

Grzegorz Smyk
(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin)

Odrębności rosyjskiego modelu zarządu cywilnego w guberniach Królestwa Polskiego po powstaniu styczniowym

1.

Początek epoki popowstaniowej przyniósł w Królestwie Polskim zasadniczą zmianę organizacji i funkcjonowania systemu organów zarządu cywilnego. W intencji władz carskich miał on upodobnić się do modelu przyjętego w administracji rosyjskiej. W ciągu dekady likwidacji uległy wszystkie autonomiczne dotąd władze centralne Królestwa, a poszczególne dziedziny zarządu administracyjnego podporządkowano właściwym resortowo ministerstwom w Petersburgu. Reorganizacji według wzorów rosyjskich poddano też miejscowy aparat administracji terytorialnej, a jego struktury organizacyjne włączono do systemu organów zarządu terytorialnego Cesarstwa. Działaniom tym towarzyszyła polityka rusyfikacji wszelkich form urzędowania oraz dążenie do depolonizacji niemal wszystkich stanowisk służbowych w poszczególnych organach zarządu cywilnego. Zmiana ustroju i sposobu działania administracji miała w opinii polityków rosyjskich skutecznie przeciwdziałać dążeniom niepodległościowym narodu polskiego i nadać ziemiom Królestwa Polskiego charakter jednej z wielu prowincji Cesarstwa Rosyjskiego.¹

¹ Wybuch powstania styczniowego w Królestwie Polskim wywołał silne nastroje antypolskie, które ogarnęły wszystkie liczące się środowiska polityczne Cesarstwa. Koła dworskie wskazywały na nieskuteczność dotychczasowej polityki ustępstw wobec Królestwa Polskiego, liberałowie zarzucali Polakom sprowokowanie w Rosji reakcji konserwatywnej, zaś dla słowianofilów i panslawistów społeczeństwo polskie zdradziło idee zjednoczenia Słowiańszczyzny pod berłem rosyjskiego cara. Najbardziej znanym propagatorem nowego kursu wobec Królestwa Polskiego był Michaił Nikiforowicz Katkow, wydawca „Moskowskich Wiedomości”, na łamach których nawoływał do zerwania z polityką ustępstw i powrotu do tradycji „objedinenija” i „obrusienija” Królestwa, tak skutecznie stosowanych w czasach mikołajowskich. Szerzej na ten temat: A. Giza, *Michaił Katkow i jego znaczenie dla wzmocnienia absolutyzmu cesarskiego w Rosji w latach 1863 - 1888*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” (dalej ZN USz) 1988, nr 1, s. 85 - 99; H. Głębocki, *Fatalna sprawa. Kwestia polska w rosyjskiej myśli politycznej*, Kraków 2000, s. 301 - 460; tegoż, *Kresy Imperium. Szkice i materiały do dziejów polityki Rosji wobec jej peryferii (XVIII - XXI w)*, Kraków 2006, s. 146 - 366.

Brak odrębnych centralnych władz administracyjnych w Królestwie Polskim w okresie popowstaniowym spowodował wzrost znaczenia organów średniego szczebla zarządu cywilnego, zwłaszcza urzędów gubernialnych, które, wraz z zatrudnianym w nich personelem urzędniczym, stały się główną siłą napędową rozwoju biurokracji rosyjskiej w guberniach Królestwa aż do I wojny światowej. Jednakże wbrew powszechnie panującemu pogładowi, inkorporacja zarządu cywilnego w Królestwie Polskim do systemu organów administracji terytorialnej Cesarstwa nie oznaczała automatycznej i zupełnej recepcji wzorca rosyjskiego. Pomimo niewątpliwej integracji ze strukturami zarządu cywilnego Imperium, nowy ustrój zarządu administracyjnego w Królestwie Polskim opierał się na odrębnych podstawach prawnych i w konsekwencji wykazywał tak liczne odmienności, że w piśmiennictwie i w ustawodawstwie ogólnorosyjskim gubernie Królestwa określano jako zarządzane na zasadach szczególnych.² Różnice te zauważalne są zarówno w organizacji wewnętrznej i kompetencjach poszczególnych urzędów jak i w stosowanych przez nie źródłach prawa administracyjnego, w przeważającej części odmiennych od obowiązujących w Cesarstwie.

2.

Ustrój zarządu administracyjnego w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym miał odmienną genezę niż jego odpowiednik funkcjonujący w wewnętrznych guberniach Cesarstwa. W Rosji stanowił on efekt ewolucji struktur organizacyjnych, trwającej nieprzerwanie od połowy XVIII w. i zmierzającej - mniej lub bardziej udanie - do zrjonalizowania sposobu ich działania. W Królestwie zaś był rezultatem, rewolucyjnej w sposobie przeprowadzenia, przebudowy istniejącego porządku administracyjnego wywodzącego się z zupełnie różnej od rosyjskiej tradycji ustrojowej, sięgającej swoją filozofią czasów Księstwa Warszawskiego. Reorganizacja zarządu cywilnego w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym wynikała wyłącznie z przyczyn politycznych. Stanowiła reakcję władz carskich na kolejną polską irredentę i zmierzała przede wszystkim do pacyfikacji buntowniczego kraju, poddania jego społeczeństwa ścisłej kontroli policyjno - administracyjnej oraz zatarcia wszelkich instytucjonalnych oznak odrębności prawnoustrojowej Królestwa. Na przeszkodzie pełnej realizacji tych zamierzeń stanęły jednak zasadnicze odmienności stosunków społecznych, ekonomicznych i prawnych w Królestwie jak malejąca z biegiem lat determinacja władz carskich do ich konsekwentnej niwelacji. W rezultacie, zreorganizowany po powstaniu styczniowym ustrój zarządu administracyjnego w guberniach Królestwa Polskiego stanowił połączenie elementów rosyjskiego modelu zarządu terytorialnego z instytucjami wywodzącymi się z administracji Królestwa okresu

² Swod Gubernskich Uczriezdirenij, wydanie 1892, Swod Zakonow Rossijskoj Imperii, wydanie 1892 (dalej Swod Zakonow, wydanie 1892), Sankt Petersburg 1892, t. II, s. 4, art. 4. W literaturze rosyjskiej różnice te podkreślali w swoich pracach szczególnie tacy autorzy jak: A. I. Jeliśtradow, *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 1911, s. 248 - 251; N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoje prawo*, t. II, Sankt Petersburg 1908, s. 335 - 351; W. M. Gribowskij, *Gosudarstwiennoje ustrojstwo i uprawlenie Rossijskoj Imperii*, Odessa 1912, s. 148 i B. E. Nolde, *Oczerki russkago gosudarstwiennago prawa*, Sankt Petersburg 1911 s. 444 - 460

przedpowstaniowego, uzupełnionych o organy tworzone ze względu na konieczność uwzględnienia specyfiki stosunków lokalnych oraz różnic miejscowego prawa administracyjnego.³

3.

Podstawową cechą wyróżniającą nowy ustrój zarządu administracyjnego w Królestwie Polskim było oparcie jego struktur organizacyjnych na odrębnych podstawach prawnych oraz stosowanie przez nie miejscowych źródeł prawa administracyjnego, w przeważającej części odmiennych od obowiązujących w Cesarstwie. Stopniowa likwidacja osobnych instytucji prawodawczych oraz odrębnego trybu uchwalania i publikacji aktów prawnych dla Królestwa Polskiego po powstaniu styczniowym nie oznaczała automatycznego rozciągnięcia na jego terytorium przepisów prawa administracyjnego obowiązującego w wewnętrznych guberniach Cesarstwa. Przeciwnie, zgodnie z regułami rosyjskiego prawodawstwa, określonymi w postanowieniach Praw Zasadniczych, stanowiących swego rodzaju konstytucję Cesarstwa Rosyjskiego, uchylenie prawa miejscowego wymagało zachowania odpowiedniego trybu, zaś każdy nowy akt prawny dla Królestwa Polskiego powinien zawierać zastrzeżenie, że obowiązuje na jego terytorium.⁴ W rezultacie, pomimo deklarowanych przez władze carskie zamierzeń unifikacyjnych, także i w tej dziedzinie znaczna część źródeł prawa administracyjnego Królestwa Polskiego pochodząca jeszcze z okresu przedpowstaniowego zachowała swoją moc obowiązującą także w epoce popowstaniowej.⁵ Podobne reguły dotyczyły podstaw ustrojowych aparatu administracyjnego Królestwa Polskiego, zreorganizowanego po powstaniu styczniowym. Organizacja wewnętrzna, kompetencje i sposób funkcjonowania poszczególnych urzędów określona została w osobnych aktach

³ Szczegółową analizę porównawczą ustroju organizacyjnego administracji Królestwa Polskiego z systemem zarządu terytorialnego Cesarstwa w okresie popowstaniowym zawiera praca G. Smyka: *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864 – 1915*, Lublin 2011, *passim*.

⁴ „Uchylenie obowiązującego prawa następuje w tym samym trybie jaki został przewidziany dla jego wprowadzenia. Prawo ogólne i ogłoszone publicznie uchylane jest nie inaczej jak przez prawo ogólne takiej samej rangi. Ukaz zatwierdzony przez własnoręczny podpis Cesarza nie może być uchylony inaczej niż przez podobny ukaz z własnoręcznym Najwyższym podpisem.”, *Osnownyje Zakony Rossijskoj Imperii*, wyd. 1832 (dalej *Osnownyje Zakony*, wyd. 1832), *Swod Zakonow*, wyd. 1832, Sankt Petersburg 1832, s. 28, art. 73; *Osnownyje Zakony Rossijskoj Imperii*, wyd. 1892 (dalej *Osnownyje Zakony*, wyd. 1892), *Swod Zakonow*, wyd. 1892, s. 18, art. 73. „Przepisy prawne nie podlegają ogłoszeniu jeżeli tryb ich wydania był niezgodny z postanowieniami niniejszych *Praw Zasadniczych*.”, *Osnownyje Zakony Rossijskoj Imperii*, wyd. 1906 (dalej *Osnownyje Zakony*, wyd. 1906) *Swod Zakonow*, wyd. 1906, s. 7, art. 92. „Prawa specjalne uchwalone dla konkretnej guberni lub dla konkretnej grupy osób nie mogą być uchylone przez nowe prawo ogólne, jeżeli w nowym prawie uchylenie takie nie zostało wyraźnie określone. Dotyczy to również przywilejów osobistych.”, *Osnownyje Zakony*, wyd. 1832 ..., s. 30, art. 79; *Osnownyje Zakony*, wyd. 1892 ..., s. 20, art. 79. „Prawa, w szczególności wydane dla konkretnej miejscowości lub grupy ludności, nie są uchylane przez nowe prawa ogólne, jeżeli takie uchylenie nie jest w niej przewidziane.”, *Osnownyje Zakony*, wyd. 1906 ..., s. 7, art. 88.

