

Dzieje biurokracji tom IV

Jan Kozłowski
(Końskie)

Reforma administracyjna 1866 roku w Królestwie Polskim

Reformy administracyjne w Królestwie Polskim po upadku powstania styczniowego sugerowało przeprowadzić kilku wysokich rangą biurokratów rosyjskich. Jednym z pierwszych, który przedstawił władzom carskim swoje poglądy w zakresie zmian w systemie zarządzania tym terytorium był rzeczywisty radca stanu [?] Ponomariew. W swojej notatce z 1864 r., podkreślał, że należy jak najszybciej zdecydować o dalszej roli i znaczeniu komisji rządowych w strukturze władz administracyjnych Królestwa Polskiego. W jego opinii były one zbędnym balastem w funkcjonowaniu administracji. Komisje przekazywały bowiem decyzje i wytyczne w zakresie realizacji spraw gubernatorom i w rzeczywistości wykonywały ich obowiązki. Z tej przyczyny instytucja szefa guberni została zredukowana w praktyce do roli przekąźnika. Gubernatorzy, nie posiadając realnej władzy, wszystkie sprawy przekazywali do realizacji urzędom powiatowym. Ponomariew twierdził, że cała faktycznie posiadana władza była skumulowana w komisjach, a prawidłowa praca administracji wymagała bądź zlikwidowania komisji lub też stanowisk gubernatorskich. Jego zdaniem, bardziej korzystne byłoby skasowanie komisji rządowych i przekazanie części ich zakresu kompetencji gubernatorom a pozostałe oddać w ręce Rady Administracyjnej¹. Ponomariew sugerował również znaczne zwiększenie uprawnień naczelników guberni. Według niego gubernator winien uzyskać prawo przekazywania bezpośrednio Radzie Administracyjnej swoich poglądów i projektów dotyczących rozwiązania różnego rodzaju zagadnień. Proponował także utworzenie w guberniach stanowisko wicegubernatora a w rządach gubernialnych znaczne zwiększenie liczby urzędników. Funkcjonowanie obu tych instytucji sugerował oprzeć się na takich samych zasadach prawnych jakie obowiązywały w imperium, zaś dotychczasowa regulacja prawna nie odpowiadała aktualnym potrzebom. Postulował ponadto rozszerzenie kompetencji naczelnika powiatu i utworzenie stanowiska tzw. przystawa stanowego. Ten ostatni będąc pomocnikiem naczelnika powiatu przede wszystkim kontrolowałby działalność instytucji gminnych.

¹ Rosyjskie Państwowe Archiwum Historyczne (dalej: RPAH) w Sankt Petersburgu, zespół nr 869, inwentarz nr 1, sprawa nr 580, k. 1. Milutin zapoznał się z projektem reform Ponomariewa, bowiem znajduje się ona w jego zbiorze dokumentów.

Ponomariew proponował w swoim projekcie także, inne niż dotychczas, określenie roli i zadania niektórych centralnych instytucji Królestwa Polskiego. Postulował zlikwidowanie Rady Stanu, której koszty funkcjonowania były bardzo duże. Spośród istniejących centralnych instytucji administracyjnych Królestwa Polskiego sugerował pozostawić jedynie Radę Administracyjną i zachować wszystkie jej kompetencje oraz kancelarię posiadającą 6 wydziałów. W jego opinii powinna ona jednak, rozpatrywać i rozstrzygać tylko „najważniejsze zagadnienia”. Ponomariew część kompetencji urzędów centralnych oraz wiele nowych uprawnień przekazać radom gubernialnym, powiatowym i miejskim. Te ostatnie jednak nie mogły posiadać większych uprawnień niż ziemstwa w głębi imperium.

Wspomniany urzędnik zaproponował również utworzenie w Radzie Państwa imperium departament do spraw Królestwa Polskiego. Jego pracownicy rozpatrywałyby wówczas wszystkie przysłane z Warszawy propozycje i projekty dotyczące różnych zagadnień „w duchu zgodnym i potrzebami Imperium”². Przy takiej organizacji władz instytucja Sekretariatu Stanu do Spraw Królestwa Polskiego i jej minister straciłyby rację bytu a tym samym miały ulec likwidacji.

Bieg spraw na tym rozwiązaniu wygrał by – pisał Ponomariew w notatce – a same sprawy, rozpatrywane i omawiane łącznie z innymi, przed przedstawieniem imperatorowi, otrzymałby należyty bieg i prawidłową decyzję. Jednocześnie zlikwidowany byłby widok zagranicznego państwa, jakie otrzymuje Królestwo, z powodu sekretariatu stanu.³

W konkluzji tego dokumentu oświadczył, że zarządzanie Królestwem Polskim winno posiadać charakter prowincjonalny, analogicznie jak w Galicji i w Wielkim Księstwie Poznańskim. Ilość i rodzaj instytucji administracyjnych miały określać interesy i potrzeby rosyjskiego państwa. Wypowiadał się także, za zaprzestaniem używania w oficjalnych dokumentach urzędowych nazwy „Królestwo Polskie” i proponował zastąpić je najpierw mianem „Królestwo”, a następnie „gubernie zachodnie”⁴.

Propozycja Ponomariewa dotycząca reformy administracyjnej Królestwa Polskiego była pierwszą kompleksową próbą zmiany systemu zarządzania tym obszarem imperium. Poprzez nią uwidaczniał się nowy nurt w myśli biurokracji rosyjskiej zmierzający w kierunku stałego i systematycznego likwidowania odrębności ustrojowej i administracyjnej Królestwa Polskiego.

W końcu 1864 r. nieznaną z nazwiska i imienia osoba przekazała Namiestnikowi Królestwa Polskiego zapiskę w której przedstawiała swoją koncepcję reformy administracyjnej. Jej autor, tak jak Ponomariew, podkreślał, że organy gubernialne nie posiadając realnej władzy są jedynie pasem transmisyjnym pomiędzy centralnymi i powiatowymi urzędami Królestwa. Celem wyeliminowania tej negatywnej tendencji postulował znaczne zwiększenie ich uprawnień i obowiązków. W jego ocenie ilość guberni w Królestwie była wystarczająca i racjonalna przez co nie należało jej zwiększać.

² Tamże, k. 2-3.

³ Tamże, k. 4.

⁴ Tamże, k. 4.

Podkreślał ponadto, że wzrost ich liczby nie tylko spowoduje znaczne zwiększenie kosztów funkcjonowania gubernialnej administracji ale i będzie przyczyną wydłużenia okresu załatwiania spraw. Uważał natomiast, że utworzenie dodatkowo jeszcze dwóch, trzech guberni a tym samym i rządów gubernialnych jest uzasadnione tylko wówczas jeżeli zostanie wprowadzona decentralizacja systemu zarządzania. Zdaniem autora zapiski dla usprawnienia działalności administracji gubernialnej należało w pierwszej kolejności, jak najszybciej dokonać zmian w terytoriach guberni, gdyż znacznie różniły się między sobą kształtem i posiadaną ilością mieszkańców. Postulował ponadto przeniesienie urzędów powiatowych do tych miast które znajdowały się w centrum powiatu i na ile było to możliwe ulokować je przed wszystkim w miastach państwowych. Zaproponowane rozwiązanie należało uznać ze wszelkich miar za racjonalne. Osoby zamieszkałe we wszystkich miejscowościach usytuowanych przy granicach powiatu, mogły w takim przypadku niemal w takim samym czasie dotrzeć do powiatowego centrum administracyjnego. Uważał również za niezbędne, pozbawić właścicieli miast prywatnych prawa wyboru kandydatów na ich burmistrzów. Rekomendowane bowiem przez nich osoby w większości podejmowały decyzje dla nich korzystne a nie dla mieszkańców⁵.

Nikołaj Milutin, któremu car Aleksander II powierzył zadanie przeprowadzenia reorganizacji systemu zarządzania Królestwem Polskim, swoją koncepcję reform w tej materii przedstawił w zapisce z 27 marca/8 kwietnia 1865 r. Analogicznie jak Ponomariew uważał, za niezbędne w pierwszej kolejności znaczne zwiększenie kompetencji gubernatorów. Tę propozycję argumentował następującymi słowami:

rosyjscy gubernatorzy w Królestwie do granic ostateczności są ściśnięci prawnymi formami, im mało znanymi. Urzędnicy niższego szczebla, w większości tuziemcy, rządzą prawie w sposób nieograniczony, przykrywając to obrazem pokory a nawet niewolnictwa. Gubernatorzy nie mając prawa funkcjonować samodzielnie, nie posiadając osobistej i wyłącznej odpowiedzialności przekształcają się bezwolnie w pasywną broń tej polskiej administracyjnej sfery, która tak jawnie i głęboko przeniknięta duchem odrębności a nawet nienawiści do rosyjskiej władzy. Można się dziwić, że w takich warunkach rozwinął się do nieznanego dotychczas stopnia biurokratyczny charakter administracji i jej działalność przekształciła się w czysto mechaniczną.⁶

Milutin uważał również, że należy zmienić dotychczasowy kolegialny system rozpatrywania spraw funkcjonujący w rządach gubernialnych. Jego zdaniem hamował on nie tylko szybkie ich załatwianie, ale i powodował zastój w pracy administracji. W celu likwidacji tej nieprawidłowości zaproponował: zachowanie nadal obowiązujących zasad skoncentrowania wszystkich sfer miejscowej administracji w rządach gubernialnych; przekazanie szefom guberni uprawnienia realizowania samodzielnie szeregu zadań zwłaszcza w sferze spraw policyjnych; przekazanie do ich zakresu kompetencji podejmowanie osobiście decyzji dotyczących sposobu realizacji

⁵ Państwowe Archiwum Federacji Rosyjskiej (dalej: PAFR) w Moskwie, zespół nr 547, inwentarz nr 1, sprawa nr 88, k. 1.

⁶ *Исследования в Царстве Польском, по Высочайшему повелению произведенные под руководством, статс-секретаря Милютина*, tom 6, Sankt-Petersburg 1867, s. 1-2.

niektórych zagadnień; kolegalny sposób rozstrzygania spraw sugerował stosować tylko w szczególnie ważnych kwestiach na przykład: skarbowych, sądowo-administracyjnych, gospodarczych oraz związanych z pracą różnych stowarzyszeń i fundacji a także z interesami gospodarczymi osób prywatnych. Jego zdaniem te proponowane zmiany nie tylko zmniejszyłyby zbędną korespondencję między organami administracyjnymi i uprościły formalności kancelaryjne. Milutin twierdził, że zmiany „dodałyby administracji więcej życia i energii”⁷. W opinii Milutina zasady na podstawie, których funkcjonował urząd powiatowy, były właściwe i racjonalnie zorganizowane, przez to nie należało ich diametralnie zmieniać.

