Artur Górak

Kancelaria Gubernatora i Rząd Gubernialny Lubelski (1867 - 1918)

Grafika na okładce:
fragment nagrobka gubernatora Michaiła Andriejewicza Buckowskiego

Recenzent
PROF. DR HAB. WIESŁAW CABAN

Komitet redakcyjny serii
JOANNA KOWALIK, DARIUSZ MAGIER, ARTUR ROGALSKI

Redakcja i korekta
DARIUSZ MAGIER

Tłumaczenia
GRAŻYNA GAŁĄZKA, TERESA GIEDZ - TOPOLEWSKA

Projekt okładki, skład i łamanie
PRZEMYSŁAW TYTUS KRUPSKI

© RaSIL – Instytut badawczy „Libra"
© Artur Górak

Wydawca
RADZYŃSKIE STOWARZYSZENIE INICJATYW LOKALNYCH
INSTYTUT BADAWCZY „LIBRA"
UL. RYNEK 9; 21-300 RADZYŃ PODLASKI
www.libra.civ.pl; e-mail: libra@civ.pl

ISBN 83-921446-9-4

Druk
AGENCJA REKLAMOWO-WYDAWNICZA „ARTE", BIAŁA PODLASKA, UL. PODLEŚNA 104

Spis treści

Wstęp s. 7

Część pierwsza - Administracja

Rozdział 1
Geneza administracji Imperium Rosyjskiego s. 21

Rozdział 2
Unifikacja administracji Królestwa Polskiego s. 51

Rozdział 3
Organy administracji ogólnej Kraju Nadwiślańskiego s. 81

Rozdział 4
Struktura organizacyjna kancelarii gubernatora
i Rządu Gubernialnego Lubelskiego s. 107

Rozdział 5
Ewakuacja i likwidacja organów administracji ogólnej
guberni lubelskiej s. 144

Część druga – Personel

Rozdział 6
Zasady ogólne służby cywilnej w Królestwie Polskim s. 167

Rozdział 7
Przywileje urzędników *русского происхождения* w administracji
Królestwa Polskiego s. 190

Rozdział 8
Narodowość urzędników KGL i RGL s. 213

Rozdział 9
Pochodzenie stanowe urzędników KGL i RGL s. 241

Rozdział 10
Uwarunkowania kariery urzędniczej s. 268

Rozdział 11
Urzędnicy w pracy i poza nią s. 290

Podsumowanie s. 315
Bibliografia s. 319
Spis tabel s. 332
Spis wykresów s. 333
Spis ilustracji s. 334
Summary s. 335
Резюмэ s. 339

Wstęp

Znane są w dziejach ludzkości państwa i ustroje, w których wpływ administracji na społeczeństwo był na tyle nieznaczny, że można by je dostatecznie dobrze opisać nie wspominając o organach władzy i ich aparacie wykonawczym. Jednak Królestwo Polskie po powstaniu styczniowym z pewnością do nich nie należy. Po pierwsze, ze względu na ówczesny stosunek władzy do społeczeństwa (tak charakterystyczny dla Rosji), po drugie, ze względu na jej stosunek do polskości, po trzecie wreszcie, ze względu na jej stosunek do Królestwa Polskiego. We wszystkich przypadkach władza dążyła do utrzymania lub powiększenia swych prerogatyw poprzez rozszerzenie zakresu kontrolowanej rzeczywistości. Jednym z głównych narzędzi kontroli była właśnie administracja.

Znaczenie administracji terenowej dla społeczeństwa trafnie przedstawił autor monografii poświęconej gubernatorom:

> Громадное большинство населенія современнаго государства соприкасается безгранично чаще съ органами мьстнаго управленія нежели центральнаго, но мало сказать чаще, - граждане въ своей обыденной, будничной жизни постоянно, чутъ не ежедневно, обращаются къ различнымъ агентамъ мьстнаго управленія...[1]

Jest jeszcze przynajmniej jeden powód do podjęcia badań nad administracją, tym razem powód, z którym mamy do czynienia zawsze. Mianowicie administracja w trakcie swej działalności gromadzi i utrwala informacje o otaczającej rzeczywistości. Jest więc twórcą podstawowego zrębu źródeł pisanych, stanowiących podstawę pracy historyka. Oczywiście nie każda administracja działa na tym polu równie intensywnie. Zależne jest to m.in. od ustroju państwa, w którego ramach działa, celów władzy, której służy, oraz zasad, wedle których jest zorganizowana. W omawianym okresie wszystkie te czynniki działały na rzecz zwiększenia zakresu dokumentowych działań urzędu.

