba w stosunku do dotychczasowej zmniejszyłaby się zatem aż o 284.<sup>25</sup>

Proponowane przez generał-gubernatora warszawskiego znaczne ograniczenie liczby koni w pełni popierali i aprobowali gubernatorzy. Zwracali ponadto uwagę i na inne niekorzystne aspekty związane z działalnością strażników konnych. Czynności związane z utrzymaniem wierzchowca i jego oporządzaniem pochłaniały dużą ilość czasu i tym samym brakowało go do wykonania innych obowiązków. Natomiast przepływ informacji w gminach wiejskich Imeretyński zamierzał zorganizować na innych zasadach. W celu szybszego przekazywania zadań i dyspozycji oraz ścigania przestępców domagał się częstszego, niż dotychczas, wykorzystywania jednokonnych podwód. Co prawda sam przyznawał, że skomplikowana i zanadto sformalizowana procedura prawna regulująca kwestię korzystania przez policjantów z tej formy transportu niechęca do używania podwoły, tym niemniej uważał, że ten środek komunikacji lepiej zda egzamin w obszarach wiejskich, niż strażnik konny. Postulował ponadto zrównać w zakresie korzystania z podwód policjantów z funkcjonariuszami korpusu żandarmów, którzy na podstawie opinii Rady Państwa zatwierdzonej przez cara 18 grudnia 1867 r. i zarządzenia Komitetu Urządzącego z dnia 10/22 maja 1868 r. mogli ich używać w każdym czasie i to bezpłatnie.<sup>26</sup>

Naczelnik Kraju Nadwiślańskiego nie zgadzał się natomiast na zastosowanie na jego obszarze niektórych zasad organizacji i funkcjonowania policji imperium rosyjskiego, a zwłaszcza odnośnie *урядников* - podoficerów policji. Jego zdaniem nie można było ich wprowadzić w Królestwie, ponieważ *урядник* w Rosji pracował w innych warunkach zarówno geograficznych, społecznych, jak i politycznych. Każdy z nich służył w rewirze w którym posiadał swój własny dom i gospodarstwo. Zgodnie ponadto z art. 5 i 8 ustawy z dnia 9 czerwca 1878 r. o podoficerach policji zobowiązani oni byli do posiadania własnego konia a z budżetu państwa otrzymywali tylko środki na jego utrzymanie. Takie rozwiązania nie były możliwe do wprowadzenia w Królestwie, gdyż w zdecydowanej większości w charakterze strażnika zatrudniano rodowitych Rosjan a nie Polaków. Ponadto *урядник*, jako zwierzchnik policjantów

---

<sup>25</sup> APL, RGP, WWP, sygn. 337, k. 7. W 1866 r. przyznano 368 etatów dla strażników konnych a w okresie do 1896 r. zwiększono tę liczbę do 462.

<sup>26</sup> Tamże, k. 8.

niższej rangi (*сотских* i *десятских*), był o wiele mniej obciążony zadaniami typu wykonawczego, niż strażnik w Królestwie.<sup>27</sup>

W opinii Imeretyńskiego szczególną uwagę należało natomiast zwrócić na organizację policji i jej funkcjonowanie w tzw. *защитных* miastach, czyli miejscowościach nie będących siedzibami władz administracyjnych ani guberni, ani powiatu. Postulował kontynuować wypracowaną już praktykę w tym zakresie i tworzyć w nich odrębne i niezależne od władz miejskich i powiatowego naczelnika straży komendy policyjne pod kierownictwem policyjnego nadzorca – *надзирателя*. Utworzenie takiego etatu uważał za niezbędne w 35 *защитных* miastach. Niektórzy z gubernatorów proponowali powołać takie stanowisko (lub *пристава*) także w miastach gubernialnych. Domagali się ponadto znacznego ograniczenia wydatków z kasy państwa na utrzymanie komend w miastach *защитных*. Podkreślali, że w latach 90-tych XIX wieku, w wyniku decyzji władz rosyjskich zezwalających na zwiększenie etatów policji w kilku komendach np. w Piotrkowie, Chełmie i Gostyninie, we wszystkich tych przypadkach funkcjonowanie nowych strażników było finansowane całkowicie ze środków własnych miast i osób prywatnych.<sup>28</sup>