Wiele korzyści dla pracy tego szczebla administracji przynosiła zwłaszcza praktyczna działalność jego naczelnika. Co prawda szef powiatu zgodnie z przepisami prawa nie posiadał wiele własnych kompetencji i wykonywał tylko decyzje władz gubernialnych, ale w rzeczywistości był urzędnikiem bardziej samodzielnym niż gubernator⁸. Brak w Królestwie Polskim policyjnych organów wykonawczych tzw. komend policyjnych stanowił w jego ocenie główny powód niezadowolającej działalności urzędów powiatowych. Milutin uważał, że należy tego rodzaju struktury policyjne nie tylko niezwłocznie utworzyć ale i podporządkować je wyłącznie tylko naczelnikom powiatowym. Swoje stanowisko w tym względzie motywował przyczyną polityczną. Podkreślał, że po upadku powstania styczniowego władze imperium rosyjskiego w Królestwie Polskim mogą się opierać jedynie na klasie „krestian”. Chłopi, którym po 1864 r. powierzono większość stanowisk wójtów zapewniali bezpieczeństwo i porządek, jakiego nie gwarantowali ich poprzednicy na tej posadzie wywodzący się w znacznej ilości ze stanu szlacheckiego. Większość z nich była jednak niepiśmienna, co z kolei w jego opinii było dodatkowym argumentem za podporządkowaniem policji tylko szefom powiatów. Zdaniem Milutina jedynie sumienna praca policjantów gwarantowała spokój i bezpieczeństwo mieszkańców kraju a zarazem prawidłową, zgodną z intencjami władz działalność administracji.

Dlatego policyjne organy winny stale znajdować się w ich obszarze działania, osobiście znać wszystkich tam zamieszkałych i w przypadku złamania prawa rozstrzygać sprawy zgodnie z posiadaną władzą bezpośrednimi decyzjami, a nie bezpłodnymi raportami i pismami.⁹

W celu zapewnienia dobrej pracy policji zaproponował wybór jednego z dwóch wariantów podziału terytorialno-administracyjnego powiatu. W pierwszym z nich sugerował utworzenie w każdym powiecie kilku rewirów (uczastków) i przydzielenie do każdego z nich określonej liczby gmin. Ponadto powierzenie zarządzania nimi specjalnym urzędnikom znajdującym się pod bezpośrednim nadzorem naczelnika powiatu. W drugim wariantcie proponował znaczne zmniejszenie obszarów powiatów. Tym krokiem zamierzano umożliwić naczelnikowi tej jednostki terytorialno-administracyjnej osobiste kierowanie działalnością policji i administracji. Milutin informował w

⁷ Tamże, s. 9.

⁸ Tamże, s. 3.

⁹ Tamże, s. 4-5.

zapisce władze, że Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych (KRSWiD) opracowała symulację podziałów terytorialnych pierwszego z zaproponowanych wariantów. W przypadku jego zastosowania w Królestwie należało powołać do życia 214 stanowisk dozorców rewirowych – smotritieli. Rewir posiadałby wówczas przeciętnie rozmiar 6500 wiorst kwadratowych z ilością około 13 gmin wiejskich i zamieszkanym przez około 18 tys. ludzi. W powiecie byłoby natomiast od 4 do 10 rewirów a roczny koszt utrzymania dozorców rewirowych wyniosłby 6201160 rubli, po 940 rubli rocznie na każdego z nich. Zdaniem Milutina więcej korzyści przyniosłby drugi wariant i z tej przyczyny sugerował zastosowanie jego w praktyce. W jego opinii pierwsze zaproponowane rozwiązanie posiadało 4 istotne niedogodności z punktu widzenia funkcjonowania administracji: 1) utworzenie stanowisk rejonowych dozorców powoływało do życia nową administracyjną instytucję, w pracy której z biegiem czasu pojawiają się różnego rodzaju problemy a tym samym nastąpi pogorszenie jakości jej działalności; 2) sporządzanie przez tych funkcjonariuszy policji znacznej liczby raportów, sprawozdań, wyjaśnień i innych dokumentów urzędowych nie pozwoli im realizować ich podstawowych obowiązków policyjnych; 3) obawiał się, że z czasem przekształcą się oni czy tego chcą czy też nie w wójtów (sprzed 1864 r.) i w efekcie staną się „prześladowcami chłopskiej klasy i przeszkadzać w rozwoju chłopskiej samorządności”; 4) z powodu niskich zarobków jakie otrzymają osoby zatrudnione na tych posadach, nie będzie można je powierzyć urzędnikom pochodzenia rosyjskiego¹⁰. Milutin obawiał się ponadto, że jeżeli stanowiska dozorców rewirowych zajmą w większości „drobni” polscy urzędnicy, negatywnie nastawieni do rosyjskiego rządu to wówczas cele jakie mają przynieść reformy administracyjne w ogóle nie zostaną osiągnięte.

W swoim projekcie Milutin podkreślał, że tylko druga koncepcja, w myśl której terytoria powiatów zostaną znacznie zmniejszone, pozwoli wyeliminować i uniknąć wszystkich nieprawidłowości i zagrożeń jakie wystąpią przy realizacji pierwszego wyżej przedstawionego wariantu¹¹. Dla nowo utworzonego zmniejszonego pod względem terytorialnym powiatu proponował przyjąć za optymalną normę powierzchnię 1200 wiorst kwadratowych z liczbą gmin od 20 do 25 i ludnością nie przekraczającą 50 tys. mieszkańców. Celem lepszego zarządzania krajem postulował również znacznie ograniczyć rozmiary terytoriów guberni. Za wzorcową gubernię proponował uznać posiadającą obszar nie większy niż 12000 wiorst kwadratowych, mającą od 230 do 250 wiejskich gmin i liczbą ludności nie przekraczającą 500 tys. osób. Liczbę guberni Milutin sugerował zwiększyć do 10 a powiatów do 100. Proponował przekształcić w powiaty w pierwszej kolejności dotychczas funkcjonujące okręgi sądowe, minimalnie zmieniając przy tym granice ich terytorium. Następnie w okresie 1-2 lat doprowadzić ich obszary do zakładanych rozmiarów. Uważał, że już w 1866 r. można było z 77 okręgów sądowych utworzyć około 80 powiatów¹². Milutin jasno dawał również do zrozumienia, że koncepcja zwiększenia liczby powiatów i guberni ma służyć nie tylko poprawie organizacji pracy działalności organów wykonawczych szczebla gu-

¹⁰ Tamże, s. 5-6.

¹¹ Tamże, s. 5, 13.

¹² Tamże, s. 8, 10, 12.

berniałnego (gubernatorów) i powiatowego (naczelników powiatów), ale i efektywnej niż dotychczas inwigilacji społeczeństwa polskiego. By kierownicy guberni i powiatów mogli jak najczęściej osobiście kontrolować podporządkowane im urzędy i ich pracowników, muszą posiadać uprawnienia oraz szersze możliwości ich realizacji. Milutin postulował więc znaczne zwiększenie ich prerogatywy i zwolnienie z prowadzenia różnego rodzaju „diełoproizwodstwa”. Proponował ponadto utworzyć zarówno w guberni jak i w powiecie stanowisko ich zastępcy – pomocnika. Osobom zajmującym te posady zamierzano powierzyć wykonywanie wszystkich tak zwanych „obowiązków kancelaryjnych” a zwłaszcza prowadzenie korespondencji i różnego rodzaju sprawozdawczości. W guberni postulował powołanie do życia stanowiska wice-gubernatora a w powiecie pomocnika do spraw administracyjnych. Jednocześnie nadmieniał, że pomocnik gubernatora w Królestwie winien posiadać taki sam status prawny i kompetencje jak i jego odpowiednik w imperium. Milutin, chociaż zamierzał zachować dotychczasową praktykę ześrodkowania różnych sektorów i instytucji administracyjnych w urzędach gubernialnych i powiatowych, tym niemniej postulował znaczne ograniczenie ilości formalności w rozpatrywaniu spraw i zmniejszenie liczby etatów w rządzie gubernialnym i jego kancelarii¹³. Oceniając projekt reformy administracyjnej Milutina należy zauważyć, że zamierzał zrealizować co najmniej dwa cele. Z jednej strony jego propozycje szły w kierunku usprawnienia administracji, czemu miały służyć częste kontrole wypełniania zadań, uproszczenie procesu załatwiania spraw, ale z drugiej strony miały na celu likwidację odrębności administracji Królestwa Polskiego, i jak najszybsze zastąpienie polskich instytucji administracyjnych rosyjskimi. Tym samym jego propozycje były jednymi z pierwszych zmierzających do pełnego połączenia Królestwa Polskiego z Rosją i definitywnego porzucenia idei autonomii.

Projekt reformy administracyjnej Milutina w dniu 3 kwietnia 1865 r. został rozpatrzony przez Komitet do Spraw Królestwa Polskiego. Jego członkowie zaaprobowali koncepcje zmian administracyjnych jakie zaproponował.¹⁴ Na posiedzeniu w dniu 22 maja 1865 r. Komitet określił zasady sporządzania poszczególnych projektów reorganizacji gubernialnych i powiatowych instytucji w Królestwie. Przyjęto następujący system: Namiestnik Królestwa Polskiego zaprojektuje nowy podział administracyjny kraju na gubernie i powiaty, natomiast Milutin opracuje wszystkie szczegółowe projekty funkcjonowania administracji. Propozycje Milutina dotyczące struktury i zasad działania administracji miały zostać następnie przekazane namiestnikowi do jego oceny. Uzyskał on ponadto prawo wniesienia do nich uwag oraz zaproponowania zmian i uzupełnień. Zaaprobowana przez niego wersja miała z kolei zostać przesłana do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Królestwa Polskiego. Podczas tego posiedzenia członkowie Komitetu zgodzili się ponadto z sugestią namiestnika F. Berga dotyczącą określenia zasad na jakich należy oprzeć dalsze funkcjonowanie zarządu gubernialnego i powiatowego. Zaproponował on upodobnienie tego zarządu do analogicznego działającego w imperium¹⁵.

¹³ Tamże, s. 12-13.

¹⁴ *Исследования в Царстве Польском...*, том 6, s. 17.

¹⁵ *Исследования в Царстве Польском...*, том 6, s. 21-22.

Za przeprowadzenia szybkich zmian zarządu administracyjnego opowiadał się Berg jak i jego najbliższy współpracownik generał Trepow – naczelnik zarządu wojenno-policyjnego w Królestwie Polskim. Ich koncepcje reorganizacji systemu zarządzania krajem diametralnie różniły się jednak od zaproponowanych przez Milutina i ks. Czerkaskiego dyrektora KRSWiD. Berg wraz z Trepowem starali się zachować odrębność i częściową autonomię Królestwa Polskiego. Na tle procesu reorganizacji systemu zarządzania rozpoczęła się między nimi ostra i bezpardonowa walka. Berg już w 1864 r. uznał za niezbędne zmienić przepisy dotyczące rygorów stanu wojennego i niektórych uciążliwości związanych z jego funkcjonowaniem. W tym roku zlikwidował 6 oddziałów wojennych, 1 okręg wojskowy i II oddział policji warszawskiej¹⁶. W dniu 22 stycznia 1865 r. wydał rozkaz rozwiązujący Siedlecki i Łomżyński oddziały wojenne. W marcu tego roku zamierzał także zlikwidować Kaliski oddział wojenny, jednak na skutek różnego rodzaju okoliczności odroczył wykonanie tej decyzji o kilkanaście miesięcy¹⁷. Do końca 1865 r. rozwiązano: 18 komisji wojenno-sądowych i 27 komisji wojenno-śledczych, stała śledczą komisję usytuowaną przy Namiestniku Królestwa Polskiego, komisje wojenno-śledcze i wojenno-sądowe Kaliskiego, Warszawskiego i Augustowskiego oddziałów wojennych, tymczasową Łódzką komendę policyjną i 1 policyjny oddział policji warszawskiej¹⁸. Ponadto w tym roku zostały zlikwidowane stanowiska policmajstrów wojennych we wszystkich miastach powiatowych. Po zlikwidowaniu wszystkich oddziałów wojennych Berg zamierzał zgodnie z sugestią Czerkaskiego zwiększyć liczbę guberni w Królestwie Polskim do 8 a nawet 10. Nalegał zwłaszcza z nieznanymi dotychczas przyczyn na natychmiastowe utworzenie guberni kaliskiej¹⁹. Milutin otwarcie przeciwstawiał się tym zamiarom namiestnika. Jego zdaniem, był to tylko półśrodek administracyjny i z punktu politycznego niekorzystna. Nawiązywała bowiem do dawnego podziału administracyjnego kraju sprzed 1845 r.²⁰ W pierwszym kwartale 1865 r. szereg nowych rozwiązań administracyjnych sugerował zrealizować namiestnikowi Bergowi generał Trepow. Proponował niezwłocznie zlikwidować oddziały wojenne, podporządkować naczelników wojenno-policyjnych gubernatorom cywilnym a przy nich utworzyć oddziały policyjne. Postulował ponadto formalnie mianować go zwierzchnikiem gubernatorów, chociaż w praktyce znajdowali się już oni w pełnej od niego zależności²¹. Ks. Czerkaski widział szereg korzyści zawartych w propozycjach Trepowa. Uważał, że szefowie guberni powinni posiadać wszystkie te uprawnienia jakie otrzymali naczelnicy oddziałów wojennych. Obawiał się jednak, że taka „kombinacja” nie tylko pozwoli generał-policmajstrowi niemal samodzielnie naznaczać na stanowisko gubernatorów wierne i oddane jemu osoby, ale i zwiększy zakres jego władzy. Tym samym generał-policmajster mógł odgrywać zna-

¹⁶ Wsiepoddaniejszy otcziot o diejstwiach uprawienia general-polimiejstra w Carstwie Polskom za 1864 god, s. 31-33.