Niniejsza praca traktuje o jednym z ciał administracyjnych administracji ogólnej Królestwa Polskiego, które w wyniku reform popowstaniowych stały się najważniejszymi organami petersburskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w

[1] И. Блинов, *Губернаторы. Историко – юридический очерк*, Sankt Petersburg 1905, s. 1.

tej części Imperium[2]. Mowa o organach zarządu gubernialnego lubelskiego – gubernatorze i rządzie gubernialnym, stojących na czele guberni lubelskiej[3].

Pewne wątpliwości może budzić łączne analizowanie ustroju, struktury organizacyjnej, a szczególnie składu osobowego zaplecza urzędowego Gubernatora Lubelskiego i Rządu Gubernialnego Lubelskiego (dalej jako: RGL). Prawo Cesarstwa Rosyjskiego ustawicznie łączy te organy pod nazwą управление губернии, którego elementami składowymi są губернатор (начальник губерни, гражданский губернатор) i губернское присутствие (губернское правление). Pierwsza część *Учреждения Управления губерний Царства Польского* nosi tytuł *О губернском и уездном управлении*[4]. Termin *управление* jest tu użyty na określenie zarządu administracyjnego o charakterze ogólnym, występującym zarówno na szczeblu gubernialnym, jak i powiatowym.

Gubernatora i rząd gubernialny łączy nie tylko właściwość miejscowa i instancyjna. Kluczowe znaczenie ma geneza tych organów, która zostanie przedstawiona w rozdziale pierwszym. Ponadto gubernator miał do dyspozycji zaplecze urzędowe, nie tylko w postaci kancelarii przybocznej, ale i wydziałów rządu gubernialnego. Nie mniej istotne są powiązania w postaci wspólnej siedziby i ustawicznej rotacji personelu między tymi komórkami.

Termin „rząd gubernialny" w polskiej literaturze zwykł być używany na określenie zarówno organu – Присутствие Губернского Правления, jak i całej instytucji wraz z urzędem – czyli zapleczem personalnym i technicznym w postaci wydziałów i kancelarii. Ponieważ może to prowadzić do wielu nieporozumień, będziemy stosować rozróżnienie, konsekwentnie przeprowadzone w przepisach prawnych, na: prezydium rządu (organ) i urząd, czyli kancelarię prezydium (Канцелярия Присутствия) i wydziały (Отделения). Natomiast termin rząd gubernialny pozostawimy jako termin ogólny na określenie całej instytucji.

Dokładne określenie terytorialnego zakresu pracy w tym miejscu nie wydaje się konieczne. Wyczerpie go określenie własności terytorialnej omawianych organów. Trzeba jednak uwypuklić specyfikę tego terytorium, jako że w Królestwie nie wprowadzono wielu rozwiązań, które funkcjonowały w Cesarstwie, a ponadto sama gubernia lubelska wyróżniała się ze względu na jej położenie oraz znaczny odsetek członków cerkwi unickiej wśród ludności. Z tego powodu po likwidacji unii była typowana na pole największych osiągnięć rusyfikacji.

Zakres chronologiczny jest z jednej strony zdeterminowany datą reformy administracji, która miała miejsce 1 stycznia 1867 r. Tę cezurę chronologiczną będziemy jednak niejednokrotnie przekraczać w celu przedstawienia genezy omawianej administracji jako całości, jak i poszczególnych jej elementów. W niektórych przypadkach konieczne okaże się sięgnięcie aż do czasów cara Piotra I. Drugą cezurę chronologiczną wyznacza moment likwidacji organów administracji ogólnej guberni lubelskiej w 1918 r.

[2] Generał-gubernator nie był urzędnikiem MSW [przyp. aut.].

[3] Zarząd gubernialny oznaczał cały system powiązanych ze sobą organów administracji specjalnej i ogólnej. W dalszej części pracy będziemy używać skrótu ZGL na oznaczenie organów administracji ogólnej guberni lubelskiej i ich zaplecza urzędowego.

[4] *Свод Законов Российской Империи* (dalej jako: SZRI), wyd. nieoficjalne (dalej jako: n.) 1899 r., t. 2, cz.1.