Ostatni, trzeci blok zagadnień, który chciał zreorganizować generał-gubernator warszawski dotyczył szeroko rozumianego kompleksu spraw zabezpieczenia materialnego pracowników straży ziemskiej. Imeretyński, podobnie jak i naczelnicy guberni, za pierwszoplanowe zadanie w tym względzie uważał znaczne zwiększenie zarobków wszystkich zatrudnionych w tej formacji. Podkreślał, że pensje strażników nie uległy zmianie od 1866 r., pomimo znacznego spadku wartości rubla w okresie 30 lat. Małe pobory strażników powodowały natomiast, że niewielu byłych rosyjskich żołnierzy decydowało się na pracę w straży. Propozycje Imeretyńskiego dotyczące zwiększenia wynagrodzenia pracowników straży szły jeszcze dalej, niż sugestie Albiedinskiego w tym zakresie, zawarte w jego projekcie reorganizacji straży z 1881 r.<sup>29</sup> tak więc, postulował przyznać wynagrodzenie osobom zajmującym określone stanowiska w następującej wysokości: strażnikom policyjnym w gubernialnych rezerwowych komendach (kandydatom do pracy w straży) – 120 rubli, policyjnym strażnikom miejskich i powiatowych komend – 240 rubli, starszym strażnikom przy policmajstrach i powiatowych naczelnikach straży – 300 rubli, kandydatom na policyjne stanowiska klasowe przy gubernatorze: starszym – 500 rubli, młodszym – 300 rubli, nadzorcom policyjnym w tzw. *защитных* miastach – 500 rubli, policyjnym *приставом* w Lublinie i Radomiu – 700 rubli, naczelnikom policyjnej straży w powiatach i policmajstrom w miastach gubernialnych, oraz Włocławku,

<sup>27</sup> Tamże, k. 8. Rewiry policyjne w Rosji, w których pełnili służbę *урядники*, obejmowały swoim zasięgiem terytorium od 40 do 100 wiorst, a zamieszkiwało na ich terenie od 5 do 20 tys. osób.

<sup>28</sup> Tamże, k. 8-9.

<sup>29</sup> Tamże, k. 9. Imeretyński w swoim projekcie reorganizacji straży proponował zwiększyć wynagrodzenie pracownikom straży do następujących rozmiarów: powiatowym naczelnikom straży do 1500 rubli rocznie (z 1260 w 1866 r.) i strażnikom ziemskim: I kategorii do 300 rubli rocznie, II kategorii do 240 rubli rocznie i III do 180 rubli rocznie (z 200, 150, 120 i 90 rubli rocznie określonych w 1866 r.).

Częstochowie, Tomaszowie i Pabianicach – 1200 rubli. Imeretyński proponował również przyznać naczelnikom powiatowych komend 300 rubli rocznie na delegacje, w miejsce 260 rubli jakie dotychczas otrzymywali na paszę dla 2 koni. Wysokość kwoty na delegacje dla policmajstrów miast była natomiast w latach 90-tych określana przez władze miast i wahała się od 260 do 600 rubli rocznie. W znacznej mierze zależała od możliwości budżetu danego miasta. Imeretyński proponował nie zmieniać tej praktyki. Proponował ponadto przyznać nadzorcom policyjnym w miastach *защитных* 200 rubli na utworzenie i utrzymanie kancelarii.