¹⁷ PAFR, zespól nr 547, zespól nr 1, sprawa nr 266, k. 19; Oddział Rękopisów Rosyjskiej Biblioteki Państwowej w Moskwie (dalej: RBP), zespól nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 30.

¹⁸ PAFR, zespól nr 547, zespól nr 1, sprawa nr 266, k. 19.

¹⁹ RBP, zespól nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 30.

²⁰ *Исследования в Царстве Польском...*, том 6, s. 7.

²¹ RBP, zespól nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 4-5; K. Groniowski, *Walka Milutina z Bergiem*, „Kwartalnik Historyczny”, R. LXIX, 1962, nr 4, s. 898.

czącą rolę w zarządzaniu krajem po wprowadzeniu reform administracyjnych²². Z tej przyczyny postulował wdrożyć w życie inne rozwiązanie zgłoszone przez niego w grudniu 1864 r. Zalecał wtedy zlikwidowanie zarządu generał-policmajstra i oddziały wojenne, a pozostałe struktury wojenno-policyjne pozostawić bez zmian. Zasugerował również zakończenie działalności oddziałów wojennych z „pomocą” Trepowa. Postulował podporządkowanie gubernatorów Trepowowi, z tym zastrzeżeniem, że na ten urząd będą mianowane osoby, proponowane tylko przez kierownictwo KRSWiD. Zgodnie z tą koncepcją ks. Czerkaskiego naczelnicy wojenno-policyjni mieli natomiast za pośrednictwem gubernatorów podlegać jedynie zwierzchnictwu generał-policmajstra. Przy czym dyrektor KRSWiD wspólnie z generał-policmajstrem mieli decydować o obsadzie kadrowej na tych posadach²³. Milutin w pełni zgadzał się z poglądem Czerkaskiego, że nie jest możliwe zlikwidowanie całego zarządu wojenno-policyjnego jedną decyzją administracyjną. Niezbędne było zastosowanie powolnego, rozłożonego w czasie, procesu demontażu tych struktur. Milutin stale przypominał Czerkaskiemu, że nie powinien w żadnym wypadku wypuszczać ze swoich rąk spraw kadrowych, zwłaszcza wpływania na obsadę personalną stanowisk gubernatorskich²⁴. Obawiał się ponadto, że reformy administracyjnej nie uda się przeprowadzić bez wcześniejszego usunięcia z posady Trepowa. Czerkaski już w styczniu 1865 r. informował Milutina, że generał-policmajster ma największy wpływ na decyzje podejmowane przez Berga i „rządzi jego rozumem”. Zaproponował by Trepowa pozbyto się z Królestwa Polskiego poprzez przeniesienie jego na inne ważne i wyższe stanowisko administracyjne w głębi imperium. Sugerował m.in. mianować go oberpolicmajstrem Moskwy na miejsce generała Pieryfieliewa²⁵. W przypadku przeniesienia Trepowa do imperium Czerkaski proponował wprowadzenie kilku nowych zmian administracyjnych i personalnych. Zaplanowano powierzenie zarządzania: warszawskim okręgiem żandarmerii i kancelarią generał-policmajstra pułkownikowi D. Anuczynowi; gubernią warszawską pułkownikowi Annienkowowi. Zamierzano podporządkować oberpolicmajstra Warszawy KRSWiD²⁶. Postulował zmniejszenie obszaru guberni warszawskiej do 2 powiatów: warszawskiego i stanisławowskiego. Te dwa powiaty miały ulec podziałowi na 4 mniejsze terytorialnie. Proponował także połączyć stanowisko gubernatora warszawskiego z oberpolicmajstrem warszawskim. Zamierzał zachować zależność prezydenta miasta Warszawy i magistratu od KRSWiD. Jednocześnie podkreślał, że jeżeli nie jest możliwe połączenie tych 2 posad w jedną, wówczas w takim przypadku trzeba będzie zwiększyć terytorium guberni warszawskiej poprzez przyłączenie do niej powiatów: rawskiego i łowickiego. Sugerował ponadto naczelnika tej jednostki terytorialnej nazywać gubernatorem wojennym²⁷. Te propozycje zmian administracyjnych Czerkaskiego, Milutin oceniał pozytywnie i co istotne aprobował je również car

²² RBP, zespół nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 6.

²³ RBP, zespół nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 6-7; sprawa nr 2, k. 266.

²⁴ RBP, zespół nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 6-7, 18.

²⁵ Tamże, k. 31.

²⁶ Tamże, k. 32.

²⁷ Tamże, k. 33; K. Groniowski, dz. cyt., s. 893.

Aleksander II²⁸. W lutym 1865 r. dyrektor KRSWiD zgłosił nowe projekty reorganizacji administracji. Początkowo sugerował znacznie ograniczyć kompetencje Rady Stanu a następnie postulował całkowite zlikwidowanie tej instytucji. Obawiał się bowiem jak pisał, że: „przy najmniejszej zmianie sytuacji i zmianie składu osobowego stanie się ona opozycją i przyniesie niemało kłopotów rosyjskim rządcom”²⁹. W tym samym niemal czasie Trepow przedstawił namiestnikowi Bergowi nowy projekt dotyczący funkcjonowania komend żandarmerii i policji. Zaproponowane rozwiązanie zakładało podporządkowanie generał-policmajstrowi wszystkich policyjnych jednostek i instytucji, które byłyby całkowicie niezależne od administracji cywilnej. Czerkaski uznał ją jako próbę zorganizowania drugiej niezależnej władzy³⁰. Berg próbował zatwierdzić projekt Trepowa na posiedzeniu Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego w dniu 22 maja 1865 r. ale poniósł druzgocącą klęskę. Przeciwnym jego wdrożeniu w życie był przede wszystkim Milutin. Na posiedzeniu oświadczył, że:

organizacja policji stanowi istotny element całej zmiany administracyjnej i w żadnym przypadku nie może być oddzieloną od cywilnych instytucji powiatowych i gubernialnych podporządkowanych Komisji Spraw Wewnętrznych.

Jego stanowisko w tym zakresie zaaprobowali wszyscy członkowie Komitetu. Dwa dni przed terminem posiedzenia otrzymali bowiem od cara polecenie poprzeć koncepcje reformy administracyjnej Milutina³¹. W marcu 1865 r. u najważniejszych współpracowników Milutina – Czerkaskiego, Sołowiewa a nawet Koszelewa zrodziła się koncepcja całkowitej likwidacji wszelkich cech odrębności Królestwa Polskiego od reszty ziem imperium³². Informacje dotyczące zniesienia odrębności Królestwa i urzędu namiestnika zaczęły się pojawiać w 1865 r. w gazecie niemieckiej „Breslauer Zeitung” a także w „Московских Ведомостях”. Zaniepokoiły one Berga do tego stopnia, że wysłał do Petersburga generała Wittgensteina w celu ustalenia inicjatorów publikacji tego rodzaju koncepcji³³. Milutin chociaż także skłaniał się do urzeczywistnienia idei inkorporacji Królestwa Polskiego w przeciwieństwie do swoich współpracowników zamierzał przeprowadzić ją w okresie kilku lat, a nie szybko w ciągu jednego roku. W 1865 r. przeciwstawiał się likwidacji odrębności Królestwa motywując swoją decyzję posunięciami Berga³⁴. W następnym roku również nie zamierzał rozpocząć jej realizacji. Stanowczo przeciwstawiał się tej idei nowy szef Warszawskiego Okręgu Żandarmerii generał Płaton Frederiks. Usprawiedliwiając swoje stanowisko Czerkaskiemu w następujący sposób:

²⁸ RBP, zespół nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 37.

²⁹ Tamże, k. 47-48.

³⁰ Tamże, k. 65-66.

³¹ Tamże, k. 98-99.

³² Tamże, k. 71. Milutin w piśmie z dnia 10/22 maja 1866 r. informował Czerkaskiego, że car Aleksander II w pełni popiera myśl o pełnym włączeniu Królestwa Polskiego do imperium. Tamże, k. 220.

³³ K. Groniowski, dz. cyt., s. 893.

³⁴ Tamże, s. 893; RBP, zespół nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 72.

w Petersburgu intrygom nie ma końca, walka otwarta i śmiertelna. Berg i jego miżerni poplecznicy w rzeczywistości nikogo tutaj nie interesują i nikt ich nie popiera. Otwarta z nim wojna byłaby jednak dużym błędem, gdyż przeciwnicy wybraliby z radością grunt do swoich celów i mieliby spore szanse³⁵.

Idea całkowitej likwidacji odrębności struktur Królestwa była jednak kontynuowana w nowych propozycjach opracowanych przez Czerkaskiego. W piśmie z 21 września 1865 r. postulował zlikwidować Radę Stanu oraz Centralny Wydział Ubezpieczeń a wszystkie kompetencje tej drugiej instytucji przekazać rządowi gubernialnym. Proponował także podjąć decyzję o zakończeniu dalszego funkcjonowania Głównej Rady Opiekuńczej i w zamian niej utworzyć gubernialne rady opiekuńcze pracujące pod przewodnictwem gubernatorów. Sugerował ponadto jak najszybciej zlikwidować zarząd poczty i dróg Królestwa i przekazać wszystkie sprawy merytoryczne właściwym centralnym ministerstwom imperium³⁶. W styczniu 1866 r. postulował powołać do życia w guberniach Królestwa Polskiego zarządy akcyzy i podporządkować je bezpośrednio ministrowi finansów w Petersburgu, a dyrektorowi Komisji Rządowej Finansów powierzyć ich zorganizowanie³⁷. Wszystkie wyżej wymienione propozycje Czerkaskiego Milutin niemal w pełni aprobował. Występujące między nimi różnice sprowadzały się w zasadzie jedynie do sposobów i metod wdrożenia postulowanych zmian administracyjnych w praktyce.