Przy przedstawianiu problematyki urzędów można skorzystać z kilku modeli badawczych. *Metody wykładu administracji* przedstawił H. Izdebski[5], odpowiadając na pytanie, w jakim stopniu ta dyscyplina powinna zajmować się rozwojem i przemianami biurokracji. Mamy tu do czynienia z kilkoma podstawowymi zagadnieniami. Analiza powinna objąć stosunek administracji do społeczeństwa i do prawa. Także ustrój administracji, jej zadania i kompetencje, nie może zostać pominięty, ponieważ każdy organ administracji jest tylko jedną z części całej machiny realizacji władzy. Tym bardziej w ustroju tak scentralizowanym, jaki występował w Imperium Rosyjskim. Już bezpośrednio będzie nas interesować rozpoznanie struktury organizacyjnej. Metody zaczerpnięte z badań prawniczych, jak np. historyczno-ustrojowa, powinny być tu wspomagane metodami nauki o organizacji i zarządzaniu (analiza systemowa)[6].

Ostatnim postulatem H. Izdebskiego jest uwzględnienie w badaniach personelu. Interesować nas będą wszyscy pracownicy Kancelarii Gubernatora Lubelskiego oraz zaplecza urzędowego rządu gubernialnego, jak również sami gubernatorzy. Rozpoznanie tak zarysowanej grupy społecznej, powinno posłużyć do analizy działań urzędu. Podejście prawne powinno ułatwić określenie pragmatyki urzędniczej. Jest to jednak metoda niewystarczająca dla naszych celów. Toteż skorzystamy z metody badawczej rozwijającej się na gruncie nauk pomocniczych historii (szczególnie historii starożytnej) – prozopografii. Ten nurt badawczy stawia sobie za zadanie identyfikację i studium ludzi „w aspekcie kariery, prowadzącej do posiadania i wykonywania władzy"[7]. Przy ustalaniu danych biograficznych zasadniczo będziemy korzystać z metod genealogicznych, ale dane te zostaną poddane obróbce statystycznej przy wykorzystaniu komputerowej bazy danych[8]. Stanie się tak, ponieważ zakres pracy nie pozwala na studiowanie pojedynczych przypadków. Jedynie niektóre postaci lub postawy posłużą do egzemplifikacji poruszanych problemów. Literatura podpowiada jeszcze jedną metodę[9], w postaci zbudowania modelu urzędnika, przekraczałoby to jednak potrzeby pracy. Reasumując socjologiczny przedmiot badań w postaci grupy społecznej, zostanie poddany analizie na gruncie nauk historycznych i prawnych.

[5] H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo", t. 30 (1975), s. 60-72.

[6] Wprowadzenie w te zagadnienia daje np. K. Rajchel, *Organizacja i zarządzanie. Podstawy teoretyczne*, Rzeszów 1998, s. 21-35.

[7] J. Szymański, *Nauki pomocnicze historii*, Warszawa 2001, s. 89.

[8] Por. J. Jaskólski, *Budowa struktury bazy danych w badaniach prozopograficznych*, [w] *Historia i komputery*, t. I pt. „Metody komputerowe w badaniach i nauczaniu historii", pod red. B. Ryszewskiego, Toruń 1995, s. 35-37.

[9] D. Lieven, *Russia's ruler's under the old regime*, New Haven-London 1989, s. 27 i n.

Zanim przejdziemy do prezentacji stanu badań nad historią administracji, należy wymienić prace dotyczące biurokracji, a przede wszystkim epokowe dzieło M. Webera[10]. Autor ten, bazując na ogromnej erudycji historycznej, m.in. śledzi sposoby realizacji władzy (panowania) w różnych epokach i cywilizacjach. Dla nas najistotniejszy będzie jego model biurokracji idealnej. Co ważne, M. Weber zbudował go na podstawie obserwacji aparatów władzy wykonawczej głównie państw w XIX i na początku XX w. Warto też wspomnieć o kilku wybranych pracach autorów polskich rozwijających myśl M. Webera lub do niej nawiązujących[11].

Bezpośrednio administracji Królestwa Polskiego dotyczy fundamentalna praca A. Okolskiego[12], która – mimo upływu ponad 120 lat od jej wydania – nic nie straciła na swej aktualności. A. Okolski bardzo systematycznie śledzi przemiany prawne dotyczące niemal wszystkich dziedzin administracji. Wypada jedynie ubolewać, że dotyczy jedynie okresu do końca lat siedemdziesiątych XIX w.