Sporządzony przez Imeretyńskiego i jego najbliższych współpracowników projekt etatu straży policyjnej przewidywał, że będzie w niej zatrudnionych w sumie 3108 strażników policyjnych i 156 urzędników klasowych, a na ich pobory trzeba będzie wyasygnować 903920 rubli. Natomiast projekt gospodarczy zakładał, że cała działalność straży będzie kosztować 303162,92 ruble. Całkowity koszt jej utrzymania miał zatem wynosić 1207082,92 ruble i byłby wyższy od dotychczasowego o 340027,53 rubli. Wzrost kosztów funkcjonowania policji o tak dużą sumę był spowodowany przede wszystkim znacznym zwiększeniem poborów jej pracowników (310527,53 rubli) oraz utworzeniem stanowisk nadzorcy policyjnego w 35 miastach nie będących siedzibami władz administracyjnych.<sup>30</sup>

Mając na uwadze wytyczne Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dotyczące zmniejszenia wydatków z budżetu państwa na działalność straży władze Kraju Nadwiślańskiego szukały źródeł pokrycia, co najmniej połowy, przewidywanych kosztów utrzymania policji. Kilku gubernatorów proponowało uzyskać środki na ten cel poprzez obciążenie mieszkańców Królestwa specjalnym podatkiem. Jego wysokość miała być zależna od ilości posiadanej ziemi. Inni proponowali nałożyć podatek także na właścicieli zakładów przemysłowych. Imeretyński nie zgadzał się z tymi propozycjami. Podkreślał, że właściciele ziemi są już obciążeni różnego rodzaju podatkami do granic wytrzymałości. Statystyczne dane zebrane z powiatów guberni radomskiej wykazały bowiem, że dochodziły one do 2,8 rubla z dziesięciny chłopskiej i do 1,58 rubla z dworskiej. Miały one zostać jeszcze zwiększone w związku z planowanym utworzeniem w gminach wiejskiej służby medycznej oraz kolejnych szkół wiejskich. Ponadto, w opinii generał-gubernatora warszawskiego, ustanowienie takiego podatku w gminach naruszałoby obowiązujące prawo, gdyż straż policyjna w Królestwie mając charakter policji ogólnej była instytucją państwową, a nie społeczną, czy ziemską. Właściciele ziemscy w guberniach rosyjskich także nie byli obłożeni takim specjalnym podatkiem na rzecz policji ogólnej.<sup>31</sup>

Imeretyński nie uważał również za możliwe i celowe obciążenie takim podatkiem właścicieli przedsiębiorstw i fabryk. Wysuwał w tym względzie trzy argumenty. Po pierwsze, tylko w niewielu guberniach znajdowały się obszerne rewiry fabryczne, a więc opłaty z tego tytułu nie miałyby charakteru powszechnego. Po dru-

---

<sup>30</sup> Tamże, k. 9-10, 23.

<sup>31</sup> Tamże, k. 10.

gie, w Ministerstwie Finansów opracowywano nowy projekt dotyczący podatku przemysłowego i z tej przyczyny wprowadzenie go w Królestwie Polskim było posunięciem przedwczesnym. Po trzecie, właściciele fabryk i zakładów przemysłowych, na podstawie art. 130 *Ustawy o zarządzie guberniami Królestwa Polskiego* i art. 652 *Ogólnej ustawy gubernialnej* (wydanie z 1892 r.) mogli sami zwrócić się z prośbą do władz o utworzenie w rejonach przemysłowych odrębnych stanowisk policyjnych. W opinii Imeretyńskiego obowiązujące prawo i sytuacja gospodarcza kraju powodowały, że pokrycie proponowanych wydatków straży ziemskiej, bez zbytecznego obciążenia skarbu państwa, można było osiągnąć tylko poprzez wciągnięcie miast do uczestniczenia w tym procesie. Jego zdaniem ich udział w wydatkach można było określić stosownie do przyznanych ilości etatów straży policyjnej w miastach, ale z powodu ograniczonej ilości środków jakimi one dysponowały, nie powinien przekroczyć połowy całości kosztów funkcjonowania poszczególnych komend. W 1897 r., z budżetów miast, przekazano na utrzymanie straży 47097,93 rubli, przy czym koszty funkcjonowania 62 strażników i ich naczelników w trzech miastach: Tomaszowie, Częstochowie i Pabianicach, były finansowane w całości przez miasta. Imeretyński obliczył, że jeżeli nadal wyżej wymieniona suma będzie asygnowana przez te miasta a pozostałe zrefundują połowę kosztów utrzymania komend policyjnych, to w sumie rocznie przeznaczą na ich działalność 227047,93 rubli. W ten sposób z budżetu państwa zostanie przekazanych już tylko 159299,3 rubli na funkcjonowanie straży, a zatem mniej niż 50% całości.