Najbardziej istotną spośród nich dotyczyła wyboru dróg zmierzających do zakończenia funkcjonowania zarządu wojenno-policyjnego i wdrożenia nowych cywilnych struktur administracyjnych. Czerkaski proponował po określeniu ilości guberni jednym aktem prawnym zlikwidować cały ten zarząd i niezwłocznie naznaczyć nowych gubernatorów. Sugerował następnie przekazać im kompetencje byłych naczelników oddziałów wojennych i zobowiązać do utworzenia nowych powiatowych instytucji administracyjnych a następnie rządów gubernialnych. W myśl jego koncepcji, w okresie kilku miesięcy istniejących 5 guberniach mieli pracować dotychczasowi gubernatorzy, mających pełną realną władzę i zarządzających nimi wraz z rządami gubernialnymi. Jednak ich władza miała być zawężona pod względem terytorialnym. Bowiern zamierzano powołać 5 „nowych” gubernatorów posiadających w swoich przyszłych jednostkach administracyjnych, powstałych w wyniku wyodrębnienia z 5 istniejących guberni, jedynie uprawnienia polityczne³⁸.

Milutin uważał, że realizacja tej idei Czerkaskiego nie tylko nie przyspieszy wdrożenia nowego systemu zarządzania krajem a może nawet stać się przyczyną różnego rodzaju nieporozumień w środowisku wyższej kadry urzędniczej. Z tej przyczyny postulował wprowadzić na określony krótki czas do dnia wprowadzenia w życie reformy administracyjnej, przejściowy model funkcjonowania administracji. Zamierzał jednak wdrożyć w życie ten plan w sytuacji, gdyby Trepow nie wyraził zgody

³⁵ RBP, zespól nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 442.

³⁶ Tamże, k. 161-162.

³⁷ RBP, zespól nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 28.

³⁸ Tamże, k. 169.

na likwidację pozostałych jeszcze istniejących oddziałów wojennych³⁹. Uznał także za niezbędne podjęcie różnego rodzaju działań, aby zakończenie ich działalności nie było odebrane jako jego kontrprojekt, zwłaszcza gdyby namiestnik swoją decyzją sam je zlikwidował⁴⁰. W jego opinii, reorganizację dotychczasowych struktur administracyjnych należało rozpocząć od urzędu generał-policmajstra i jak pisał:

w takim przypadku niezależnie od instancji ograniczyć w ogóle atrybuty stanu wojskowo-policyjnego⁴¹.

Dnia 6 grudnia 1865 r. Milutin przeprowadził z Bergiem rozmowę dotyczącą reorganizacji administracji Królestwa. W kwestii dalszej działalności struktur wojenno-policyjnych nie osiągnął z nim porozumienia i kompromisu⁴². Uwidoczniły się ponadto inne problemy, które sprawiły, iż w jego ocenie wprowadzenie reformy administracyjnej w 1866 r. mogło nie dojść do skutku. I tak podczas posiedzenia Komitetu Urządzącego w grudniu 1865 r. okazało się, że nie jest możliwe utworzenie nowych urzędów gubernialnych i powiatowych bez równoczesnego powołania do życia izb skarbowych. W opinii urzędników sektora finansowego można je było najwcześniej zorganizować w styczniu 1867 r. Ponadto okazało się, w wyniku konsultacji z resortem wojskowym, że pobór rekrutów do armii carskiej w 1866 r. został przygotowany i przystosowany do aktualnie obowiązującego podziału administracyjnego. Zmiana przyjętych rozwiązań sparaliżowałaby jego przeprowadzenie w wyznaczonym terminie. Uczestnicy tego posiedzenia, uwzględniając wyżej wymienione czynniki i okoliczności postanowili więc równocześnie utworzyć z dniem 1 stycznia 1867 r. rządy gubernialne i gubernialne izby skarbowe oraz zarządy powiatowe i izby skarbowe tegoż szczebla. Zdecydowali również, iż najpóźniej do końca trzeciego kwartału 1866 r. zostanie określona liczba nowych guberni i powiatów oraz ich obszary. Postanowili ponadto do dnia 1 stycznia 1867 r. we wszystkich nowo utworzonych guberniach nazaczyć gubernatorów i wicegubernatorów⁴³. Wyżej wymienione problemy, zwłaszcza konflikt z Bergiem, zmusiły Milutina do zmiany pierwotnego planu dotyczącego zasad i sposobu przeprowadzenia reform administracyjnych w Królestwie Polskim. Sprawiły, że zdecydował się likwidować struktury zarządu wojenno-policyjnego nie jednocześnie lecz etapami. Długoletnia praca w różnych urzędach a także doświadczenie zawodowe, zaowocowały i spowodowały, że był do takiej sytuacji przygotowany a nawet częściowo przewidział taki rozwój wypadków.

W październiku 1865 r. Milutin bowiem alternatywny plan stopniowego demontażu zarządu wojenno-policyjnego. Zmierzał w pierwszej kolejności zlikwidować główne oddziały wojenne a całą wytworzoną przez nich dokumentację przekazać 5 gubernatorom cywilnym. Z kolei celem usprawnienia pracy gubernatorów 3 guberni: warszawskiej, radomskiej i lubelskiej, zwłaszcza właściwego realizowania przez nich

³⁹ Tamże, k. 179.

⁴⁰ Tamże, k. 231.

⁴¹ Tamże.

⁴² Tamże, k. 234.

⁴³ Tamże, k. 237-238.

zadań o charakterze policyjnym zaproponował zlokalizowanie w Kaliszu, Kielcach i Siedlcach tzw. tymczasowych gubernatorów. Postulował przekazać im do wykonania sprawy w analogicznym zakresie i analogicznych zasadach jak 5 gubernatorów cywilnych. Do ich kompetencji zamierzał natomiast oddać wszystkie te powiaty, które wyznaczyłby namiestnik. W dwóch pozostałych guberniach: augustowskiej i płockiej z powodu niewielkich obszarów jakie zajmowały, nie widział potrzeby utworzenia dodatkowych stanowisk tymczasowych gubernatorów. Milutin uznał ponadto za niezbędne we wszystkich tych 5 jednostkach administracyjnych powołać do życia 5 stanowisk wicegubernatorów w charakterze „najbliższych pomocników” cywilnych naczelników guberni. To swoje stanowisko argumentował następującymi słowami:

utworzenie stanowisk tymczasowych gubernatorów i wicegubernatorów, oprócz ułatwienia działalności szefom guberni, daje również możliwość naznaczonych na te stanowiska osobom zaznajomić się na miejscu z realizacją spraw i kadrowych składem urzędników i tym samym lepiej przygotować się do właściwego wprowadzenia reformy administracyjnej.⁴⁴

Przy cywilnych i tymczasowych gubernatorach Milutin postulował również utworzyć specjalne kancelarie, podobne w swojej strukturze organizacyjnej i zakresie działania do powołanej do życia w 1863 r. przy naczelniku guberni augustowskiej. Instytucje zarządu wojenno-policyjnego w powiatach proponował natomiast pozostawić w 1866 r. bez zmian. Natomiast naczelników wojennych podporządkować bezpośrednio cywilnym i tymczasowym gubernatorom zgodnie z ich terytorialną przynależnością. Sugerował także nazaczyć na stanowiska naczelników wojennych powiatów i rewirów, oficerów rekomendowanych wspólnie przez dyrektora KRSWiD i generał-policmajstra⁴⁵. W projekcie postulował ponadto odesłać z powrotem do KRSWiD wszystkie sprawy, które na podstawie art. 3 i 11 zarządzenia Namiestnika Królestwa Polskiego z dnia 15/27 grudnia 1863 r. zostały przekazane do zarządu generał-policmajstra. Podkreślał, że ustanowienie takiego stanu status quo pozwoli sprawy policji wykonawczej (administracyjno-gospodarczej) w skupić w rękach KRSWiD a wszystkie sprawy policji politycznej w strukturach zarządu generał-policmajstra. Zgodnie z przyjętymi założeniami, można było zażądać od namiestnika przekazania do KRSWiD: drugiego departamentu zarządu generał-policmajstra wraz z wydziałem paszportowym i środkami finansowymi przeznaczonymi na jego utrzymanie; spraw nie mających politycznego charakteru z kancelarii generał-policmajstra⁴⁶.

Ten projekt Milutina spotkał się jednak z ostrą krytyką, jak można było się spodziewać, osób zajmujących kierownicze stanowiska w zarządzie generał-policmajstra. Zaproponowali oni inne rozwiązania, będące w swojej istocie kontr posunięciami wobec jego postulatów. Sugerowali pozostawienie nadal w gestii zarządu wojenno-policyjnego prowadzenia spraw dotyczących reformy uwłaszczeniowej i funkcjonowania administracji gminnej. Ponadto wojennych naczelników powiatów i rewirów nazna-

⁴⁴ PAFR, zespół nr 547, inwentarz nr 1, sprawa nr 266, k. 38.

⁴⁵ Tamże, k. 42.

⁴⁶ Tamże, k. 40.

czać wyłącznie na podstawie rekomendacji generała Trepowa. Podkreślali, że dobra praca wszystkich struktur wojenno-policyjnych zależy przede wszystkim od szybkiej realizacji zarządzeń władz centralnych tego zarządu. Z tej przyczyny ich rozkazy należało bezzwłocznie przekazywać wojennym naczelnikom powiatów bez uzgodnień z innymi pośrednimi szczeblami administracji cywilnej. Proponowali ponadto nadal pozostawić w kompetencji generał-policmajstra wydawanie paszportów zagranicznych i wewnętrznych osobom zamierzającym opuścić Królestwo Polskie⁴⁷.

Początkowo Berg i Trepow zamierzali połączyć w jednym ręku zakres działalności gubernatora cywilnego i naczelnika oddziału wojennego we wszystkich 5 guberniach⁴⁸. Wkrótce jednak namiestnik zrezygnował z tej koncepcji i chcąc nie chcąc zaaprobował projekt Milutina. Okazało się bowiem, że popiera go Komitet do Spraw Królestwa Polskiego a zwłaszcza car Aleksander II. Na posiedzeniu w dniu 11 stycznia 1866 r. jego członkowie nie tylko „stanęli murem” za propozycją stopniowej rozłożonej w okresie do jednego roku likwidacji struktur zarządu wojenno-policyjnego ale i wypowiedzieli się za jak najszybszym przekazaniem do KRŚWiD szeregu spraw, które tymczasowo znajdowały się w gestii generał-policmajstra. Ponadto Komitet zobowiązał Trepowa do niezwłocznego przedstawienia propozycji w zakresie znacznego zmniejszenia środków finansowych jakie dotychczas były asygnowane na funkcjonowanie tego zarządu⁴⁹. Te jego decyzje były jednymi z pierwszych, które grzebały koncepcje Berga i Trepowa zmierzające po likwidacji wojennego systemu zarządzania, zachować nawet w minimalnym stopniu autonomię Królestwa i odrębność jego struktur administracyjnych. Jak słusznie zauważył Krzysztof Groniowski walka o kierunki i charakter reformy administracyjnej pomiędzy Bergiem i Milutinem oraz ich zwolennikami, w wielu przypadkach była bitwą o realną władzę i o stanowiska⁵⁰. Z tej przyczyny propozycje zmian administracyjnych złożone przez namiestnika Berga i Trepowa w swojej istocie były tak skonstruowane i pomyślane aby zachować ich posiadane kompetencje i zajmowane posady.