Z prac dotyczących różnych aspektów działalności władz na terenie Królestwa można wymienić co najmniej kilkanaście ważnych dla niniejszej rozprawy. W pierwszym rzędzie te, które dotyczą terenowej administracji ogólnej. Podziałami administracyjnymi Królestwa zajmują się A. Borkiewicz i W. Trzebiński[13]. Szereg cennych ustaleń dotyczących aparatu wykonawczego namiestnika w Królestwie i generał-gubernatora warszawskiego niosą prace pisane na użytek korzystających z Archiwum Głównego Akt Dawnych[14]. Pierwszym okresem funkcjonowania administracji po reformie 1876 r. zajął się J. Kozłowski[15], a procesem unifikacji aparatu wykonawczego Królestwa z Cesarstwem G. Smyk[16].

Warto wymienić prace bezpośrednio traktujące o administracji guberni lubelskiej. K. Latawiec w dwóch artykułach opisuje działania administracji związane

[10] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.

[11] H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo", t. 30 (1975); tenże, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975; J. Staniszkis, *Patologie struktur organizacyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972; B. Wawrzyniak, *Źródła biurokratyzmu* [w] *O sprawności i niesprawności organizacji. Szkice o biurokracji i biurokratyzmie*, red. J. Kurnal, Warszawa 1972.

[12] A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880.

[13] A. Borkiewicz, W. Trzebiński, *Podziały administracyjne Królestwa Polskiego w okresie 1815-1918 r. (Zarys historyczny)*, [w] *Dokumentacja geograficzna*, z. 4, Warszawa 1956.

[14] J. Godlewska, *Pomocnik Warszawskiego Generała-Gubernatora do Spraw Policyjnych*, [w] *AGAD w Warszawie. Przewodnik po zasobie*, t. 2 pt. *Epoka porozbiorowa*, red. F. Ramotowskiej, Warszawa 1998; M. Osiecka, F. Ramotowska, *Kancelaria Generał-Gubernatora Warszawskiego* [w] tamże; F. Ramotowska, *Kancelaria Przyboczna Namiestnika w Królestwie Polskim*, [w] tamże.

[15] J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867-1975*, „Przegląd Historyczny" (dalej jako: PH), t. 89 (1998).

[16] G. Smyk, *Likwidacja odrębności administracyjnych Królestwa Polskiego po powstaniu styczniowym*, „Zamojskie Studia i Materiały", R. 1999, z. 2, s. 189-212.

ze zbliżającą się wojną, ewakuację i działalność w głębi Rosji[17]. Tego okresu funkcjonowania władz guberni lubelskiej dotyczy też artykuł M. Korzeniowskiego, odsłaniający kulisy organizowania się Komitetu Obywatelskiego w Lublinie[18]. Przy tak skromnym stanie badań zupełnie wyjątkowa jest rozprawa A. Wrzyszcza, analizująca genezę i podstawy prawne powstania guberni chełmskiej, która została utworzona m.in. z terenów guberni lubelskiej[19].

Należy też wymienić kilka prac traktujących o administracji centralnej Królestwa i okolicznościach jej reformowania[20]. Dobrym materiałem do porównań jest solidnie opracowane zagadnienie organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości Królestwa Polskiego w omawianym okresie w pracach A. Korobowicza i W. Witkowskiego[21]. Na uwagę zasługują wreszcie prace traktujące o służbach policyjnych, takich jak żandarmeria i straż ziemska, autorstwa J. Kozłowskiego[22] i S. Wiecha[23].

Rozpoznanie stanu badań nad administracją Cesarstwa Rosyjskiego nie rości sobie pretensji do kompletności. Mamy tu do czynienia z ujęciami podręcznikowymi takimi jak wiekowa praca В. Ключевского[24]. Autorzy rosyjscy ciągle jednak powołują się na tę pozycję, co świadczy o jej nieprzemijającej wartości. Już współczesna jest praca И. А. Исаева[25], która prezentuje obowiązujące ustalenia dotyczące

[17] K. Latawiec, *Ewakuacja cywilnej administracji ogólnej szczebla powiatowego z guberni lubelskiej latem 1915 roku*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny", t. 1 (2004), s. 157-170; tenże, *Ewakuacja organów administracji ogólnej wyższego i niższego szczebla guberni lubelskiej w sierpniu 1914 roku*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny", t. 2 (2002), s. 43-55.