Generał-gubernator warszawski proponował ponadto żeby policjanci zachowali prawo do mieszkania służbowego, wraz z określoną taryfami ilością różnego rodzaju surowców do ich ogrzewania i oświetlenia.<sup>32</sup> Dodatkowo postulował objąć wszystkich pracowników policji przywilejami przysługującymi urzędnikom pochodzenia rosyjskiego w Królestwie Polskim określonych m.in. przepisami zatwierdzonymi przez cara dnia 15 czerwca 1886 r. W jego opinii cywilny personel straży policyjnej nabywał je na mocy przepisów o służbie cywilnej.<sup>33</sup> Przyznał jednak, że w zupełnie innym położeniu znaleźli się ci oficerowie, którzy po kilkuletniej służbie w straży ziemskiej mieliby być przeniesieni do straży policyjnej. Nadanie im rang cywilnych powodowało utratę prawa do emerytury wojskowej wojsk lądowych wypłacanej z budżetu ministerstwa wojny. Jego zdaniem, jedynym rozsądnym wyjściem z tej sytuacji, w jakiej znaleźli się oficerowie, było pozostawienie ich w stopniu wojskowym, do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego. Jednocześnie proponował zrównać ich w innych prawach z urzędnikami cywilnymi. Imeretyński chciał również zmienić dotychczasową regulację dotyczącą awansowania oficerów na wyższy stopień oraz procedurę uzyskania przez nich nagród<sup>34</sup> włączając ich do ogólnej puli

---

<sup>32</sup> Tamże, k. 10-11.

<sup>33</sup> Свод Законов Российской Империи, wyd. 1896, t. III.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 9 (Ustawa o straży ziemskiej z 1866 r.) mogli oni awansować tylko w przypadku wyróżnienia się oraz za zasługi w działalności zawodowej. Nagroda natomiast, najczęściej w formie pieniężnej,

nagród za wyróżnienie na służbie w danej guberni i nadawać wyższy stopień oficerski po przepracowaniu określonej liczby lat.<sup>35</sup>

Naczelnik Królestwa Polskiego chciał także podwyższyć status powiatowego naczelnika straży w zarządzie powiatowym poprzez zmianę nazwy stanowiska na starszego pomocnika naczelnika powiatu (w odróżnieniu od drugiego pomocnika do spraw administracyjno-gospodarczych). Jednocześnie taki starszy pomocnik byłby predestynowany do zastępowania naczelnika powiatu w przypadkach przewidzianych przepisami prawa.<sup>36</sup> Generał-gubernator warszawski, celem zwiększenia atrakcyjności i znaczenia stanowiska strażnika, proponował ponadto szeregowych funkcjonariuszy także objąć regulacją ustawy o przywilejach dla urzędników rosyjskiego pochodzenia. Sugerował ponadto rozciągnąć na nich przepisy o przywilejach służby stójkowych w niektórych miejscowościach imperium rosyjskiego.<sup>37</sup>

Poglądy i postulaty Imeretyńskiego oraz jego współpracowników dotyczące usprawnienia funkcjonowania straży ziemskiej w Królestwie Polskim zawarte w tzw. *zapisce wyjaśniającej* znalazły swoje odzwierciedlenie w nowym projekcie ustawy o straży policyjnej w guberniach Królestwa Polskiego oraz w nowym projekcie etatów straży policyjnej<sup>38</sup>. Następnie *zapiska* została przekazana do zatwierdzenia. Imeretyński przewidywał, że po konsultacjach i koraktach na szczeblu centralnym nowe przepisy wejdą w życie 1 stycznia 1899 r. Jednak projekty te nie zostały zatwierdzone. Na podstawie dotychczas znanych źródeł trudno przyczynę odrzucenia. Najprawdopodobniej proponowane zmiany były zbyt daleko idące w opinii Petersburga i dlatego wstrzymano się z ich wdrożeniem. Zapewne w znacznym stopniu wpływ na tę decyzję miała także zła sytuacja finansowa państwa rosyjskiego oraz reorganizacja struktury policji polegająca na utworzeniu nowej jej formacji – policji fabryczno-zakładowej.