Milutin przystępując do przeprowadzenia reformy administracji, zwłaszcza cywilnego zarządu gubernialnego i powiatowego w Królestwie Polskim, w pierwszej kolejności sporządził model określający zasady realizacji tego zadania. Uważał, że wszystkie projekty zmian administracyjnych winien opracować specjalnie powołany tzw. tymczasowy komitet ze stałą siedzibą w Warszawie. Utworzono go w czerwcu 1865 r. a w jego skład weszli: Czerkaski, rzeczywisty radca stanu Gotowcew, pułkownik M. A. Annienkow, rzeczywisty radca stanu L. J. Gudowski, radca kolegiálny Ryżow, radca nadworny Daniłow, radca kolegiálny Ceretieliew i asesor kolegiálny Mironienko⁵¹. W tym też miesiącu Milutin wydał instrukcje w której określił: zadania, kolejność prac i okres w jakich tymczasowy komitet powinien zrealizować powierzone jemu obowiązki. Podkreślał w niej, że w pierwszej kolejności jego członkowie muszą dokładnie zaznaczyć się z zakresem działalności wszystkich istniejących dotychczas

⁴⁷ PAFR, zespół nr 547, inwentarz nr 1, sprawa nr 175, k. 1-2.

⁴⁸ K. Groniowski, dz. cyt., s. 898.

⁴⁹ RPAH, zespół nr 1270, inwentarz nr 1, sprawa nr 173, k. 31-33.

⁵⁰ K. Groniowski, dz. cyt., s. 905.

⁵¹ PAFR, zespół nr 547, inwentarz nr 1, sprawa nr 587, k. 44-45.

stanowisk administracyjnych oraz sposobami wykonywania decyzji. Z tego powodu nakazywał im poznać dobrze pracę: warszawskiego rządu gubernialnego; jednego lub dwóch zarządów powiatowych; dwóch magistratów oraz kilku zarządów gminnych⁵². Sugerował ponadto, aby identyfikowali wszystkie istotne nieprawidłowości zauważalne w działalności administracji wynikające: 1) ze sposobu jej organizacji; 2) z braku uregulowań prawnych jednoznacznie precyzujących zakres ich kompetencji⁵³. Rezultaty przeprowadzonych kontroli i obserwacji przez każdego z członków komisji były omawiane początkowo w trakcie ich prywatnych spotkań a następnie na zebraniach ogólnych. W tych ostatnich często uczestniczyli wyżsi urzędnicy miejscowej biurokracji, specjalnie zapraszani w celu wyrażenia swojej opinii w kwestiach dotyczących regulacji prawnej zasad funkcjonowania różnego rodzaju urzędów i instytucji. M.in. brali w nich udział: kierownik jednego z wydziału w Komisji Rządowej Finansów (KRF) Dombrowski, wicedyrektor Wydziału Kontrolnego KRF Rogucki, starszy referent wydziału podatków bezpośrednich KRF Więckowski.

Tymczasowy komitet dla przeprowadzenia prac w zakresie reorganizacji instytucji gubernialnych i powiatowych obradował pod przewodnictwem Milutina. Podczas jego nieobecności w Warszawie pracami tego zespołu kierował Czerkaski⁵⁴. W okresie funkcjonowania komitetu jego członkowie na 16 zebraniach ogólnych rozpatrywali różnego rodzaju sprawy zwłaszcza dotyczących pracy urzędów i instytucji w Królestwie Polskim⁵⁵. Po zapoznaniu się z działalnością administracji w Królestwie, wszyscy jednogłośnie doszli do wniosku, że większość stwierdzonych i zauważonych nieprawidłowości w realizowanych przez nią zadaniach była spowodowana przede wszystkim w wielu przypadkach zbędną centralizacją i „brakiem na stanowiskach żywej działalności”. Z tej przyczyny uznali, że:

jedynym niezawodnym środkiem decentralizacji i innego bardziej zgodnego z potrzebą dobrej administracji rozdzielenia obowiązków i władzy w sferze rządowych instytucji, nie osłabiając zarazem takim sposobem państwowego uczestnictwa i nadzoru w sprawach zarządzania, dla bardziej efektywnej i energicznej pracy na stanowiskach niezbędne jest przekazanie w określonym stopniu obowiązków i władzy z centralnych instytucji do urzędów gubernialnych i powiatowych bliższych dla społeczeństwa i poszczególnych potentów⁵⁶.

Efektem końcowym działalności komitetu było sporządzenie 8 projektów aktów prawnych dotyczących przekształceń i zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu urzędów gubernialnych i powiatowych⁵⁷. Podstawowym i najważniejszym spośród nich była ustawa o gubernialnych i powiatowych instytucjach. Członkowie Komitetu, kierując się wytycznymi zatwierdzonymi przez cara Aleksandra II, znaczą-

⁵² Archiwum Główne Akt Dawnych (dalej: AGAD), Sekretariat Stanu Królestwa Polskiego (dalej: SSKP), sygn. 574/1865 część I, k. 25-27.

⁵³ *Исследования в Царстве Польском...*, tom 6, s. 4.

⁵⁴ Tamże, s. 16; AGAD, SSKP, sygn. 574/1865 część I, k. 69.

⁵⁵ *Исследования в Царстве Польском...*, tom 6, s. 1.

⁵⁶ Tamże, s. 7.

⁵⁷ Tamże, s. 2.

nie zwiększyli zakres uprawnień i obowiązków gubernatora. Przepisy prawne tego projektu stanowiły, że jest on przedstawicielem władz rządowych Rosji, kierownikiem administracji gubernialnej, pracodawcą wszystkich jej urzędników oraz głównym organem nadzorującym przestrzeganie prawa na gubernialnych i powiatowych szczeblach zarządzania. Gubernator w myśl regulacji zawartej w tym akcie miał podlegać bezpośrednio głównemu dyrektorowi KRSWiD. Część swoich obowiązków załatwiał samodzielnie, a pozostałe na drodze konsultacji z rządem gubernialnym – organem kolegialnym w skład którego wchodziło 4 radców kierujących różnymi jego wydziałami. Szef guberni przewodniczył obradom kolegium rządu a decyzje rozstrzygające sprawy zapadały większością głosów. Zgodnie z regulacją zawartą w projekcie ustawy najbliższym jego pomocnikiem i zastępcą był wicegubernator. Do podstawowych zadań wicegubernatora należało prowadzenie całej różnego rodzaju korespondencji urzędowej oraz nadzorowanie prawidłowego funkcjonowania gubernialnej administracji. Projekt ustawy o gubernialnych i powiatowych instytucjach zmieniał również zasadniczo strukturę i zdania władz powiatowych. Zarządzanie powiatem powierzono naczelnikowi powiatu. Podlegał on bezpośrednio gubernatorowi i rządowi gubernialnemu. Najważniejszym jego obowiązkiem było nadzorowanie pracy powiatowych struktur administracyjnych i realizowanie zadań określonych przez władze imperium. Projekt ustawy zakładał również powołanie do życia dwóch jego zastępców, jednego do spraw administracyjno-gospodarczych a drugiego do policyjno-wojskowych. Naczelnik powiatu podobnie jak gubernator miał wykonywać część swoich obowiązków samodzielnie a pozostałe przy pomocy zarządu powiatu. Kierował on pracą kolegium zarządu powiatowego w skład, którego oprócz naczelnika powiatu wchodziło: dwóch jego pomocników, lekarz powiatowy i architekt-inżynier powiatowy. Analogicznie jak w przypadku rządu gubernialnego sprawy rozpatrywane przez zarząd powiatu były rozstrzygane kolegialnie a decyzje zapadały większością głosów. Zdecydowano także, zgodnie z wzorcem funkcjonującym w okresie przedpowstaniowym, że Warszawa i wszystkie miasta gubernialne zostaną wyjęte spod zwierzchnictwa władz powiatowych a ich magistraty podporządkowano bezpośrednio rządowi gubernialnym⁵⁸. Taka regulacja prawna zachowywała zatem w istocie nieznaczne różnice struktur administracji powiatowej w stosunku do jej odpowiednika istniejącego w głębi imperium. Częściowo przyczynę tego zjawiska można wytłumaczyć brakiem w Królestwie Polskim organów samorządowych tzw. ziemstw. Realizowały one pewne zadania w imperium, które w Królestwie Polskim znajdowały się w gestii administracji powiatowej.

Istotną z punktu widzenia usprawnienia pracy administracji była także regulacja prawna zawarta w nowym projekcie dotyczącym organizacji *делопроизводства*, innymi słowy systemu kancelaryjnego.

⁵⁸ *Постановления Учредительного Комитета в Царстве Польском*, t. 8, Warszawa 1867, s. 500-504, 507-512, 519-526, 528-529, 530-540; *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. 66, Warszawa 1866, s. 120-125, 127-131, 132-143, 152-156, 166-171, 172-185; M. Nietyksza, *Rozwój aglomeracji miejsko-przemysłowych w Królestwie Polskim*, Warszawa 1986, s. 21; K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa, Tom IV, Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 75, 77.

Członkowie tymczasowego komitetu stwierdzili, że w systemie archiwalnym:

archiwista był jedynym urzędnikiem załatwiającym podanie; (osobą nie załatwiającą osobiście żadnej sprawy); on śledził za realizacją spraw, dokładał do każdej z nich przekazywane dokumenty; zmuszał urzędników do szybkiego przekazywania do archiwum żądanych pism i nie tylko dbał o ich stan, ale i odpowiadał za ich uporządkowanie, kompletność oraz właściwe i terminowe załatwianie spraw.⁵⁹

W praktyce archiwista przy takiej ilości obowiązków nie był więc w stanie fizycznie je realizować. Podczas kontroli pracy archiwistów, stwierdzono także, że w kilku z nich dokumenty dotyczące jednego zagadnienia znajdowały się w aktach kilku spraw zupełnie z sobą nie związanych. Okazało się również, że ten system funkcjonował nie tylko w urzędach gubernialnych i powiatowych ale i w centralnych m.in. w Sekretariacie Stanu Królestwa Polskiego. W trakcie inspekcji zarządu powiatu łowickiego zauważono ponadto, że nie były właściwie i sprawiedliwie rozdzielone obowiązki poszczególnym urzędnikom. Archiwum spraw zakończonych i bieżących były prowadzone przez młodego niedoświadczonego kancelistę, a kwestie podatkowe przez archiwistę, który z powodu choroby przez 4 lata nie opuszczał swojego mieszkania. Z kolei sekretarz ogólny urzędu zajmował się sprawami politycznymi z paszportowymi a sekretarz do spraw policyjnych rozpatrywał drobne „mało ważne” podania petentów. Podczas dogłębne analizy *делопроизводства* dokonanej przez członków komitetu wyszły na jaw jeszcze inne negatywne zjawiska jakie miały miejsce w pracy administracji. Zaobserwowano, że w większości przypadków urzędnicy byli zainteresowani załatwianiem przede wszystkim podań tych petentów, których przedmiot dotyczył zagadnień o znacznej wartości materialnej. Z tej przyczyny prosili swoich przełożonych o powierzenie im do realizacji właśnie te sprawy. Na tym tle dochodziło między nimi do sporów i wzajemnych animozji⁶⁰. Milutin podkreślał ponadto, że system rozpatrywania podań obywateli nie pozwalał dochować tajemnicy służbowej i przeprowadzenia prawidłowej rewizji ich załatwienia⁶¹.