⁵ To właśnie z tego powodu, konieczne stało się wydawanie zbiorów prawa administracyjnego obowiązującego w guberniach Królestwa Polskiego, które w przekładzie na język rosyjski były niezbędne dla normalnego funkcjonowania urzędników rosyjskiego pochodzenia sprowadzanych do służby w Królestwie z wewnętrznych guberni Cesarstwa.

prawnych stanowiących ich statuty organizacyjne. Niezależnie od stopniowego włączania tych aktów do zbiorów ustawodawstwa ogólnorosyjskiego, odrębność ta utrzymała się do końca panowania rosyjskiego w Królestwie Polskim. Ich porównanie z aktami obowiązującymi analogiczne organy w Cesarstwie, wskazuje, że największy stopień integracji nastąpił w strukturze organizacyjnej organów administracji specjalnej: skarbowej, pocztowej, oświatowej, komunikacyjnej, kontroli państwowej, natomiast najmniejszy – w organach administracji ogólnej, tj. w zarządzie gubernialnym i powiatowym, administracji miejskiej oraz instytucjach samorządu wiejskiego.

4.

Zewnętrzna oznaką szczególnego traktowania przez władze carskie zarządu administracyjnego w Królestwie Polskim było utrzymanie urzędu namiestnika, przekształconego w 1874 r. w urząd Generał – Gubernatora Warszawskiego (Warszawskij Generał – Gubernator).⁶ W praktyce ustrojowej państwa rosyjskiego w drugiej połowie XIX w. instytucja namiestnictw i generał – gubernatorstw stanowiła już wyjątek i występowała jedynie na części etnicznie nierosyjskich terytoriów Cesarstwa. W strukturze władz administracyjnych, namiestnicy i generał – gubernatorzy stanowili ogniwo zarządu terytorialnego pośredniczące pomiędzy gubernatorami a centralnymi i naczelnymi organami władzy państwowej w Petersburgu. Organy te cechowały się dużą samodzielnością, połączeniem funkcji zarządu cywilnego i wojskowego, szerokimi kompetencjami policyjnymi a nawet uprawnieniami z zakresu wymiaru sprawiedliwości. W odróżnieniu od pozostałych organów administracji gubernialnej byli formalnie niezależni od ministrów i jako najwyżsi przedstawiciele monarchy w terenie podlegali bezpośrednio Senatowi Rządzącemu.⁷ Zatem decydując się na utrzymanie takiego organu w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym, władze rosyjskie godziły się na kompromis pomiędzy dążeniem do całkowitego zatarcia odrębności prawno-ustrojowych Królestwa i związany z tym pośredni sposób zarządu jego terytorium z koniecznością utrzymania instytucji bezpośredniego nadzoru polityczno-policyjnego nad jego administracją.

⁶ Należy zaznaczyć, że już ukaz z 29 II / 12 III 1868 r. podporządkował namiestnika w Królestwie Polskim w poszczególnych dziedzinach powierzonego mu zarządu administracyjnego właściwym ministrom resortowym w Petersburgu oraz nakazał stosować wobec niego przepisy Ogólnej organizacji gubernialnej, tak jak do innych „głównych naczelników guberni w Cesarstwie”, ukaz z 29 II / 12 III 1868 r. o ostatecznym zniesieniu Komisji Rządowej Spraw wewnętrznych i poddaniu zarządów zostających pod jej zawiadywaniem pod zwierzchność właściwych władz w Cesarstwie, *Dziennik Praw* (dalej DPKP), t. 68, s. 19, art. 2.

⁷ Można uznać, że zasadniczym powodem powoływania takich organów była, uznawana przez władze administracyjne, konieczność przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom dla podstaw władzy samodzielną cesarza, utożsamianej wprost z panowaniem rosyjskim na danym terytorium. Jak pokazuje na przykład Królestwa Polskiego, mogły to być zarówno zagrożenia o charakterze politycznym, narodowościowym jak i religijnym. A. D. Gradowski, *Istoriczeskij oczerk uczerzdenija generał – gubernatorstwo w Rossiji*, „Russkij Archiw” 1868, s. 5 – 31; I. Blinow, *Gubernatory. Istoriko – juridiczeskij oczerk*, Sankt Petersburg 1905, s. 200 – 209.

Kompetencje Generał – Gubernatora Warszawskiego określały przede wszystkim postanowienia ogólnorosyjskiej organizacji gubernialnej, zawartej w tomie II „Zwodu Praw”, ale szereg jego uprawnień, a zwłaszcza sposoby ich realizacji, wynikały z odrębnego ustawodawstwa obowiązującego tylko w guberniach Królestwa Polskiego.⁸ Ogólnie można je podzielić na trzy grupy zagadnień: 1. reprezentacja interesów monarchy i władzy państwowej na powierzonym mu terenie, 2. utrzymanie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego oraz 3. kwestie związane z ochroną zdrowia obywateli i rozwojem gospodarczym kraju.

Jako przedstawiciel najwyższych władz państwowych, Generał – Gubernator Warszawski sprawował bezpośredni nadzór nad stosowaniem i wprowadzaniem w życie przepisów prawnych oraz nad działalnością bieżącą podległych mu organów administracyjnych co do jej zgodności z prawem i aktualną polityką rządu.⁹ W tym celu został wyposażony w szerokie uprawnienia policyjne. Na podstawie uchwały Komitetu Ministrów z 13 / 25 VII 1876 r. oraz ukazów z 5 / 17 IV 1879 r. i 14 / 26 VIII 1881 r. miał on prawo samodzielnego wydawania rozporządzeń wykonawczych "dla zapobieżenia nadużyciom prawa lub zapewnienia bezpieczeństwa i porządku cywilnego", wymierzania kar administracyjnych, a nawet ogłaszania stanu wojennego.¹⁰ Poza tym, jego staraniom powierzono dbałość o stan zdrowia, wyżywienia i wzrost dobrobytu ludności oraz rozwój infrastruktury i handlu, odpowiedni dobór kadr urzędniczych a nawet nadzór nad należyтым wychowaniem młodzieży.¹¹ W warunkach Królestwa Polskiego, tak znaczne atrybuty władzy administracyjnej i policyjno-wojskowej Generał-gubernatora Warszawskiego czyniły z tego urzędu przede wszystkim organ polityczny o dużej niezależności w podejmowaniu decyzji, który w zamiarze władz carskich miał nadzorować i koordynować działania rusyfikacyjne podległych mu urzędów. Sposoby realizacji tej polityki, trwającej w Królestwie Polskim z różnym

⁸ Obszczęje ucześnie dzenie gubernskie, wyd. 1892, Swod Gubernskich Uczenie dzenij, Swod Zakonow, wyd. 1892, t. II, s. 31 – 40, art. 204 – 262.

⁹ „Generał – gubernatorzy są głównymi stróżami nietykalności praw zwierzchnich samodziernawia, dobra państwa i ścisłego wykonywania praw i rozporządzeń władzy zwierzchniej we wszystkich działach administracji na powierzonym im terytorium.”, Obszczęje ucześnie dzenie gubernskie, wyd. 1892 ..., s. 32, art. 208.

¹⁰ Uchwała Komitetu Ministrów z 13 / 25 VII 1876 r. o upoważnieniu miejscowych władz administracyjnych do wydawania postanowień obowiązujących, Połnoje Sobranije Zakonow Rossijskoj Imperii (dalej PSZRI) 1876, nr 56203, s. 60 – 62; ukaz z 5 / 17 IV 1879 r. o tymczasowych uprawnieniach generał – gubernatorów, PSZRI 1879, nr 59476, s. 298 – 299; ukaz z 14 / 26 VIII 1881 r. o środkach ochrony porządku państwowego i spokoju społecznego, PSZRI 1881, nr 350, s. 261 – 266, art. 1 – 36.

¹¹ „Szczegółnej pieczy generał – gubernatorów podlegają następujące sprawy: 1. ogólnego dobrobytu i wewnętrznego bezpieczeństwa (art. 212 – 221), 2. zdrowia i wyżywienia publicznego (art. 222 – 224), 3. gospodarki publicznej (art. 225 – 231) i 4. składu osobowego administracji terytorialnej (art. 232 – 235)”, „(...) Generał – gubernator strzeże: 1. Aby młodzież była wychowywana w zgodzie z zasadami czystej wiary, dobrej moralności i w poczuciu oddania tronowi i ojczyźnie (...), Obszczęje ucześnie dzenie gubernskie, wyd. 1892 ..., s. 32, art. 211 i 212.

natężeniem aż do wybuchu I wojny światowej, zależały w dużej mierze od osób zajmujących to stanowisko.¹²

5.