[18] M. Korzeniowski, *Lubelski Miejski Komitet Obywatelski w latach 1914-1915*, „Rocznik Lubelski", t. 31/32 (1989/90).

[19] A. Wrzyszcz, *Gubernia chełmska. Zarys ustrojowy*, Lublin 1997.

[20] A. Giza, *Włodzimierz Czerkaski (1824-1878), słowianofil i działacz państwowy carskiej Rosji*, „Zeszyty Naukowe US", t. 1 (1988); K. Groniowski, *Walka Milutina z Bergiem. Spór o reorganizację Królestwa Polskiego po roku 1863*, „Kwartalnik Historyczny" (dalej jako: KH), t. 69 (1962); H. Izdebski, *Kolegialność w komisjach rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815-1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" (dalej jako: CPH), t. 23 (1971); S. Kieniewicz, *Teodor hr. Berg wielkorządca w feudalnym czy też burżuazyjnym stylu*, [w] *Między feudalizmem a kapitalizmem. Studia z dziejów gospodarczych i społecznych*, Wrocław 1976; T. Manteufel, *Centralne władze oświatowe na terenie byłego Królestwa Kongresowego (1807-1915)*, Warszawa 1929; H. Rappaport, *Komitet Urządzający w Królestwie Polskim*, „Archeion", t. 69 (1979); J. Targowski, *Komitet Urządzający i jego ludzie*, PH, t. 14 (1937).

[21] A. Korobowicz, *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowanie i treść*, Lublin 1976; tenże, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876-1915*, Lublin 1995; W. Witkowski, *Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim 1815-1876*, Lublin 1986; tenże, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, Warszawa 1984.

[22] J. Kozłowski, *Żandarmeria w Królestwie Polskim w latach 1867-1880*, PH, t. 89 (1998); tenże, *Straż Ziemska w Królestwie Polskim w latach 1867-1875*, PH t. 91 (2000).

[23] S. Wiech, *Walka o wpływy na tajną policję i agenturę Królestwa Polskiego w l. 1866-1900*, KH, t. 106 (1999).

[24] В. Ключевский, *Русская история. Полный курс лекций*, t. 1-3, Mińsk 2003; pierwsze wydanie kolejnych tomów miało miejsce w latach 1904-1922.

[25] И. А. Исаев, *История государства и права России. Полный курс лекций*, Moskwa 2002.

historii administracji. Podobny charakter ma praca Л. Е. Лаптевей[26]. Jednak węższy zakres chronologiczny i skupienie się na administracji terytorialnej powoduje, że jej przydatność dla niniejszej książki jest większa.

Z całej plejady prac drobniejszych warto wymienić dzieło B. M. Грибовского[27] oraz wydawnictwa o charakterze monograficznym А. Д. Градовского[28] i И. Блинова[29]. Podobnie jak efekty badań Ключевского są to prace, które mimo upływu ponad wieku, zachowały swoją wartość. Do nich należy też inny artykuł А. Д. Градовского[30].

Praktycznie brak opracowań traktujących wyłącznie o urzędnikach omawianego urzędu. Do wyjątków należy artykuł K. Latawca o archiwariuszach RGL[31]. Autor ten zajmuje się też aktywnością urzędników lubelskich poza pracą[32]. O wiele lepiej prezentuje się stan badań nad urzędnikami administracji Królestwa Polskiego. Monografii autorstwa Ł. Chimiaka[33] doczekali się najwyżsi rangą urzędnicy Królestwa. Nie jest ona zresztą pozbawiona mankamentów[34]. Zainteresowanie uczonych wzbudziła też nadreprezentacja tzw. Bałtów na stanowiskach w administracji Królestwa[35].

Z prac o charakterze monograficznym trzeba wymienić te autorstwa A. Chwalby. Uczony ten przeprowadził analizę zjawiska korupcji w administracji

[26] Л. Е. Лаптева, *Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века)*, Moskwa 1998.

[27] В. М. Грибовский, *Государственное устройство и управление Российской Империи. (Из лекций по русскому государственному и административному праву)*, Odessa 1912.

[28] А. Д. Градовский, *Высшая администрация в Росии XVIII ст. и генерал-прокуроры*, [w] А. Д. Градовский, *Собрание сочинений*, t. 1, Sankt Petersburg 1899, s. 296-297.

[29] И. Блинов, *Губернаторы Историко – юрибический очерк*, Sankt Petersburg 1905.