Nowy projekt ustawy dotyczący reguł i sposobów załatwiania spraw wprowadzał w Królestwie Polskim zasady już funkcjonujące w imperium. Zgodnie z zawartą w niej regulacją, każde stanowisko urzędnicze winno posiadać ściśle określony zakres uprawnień i obowiązków. Sprawę miał rozpatrywać natomiast ten urzędnik do którego zakresu kompetencji należał rodzaj prowadzonego przez niego zagadnienia merytorycznego. Przyjęto ponadto zasadę, że sprawę od jej otrzymania do zakończenia załatwia tylko jeden i ten sam urzędnik, i ponosi odpowiedzialność za jej właściwe rozpatrzenie. Regulacja projektu ustawy zmieniła także rolę i zadania archiwum. Jego przepisy stanowiły, że w archiwum przechowywane będą tylko i wyłącznie dokumenty spraw już zakończonych decyzją administracyjną, natomiast wszystkie dokumenty w sprawach niezakończonych winna posiadać osoba, która ją prowadzi⁶². Należy pod-

⁵⁹ RPAH, zespół nr 1270, inwentarz nr 47, sprawa nr 270, k. 219-220.

⁶⁰ Tamże, k. 220.

⁶¹ AGAD, SSKP, sygn. 574/1865 część I, k. 72-73.

⁶² RPAH, zespół nr 1270, inwentarz nr 47, sprawa nr 270, k. 220.

kreślać, iż nowy zaproponowany system załatwiania spraw lepiej, szybciej i skuteczniej pozwalał realizować zadania w tym zakresie niż poprzednio obowiązujący.

W sierpniu 1866 r. sporządzane projekty reform administracyjnych, zgodnie z postanowieniem Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego, Tymczasowy Komitet przekazał namiestnikowi Bergowi celem rozpatrzenia oraz wniesienia ewentualnych uwag i propozycji. Zgłoszone przez Berga uwagi i zastrzeżenia do zaproponowanych rozwiązań w swojej istocie zmierzały do umocnienia jego władzy a osłabienia pozycji KRSWiD oraz zachowania na ile to było możliwe istniejących instytucji centralnych. I tak namiestnik nie zgadzał się z regulacją zawartą w art. 2 i 12 ustawy o instytucjach zarządu gubernialnego i powiatowego. Podkreślał, że wybór osób na stanowiska gubernatorów i wicegubernatorów na podstawie sugestii przekazanych przez dyrektora KRSWiD jest zbędny, gdyż nie tylko ogranicza jego kompetencje kadrowe w tym zakresie, ale i samodzielną możliwość wyboru kandydatów na te posady. Nie zgadzał się także z zapisem zawartym w art. 16 wyżej wymienionej ustawy. Uważał, że radcy i asesory rządu gubernialnego winni zostać naznaczeni na te urzędy przez niego i Radę Administracyjną a nie przez KRSWiD. Proponował również zwiększyć niezależność rządu gubernialnego od gubernatora⁶³. Domagał się ponadto zmiany regulacji dotyczącej zasad działalności naczelnika powiatu. Zdaniem Berga, kierownika jednostki administracyjnej tego szczebla winien mianować Namiestnik Królestwa Polskiego po zapoznaniu się z rekomendacją KRSWiD a nie wspomniana komisja po otrzymaniu na podstawie sugestii gubernatora. Berg swoje stanowisko w tym względzie argumentował rolą i znaczeniem tego stanowiska w systemie władzy. Podkreślał, że skuteczna praca administracji na tym szczeblu zależy przede wszystkim od działalności naczelnika powiatu. Z tej przyczyny Namiestnik Królestwa Polskiego musi posiadać wpływ na obsadę personalną tych stanowisk. Z wyżej wymienionego powodu postulował również podnieść rangę tego etatu, poprzez przeniesienie go z VII do VI klasy. Proponował przekazanie mu wyłącznego prawa udzielania urlopu naczelnikowi powiatowemu. Berg zasugerował także wymieniać w artykułach ustaw, w miejsce powoływania się na konkretne przepisy zawarte w Zbiorze Praw Imperium Rosyjskiego przytaczać streszczenie regulacji ich treści⁶⁴.

Oprócz 32 zastrzeżeń dotyczących różnych kwestii zawartych w projektach ustaw Berg zgłosił ponadto 7 uwag i sugestii w tym zakresie, których autorami były inne osoby zajmujące wyższe stanowiska administracyjne w Królestwie Polskim. Spośród tej ilości dwa miały ważne znaczenie dla organizacji i praktycznej działalności administracji. Gubernator radomski D. Anuczin zwrócił uwagę na brak w projekcie ustawy uregulowań określających zasady współpracy i współdziałania gubernatorów. Proponował aby relacje między nimi w tym względzie określały aktualnie obowiązujące przepisy imperium rosyjskiego. Inna natomiast osoba, najprawdopodobniej Czerkaski, postulowała znaczne zmniejszenie liczby etatów w urzędach gubernialnych i powiatowych. Zaoszczędzone z tego tytułu środki finansowe zaproponował przeznaczyć na zwiększenie wynagrodzeń oraz na nagrody dla tych urzędników, którzy oka-

⁶³ *Исследования в Царстве Польском...*, t. 6, s. 2-6.

⁶⁴ Tamże, s. 5-6, 30-31.

zą się „szczególnie godnymi”⁶⁵. N. Milutin zgodził się z niektórymi uwagami i zastrzeżeniami Berga i zgodnie z jego sugestiami zmienił część uregulowań zawartych w projektach ustaw. Informował również Czerkaskiego, że w kwestiach kadrowych ustąpił w części z nich namiestnikowi Bergowi.⁶⁶ Czerkaski sugerował natomiast Milutinowi, uwzględnić zwłaszcza niemal wszystkie zastrzeżenia Berga dotyczące spraw kadrowych zmierzających do ograniczenia w tym zakresie kompetencji KRSWiD na rzecz Namiestnika Królestwa Polskiego. Wówczas bowiem, zaspakajając jego zastrzeżenia, jednocześnie zostanie przygotowany grunt do szybkiej likwidacji tej komisji⁶⁷. Większość postulatów Berga dotyczących przyjętych rozwiązań i uregulowań działalności administracji gubernialnej i powiatowej zawartych w projektach ustaw Milutin jednak nie uwzględnił. Nie zgadzał się zwłaszcza z ograniczeniem kompetencji gubernatora. Odrzucając to zastrzeżenie, argumentował to następująco:

wszelkie dalsze ograniczenie władzy gubernatora, które jest niezgodne z ogólnymi uregulowaniami w Imperium, jest nieusprawiedliwione, zwłaszcza w Królestwie; podobnie w Imperium, trzeba koniecznie nie osłabiać, a na odwrót bardziej zwiększyć władzę gubernatora⁶⁸.

Milutin pisał ponadto otwarcie, że w celu realizacji politycznych zamierzeń rządu rosyjskiego powołując się w projektach ustaw na artykuły regulujące niektóre kwestie zawarte w Zbiorze Praw Imperium Rosyjskiego specjalnie i z całą premedytacją nie streszczono ich treści. Zbliżenie a następnie ujednoczenie instytucji Królestwa Polskiego z ich odpowiednikami rosyjskimi wymaga bowiem zapoznania się polskich urzędników z językiem i prawem rosyjskim⁶⁹.

Nowy podział Królestwa na gubernie i powiaty sporządził komitet pod przewodnictwem Czerkaskiego. Jego stałymi członkami, zgodnie z propozycją dyrektora KRSWiD zostali mianowani: generał-lejtnant Czernickij; pułkownicy: M. Annienkow, D. Anuczyn, Nikołaj Medem; trzech rzeczywistych radców stanu: Gudowski, Dombrowski, Gotowcew i radca stanu A. Mironienko. W pracach komitetu brali również udział w charakterze ekspertów: tajny radca J. Łaszczyński, generał-major K. Witkowski, rzeczywisty radca stanu Janiszewski i stats-referent L. Sztummer. Został on powołany do życia w czerwcu 1865 r.⁷⁰ Jego członkowie postanowili nowy podział terytorialno-administracyjny kraju zacząć opracowywać od organizacji nowych powiatów a następnie odpowiednio je grupując utworzyć nowe gubernie. Zdecydowali również, że określenie granic nowych powiatów będzie się odbywać z wykorzystaniem istniejących granic gmin wiejskich. To przyjęte rozwiązanie było spowodowane rolą i znaczeniem tej jednostki administracyjnej w systemie administracyjnym Królestwa Polskiego. Gmina wiejska stanowiła bowiem nie tylko odrębny samodzielny terenowy podmiot administracyjny, ale i niezależną strukturę gospodarczo-samorządową.

⁶⁵ Tamże, s. 48-49, 54-55; AGAD, SSKR, sygn. 574/1865 część I, k. 175-176, 187.

⁶⁶ RBP, zespół nr 327, Czerkaski I/31, sprawa nr 1, k. 445.

⁶⁷ Tamże, k. 445-446.

⁶⁸ *Исследования в Царстве Польском...*, t. 6, s. 8, 9.

⁶⁹ Tamże, s. 5-6.

⁷⁰ PAFR, zespół nr 547, inwentarz nr 1, sprawa nr 91, k. 1-2.

Ponieważ w dotychczas istniejących powiatach już ukształtowały się więzy kulturowe, gospodarcze, społeczne oraz administracyjne postanowiono nie zmieniać ich linii granicznych. Nowe powiaty zamierzano utworzyć poprzez podział już istniejących na dwa lub trzy nowe. Przy ich podziale uwzględniono również propozycję Milutina, który sugerował przeprowadzenie podziału tak, aby granice nowych powiatów pokrywały się z liniami granicznymi okręgów sądowych. W praktyce jednak ten jego pogląd trudno było urzeczywistnić. Bowiem 9 największych powiatów stanowiło bowiem jeden taki okręg. W innych przypadkach okręgi sądowe różniły się między sobą liczbą ludności jak i obszarem. Komitet na swoim posiedzeniu zdecydował również w strefie przygranicznej z państwami ościennymi w miarę możliwości nie zwiększać znacznie liczby nowych powiatów i tym samym ochronę granicy pozostawić w gestii jak najmniejszej liczby naczelników powiatów.

Przy podziale kraju na nowe jednostki terytorialne jego członkowie wzięli pod uwagę jeszcze jeden czynnik. Większość miast w Królestwie Polskim rozwijała się głównie z tej przyczyny, że w nich ulokowano władze gubernialne i powiatowe. Postanowiono więc, we wszystkich istniejących powiatach urzędy pozostawić w tych samych miastach, w których były usytuowane. W nowoutworzonych powiatach, na miejsce pobytu władz administracyjnych miały zostać naznaczone, przede wszystkim te, w których były umiejscowione organy sądowe. Niektóre z nich znajdowały się jednak na ich obrzeżach a nie w centrum. W tych przypadkach postanowiono urzędy powiatowe usytuować w ośrodkach miejskich, które zajmowały w powiecie położenie centralne, ewentualnie legitymowały się znaczną ilością ludności lub też intensywnie rozwijał się w nich przemysł, handel i rzemiosło. Komitet odstąpił ponadto od poprzednio obowiązującej zasady, iż mogły nimi zostać tylko miasta państwowe. Uznano, że w miastach prywatnych mogą również być zlokalizowane siedziby urzędów powiatowych. Główne kryterium ich wyboru stanowić miały różnego rodzaju udogodnienia dla mieszkańców powiatu w zakresie szybkiego załatwiania spraw oraz dla funkcjonowania administracji lokalnej⁷¹.