Podstawową cechą reformy zarządu terytorialnego w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym, stanowiącą jedną z jego cech charakterystycznych było skoncentrowanie uprawnień decyzyjnych w organach jednoosobowych, co prowadziło do marginalizowania znaczenia organów kolegiałnych oraz zdecydowane upolitycznienie funkcji całego aparatu administracji lokalnej w guberniach i powiatach Królestwa. Przejawem tej tendencji było wyeksponowanie urzędu gubernatora oraz wprowadzenie nieznanego w administracji przedpowstaniowej urzędu wicegubernatora. W odróżnieniu od okresu przedpowstaniowego, gdzie gubernator (a przed 1837 r. prezes komisji wojewódzkiej) był jedynie przewodniczącym kolegium decyzyjnego, złożonego z kierowników wydziałów rządu gubernialnego (a przed 1837 r. komisji wojewódzkiej), pozbawionym samodzielnych kompetencji, ustawa z 1866 r. - wzorem rosyjskim - zastrzegła do osobistej decyzji gubernatora wszystkie uprawnienia o charakterze polityczno-policyjnym, oraz wyposażała go w kompetencje nadzorcze i kontrolne wobec kolegium rządu gubernialnego i niższych władz administracyjnych, czyniąc z niego centralną instytucję całego aparatu zarządu cywilnego w guberni. Konsekwencją takiego usytuowania urzędu gubernatora było powołanie zależnej wyłącznie od niego kancelarii oraz urzędników do specjalnych poruczeń - rezerwuaru kadrowego gubernatora.¹³

Zakres uprawnień gubernatorów w Królestwie Polskim określała przede wszystkim ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym z 1866 r. ale posiłkowo także i ogólna organizacja guberni, której przepisy zawarte były w II tomie „Zwodu Praw” Cesarstwa.¹⁴ Zgodnie z ich postanowieniami, gubernatorzy jako reprezentanci rządu w podległych im guberniach, sprawowali ogólne kierownictwo

¹² Urząd General - Gubernatora Warszawskiego pełnili kolejno: gen. hr. Paweł Jewstafiewicz Kotzebue (1874 - 1880), gen. Piotr Pawłowicz Albedyński (1880 - 1883), gen. Josif Władimirowicz Hurko (1883 - 1894), gen. Hr. Paweł Andrejewicz Szuwałow (1894 - 1896), gen. Ks. Aleksandr Konstantinowicz Imeretyński (1897 - 1900), gen. Michaił Iwanowicz Czertkow (1901 - 1905), gen. Konstantin Klawdiewicz Maksymowicz (marzec - sierpień 1905), gen. Georgij Antonowicz Skalon (1905 - 1914), gen. Jakow Grigorjewicz Żilinskij (czerwiec - październik 1914), gen. Ks. Paweł Nikolajewicz Jengajczew (1915 - 1917). Wśród nich za „liberałów” uchodzili jedynie Albedyński i Imeretyński, zaś przykładem bezwzględnego „rusyfikatora” był Hurko, G. Smyk, *Sylwetki Generał - Gubernatorów Warszawskich w Królestwie Polskim w latach 1874 - 1915*, [w] *Państwo, gospodarka i społeczeństwo w integrującej się Europie*, Kraków 2003, s. 77 - 96; Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim 1863 - 1915. Szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999, s. 311 - 329; G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867 - 1915*, Lublin 2004, s. 125 - 137.

¹³ Ukaz z 19 / 31 XII 1866 r. Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim (dalej Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim), DPKP, t. 66, s. 121 - 127, art. 6 - 19; G. Smyk, *Rosyjska administracja gubernialna w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym. Zarys organizacji*, Zeszyty Naukowe Puławskiej Szkoły Wyższej, z. 4, Puławy 2002, s. 177.

¹⁴ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim, DPKP, t. 66, s.119 - 187, art. 1 - 131; *Obszczeje uczieżdzenije gubernskoje, wyd. 1892 ...*, s. 1 - 295, art. 1 - 1232

i zwierzchni nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem urzędów gubernialnych, powiatowych i gminnych. Stali na straży „nietykalności Najwyższych praw samowładztwa, dobra państwa i ścisłego wykonywania praw i postanowień rządowych”.¹⁵ Przewodniczyli obradom rządów gubernialnych, w których wraz z kierownikami wydziałów i innymi uprawnionymi do tego urzędnikami, kolegialnie podejmowali decyzje, głównie w sprawach administracyjnych, gospodarczych i społecznych powierzonych im guberni. Jako „gospodarze guberni” kontrolowali działalność całego aparatu zarządu gubernialnego i powiatowego - w tym i organów administracji specjalnej - zarówno pod względem prawidłowości ich funkcjonowania jak i obsady personalnej.¹⁶ Z racji pełnionej funkcji kierowali szeregiem stałych lub czasowych urzędów gubernialnych powoływanych dla realizacji ściśle określonych zadań z zakresu administracji specjalnej takich jak:

- Gubernialne Urzędy do Spraw Obowiązku Wojskowego (Gubernskija po Woinskoj Powinnosti Prisutstwija) zajmujące się poborem rekrutów do wojska,
- Gubernialne Rady Dobroczynności (Gubernskija Sowiety Obszczestwiennago Prizrienija), wypełniające zadania z zakresu opieki społecznej,
- Komitety Przemysłowe (Gubernskija Promyszlenyjna Komitety),
- Gubernialne Urzędy do Spraw Włościańskich (Gubernskija po Kriestianskim Diełom Prisutstwija),
- Gubernialne Komitety Ochrony Lasów (Gubernskija Lesochronitielnyja Komitety).¹⁷

Eksponując stanowisko gubernatora wśród pozostałych organów zarządu gubernialnego w Królestwie Polskim, ustawodawca rosyjski wyposażył ich w szerokie kompetencje własne, w zakresie których podejmowali oni decyzje jednoosobowo, bez udziału kolegium rządu gubernialnego. Dotyczyły one przede wszystkim spraw politycznych i policyjnych, związanych z utrzymaniem porządku

¹⁵ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim..., s. 121, art. 8. Identyczną treść zawierały postanowienia ogólnorosyjskiej organizacji guberni, *Obszczeje uczriezdienie gubernskoje*, wyd. 1892 ..., s. 41, art. 270.

¹⁶ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 121 - 123, art. 6 - 14; *Obszczeje uczriezdienie gubernskoje*, wyd. 1892 ..., s. 42 - 63, art. 271 - 365; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880, s. 229 - 230; A. Górak, *Kancelaria Gubernatora i Rząd Gubernialny Lubelski (1867 - 1918)*, Lublin - Radzyń Podlaski 2006, s. 92 - 97; K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, *Od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa*, Warszawa 1982, s. 75 - 76; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. III, Lwów 1920, s. 144 - 145.

¹⁷ Instytucje te powoływano na podstawie odrębnych przepisów, ale skład osobowy ich prezydiów był bardzo podobny, gdyż z reguły poza gubernatorem jako przewodniczącym wchodził do nich wicegubernatorzy, szefowie gubernialnych organów administracji zespolonej, sądownictwa i służb mundurowych. Na przykład, Gubernialne Urzędy do Spraw Obowiązku Wojskowego tworzone w oparciu o przepisy ukazu z 1 / 13 I 1874 r. statut o powinności wojskowej, PSZRI 1874, nr 52983, s. 12, art. 81, Gubernialne Rady Dobroczynności powstawały na podstawie ukazu z 19 VI / 1 VII 1870 r. o zarządzie instytucjami dobroczynnymi w guberniach Królestwa Polskiego, PSZRI 1870, nr 48501, s. 847 - 856, art. 1 - 70, zaś powoływane od 1 I 1871 r. Gubernialne Urzędy do Spraw Włościańskich funkcjonowały w oparciu o postanowienia ukazu z 18 / 30 XI 1870 r. o porządku zawiadywania sprawami włościańskimi w guberniach Królestwa Polskiego, PSZRI 1870, nr 48927, s. 503 - 504.

i bezpieczeństwa wewnętrznego guberni, z natury objętych tajemnicą państwową i wymagających szybkich decyzji i egzekutywy. Z tego powodu, gubernatorzy byli zwierzchnikami naczelników żandarmerii i gubernialnej straży ziemskiej. W razie zamieszek lub wystąpień antypaństwowych mogli żądać pomocy wojska dla ich uśmierzenia. Nadzorowali sprawy osób pozostających pod dozorem policyjnym, jak i cudzoziemców przebywających na terenie ich guberni, mieli także prawo kierowania przed sąd wojskowy spraw osób cywilnych, wydalania z terenu guberni osób, których pobyt uznawali za szkodliwy dla spokoju publicznego, a nawet zatrzymywania takich osób, jeżeli w ich przekonaniu było to konieczne ze względu na zachowanie porządku publicznego. Gubernatorom powierzono polityczno-cenzorski nadzór nad drukarniami, bibliotekami i czytelniami, a także nad wszelkimi związkami i stowarzyszeniami działającymi w guberni. Od ich zgody zależało nawet wystawianie sztuk teatralnych i wygłaszanie odczytów naukowych. Do nich należało wydawanie paszportów i udzielanie zezwolenia na posiadanie broni. Bardzo ważne kompetencje gubernatorów stanowiło prawo zatwierdzania na urzędach osób duchowieństwa rzymsko - katolickiego, nadzór nad klasztorami tego wyznania, jak też prawo wyboru rabinów i członków dozorów bożniczych. Równie szerokie uprawnienia przysługiwały gubernatorom względem urzędników zatrudnionych w podległych im władzach administracyjnych. Do osobistych kompetencji gubernatorów należało mianowanie i odwoływanie etatowych pracowników rządów gubernialnych i zarządów powiatowych, delegowanie ich do wypełniania obowiązków służbowych w innych urzędach, przedstawianie do awansów i nagród oraz nadzór nad ich karnością pod względem porządkowym i dyscyplinarnym.¹⁸

Gubernatorzy mieli być przede wszystkim gwarantami spokoju i porządku wewnętrznego w guberniach Królestwa Polskiego, stad też ich uprawnienia policyjne ulegały stałemu poszerzeniu. Uchwałą Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego z 20 IX / 2 X 1876 r. wyposażono ich w prawo wymierzania kar administracyjnych do 10 rubli lub do 5 dni aresztu za naruszenie przepisów o stanie wojennym i o dozorze policyjnym, nielegalnym posiadaniu broni, nieodprawianie nabożeństw w święta państwowe itp.¹⁹ Ponadto, na podstawie przepisów z 13 / 25 VII 1876 r. i z 14 / 26 VII 1881 r., gubernatorom w Królestwie przysługiwało prawo samodzielnego wydawania rozporządzeń wykonawczych "dla zapobieżenia

¹⁸ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 123 -127, art. 15 - 18; J. Zaborowska, *Ustrój, dzieje i akta Kancelarii Gubernatora Warszawskiego z lat 1866 - 1917*, „Archeion” 1969, t. LI, s. 145; A. Kopiczyńska, *Kancelaria Gubernatora Łomżyńskiego w latach 1867 - 1918. Funkcje i procesy aktotwórcze*, „Archeion” 1988, r. LXXXIV, s. 39; A. Górak, dz.cyt., s. 94 - 96; G. Smyk, *Rosyjska administracja gubernialna w Królestwie Polskim ...*, s. 176 - 177; D. Lewandowska, *Kancelaria Gubernatora Warszawskiego 1867 - 1918*, [w] *Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie. Przewodnik po zespole*, t. II. *Epoka porozbiorowa*, Warszawa 1998, s. 498 - 504.