Oceniając postulaty Imeretyńskiego w zakresie uprawnienia działalności straży ziemskiej w Królestwie należy stwierdzić, że były one dobrze uzasadnione. Zatrudnienie w straży tylko wykształconych specjalistów i profesjonalistów, zwiększenie samodzielności operacyjnej strażników, precyzyjne określenie metod i sposobów działania oraz zapewnienie funkcjonariuszom właściwego uposażenia, w znacznym stopniu poprawiłoby skuteczność pracy policji a tym samym podniosło wykrywalność przestępstw i wykroczeń. Paradoksalnie, z punktu widzenia polskich interesów, dobrze się stało, że nowy projekt dotyczący funkcjonowania straży policyjnej nie

---

była przyznawana tylko jedna rocznie w danej guberni. Jeśli zatem w danej guberni służyło np. 10 oficerów, to każdy z nich mógł zarówno awansować jak i otrzymać nagrodę raz na 10 lat.

<sup>35</sup> APŁ, RGP, WWP, sygn. 337, k. 11. Oficerowie straży ziemskiej, zgodnie z propozycją Imeretyńskiego, mieli uzyskiwać kolejne stopnie wojskowe, do kapitana włącznie, po przepracowaniu kolejnych 4 lat, natomiast stopień podpułkownika na zasadach określonych w art. 306 - Zbiór zarządzeń wojskowych, ks. VI.

<sup>36</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. 66, s. 173-175.

<sup>37</sup> APŁ, RGP, WWP, sygn. 337,, k. 11-12.

<sup>38</sup> Tamże, k. 17-22, 23.

został zatwierdzony. Sprawnie i efektywnie pracująca policja mogłaby skutecznie przeciwdziałać nie tylko naruszaniu kodeksu karnego, ale też dążeniom narodowo-wyzwoleńczym Polaków.

Jeśli chodzi o funkcjonowanie straży ziemskiej w Królestwie po 1898 r., to jej wojskowy charakter przetrwał do wybuchu I wojny światowej. Nie zmieniono także jej nazwy i zasad działania. Nie zlikwidowano stanowisk oficerów sztabowych do inspektorowania straży ziemskiej i oficerów zapasowych straży ziemskiej przy gubernatorze, ani nie zastąpiono ich stanowiskami cywilnymi. W związku ze znacznym wzrostem liczby ludności a także przestępczości w Kraju Nadwiślańskim od 1908 roku zwiększono nawet liczę oficerów zapasowych z jednego do trzech.<sup>39</sup>

Władze centralne podjęły jednak szereg decyzji zmierzających do zwiększenia efektywności policji. Na podstawie opinii Rady Państwa zatwierdzonego przez cara 1 lutego 1899 r. powołano do życia nową formację policyjną: tzw. fabryczno-zakładową. Jej zadaniem było zapewnienie porządku i bezpieczeństwa na terenie fabryk i zakładów przemysłowych. Wynagrodzenie pracowników tej policji było pokrywane z funduszy państwowych, natomiast koszty ich zakwaterowania oraz ogrzewania i oświetlenia kwater ponosili właściciele przedsiębiorstw przemysłowych.<sup>40</sup> Z kolei w 1908 r. wprowadzono w Królestwie wydziały śledcze trzeciej i czwartej kategorii. Zajmowały się one śledztwami dotyczącymi przestępstw o charakterze ogólnym. Wydziały trzeciej kategorii zostały utworzone z 1 czerwca 1908 r. w Radomiu, Lublinie i Piotrkowie, a czwartej kategorii w Kaliszu, Kielcach, Łomży, Płocku, Suwałkach i Siedlcach. W wydziale pod kierunkiem naczelnika pracowało trzech nadzorców policyjnych i czterech posterunkowych (*городовых*).<sup>41</sup>