Po sporządzeniu projektu podziału Królestwa Polskiego na powiaty komitet przekazał go do rozpatrzenia i oceny komisjom do spraw włościańskich oraz kierownictwom administracji powiatowej. Przekazane przez te instytucje uwagi i spostrzeżenia stały się podstawą do naniesienia zmian i poprawek oraz opracowania drugiej jego wersji⁷². Zgodnie z tym ostatecznym projektem Królestwo Polskie podzielono na 85 powiatów. Każdy z nich otrzymał nazwę taką samą jaką nosiło miasto w którym planowano umiejscowić urząd powiatowy. W jednym tylko przypadku odstąpiono od tej reguły, mianowicie w przypadku powiatu konstantynowskiego. Ten powiat pomimo, iż miastem powiatowym naznaczono Janów został tak nazwany dla odróżnienia go od istniejącego już w guberni lubelskiej powiatu janowskiego.

Powiat jako jednostka podziału administracyjno-terytorialnego miała zajmować przeciętnie obszar do 26,1 mili kwadratowej. Największym pod względem terytorium był powiat sejneński – 40,3 kwadratowej mili a najmniejszym górokalwaryjski – 11,1

⁷¹ RPAH, zespół nr 1270, inwentarz nr 47, sprawa nr 270, k. 186.

⁷² Tamże, k. 187.

kwadratowej mili. Przeciętnie natomiast mieszkało w nim 60 455 osób. Największą liczbę ludności posiadał łódzki - 96 772, a najmniejszą wspomniany górokalwaryjski - 28360.

Członkowie komitetu starali się ponadto w taki sposób określić terytorium powiatu, żeby w miarę możliwości ich obszary były prawie jednakowe zarówno pod względem powierzchni i liczby mieszkańców. W znacznej ilości przypadków nie udało im się jednak tego założenia zrealizować. W pobliżu Warszawy utworzono więcej powiatów niż zakładano. Stało się to za sprawą chęci lepszego nadzorowania przez władze administracyjne postaw i działalności zamieszkującej ten obszar ludności. Na lewym brzegu Wisły powołano do życia 5 powiatów a na prawym - 4. Najmniejszymi pod względem zajmowanej powierzchni były powiaty zlokalizowane wzdłuż linii komunikacyjnych: Warszawa-Toruń i Warszawa-Terespol. Dwa największe powiaty Królestwa Polskiego - piotrkowski i wieluński zostały podzielone równo na dwie części. Niewielką część dawnego powiatu piotrkowskiego przekazano natomiast do nowoutworzonych powiatów: łódzkiego i łaskiego. Początkowo zamierzano z dwóch powiatów piotrkowskiego i wieluńskiego utworzyć jeszcze piąty powiat działoszyński. Realizacja tej koncepcji wymagała jednak istotnych zmian granic dotychczasowych jednostek administracyjnych tego szczebla. Ostatecznie z niej zrezygnowano. Terytoria niektórych funkcjonujących do 1865 r. powiatów z różnych przyczyn także nie zostały znacznie zmniejszone. Powiatu mariampolski niemal w ogóle nie został zmieniony, gdyż znajdowały się w nim duże pod względem obszaru gminy a sam Mariampol był położony w środku jego terytorium. Innych dużych miast, które mogły otrzymać status powiatowego natomiast nie było. Ponadto, przez całe terytorium powiatu Mariampolskiego z północy na południe przechodziła droga Warszawa-Kowno oraz linia kolejowa umożliwiająca szybką komunikację z sąsiednimi centrami powiatowymi.

Dużym pod względem posiadanej powierzchni pozostały także powiaty: sejneński i włodawski. Nie zmniejszono ich terytoriów, ponieważ miały niewielką liczbę ludności.

W większości powiatów miasta, w których proponowano zlokalizować siedziby urzędów tego szczebla administracyjnego znajdowały się w środku zajmowanych przez nie terytoriów. Kilka ośrodków miejskich usytuowanych było jednak na ich peryferiach lub też blisko granic powiatowych. Przyczyną tego stanu była decyzja komitetu, który postanowił zachować dotychczasowy status funkcjonujących miast powiatowych. Z tego powodu Mariampol, Sejny, Płock, Włocławek, Kalisz, Olkusz, Sandomierz, Janów, Zamość, Hrubieszów, Radzyń i Biała mimo, iż nie były umiejscowione w środku terytorium powiatu nadal pozostały miastami powiatowymi i siedzibami władz administracyjnych. Nie posiadały również takiego centralnego położenia i miasta powiatowe nowo utworzonych powiatów: Władysławów, Kolno, Sierpc, Radzymin, Turek, Radziejów, Słupca, Będzin, Kozienice, Tomaszów, Włodawa, Janów (powiat konstantynowski) i Biłgoraj. Przyczyny decyzji Komitetu naznaczające wyżej wymienione miasta powiatowymi były różne. Władysławów został miastem powiatowym, gdyż mieszkała w nim znaczna ilość osób i przepływała przez nie rzeka, która była ważną arterią komunikacyjną. Z kolei Włodawę wybrano na siedzibę powiatu,

ponieważ ten ośrodek miejski stanowił ważny dla projektowanej guberni siedleckiej węzeł transportowy. Radzyń pozostał natomiast nim nadal, gdyż zdaniem Komisji bowiem „ułatwiał wprowadzenie w życie nowej reformy administracyjnej”⁷³. Inne miasta zostały naznaczone powiatowymi z następujących przyczyn: zamieszkiwała w nich i na ich peryferiach duża ilość osób; intensywnie rozwijał się handel, przemysł i rzemiosło; posiadały znaczną liczbę pomieszczeń i budynków w których można było usytuować urzędy powiatowe; znajdowały się koszary wojskowe i kwaterowały większe jednostki wojskowe; znajdowały się w nich (w 14 miastach) siedziby sądów okręgowych. Z kolei Grodzisk, Mińsk Mazowiecki i Skierniewice mianowano powiatowymi, gdyż przez nie lub też bliskiej od nich odległości przechodziły linie kolejowe⁷⁴.

Komitet przystępując następnie do podziału kraju na gubernie uważał, że 3 z nich: warszawska, lubelska i radomska są za duże pod względem posiadanego obszaru i z tego powodu gubernatorzy i rządy gubernatorów nie są w stanie efektywnie nimi zarządzać. Postanowił więc dotychczasową gubernię warszawską podzielić na trzy nowe: warszawską, kaliską i piotrkowską. Starano się równocześnie przeprowadzić go w taki sposób, aby linie kolejowe w miarę możliwości nie były rozdzielone (przechodziły jednym ciągiem) i to założenie udało się zrealizować. M.in. cała linia kolejowa warszawsko-bydgoska przebiegała przez terytorium guberni warszawskiej. W skład nowoutworzonej guberni warszawskiej weszło 13 powiatów a kaliskiej 8. Kalisz wybrano miastem gubernialnym z dwóch powodów: 1) znajdowała się w nim duża liczba budynków w których, można było umieścić zarówno urzędy gubernialne jak i powiatowe; 2) Kalisz do 1845 r. był miastem gubernialnym i dlatego Berg należał na przywrócenie mu charakteru gubernialnego centrum administracyjnego.

Z kolei w skład nowej piotrkowskiej guberni miało wejść początkowo 7 powiatów. W wyniku dyskusji Komitet postanowił przyłączyć do niej jeszcze powiat będziński, tak aby nie rozdzielać kolei warszawsko-wiedeńskiej pomiędzy dwie jednostki administracyjne tego szczebla. Miastem gubernialnym został Piotrków, gdyż zajmował centralne położenie w nowo określonym terytorium guberni i był w nim usytuowany ważny węzeł kolejowy. Posiadał ponadto dużą ilość budynków i pomieszczeń niezbędnych dla umiejscowienia w nich administracji gubernialnej i powiatowej. Ten ostatni czynnik stanowił zwłaszcza argument przesadzający o podjęciu tej decyzji. Początkowo Komitet zamierzał bowiem naznaczyć miastem gubernialnym Łódź. Okazało się jednak, że w tej aglomeracji miejskiej nie ma dostatecznej liczby budynków do umieszczenia w nich urzędników i tym samym funkcjonowania administracji. Członkowie komitetu uznali również za celowe ponowne powołanie do życia funkcjonujących do 1845 r. guberni sandomierskiej i kieleckiej. Istniejącą od 1845 r. gubernię radomską podzielono na dwie: radomską i kielecką. Miastami gubernialnymi wyznaczono Radom i Kielce, który już wcześniej pełniły rolę centrów administracji gubernialnej. W skład guberni kieleckiej i radomskiej guberni weszło po 7 powiatów.

⁷³ Bialska Komisja do Spraw Włościańskich proponowała przenieść siedzibę powiatu do Międzyrzecza, posiadającego większą liczbę mieszkańców i usytuowanego przy trakcie brzesko-warszawskim. Tamże, k. 187-188.

⁷⁴ Tamże, k. 188; zespół nr 1270, inwentarz nr 1, sprawa nr 610, k. 2; sprawa nr 579, k. 54; AGAD, SSKP, sygn. 574/1865 część I, k. 85.

Komitet postanowił także z dwóch dotychczasowych guberni augustowskiej i płockiej utworzyć trzy nowe: suwalską, łomżyńską i płocką. Gubernia suwalska składająca się z północnej części dawnej augustowskiej posiadała 7 nowych powiatów, a łomżyńska i płocka po 8.

Władze guberni suwalskiej zlokalizowano w Suwałkach, w którym mieszkało więcej ludności niż w Augustowie. Ponadto Suwałki rozwijały się szybciej pod względem gospodarczym niż Augustów i znajdowało się w centrum terytorium guberni.

W nowej guberni płockiej władze administracyjne pozostawiono w Płocku. Łomża stała się miejscem lokalizacji władz guberni łomżyńskiej, gdyż: znajdowała się w centrum obszaru tworzonej jednostki podziału terytorialnego; posiadała niezbędną ilość budynków by pomieścić różne władze administracyjne; przechodziła przez nią droga Warszawa-Kowno. Komitet dokonał ponadto reorganizacji dotychczasowej guberni lubelskiej i wydzielił z niej dwie nowe: lubelską i siedlecką. Do guberni lubelskiej w nowych granicach przydzielono 10 powiatów a do guberni siedleckiej – 9. Miastem gubernialnym pozostał Lublin. W Siedlcach, w którym w latach 1837-1844 funkcjonował rząd gubernialny, nastąpiła restytucja tych władz⁷⁵.