¹⁹ Uchwała Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego z 20 IX / 2 X 1876 r. o czasowym nadaniu miejscowym władzom administracyjnym w Królestwie Polskim prawa wymierzania kar administracyjnych, PSZRI 1876, nr 56381, s. 224 - 226

nadużyciom prawa lub zapewnienia bezpieczeństwa i porządku cywilnego".²⁰ W warunkach Królestwa Polskiego, uprawnienia te czyniły z gubernatorów bezpośrednich wykonawców represyjnej polityki władz carskich wobec społeczeństwa polskiego w spacyfikowanym po powstaniu styczniowym kraju.

6.

Kolejnym przejawem dominacji monokratycznych form zarządu cywilnego w Królestwie Polskim stało się wprowadzenie – wzorem rosyjskim, ale z daleko idącymi modyfikacjami – urzędu wicegubernatora. Geneza tego urzędu w Królestwie Polskim sięga postanowienia namiestnika z 5 / 17 II 1866 r. „o złagodzeniu zarządu wojskowego w Królestwie Polskim”, które utworzyło taką posadę przy każdym z pięciu ówczesnych gubernatorów cywilnych.²¹ Stanowisko to utrzymane zostało w ustawie o zarządzie gubernialnym i powiatowym z grudnia 1866 r., która odmiennie od regulacji obowiązujących w Cesarstwie, wyodrębniła urząd wicegubernatora w osobny organ zarządu gubernialnego, wyposażony w kompetencje własne.²²

W założeniu ustawy z 1866 r. wicegubernator był nie tylko zastępcą gubernatora w przypadku jego nieobecności lub niemożności sprawowania funkcji urzędowych, ale został wyposażony w samodzielne kompetencje władcze. Podstawowym obowiązkiem wicegubernatorów było wspomaganie i zastępstwo gubernatorów we wszystkich dziedzinach zarządu administracyjnego guberni, z wyłączeniem spraw politycznych i policyjnych. Z tego tytułu zasiadali oni w prezydiach rządów gubernialnych i kierowali ich posiedzeniami w razie nieobecności gubernatorów, co w realiach Królestwa było niemal regułą. Ich urząd nabierał szczególnego znaczenia w przypadkach choroby, śmierci lub nieobecności gubernatorów, gdyż wówczas przejmowali przejściowo wszystkie ich uprawnienia

²⁰ Uchwała Komitetu Ministrów z 13 / 25 VII 1876 r. o upoważnieniu miejscowych władz administracyjnych do wydawania postanowień obowiązujących, PSZRI 1876, nr 56203, s. 60 – 62; ukaz z 14 / 26 VIII 1881 r. o środkach ochrony porządku państwowego i spokoju społecznego, PSZRI 1881, nr350, s. 261 – 266, art. 1 – 36.

²¹ „W każdej z istniejących pięciu guberni Królestwa Polskiego ustanawia się urząd wicegubernatora. Wicegubernatorowie przeznaczeni będą do pomocy gubernatorom cywilnym i w skutku tego zasiadają stale na posiedzeniach rządów gubernialnych, prezydując w takowych – w razie nieobecności gubernatorów i wykonywać będą w ogólności w zarządzie administracyjno – gospodarczym guberni (z wyjątkiem interesów policyjnych) wszystko to, do czego ich upoważnią gubernatorowie cywilni, których w ogóle zastępować będą w przypadkach choroby lub nieobecności.”, postanowienie Namiestnika z 5 / 17 II 1866 r. o złagodzeniu zarządu wojskowego w Królestwie Polskim, DPKP, t. 64, s. 71, art. 14.

²² Jak słusznie zauważył A. Górak: „Co prawda znaczenie wicegubernatora było znacznie mniejsze niż gubernatora, ale analiza jego pozycji ustrojowej prowadzi do wniosku, że możemy mówić o wykształceniu się kolejnego organu w ramach zarządu gubernialnego. Poza cechami rzeczowymi (wydzielony zakres spraw pozostawiony do jego samodzielnej decyzji) świadczą za tym też cechy formalne, jak choćby poświęcenie oddzielnego rozdziału w ustawie o zarządzie gubernialnym i powiatowym w guberniach Królestwa Polskiego z 19 (31) grudnia 1866 r.”, A . Górak, *Kancelaria Gubernatora i Rząd Gubernialny Lubelski ...*, s. 101. Natomiast w wewnętrznych guberniach Cesarstwa, wicegubernatorzy byli jedynie zastępcami gubernatorów nieposiadającymi kompetencji własnych: „Zastępca gubernatora sprawuje jego stanowisko na tych samych podstawach co sam gubernator (...)”, *Obszczejce uczenie guberni, izdanie 1892 ...*, s. 41, art. 268.

i obowiązki służbowe na terenie guberni.²³ Oprócz tego ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym przyznała im, wzorem gubernatorów, szczególne kompetencje własne. Do najważniejszych obowiązków wicegubernatorów należał bezpośredni nadzór nad bieżącym funkcjonowaniem i kierunkiem prac rządów gubernialnych oraz kontrola prawidłowego wykonywania decyzji podejmowanych przez gubernatorów i rządy gubernialne. W tym celu mieli oni prawo w każdym czasie dokonywać rewizji komórek organizacyjnych rządów gubernialnych i kontrolować wszystkie pisma i dokumenty wpływające i wychodzące z poszczególnych referatów i wydziałów tych rządów. Do uprawnień własnych wicegubernatorów należało także prawo mianowania i odwoływania, za wiedzą gubernatorów, urzędników kancelaryjnych, udzielania im urlopów i pozwoleń na zawarcie związku małżeńskiego oraz wymierzanie im kar porządkowych. Poza tym na wicegubernatorów nałożono obowiązek kontrolowania gospodarki miejskiej w guberniach, głównie pod względem prawidłowego dysponowania przez ich władze funduszami i depozytami kas miejskich oraz powiadamianie władz sadowych o wyłączeniu spod ich jurysdykcji spraw podlegających rozstrzygnięciu na drodze administracyjnej, czyli należącej do kompetencji sądownictwa administracyjnego.²⁴ Swoje zadania własne wicegubernator realizował za pośrednictwem kancelarii rządu gubernialnego stanowiącej jego zaplecze biurowe.²⁵

Przyznanie wicegubernatorom samodzielnych uprawnień władczych było charakterystyczne tylko dla zarządu gubernialnego w Królestwie – ustawodawstwo rosyjskie obowiązujące dla pozostałych guberni Cesarstwa wykluczało kompetencje własne wicegubernatorów²⁶. W rezultacie, takie usytuowanie urzędu wicegubernatora w systemie władz administracji terytorialnej Królestwa czyniło z niego trzeci, obok urzędu gubernatora i rządu gubernialnego, organ zarządu gubernialnego Królestwa.

7.

Podobnie jak w przypadku urzędów gubernatora i wicegubernatora, organizacja wewnętrzna oraz zakres kompetencji kierowanych przez nich rządów gubernialnych w Królestwie Polskim w istotny sposób różniła się od analogicznej, istniejącej w Cesarstwie. W Królestwie, prezydium każdego rządu gubernialnego stanowili: gubernator, wicegubernator oraz radcy i asesory kierujący wydziałami. Poza nimi w posiedzeniach rządu gubernialnego brali udział: naczelnik dyrekcji

²³ „(...) W razie choroby lub nieobecności gubernatora, wicegubernator obejmuje zarząd guberni.”, „(...) W czasie sprawowania urzędu gubernatora, wicegubernator działa we wszystkich przypadkach na prawach gubernatora (...)”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 127 - 129, art. 20 i 22.

²⁴ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 129 - 133, art. 27 - 29; A. Okolski, dz.cyt., s. 233 - 234; A. Górak, dz.cyt., s. 98 - 101; G. Smyk, *Rosyjska administracja gubernialna w Królestwie Polskim ...*, s. 177.

²⁵ A. Nikiforuk, *Kancelaria Rządu Gubernialnego Łomżyńskiego z lat 1867 - 1918*, „Archeion” 1984, r. LXXVIII, s. 199 - 200; A. Okolski, dz.cyt., s. 233 - 234.