Kilka zaproponowanych przez Imeretyńskiego rozwiązań, zawartych w jego projekcie „położenia” straży policyjnej w guberniach Królestwa Polskiego, zostało wprowadzone w życie przez opinię Rady Państwa zatwierdzoną przez cara 10 maja 1904 r. Opinia ta wprowadziła znaczne podwyżki wynagrodzeń dla wszystkich pracowników straży ziemskiej. Ponadto przyznano im przywileje służbowe przysługujące urzędnikom *русского происхождения*. Zgodnie z sugestiami Imeretyńskiego zmniejszono liczbę strażników konnych do 196 i dopuszczono zatrudnianie w straży cywili. Co prawda tylko w drodze wyjątku, gdy nie można było skompletować straży ziemskiej z grona żołnierzy, rezerwistów lub osób urlopowanych z armii.<sup>42</sup>

Rekapitulując trzeba podkreślić, że władze carskie zwracały szczególną uwagę na działalność straży ziemskiej, bowiem była ona wraz z wojskiem i funkcjonariuszami Korpusu Żandarmów główną podporą rosyjskiego panowania w Królestwie. Z tego też powodu zwierzchnicy miejscowej administracji zgłaszali, zarówno w końcu wieku XIX jak i potem, do wybuchu wojny wiele istotnych postulatów mających na

---

<sup>39</sup> *Pamiętna Książka Kieleckiej Guberni na 1908 god*, Kielcy 1908, s. 80-81.

<sup>40</sup> APR, RGR II, sygn. 8054, s. 1-3, 80-81, 110-114; APL, RGP WWP, sygn. 516, k.12-13.

<sup>41</sup> APR, RGR II, sygn. 2053, k. 1.

<sup>42</sup> APL, RGP WWP, sygn. 1236, k. 53, 72; Kancelaria Gubernatora Kaliskiego, sygn. 1144, wszędzie.



celu usprawnienie i unowocześnienie tej formacji. Jednak kilka z nich nigdy nie zostało wprowadzonych w życie, gdyż władze w Petersburgu postrzegało straż ziemską przede wszystkim przez pryzmat zabezpieczenia realizacji celów politycznych. Uważano, najprawdopodobniej słusznie, że tylko strażnik – Rosjanin a nie Polak będzie właściwie i gorliwie wykonywał zadania mające na celu umocnienie panowania rosyjskiego w Królestwie. Koncepcja funkcjonowania straży jako instytucji „czysto rosyjskiej” obowiązywała praktycznie do końca jej istnienia. Kanon ten powodował jednak wiele perturbacji i nieprawidłowości w działalności tej policji. Priorytetem władz carskich było osiągnięcie przede wszystkim celów politycznych i temu były podporządkowane działania wszystkich służb państwowych. Z tej przyczyny władze carskie nie przejmowały się zbyt nieprawidłowościami w działalności straży, tolerowały ich występowanie wpisując je w koszty, jakie trzeba ponieść, aby osiągnąć wytyczony cel polityczny tj. całkowite połączenie Królestwa Polskiego z Imperium Rosyjskim.

## Summary

### **Proposals and projects relating to improvement of activity of district guard in the Kingdom of Poland in 1875–1898**

District guard founded by Tsar's Act of 19<sup>th</sup> (31<sup>st</sup>) December, 1866 initiated its activity in the Kingdom of Poland on 1<sup>st</sup> January, 1867. During the rules of governor Fiodor F. Berg, superiors, especially governors, positively assessed the work of it. The most difficult thing was to complete the manning of majority of guard headquarters. There were a few reasons for such a situation. Non-standarized time of work, required full availability and service in almost exclusively Polish environment caused the situation that few Russians decided to take up the post of guard. Problem in this sphere was deepened more and more after 1874. The article is an analysis of projects of reform of this unit worked out during the service of the first three Warsaw Governor Generals.