Komitet rozważył także koncepcję dotyczącą zorganizowania jeszcze jednej guberni, zamieszkałej w większości przez osoby Kościoła unickiego. Przeważył jednak pogląd, że w praktyce będzie bardzo trudno utworzyć taką jednostkę administracyjną w której, większość będą stanowić osoby tego wyznania. Okazało się ponadto, że w przypadku powołania do życia takiej jednostki administracyjnej zostanie naruszony skład i terytorium projektowanej guberni siedleckiej. Przyszły kształt guberni siedleckiej przyjąłby niekorzystną formę geograficzną. Z tego powodu komitet zamierzał utworzyć jedynie specjalną gubernię chełmską i włączyć do niej powiaty południowo-wschodniej części dotychczasowej guberni lubelskiej. W skład projektowanej guberni chełmskiej weszłyby wówczas 7 powiatów, zamieszkałych w sumie przez 421 798 osób, w tym 138 000 unitów. Zgodnie z przeprowadzonymi wyliczeniami w takim przypadku, za jej granicami pozostałoby jeszcze 78 000 kobiet i mężczyzn tego wyznania osiadłych przede wszystkim w 12 innych powiatach. Z przyczyn administracyjnych utworzenie guberni chełmskiej wymagało nie tylko przyłączenia do niej powiatu krasnostawskiego, w którym niemal w ogóle ich nie było, ale i zmiany niektórych powiatów w projektowanych guberniach. Zdaniem członków komitetu gubernia lubelska powinna wówczas posiadać 5 powiatów, warszawska – 12 a piotrkowska 7. W skład guberni siedleckiej weszłyby natomiast 9 powiatów a przez jej terytorium musiała przechodzić cała szosa warszawsko-brzeska oraz nowobudowana linia kolejowa do Terespoła. Gubernia siedlecka w przypadku utworzenia chełmskiej znajdowałaby wówczas obszar 224,6 kwadratowych mil zamieszkały przez 428 581 osób, w tym 78 000 greko-katolików. W wyniku realizacji wariantu podziału kraju na 11 guberni, niemal wszyscy wyznawcy tej religii zamieszkali w Królestwie Polskim byłiby wówczas zgrupowani w tych dwóch jednostkach administracyjnych. W przypadku utworzenia guberni chełmskiej tymczasowy komitet proponował zlokalizować siedzibę guberni w Chełmie. Okazało się jednak, że miasto zamieszkiwało jedynie 4054 osoby i nie

⁷⁵ RPAH, zespół nr 1270, inwentarz nr 47, sprawa nr 270, k. 170, 189, 190.

posiadało dostatecznej zaplecza w postaci budynków by można w nich umieścić władze administracyjne. Z tego powodu komitet zamierzał tymczasowo władze „guberni unickiej” umieścić w Zamościu, w którym były sprzyjające warunki dla usytuowania w nim władz gubernialnych i urzędników⁷⁶.

Członkowie komitetu postanowili ponadto, że powierzchnie zajmowane przez nowe gubernie powinny w miarę możliwości być jednakowymi. W charakterze wzorca przyjęto obszary trzech z nich: warszawskiej, kaliskiej i piotrkowskiej. W rzeczywistości nie udało się jednak w pełni ten postulat zrealizować. Podczas określania granic i powierzchni nowych guberni komitet brał także pod uwagę ilość i jakość połączeń komunikacyjnych miast powiatowych z planowanymi centrami gubernialnymi. Preferowano przede wszystkim linie kolejowe oraz drogi bite⁷⁷.

Namiestnik Berg zaaprobował w pełni projekt podziału kraju zaproponowany przez tymczasowy komitet. Popierał zwłaszcza wariant powołujący do życia 11 guberni. Milutin wypowiadał się natomiast za utworzeniem 10. Jego zdaniem przy tej ich ilości terytorium kraju będzie bardziej równomiernie podzielone niż przy 11⁷⁸. W jego ocenie utworzenie guberni chełmskiej było także niekorzystne z punktu widzenia interesów politycznych państwa rosyjskiego. Większość Unitów nie zamieszkiwałaby bowiem na jej proponowanym terytorium i tym samym cel jej powołania do życia nie zostałby osiągnięty⁷⁹. Berg zgodził się z tą jego argumentacją i wyraził zgodę na podział Królestwa na 10 a nie 11 guberni. Milutin proponował również zmienić także usytuowanie granic niektórych powiatów. W jego ocenie bardziej korzystnym rozwiązaniem było przyłączenie rewiru jezierskiego, który stanowił część powiatu skierniewickiego do bliższego powiatu w guberni piotrkowskiej. Proponował uniknięcie rozciągnięcia granic niektórych powiatów usytuowanych wzdłuż granicy pruskiej, zwłaszcza słupeckiego i wieluńskiego. Berg nie zgodził się z tymi jego postulatami. Szczególnie oponował przeciw przyłączeniu powiatu mińskiego do guberni siedleckiej. W takim przypadku granice tej guberni przebiegałyby zbyt blisko Warszawy, a w jego ocenie nie było to korzystne zjawisko dla władz Królestwa Polskiego z punktu widzenia politycznego. Podkreślał również, że rozciągnięcie granic powiatów słupeckiego i wieluńskiego przyczyni się do dobrej współpracy miejscowej administracji z władzami pruskich urzędów granicznych. Ponadto granica państwa przechodzić będzie po liniach granicznych mniejszej liczby powiatów a co za tym idzie mniej naczelników będzie odpowiadać za kontrolę ruch granicznego⁸⁰. Berg zgodził się jedynie na włączenie gmin jeżowskiej i popieńskiej do nowego powiatu brzezińskiego⁸¹. Nowy podział administracyjno-terytorialny kraju wpłynął również na organizację wojsk Warszawskiego Okręgu Wojskowego i dyslokacją jednostek armii carskiej stacjonujących na jego obszarze. W połowie 1866 r. przyjęto zasadę, że dowództwa korpusów i dywizji będą kwaterować w Warszawie oraz miastach gubernialnych. Natomiast sztaby puł-

⁷⁶ Tamże, k. 191.

⁷⁷ PAFR, zespół nr 869, inwentarz nr 1, sprawa nr 585, k. 11-12.

⁷⁸ AGAD, SSKP, sygn. 574/1865 część I, k. 36, 45, 65.

⁷⁹ Tamże, k. 65; K. Groniowski, dz. cyt., s. 893.

⁸⁰ AGAD, SSKP, sygn. 574/1865 część I, k. 66, 86; K. Groniowski, dz. cyt., s. 893, 897.

⁸¹ RPAH, zespół nr 869, inwentarz nr 1, sprawa nr 585, k. 13.

ków w miastach gubernialnych i powiatowych.⁸²

Komitet do Spraw Królestwa Polskiego na posiedzeniu w dniu 8 listopada 1866 r. w obecności Namiestnika Królestwa Polskiego rozpatrzył wszystkie projekty dotyczące reorganizacji administracji i je zaaprobował. Uczestniczący w tym posiedzeniu minister spraw wewnętrznych Rosji Piotr Wałujew oświadczył, że zaproponowane zmiany przyczynią się do poprawy funkcjonowania administracji Królestwa Polskiego i na podobnych zasadach winna zostać przeprowadzona niezwłocznie reforma administracyjnych struktur i w całym imperium rosyjskim⁸³. Zupełnie inną opinię P. Wałujew zawarł w swoim „Dzienniku”. Napisał, że reorganizacja administracji Królestwa nie przyniesie oczekiwanych korzyści gdyż ma ona w istocie jedynie kosmetyczny charakter⁸⁴.

Podpisana przez cara Aleksandra II w dniu 19/31 grudnia 1866 r. reforma administracyjna a zwłaszcza nowy podział terytorialno-administracyjny przetrwał z niewielkimi zmianami do chwili wyodrębnienia guberni chełmskiej. Co prawda następca Berga, generał-gubernator warszawski Paweł Kotzebue podjął w 1874 r. próbę likwidacji kilku powiatów, ale jego propozycja nie spotkała się z pozytywnym odzewem gubernatorów. Wszyscy bowiem oświadczyli, że zmniejszenie ich liczby utrudni działalność policji zwłaszcza w zakresie nadzoru polskiego społeczeństwa⁸⁵. Pod naciskiem Kotzebuego zlikwidowano tylko 1 powiat górokałwaryjski a cały jego obszar przyłączono do powiatu grójeckiego⁸⁶. W 1893 r. terytorium guberni warszawskiej zostało natomiast zwiększone poprzez przyłączenie do niej powiatu płońskiego z guberni płockiej i pułtuskiego z łomżyńskiej. Z kolei w 1912 r. wrócono do koncepcji zgłoszonej w 1866 r. i na mocy ustawy z dnia 23 czerwca/6 lipca 1912 r. utworzono nową gubernię chełmską. W jej skład weszło 8 powiatów. Gubernia siedlecka uległa likwidacji a większość jej terytorium zostało przyłączone do chełmskiej. Powiat węgrowski guberni siedleckiej dołączono do guberni łomżyńskiej a część ziem powiatów konstantynowskiego, radzyńskiego i włodawskiego do guberni lubelskiej. W tym też roku gubernię chełmską wyjęto z zakresu kompetencji generał-gubernatora warszawskiego i podporządkowano bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych Rosji⁸⁷.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że w 1893 r. została utworzona przez generał-gubernatora warszawskiego Josifa Hurkę komisja do spraw przeglądu stanu niektórych guberni w Królestwie Polskim. Jej członkowie poparli zgłoszoną w lutym 1893 r. jego propozycję przeniesienia z Kalisza do innej miejscowości kaliskiej guberni miasta gubernialnego oraz sugestię dotyczącą całkowitej likwidacji guberni łomżyńskiej. Wskazywano fakt, że Kalisz znajduje się zaledwie w odległości 7 wiorst od niemieckiej linii kolejowej i w przypadku konfliktu zbrojnego z Cesarstwem Niemieckim już w pierwszych dniach wojny zostanie zajęty przez wojska nieprzyjaciela. Tym samym zostanie zerwana łączność z władzami guberni i naczelnicy powiatów będą zmuszeni

⁸² AGAD, SSKP, sygn. 574/1865 część I, k. 49.

⁸³ *Исследования в Царстве Польском...*, t. 6, s. 23-33.

⁸⁴ *Дневник П. А. Валуева министра внутренних дел*, Moskwa 1961, t. II 1856-1876, s. 31.

⁸⁵ PAFR, zespol nr 102, rok 1881, sprawa nr 687 część 2a, k. 203a.

⁸⁶ RPAH, zespol nr 1149, inwentarz nr 9, rok 1878, sprawa 73, k. 74-75.

⁸⁷ Zob. A. Wrzeszcz, *Gubernia chełmska. Zarys ustrojowy*, Lublin 1997.

funkcjonować samodzielnie bez stosownych wytycznych i informacji niezbędnych do podjęcia właściwych decyzji. Propozycje Hurki i wspomniane komisji z różnych przyczyn nie zostały wdrożone w życie⁸⁸.

Reasumując należy podkreślić, że reforma administracyjna była jednym z ważniejszych elementów procesu realizacji koncepcji władz rosyjskich zmierzającej do całkowitego połączenia Królestwa Polskiego z Rosją. Definitywna zmiana struktury, zadań i zasad funkcjonowania instytucji urzędowych, miało za zadanie ich upodobnienie do odpowiedników rosyjskich. Zwiększenie liczby guberni i powiatów, utworzenie komend policyjnych służyło bliższemu nadzorowaniu społeczeństwa Królestwa Polskiego i tym samym stanowiło represyjny środek ucisku politycznego i narodowego.

⁸⁸ PAFR, zespół nr 215, inwentarz nr 1, sprawa nr 87, k. 1.

Summary

Jan Kozłowski

Administrative reform in 1866 in the Kingdom of Poland

The collapse of the January Uprising had a lot of consequences, one of which was Russian bureaucratic elites making changes in the administrative system of the Kingdom of Poland. Many officials were members of Administrative Committee (Komitet Urządzający), appointed especially for this purpose. The Committee have drafted many bills that were later implemented in the Kingdom of Poland in the years 1864-1870. Significant transformations in the management apparatus were also implemented in the fields of the system of general administration local organs and the administrative-territorial division of the Kingdom of Poland. The author analyses the particular projects of general administration organisation and the territorial division of the state which were proposed by the most influential governing bodies in the Administrative Committee and the Viceroy of the Kingdom of Poland himself.