²⁶ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 127 - 133, art. 20 - 29; *Obszczeje ucześnieńije gubernskoje, wyd. 1892 ...*, s. 1., art. 14.

szkolnej, kasjer gubernialny, gubernialny inspektor lekarski, inżynier gubernialny lub budowniczy i inni przedstawiciele poszczególnych pionów administracji gubernialnej, z głosem stanowczym tylko w sprawach dotyczących ich zarządów.²⁷ Do uprawnień prezydium rządu gubernialnego należało podejmowanie decyzji administracyjnych we wszystkich sprawach zarządu gubernialnego niezastrzeżonych do kompetencji własnych gubernatora i organów administracji specjalnej guberni. Ich zakres przedmiotowy w guberniach Królestwa Polskiego sprowadzał się w zasadzie do spraw finansowych i gospodarczych oraz dyscyplinowania kadr urzędniczych. Poza tym, w sporach pomiędzy osobami prywatnymi a Skarbem Państwa, prezydium rządu występowało w charakterze sądu administracyjnego.²⁸ Pomimo, że wszystkie decyzje prezydium podejmowane były kolegialem, większością głosów, to podlegały zatwierdzeniu przez gubernatora, bez którego akceptacji nie mogły być skierowane do wykonania.²⁹

Według ustawy z 1866 r. rządy gubernialne w Królestwie Polskim składały się pierwotnie z kancelarii prezydialnej oraz siedmiu wydziałów, w zasadzie odpowiadających zadaniom realizowanym przez rządy gubernialne przed reformą, tj.: administracyjnego, wojskowo - policyjnego, skarbowego, dóbr rządowych, prawnego, lekarskiego i ubezpieczeniowego, kierowanych przez radców i asesorów gubernialnych.³⁰ Ponadto przy każdym rządzie gubernialnym istniały: archiwum, drukarnia i redakcja dziennika gubernialnego.³¹ Struktura ta nie uwzględniała jednak projektowanych zmian w administracji specjalnej Królestwa (zwłaszcza skarbowej), co doprowadziło niemal natychmiast po jej wprowadzeniu koniecznych zmian organizacyjnych i korekty kompetencji niektórych wydziałów. Do początku XX w. liczba wydziałów ulegała zmianom. Po likwidacji Rady Budowniczej w 1867 r., w rządach gubernialnych powołano wydziały budownicze.³² Utworzone w 1869 r. w każdej guberni Królestwa izby skarbowe przejęły kompetencje wydziałów

²⁷ „Rząd Gubernialny, pod prezydencją gubernatora składa się z wicegubernatora, i czterech radców wydziałów: Administracyjnego, Wojskowo - Policyjnego, Skarbowego i Prawnego. Asesorowie wydziałów: Dóbr Rządowych i Ubezpieczeń, tudzież Gubernialny Inspektor Lekarski lub Budowniczy, Naczelnik Dyrekcji Naukowej i Kasjer Gubernialny, przyzywają się na posiedzenia rządu gubernialnego z prawem głosu w przedmiotach ich zarządów. Przy Rządzie ustanowiony jest sekretarz.”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 133, art. 30.

²⁸ Tamże, s. 135, art. 33.

²⁹ Tamże, art. 34 - 35; A. Okolski, dz.cyt., s.234 - 240; a. Górak, dz.cyt., s. 101 - 106; D. Lewandowska, *Rząd Gubernialny Warszawski [w] Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie. Przewodnik po zespole*, t. II *Epoka porozbiorowa*, Warszawa 1998, s. 505 - 506.

³⁰ „Przy Rządzie Gubernialnym istnieje Kancelaria Prezydialna i siedem Wydziałów: Administracyjny, Wojskowo - Policyjny, Skarbowy, Dóbr Rządowych, Prawny, lekarski i Ubezpieczeń.”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 153, art. 52.

³¹ „Przy Rządzie Gubernialnym ustanowione są: Archiwum, Drukarnia, Redaktor Dziennika Gubernialnego i Budowniczy gubernialny albo Inżynier i jego Pomocnik.”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 167, art. 82.

³² Ukaz z 20 VII / 1 VIII 1867 r. o likwidacji Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, DPKP, t. 67, s. 229, art. 6 - 9; J. Godlewska, dz.cyt., s. 6; G. Smyk, *Rosyjska administracja gubernialna w Królestwie Polskim...*, s. 187.

skarbowego i dóbr rządowych.³³ W 1901 r., w związku z reformą ubezpieczeń, zniesione zostały wydziały ubezpieczeniowe rządów gubernialnych, a ich kompetencje przeszły na Warszawski Zarząd Wzajemnych Ubezpieczeń Budynków od Ognia.³⁴ Organizacja wewnętrzna poszczególnych wydziałów była niejednolita. Niektóre z nich dzieliły się na referaty, w innych taki podział nie występował. Struktura wewnętrzna wydziałów zmieniała się w trakcie funkcjonowania urzędu w zależności od ilości napływających spraw.³⁵

Specyfiką organizacji rządów gubernialnych w Królestwie Polskim były wydziały prawne, niewystępujące w strukturze rządów gubernialnych w Cesarstwie.³⁶ Zachowanie takich wydziałów w administracji gubernialnej Królestwa (przed reformą w 1866 r. w każdej komisji wojewódzkiej a od 1837 r. rządzie gubernialnym istniało samodzielne stanowisko asesora prawnego, członka kolegium decyzyjnego), wymuszała konieczność współpracy administracji gubernialnej z Prokuratorią – organem nieznanym w Cesarstwie – w sprawach reprezentacji interesów Skarbu Państwa, rozstrzyganie przez rządy gubernialne sporów administracyjnych jak i konieczność interpretacji obowiązujących w Królestwie przepisów prawnych – co wobec zachowania odrębności prawa administracyjnego w Królestwie Polskim – miało kapitalne znaczenie dla urzędników rosyjskich sprowadzanych do służby w administracji „Kraju Przywiślańskiego”. Sytuacja ta świadczy o pośpiechu rosyjskiego prawodawcy, z jakim starał się on – nie bacząc na ogólne założenia systemowe – upodobnić administrację gubernialną w Królestwie do ustroju zarządu cywilnego w Cesarstwie.

8.

Na zupełnie różnych zasadach od przyjętych w administracji Cesarstwa zorganizowany został zarząd powiatowy w Królestwie Polskim. W Cesarstwie wywodził się on z czasów reform Katarzyny II i od samego początku miał przede wszystkim charakter instytucji policyjno-sądowej. Na jego czele stał wybierany przez lokalne zgromadzenia szlacheckie *isprawnik*, który wraz dwoma asesorami tworzył niższy sąd ziemski. Na skutek reformy sądowej z 1864 r., która doprowadziła do oddzielenia sądownictwa od administracji, oraz wprowadzenia organów samorządu ziemskiego, kompetencje *isprawnika* sprowadzone zostały

³³ Ukaz z 26 III / 7 IV 1869 r. o wprowadzeniu ustawy o izbach skarbowych w Królestwie Polskim, DPKP, t. 69, s. 199 - 201, art. 8 i 9; A. Górak, dz.cyt., s. 104.

³⁴ Zdanie Rady Państwa z 10 / 23 VI 1900 r. statut o wzajemnym ubezpieczeniu od ognia w guberniach Królestwa Polskiego, PSZRI 1900, nr 18789, s. 637 - 646, art. 1 - 90; G. Smyk, *Ubezpieczenia majątkowe jako przedmiot działalności administracji Królestwa Polskiego w latach 1816 - 1915*, [w] *Spółczeństwo a władza. Ustrój, prawo idee*, Wrocław 2010, s. 425 - 440.

³⁵ Np. w Rządzie Gubernialnym Warszawskim utworzono Wydział Więzienny (Tjurenmoje Otdielenije), którego nie było w organizacji pozostałych rządów gubernialnych w Królestwie, D. Lewandowska, *Rząd Gubernialny Warszawski ...*, s. 507.

³⁶ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 155 - 157 i 163, art. 60 oraz 72 pkt. IV.

niemal wyłącznie do zarządu policją porządkową i wykonawczą.³⁷ W rezultacie, w Rosji w drugiej połowie XIX w., realne wykonywanie zadań administracji publicznej w powiecie spoczywało w rękach organów administracji rządowej szczebla gubernialnego - zespolonej i niezespolonej - oraz miejscowych instytucji samorządu ziemskiego. Natomiast w Królestwie Polskim zarząd powiatowy stanowił zdecydowanie bardziej rozbudowaną organizacyjnie i kompetencyjnie strukturę administracyjną, której genezy należy poszukiwać raczej w administracji przedpowstaniowej Królestwa niż w analogicznych organach funkcjonujących w Cesarstwie. Tworzył go nie *isprawnik* ale naczelnik wraz z dwoma pomocnikami oraz urząd powiatowy podzielony na wydziały rzeczowe odpowiadające, ujmowanym w sposób policystyczny, zadaniom administracji ogólnej, tj. zapewnieniu bezpieczeństwa i dobrobytu publicznego. Kompetencje naczelnika powiatu oraz członków kolegium urzędu powiatowego pokrywały się w zasadzie z uprawnieniami gubernatorów i rządów gubernialnych ale w odróżnieniu od tych ostatnich wykonywane były pod ścisłym i bezpośrednim nadzorem zwierzchnich władz gubernialnych.³⁸ W rezultacie, odmiennie niż w Cesarstwie, zarząd powiatowy w Królestwie Polskim stanowił niejako organizacyjne i kompetencyjne przedłużenie władz gubernialnych stając się integralnym ogniwem systemu zarządu gubernialnego, przeznaczonym do ściślejszego administrowania sprawami publicznymi oraz nadzoru policyjnego i politycznego nad miejscową ludnością.

W strukturze władz administracyjnych, wprowadzonych w Królestwie Polskim po 1866 r. naczelnik powiatu był najniższym przedstawicielem władz rządowych, realizującym na powierzonym mu terenie aktualną politykę władz zwierzchnich.³⁹ Stąd też, miał przede wszystkim czuwać nad ścisłym wykonywaniem "wiernopoddańczych obowiązków, praw i rozporządzeń rządu", nad utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa w powiecie oraz nad zapewnieniem nietykalności praw własności rządowej i prywatnej. W tym celu, jako zawiadującemu policją w powiecie, podporządkowano mu straż ziemską, której mógł użyć wedle swego uznania "w celu ukrócenia wynikłych nieporządków".⁴⁰

³⁷ W. M. Gribowskij, dz.cyt., s. 141 - 143.

³⁸ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 167 - 171, art. 87 - 93.

³⁹ Z zakresu władzy naczelników powiatów wyłączono wszystkie miasta gubernialne i miasto Łódź, których magistraty podlegały bezpośrednio rządowi gubernialnym. Podobnie, sprawy policji porządkowej w tych miastach poddano utworzonym tam urzędowi policmajstrów, z wyłączeniem na ich obszarze uprawnień policyjnych naczelników powiatów, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 169, komentarz do art. 87.