[30] А. Д. Градовский, *Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России*, „Русский Архив", ноябрь-декабрь 1868.

[31] K. Latawiec, *Archiwiści i pomocnicy archiwistów Rządu Gubernialnego Lubelskiego w latach 1867-1915. Próba charakterystyki grupy*, [w] *Pamiętnik IV Ogólnopolskiego Zjazdu Studentów Archiwistyki*, Katowice 2000.

[32] K. Latawiec, *Biblioteki rosyjskie w Lublinie w latach 1865-1915*, [w] *Lublin a książka. Materiały z sesji naukowej. Lublin-Pszczela Wola 6-7 XI 2002 r.*, Lublin 2004, s. 441-445; tenże, *Działalność przytułku dziecięcego Rosyjskiego Towarzystwa Dobroczynności w Lublinie w latach 1868-1915*, [w] *Dziecko w rodzinie i społeczeństwie*, red. K. Jakubiak, W. Jamrożek, Bydgoszcz 2002.

[33] Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim 1863-1915. Szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999.

[34] J. Kozłowski, *Dygnitarze rosyjscy nad Wisłą po powstaniu styczniowym. Na marginesie pracy Łukasza Chimiaka, Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim 1863-1915. szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999, KH, t. 108 (2001); por. tenże, *Wyżsi urzędnicy gubernialni i powiatowi w Królestwie Polskim w latach 1867-1875*, PH, t. 87 (1996);

[35] A. Szwarc, P. Wieczorkiewicz, *O roli tzw. Bałtów w dziejach Rosji XIX i XX w.*, KH, t. 88 (1981); Ł. Chimiak, *Kariery tzw. Bałtów w rosyjskiej administracji Królestwa Polskiego w II poł. XIX w.*, PH, t. 88 (1997); J. Kozłowski, *Bałtowie na wyższych i średnich szczeblach administracji Królestwa Polskiego w latach 1863-1914 (w związku z artykułem Łukasza Chimiaka, Kariery tzw. Bałtów w rosyjskiej administracji Królestwa Polskiego w drugiej połowie XIX w., PH, t. 88, 1997, z. 3-4)*, PH, t. 90 (1999).

Królestwa i Cesarstwa oraz podjął próbę opracowania zagadnienia depolonizacji[36]. Podobne zagadnienia porusza S. Wiech, przedstawiając je widziane oczami żandarmerii[37]. Z innych prac na ten temat wymienić trzeba te autorstwa G. Smyka[38]. Również pozycja prawna urzędników znajduje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu. Poza fragmentami prac już wymienionych można wspomnieć o opracowaniach samodzielnych[39]. Ponadto istnieje kilka opracowań poświęconych i innym zagadnieniom związanym z tematem[40].

Napływ urzędników rosyjskich do Królestwa każe nam zainteresować się kadrą administracji Cesarstwa. Tutaj również literatura przedmiotu jest dość bogata. Mamy więc do dyspozycji dzieła o charakterze ogólnym, traktujących głównie o urzędnikach na najwyższych stanowiskach[41]. Ponadto udało się dotrzeć do prac poświęconych urzędnikom prowincjonalnym[42].

[36] A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i Królestwie Polskim w latach 1861-1917*, Kraków 1995; tenże, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999.

[37] S. Wiech, *Społeczeństwo Królestwa Polskiego w oczach carskiej policji politycznej (1866-1896)*, Kielce 2002.

[38] G. Smyk, *Rusyfikacja obsady personalnej organów zarządu gubernialnego Królestwa Polskiego w latach 1867-1915*, „Czasopismo Prawno-Historyczne", t. 51 (1999), tenże, *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867- 1915*, Lublin 2004, tenże, *Radcy, asesorzy i inspektorzy rządu gubernialnego lubelskiego w latach 1867 – 1915*, „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego" t. 8 (2003), s. 162-186 .

[39] A. Bereza, G. Smyk, *Stanowisko prawne urzędników administracyjnych i sądowych w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne", t. 53 (2001); A. Górak, *Narodowościowe kryterium polityki jako narzędzie depolonizacji Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867-1918)*, „Studia Archiwalne", t. 1 (2004), s. 41-65; J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie Kongresowym po powstaniu styczniowym (do 1880 r.)*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę. Sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku. Studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002.