⁴⁰ „W razie nieporządków w powiecie, naczelnik powiatu przedsięwzięje czynne środki dla ich ukrócenia, zbierając ku temu czasowo w jeden punkt Straż ziemską, jeżeli uzna to za konieczne. Jeżeli zaś środek ten okaże się niedostatecznym dla ochrony wewnętrznego bezpieczeństwa i przywrócenia porządku, w takim razie żąda współdziałania najbliższej siły wojskowej (...)", Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 171, art. 93.

Ponadto, odpowiadał osobiście przed gubernatorem za prawidłowe funkcjonowanie całego aparatu biurokratycznego w powiecie.⁴¹

Naczelnik powiatu wykonywał swoje zadania mając do pomocy dwóch urzędników, pełniących funkcje pomocników naczelnika powiatu: do spraw policyjnych (pomoszcznik naczelnika ujeżdża po policyjskiej części) i do spraw administracyjnych (pomoszcznik naczelnika ujeżdża po administracyjnej części).⁴² Pierwszy z nich kierował oddziałem ekonomiczno - administracyjnym urzędu powiatowego (administracyjno - chozajstwieńnoje oddzielenije ujezdnoego uprawlenija), drugi zaś zawiadywał oddziałem wojskowo - policyjnym tego urzędu (wojenno - policyjskoje oddzielenije ujezdnoego uprawlenija). Pomocnik naczelnika do spraw administracyjnych był zazwyczaj delegowany na stałe do rewizji kas miejskich i gminnych oraz zastępował naczelnika w razie niemożności wykonywania przez niego swoich uprawnień osobiście.⁴³ Natomiast pomocnik naczelnika do spraw policyjnych był bezpośrednim zwierzchnikiem powiatowych oddziałów straży ziemskiej i z tytułu pełnienia tej funkcji sprawował bezpośredni nadzór nad wszystkimi czynnościami policji wykonawczej tak w mieście powiatowym jak i w całym powiecie na prawach policmajstra powiatu.⁴⁴

Kolegium urzędu powiatowego składało się z naczelnika - prezydującego obradom kolegium, dwóch jego pomocników, lekarza powiatowego (ujezdny wracz) i powiatowego inżyniera - architekta (ujezdny inżynier - architektior). Ponadto, na posiedzenia kolegium wzywani byli przez naczelnika powiatu: radcy ubezpieczeń (strachowyje sowietniki), weterynarz powiatowy (ujezdny weterynar) i członkowie komitetów drogowych (czlony dorożnych komitetow) z prawem głosu w sprawach dotyczących ich funkcji urzędowych.⁴⁵

⁴¹ „Naczelnik powiatu czuwa nad należytem i pospiesznym załatwianiem interesów, tak w samym urzędzie powiatowym, jako też i w zostających pod jego władzą urzędach i w ogóle nad działalnością podwładnych mu urzędów, urzędników i oficyalistów”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 169, art. 88.

⁴² „Do pomocy naczelnikowi powiatu w zarządzie powiatem ustanowieni są przy nim dwaj pomocnicy: jeden do czynności administracyjnych, drugi do policyjnych (...)”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 171, art. 94.

⁴³ „Pomocnik naczelnika powiatu do czynności administracyjnych może być, według uznania naczelnika powiatu, delegowany do rewizji kas miejskich lub innych części zarządu w tych przypadkach, kiedy naczelnik powiatu, dla jakich bądź przyczyn, sam dopełnić tego nie może.”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 171, art. 95.

⁴⁴ „Pomocnik naczelnika powiatu do czynności policyjnych zawiaduje na prawach policmajstra powiatu obowiązkami wykonawczymi - policyjnymi w mieście powiatowym i w powiecie. Przez pomocnika do czynności policyjnych i powierzoną zwierzchnictwu jego komendę Straży Ziemskiej wykonywają się wszystkie działania ogólnej w powiecie policji.”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 171, art. 97..

⁴⁵ „Kolegium urzędu powiatowego, pod prezydencją naczelnika powiatu, składa się z dwóch jego pomocników, lekarza powiatu i budowniczego lub inżyniera powiatu. Pomocnicy naczelnika powiatu uczestniczą w posiedzeniach we wszystkich przedmiotach ulegających decyzji kolegiatnej urzędu powiatowego, inni zaś członkowie - tylko w przedmiotach dotyczących ich oddziałów służby i mają co do nich prawo stanowczego głosu. W przedmiotach budowlanych, drogowych, ubezpieczeń i weterynaryjnych wzywani być mają na posiedzenia z prawem głosu radcy ubezpieczeń, członkowie

Do kompetencji kolegium urzędu powiatowego należały głównie sprawy o charakterze administracyjnym, gospodarczym i finansowym takie jak: odbieranie przysięgi wierności cesarzowi od cudzoziemców przyjmujących poddaństwo rosyjskie, rozpoznawanie zażaleń od osób prywatnych i władz państwowych na postępowanie urzędników powiatowych, decydowanie o ukaraniu urzędników winnych naruszenia prawa, wynajmowanie budynków i pomieszczeń dla potrzeb urzędów i władz państwowych, udzielanie zgody na sprzedaż licytacyjną majątku miejskiego i gminnego, zawarcie kontraktów na dostawy materiałów budowlanych i przemysłowych na potrzeby realizacji inwestycji rządowych w powiecie, sprawy tzw. policji budowlanej, medycznej i weterynaryjnej oraz kontrola stanu kas powiatowych, funduszy miejskich i gminnych a także inne sprawy przekazane do rozstrzygnięcia kolegium urzędu powiatowego przez władze gubernialne.⁴⁶ Decyzja kolegium mogła być zmieniona lub uchylona jedynie przez rząd gubernialny.⁴⁷

Organem przygotowawczym i wykonawczym urzędu powiatowego była kancelaria, nazywana także biurem urzędu, w której funkcjonowały trzy oddziały: ekonomiczno - administracyjny, wojskowo - policyjny oraz ogólny, zarządzany przez sekretarza urzędu powiatowego.⁴⁸

Przy każdym urzędzie powiatowym ustanowione zostało archiwum, zarządzane przez archiwistę oraz samodzielne stanowiska lekarza powiatowego (ujezdnyj wracz) i budowniczego lub inżyniera powiatowego (ujezdnyj architektior - inżynier) - członków kolegium urzędu powiatowego z prawem głosu stanowczego w sprawach należących do ich kompetencji fachowych.⁴⁹

9.

Specyfiką ustroju administracyjnego w Królestwie Polskim po powstaniu stycznym był brak - poza gminami wiejskimi - instytucji samorządowych.

komitetów drogowych, weterynarze powiatowi, gdzie takowi się znajdują”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym Królestwie Polskim ..., s. 173, art. 102.

⁴⁶ Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 175 - 181, art. 106; A. Okolski, dz.cyt., s. 305 - 306.

⁴⁷ „Zażalenia na decyzje urzędu powiatowego zanoszone być mogą w razach właściwych do rządu gubernialnego w ciągu miesiąca.”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 181, art. 112.

⁴⁸ „Biuro urzędu powiatowego, stosownie do rodzaju załatwianych w nim przedmiotów, składa się z trzech oddziałów: ogólnego, ekonomiczno-administracyjnego i wojskowo - policyjnego. Oddziałem pierwszym zarządza sekretarz urzędu powiatowego, drugim pomocnik naczelnika powiatu do czynności administracyjnych, a trzecim pomocnik do czynności policyjnych.”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 183, art. 114.

⁴⁹ „Urząd powiatowy ma archiwum dla zachowywania akt zakończonych. Archiwum zostaje pod zawiadywaniem archiwisty. (...)”, „Przy każdym urzędzie powiatowym znajduje się lekarz powiatowy, do którego należy ogólny nadzór w powiecie pod względem lekarskim. Lekarz powiatowy czuwa nad załatwianiem czynności lekarskich w biurze urzędu powiatowego i przedstawia takowe na posiedzeniach tegoż urzędu. (...)”, „Zostający przy urzędzie powiatowym budowniczy (albo inżynier), wykonywa ogólny nadzór pod względem budowniczym i drogowym i uczestniczy z prawem głosu co do przedmiotów tego rodzaju w posiedzeniach urzędu powiatowego.”, Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim ..., s. 187, art. 125, 126 i 127.

Odmienne niż w wewnętrznych „wielkoruskich” guberniach Cesarstwa, gdzie od lat 60 – tych XIX w. instytucje takie powołano na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego państwa, w Królestwie Polskim samorząd gubernialny i powiatowy nie istniał, zaś pochodzący w całości z nominacji władz gubernialnych zarząd miejski stał się de facto najniższym ogniwem administracji rządowej. Ten stan rzeczy przypisać należy również wyłącznie przyczynom politycznym, jakimi była obawa i niechęć władz carskich do wprowadzenia szerszych form bezpośredniego udziału społeczeństwa polskiego w zarządzie sprawami publicznymi.

Organizację i funkcjonowanie władz miejskich w Królestwie Polskim regulowały liczne, często zmieniane i pochodzące z różnych epok przepisy, które w omawianym okresie nie doczekały się ujednoczenia. Zasadniczym aktem prawnym dotyczącym organizacji władz miejskich w Królestwie Polskim był ukaz z 24 V / 5 VI 1861 r., powołujący w niektórych miastach Królestwa wybieralne organy samorządu miejskiego – rady miejskie.⁵⁰ W rezultacie tych przekształceń, magistraty stały się organami wykonawczymi rad miejskich. Ze względu na sytuację polityczną, reformy samorządowe w miastach okazały się nietrwale. Po wybuchu powstania styczniowego władze carskie doprowadziły do likwidacji instytucji samorządu miejskiego. Postanowieniem Rady Administracyjnej z 18 / 30 VI 1863 r., wydanym na polecenie cesarskie, istniejące rady miejskie zostały zlikwidowane a ich kompetencje przejęły magistraty.⁵¹ Składały się one z prezydenta i radnych w większych, a burmistrza i ławników w mniejszych miastach. Urzędnicy ci, według nadal formalnie obowiązujących przepisów ukazu z czerwca 1861 r., mieli być mianowani wyłącznie spośród właścicieli nieruchomości miejskich z listy kandydatów ułożonej przez ustępujący magistrat w porozumieniu ze znaczniejszymi obywatelami miasta.⁵² W praktyce stosowanej po powstaniu styczniowym, żaden z tych wymogów nie był celowo przez władze carskie stosowany. Urzędnicy magistratów pochodzili wyłącznie z nominacji gubernatora lub naczelnika powiatu i byli bezpośrednio od nich zależni. Nominacji tych dokonywano bez zasięgnięcia opinii, bez listy kandydatów i często powołując na te posady osoby nie zamieszkujące na stałe w mieście lub nie mające w mieście żadnej nieruchomości. W rezultacie tego stanu rzeczy, miasto było zarządzane przez organ należący ściśle do struktur administracji rządowej a nie samorządowej, gdyż nie

⁵⁰ Ukaz z 24 V / 5 VI 1861 r. o ustanowieniu w Warszawie i innych znaczących miastach Królestwa Polskiego rad miejskich, DPKP, t. 58, s. 329 363, art. 1 – 37.

⁵¹ Postanowienie Rady Administracyjnej z 18 / 30 VI 1863 r. o zniesieniu rad miejskich w miastach Królestwa Polskiego, Zbiór Przepisów Administracyjnych Królestwa Polskiego (dalej Z.P.A.) Wydział Spraw Wewnętrznych, i Duchownych cz. V Zarząd gospodarczy miasta Warszawy, t. 1, s 169.

⁵² Postanowienie Namiestnika z 30 V 1818 r. o wprowadzeniu urzędów municypalnych w miastach Królestwa Polskiego, DPKP, t 6, s. 26, art. 4; ukaz z 24 V / 5 VI 1861 r. o ustanowieniu w Warszawie i innych znaczących miastach Królestwa Polskiego rad miejskich, DPKP, t 58, s. 333 – 335, art. 4.

występował obok niego żaden organ kontrolujący lub opiniodawczy, który byłby wybierany przez obywateli miasta.⁵³

W wyniku licznych ograniczeń i ścisłego podporządkowania administracji miejskiej władzom gubernialnym lub powiatowym, które miały prawo zakwestionować każdą uchwałę podjętą przez magistrat, kompetencje zarządu miejskiego były bardzo wąskie. W porównaniu do okresu przedpowstaniowego, magistraty utraciły bezpośrednią kontrolę i wpływ na sprawy oświatowe, szpitalnictwo, dobroczynność i policję. Do magistratów należało wyłącznie: zarządzanie miejskimi opłatami i powinnościami w naturze, administrowanie majątkiem miasta, urządzenie i utrzymywanie ulic, oświetlenia i kanalizacji miejskiej, nadzór nad prawidłowym prowadzeniem handlu. Jego nadzorowi podlegały urzędy kupieckie i rzemieślnicze, dozory kościelne i cmentarze. Ponadto, magistraty współdziałały w zarządzaniu instytucjami ubezpieczeń budowli od pożarów, mogły udzielać subwencji szkołom, szpitalom i zakładom dobroczynnym, ale i w tych sprawach jego uchwały podlegały zatwierdzeniu przez władze gubernialne lub powiatowe. Każdy magistrat miasta był także zobowiązany wykonywać innych zlecenia władz państwowych, tak cywilnych jak i wojskowych.⁵⁴ W konsekwencji, odmiennie niż w Cesarstwie, zarząd miejski w Królestwie Polskim był właściwie trzecim, najniższym stopniem administracji rządowej.

Ze względu na stołeczny charakter miasta Warszawy jego ustrój regulowały odrębne przepisy, które jednak w swojej treści w niewielkim stopniu odbiegały od organizacji pozostałych miast Królestwa. Po krótkim epizodzie samorządowym w latach 1861 – 1863, ostateczną organizację władz miejskich w Warszawie określiła uchwała Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego z 22 VII / 3 VIII 1870 r. o zarządzie gospodarczym miasta Warszawy.⁵⁵ Na mocy jej postanowień, Magistrat Warszawski poddany został w sprawach ogólnego zarządu administracyjnego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych w Petersburgu, a w sprawach policyjnych Namiestnikowi a następnie Generał-Gubernatorowi Warszawskiemu, który zatwierdzał też wszystkie jego uchwały.⁵⁶ Jednocześnie został dotychczasowy zakres kompetencji Magistratu. Spod jego władzy wyłączono nadzór lekarski, poddany zwierzchnictwu oberpolicmajstra oraz odebrano mu prawo układania budżetu miejskiego, powołując do tego specjalny komitet, złożony z przedstawicieli administracji rządowej wyznaczanych przez generał –

⁵³ M. Nietyksza, *Rozwój miast i aglomeracji miejsko – przemysłowych w Królestwie Polskim 1865 – 1914*, Warszawa 1986, s. 21 – 22; A. Okolski, dz.cyt., s. 325 – 326; K. Grzybowski, dz.cyt., s. 90 – 91.

⁵⁴ M. Nietyksza, dz.cyt., s. 22 – 23 A. Okolski, dz.cyt., s. 326 – 327; K. Grzybowski, dz.cyt., s. 91.

⁵⁵ Uchwała Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego z 22 VII / 3 VIII 1870 r. o urządzeniu zarządu gospodarczego miasta Warszawy i o porządku oddania go pod zawiadywanie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, DPKP, t. 70, s. 263 – 277, art. 1 – 11; A. Okolski, dz.cyt., s. 330.

⁵⁶ „Magistrat miasta Warszawy poddać; pod względem ogólnego porządku administracji, pod władzę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a pod względem miejscowego głównemu naczelnikowi kraju”, uchwała Komitetu do spraw Królestwa Polskiego z 22 VII / 3 VIII 1870 r. o urządzeniu zarządu gospodarczego miasta Warszawy ..., s.163, art.1

gubernatora.⁵⁷ Zmianie uległa też struktura wewnętrzna Magistratu, który ostatecznie składał się sześciu wydziałów: 1. administracyjnego, 2. wojskowego, 3. skarbowego, 4. budowniczego, 5. ubezpieczeń i 6. spraw ogólnych. W takim ustroju organizacyjnym, Magistrat miasta Warszawy przetrwał do wybuchu I wojny światowej i ewakuacji władz rosyjskich z Królestwa Polskiego.⁵⁸

Jedyną formą samorządu terytorialnego w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym był samorząd wiejski. Jego wprowadzenie w czasie trwania irredenty styczniowej w zamyśle władz carskich zmierzać miało nie tyle do pobudzenia aktywności publicznej warstw wiejskich ile miało stać się instrumentem antagonizującym społeczeństwo Królestwa. Jednakże, pomimo analogii w nazewnictwie, ustrój gmin wiejskich w Królestwie Polskim w zasadniczy sposób różnił się od wprowadzonej w 1861 r. organizacji samorządu wiejskiego w Cesarstwie. Jego podstawę stanowiły, wcześniejsze niż w Rosji, oryginalne polskie koncepcje samorządu gminnego przyjęte już w ukazie z 3 / 15 III 1859 r., zmodyfikowane jedynie aktem z 1864 r.⁵⁹ Przede wszystkim jednak, inaczej niż w Rosji, gmina wiejska w Królestwie Polskim nie miała charakteru stanowego, gdyż jej skład społeczny stanowili - formalnie równi wobec prawa - pracujący na roli chłopci - włościanie i szlachta zaściankowa, jak nie zajmujący się rolnictwem mieszkańcy małych miasteczek, czyli drobni kupcy, rzemieślnicy i inteligencja oraz ludność żydowska. Daleko bardziej niż w Cesarstwie, zróżnicowany był też charakter gromad, gdyż, jak wspomniano wcześniej, poza gromadami (wsiami) typowo włościańskimi, gminę wiejską w Królestwie tworzyły także osady miejskie, folwarki i obszary dworskie. Ponadto zasadnicze różnice występowały w stosunkach własnościowych, gdyż, odmiennie niż w Cesarstwie, uwłaszczenie chłopów - gospodarzy w Królestwie Polskim miało charakter indywidualny a nie kolektywny.⁶⁰

Ukazem z 19 II / 2 III 1864 r. „o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim” zniesiono dotychczasową patrymonialną instytucję wójtów a w jej miejsce powołano zbiorową gminę wiejską.⁶¹ W skład każdej z nich wchodziło kilka a nawet kilkanaście wsi - gromad, folwarki i obszary dworskie oraz osady, czyli dawne miasta i miasteczka pozbawione przez władze carskie praw miejskich.⁶²

⁵⁷ Tamże, s. 263 - 277, art. 2 - 11.

⁵⁸ *Pamiętnik Książki goroda Warszawy za 1914 god*, Warszawa 1914, s. 70 - 81 oraz 93 - 104.

⁵⁹ Ukaz z 3/15 III 1859 r. o organizacji gmin wiejskich w Królestwie Polskim, DPKP, t. 53, s. 5-17, art. 1-19.

⁶⁰ Ukaz z 19 II/2 III 1864 r. o urządzeniu włościan w Królestwie Polskim, DPKP, t. 62, s. 5-35, art. 1-43.

⁶¹ Ukaz z 19 II/2 III 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim, DPKP, t. 62, s. 37-93, art. 1-112

⁶² „Każdą gminą wiejską składać się ma: 1. Z wiosek i kolonii przez włościan wszelkiego nazwania osiadłych, 2. Z folwarków i dworów dziedziców i innych właścicieli ziemskich.”, ukaz o urządzeniu gmin wiejskich ..., s. 41, art. 4. Problem mieszczań - rolników uregulował ukaz z 1/13 VII 1869 r. o przemianowaniu na osady niektórych miast w guberniach Królestwa Polskiego, DPKP, t. 69, s. 245-253, art. 1-18.

Według ukazu z 1864 r., strukturę gromady i gminy w Królestwie Polskim oparto na takich samych zasadach. Organami uchwałodawczymi były zebrania gminne i zebrania gromadzkie. W zebraniu gminnym mieli prawo uczestniczyć wszyscy pełnoletni chłopcy – gospodarze, władający co najmniej trzema morgami ziemi, właściciele folwarków oraz mieszkańcy osad, dla których cenzus ten obniżono do ½ morgi gruntu. Z udziału w nich wykluczono kobiety, duchownych, sędziów pokoju i funkcjonariuszy policji oraz osoby pozostające pod śledztwem i dozorem policyjnym. Dopuszczono natomiast przedstawicieli administracji rządowej (powiatowej) w celu nadzoru nad wyborem urzędników gminnych. Nieco szerszy skład przewidziano dla zebrań gromadzkich, w których mogły uczestniczyć także kobiety, właścicielki gruntu prowadzące samodzielnie gospodarstwo rolne.⁶³

Do kompetencji zebrań gminnych i gromadzkich należał: wybór urzędników gminnych, tj. wójtów, sołtysów i ławników, sprawy gospodarcze, rozporządzanie majątkiem gminnym, utrzymanie szkół i szpitali, uchwalanie poboru i rozkładu opłat i ciężarów gminnych oraz kontrola działalności urzędników gminnych.⁶⁴ Uchwały zebrania gminnego, poza sprawami dotyczącymi zbycia nieruchomości gminnych, nie wymagały zatwierdzenia przez organy administracji rządowej. Możliwość ich uchylecia występowała jedynie w przypadku kwestionowania przez władze rządowe lub zainteresowane osoby prywatne ich zgodności z obowiązującym prawem. W takich wypadkach organem nadzorczym wobec działalności uchwałodawczej samorządu gminnego był początkowo gubernator a po 1870 r. Gubernialne Urzędy do Spraw Włościańskich.⁶⁵

Organami wykonawczymi samorządu gminnego był wójt, ławnicy i pisarz gminny a w gromadzie sołtys. W następstwie zmian wywołanych reformą sądową z 1876 r., ławników zastąpili w 1879 r. pełnomocnicy gminni.⁶⁶ Mandat wszystkich

⁶³ „Zebranie gminy składa się ze wszystkich pełnoletnich gospodarzy gminy, bez różnicy wyznania, posiadających w jej obrębie, prawem osobistej własności, przynajmniej trzy morgi ziemi. Do składu zebrania gminy nie wchodzi miejscowi sędziowie pokoju, duchowni i urzędnicy policji powiatowej, choćby nawet byli posiadaczami gruntów w obrębie gminy w oznaczonej ilości.” „(...) Włościanki w posiadaniu osad będące i prowadzące gospodarstwo na własną rękę, mogą, jeżeli zechcą, uczestniczyć w zebraniach gromady wioskowej na równi z innymi gospodarzami, ukaz z 19 II / 2 III 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim ..., s. 45 i 87, art. 13 i 100.

⁶⁴ Ukaz z 19 II / 2 III 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim ..., s. 45 – 47 oraz 87 – 89, art. 16 i 104.

⁶⁵ „Zebrania mogą obradować i wydawać uchwały tylko w przedmiotach w zakres ich atrybucji z mocy niniejszego ukazu wchodzących [...]”, Ukaz z 19 II / 2 III 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim ..., s. 41, art. 9; A. Marylski, *Podręcznik dla pełnomocników gminnych*, Warszawa 1902, s. 21.

⁶⁶ „Administrację gminną składają: wójt gminy, jeden na gminę, sołtysi i sąd gminny z ławnikami. Oprócz tego, w razie uznanej potrzeby gminy mogą mieć osobnych pisarzy gminnych, poborców podatków, inspektorów szkółek i szpitali, gajowych, stróżów pól gminnych i innych ekonomicznych oficyalistów”, Ukaz z 19 II / 2 III 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim ..., s. 43, art. 11; postanowienie Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego z 11 / 23 XII 1879 r. o pełnomocnikach gminnych w Królestwie Polskim, Zbiór Praw. Postanowienia i Rozporządzenia Rządu w guberniach Królestwa Polskiego obowiązujące i wydane po zniesieniu w 1871 roku urzędowego Dziennika Praw Królestwa Polskiego, t.17, Warszawa 1879, s. 157 - 159.

urzędników gminnych i gromadzkich, poza pełnomocnikami gminnymi wybieranymi na jeden rok, trwał trzy lata. Pomimo deklarowanej przez ukaz z 1864 r. wybieralności urzędników samorządu wiejskiego, w rzeczywistości decydujący wpływ na obsadę personalną urzędów gminnych i gromadzkich miał naczelnik powiatu, gdyż ostatecznie to do niego należało powołanie jednego z dwóch kandydatów wybranych na każde takie stanowisko.⁶⁷ Prawo odrzucenia – i to dwukrotnego – kandydatów wybieranych w jawnym głosowaniu, w praktyce dawało naczelnikowi powiatu możliwość narzucenia zebraniom gminnym i gromadzkim osób preferowanych przez siebie. Zatem słusznie zauważał ówczesny polski znawca samorządu wiejskiego w Królestwie Polskim Aleksander Rembowski, że: „[...] jest to tylko nominacja rządowa w innej przedstawiona formie.”⁶⁸

Niezależnie od wyraźnych niedoskonałości samorządu gminnego, tak formalnych jak i praktycznych, należy zauważyć, że była to jedyna forma zarządu sprawami publicznymi, realizowana bezpośrednio przez społeczeństwo polskie, na którą zezwoliły władze carskie w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym.

10.

Sumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że pomimo naśladownictwa nomenklatury nazewniczej obowiązującej w Cesarstwie, tak organizacja jak i kompetencje administracji publicznej w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym w sposób istotny odbiegały od swojego rosyjskiego pierwowzoru. Różnice te wynikały przede wszystkim z przyczyn politycznych (pacyfikacja zbuntowanego kraju, brak – poza gminnymi – instytucji samorządowych), prawnych (odrębne od przeszło półwiecza prawo administracyjne Królestwa Polskiego), finansowych (niechęć władz carskich do wzrostu kosztów utrzymania administracji), jak i kadrowych (niewystarczająca liczba urzędników rosyjskich, wymuszająca zatrudnianie urzędników – Polaków), oraz z rezygnacji władz carskich w doprowadzeniu polityki unifikacyjnej do założonego celu, tj. do pełnej i konsekwentnej likwidacji wszelkich odrębności prawno-administracyjnych Królestwa. Za szczególną cechę rosyjskiej administracji terytorialnej w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym należy uznać jej nadmierne upolitycznienie. Jego przejawem była zarówno daleko idąca centralizacja aparatu władzy, umożliwiająca bezpośrednią ingerencję naczelnych organów administracyjnych w bieżącą działalność urzędów niższego stopnia, jak i

⁶⁷ „Na wójta, ławników i sołtysów wybieranych będzie po dwóch kandydatów; jednemu z nich naczelnik powiatu odda urządowanie” [...] „Jeżeli naczelnik powiatu uznałby niepodobnym dopuścić do urządowania obranych kandydatów, to zarządzi nowe wybory. Jeżeli zaś i na tych powtórných wyborach zostaliby obrani kandydaci, którzy zdaniem naczelnika powiatu do urzędu dopuścić nie wypada, to przedstawi o tym gubernatorowi, od którego zależeć będzie zatwierdzić wybranych kandydatów lub zarządzić trzecie jeszcze i już ostateczne wybory.”, ukaz z 19 II / 2 III 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim ..., s. 73 – 75, art. 71 i 73.

⁶⁸ A. Rembowski, *O gminie, jej organizacji i stosunku do państwa*, Warszawa 1873, s. 231.

arbitralność organów jednoosobowych, wynikająca z braku zlikwidowanego w 1867 r. sądownictwa administracyjnego, depolonizacyjna polityka kadrowa w obsadzie stanowisk urzędniczych, separująca miejscowe społeczeństwo od administracji oraz nadrzędność interesu państwa rosyjskiego w stosunku do praw ludności miejscowej. W konsekwencji, podstawowym zadaniem wszystkich struktur administracyjnych w Królestwie Polskim doby powstaniowej stało się przede wszystkim przeciwdziałanie jakimkolwiek przejawom emancypacyjnym społeczeństwa polskiego, oraz eksploatacja fiskalna i gospodarcza kraju. Stąd też zauważalne dla tego okresu eksponowanie polityczno-policyjnych funkcji zarządu administracyjnego, z rzadka uwzględniającego potrzeby i prawo rozwoju gospodarczego i kulturalnego lokalnej społeczności. Tym niemniej, podkreślić należy, że pomimo wszystkich wymienionych różnic, tak administracja jak i biurokracja Królestwa Polskiego po powstaniu styczniowym stanowiły jednak integralną część rosyjskiego aparatu zarządu terytorialnego państwa, dzieląc wszystkie jego zalety i wady.

Summary

Gregor Smyk

Separateness of Russian civil administrative model in gubernias of the Polish Kingdom after the January Uprising

Contrary to the widely adopted notion incorporation of civil administrative the Polish Kingdom into the system of territorial administrations of the Russian Empire did not mean an automatic and complete reception of Russian standard. Wherever it was about grant Polish community even minimal freedoms such as local government, the actions unification tsarist authorities underwent a halt. Obstacle to the full leveling of legal and administrative separation of the Kingdom stood and - different from that in the Empire - Local social structure and ownership, and above all, distinct from the more than half a century, administrative law, the change could take place only as a result of radical political decisions are difficult to foresee the consequences social, economic and fiscal. As a result, reorganized after January Uprising administration in the provinces of the Polish Kingdom was a combination of elements of the Russian government management model of institutions derived from the administration of the Kingdom of before-uprising period, accompanied by an authority created by the need to take account of specific local relationships and local differences in administrative law.