[40] W. Caban, *Urzędnicy administracji państwowej a powstanie styczniowe (na przykładzie guberni radomskiej)*, [w] *Inteligencja polska XIX i XX wieku*, red. R. Czepulis-Rastenis, Warszawa 1987; B. Drozdowska, *Życie rodzinne i towarzyskie Rosjan w Królestwie Polskim w latach 1864-1894*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002; A. Górak, *Szlachta wśród urzędników Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867-1918)*, „Prace Archiwalno–Konserwatorskie", t. 12 (2001), s. 45-60.

[41] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики. Поляки в России и русские в Польше: (XIX - начало XX в.)*, Moskwa 1999; D. Lieven, *Russia's Rulers under the old regime*, New Heven-London 1989; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир России XVIII – начало XX в.*, Sankt Petersburg 1999; П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.*, Moskwa 1978.

[42] Т. Н. Любина, *Ордена в системе ценностей провинциальной бюрократии конца XIX - начала XX века (по материалам Тверской губернии)*, [w] *Геральдика: материалы конференции «10 лет восстановления геральдической службы россии» (февраль 2002)*, red. Г. В. Вилинбахов, Г. В. Калашников, http://sovet.geraldika.ru; МАТХАНОВА Н. П., *Полномочия губернатора в России середины XIX века: закон и действительность*, „Гуманитарные науки в Сибири", R 1998, nr 2, s. 13 – 19; МАТХАНОВА Н. П., *Положение русского провинциального чиновничества в середине XIX века: закон и жизнь*, „Гуманитарные науки в Сибири", R. 1999, nr 2, s. 13 – 17; МАТХАНОВА Н. П., *Формальная и неформальная иерархия губернского чиновничества в XIX веке*, [w] *Сибир мой край... : Проблемы региональной истории и исторического образования*, Nowosybirsk 1999, s. 154 - 166 Л. Ф. Писарькова, *Российский чиновник на службе в конце XVIII – первой половине XIX века*, „Человек", No 3 (1995), s. 121-139, www.ibmh.msk.su/vivovoco/vv/ papers/men/pisar 1.htm wydruki prac opublikowanych w

Charakter i tematyka książki powodują, że szczególne znaczenie mają dla niej źródła drukowane, a przede wszystkim zbiory przepisów prawnych. Kwerendą objęto wszystkie tomy *Dziennika Praw Księstwa Warszawskiego* (DPKW) i *Dziennika Praw Królestwa Polskiego* (DPKP). Było to oficjalne wydawnictwo, służące do publikacji praw. Niestety, po unifikacji władze carskie uznały, że jedynym pełnoprawnym miejscem publikacji praw dotyczących Królestwa są wydawnictwa ogólnorosyjskie. Wtedy z inicjatywy prywatnej zaczęto wydawać *Zbiór Praw*. Było to już wydawnictwo nie posiadające charakteru oficjalnego, ale redagowano je na takich samych zasadach jak DPKP, stąd traktowane jest jako jego kontynuacja. Dla okresu przejściowego wiele istotnych regulacji prawnych zawiera kilkanaście tomów wydawnictwa pt. *Postanowienia Komitetu Urządzającego w Królestwie Polskim*.

Jeśli chodzi o analogiczne źródła rosyjskie to mamy do dyspozycji kilka kodeksów o różnym charakterze[43]. *Свод Законов Российской Империи* (SZRI) był jednorazowym wydaniem zawierającym tylko aktualne przepisy, pogrupowane w tomy tematyczne. Pozwala to zorientować się w obowiązującym stanie prawa. Dla przykładu tom II zawierał przepisy dotyczące administracji, a tom III prawa o służbie cywilnej. Pierwsze wydanie *Свода* nastąpiło w 1832 r., a następne ukazywały się w nieregularnych odstępach. Trzeba też pamiętać o tzw. wydaniach nieoficjalnych, przygotowywanych z inicjatywy prywatnej.

Źródłowa podstawa prawna niniejszej pracy została oparta na wydaniu z 1857 r., które następnie skonfrontowano z wydaniem odzwierciedlającym stan prawny w 1876 r. oraz 1899 r. Z innych wydań korzystano sporadycznie. Wadą SZRI jest jego ogólnikowość. Poszczególne zagadnienia podane są w wersji sumarycznej. Ponadto nigdy nie ma przecież pewności, że tuż po ukazaniu się SZRI nie wydano aktu prawnego, który dezaktualizował część zawartych w nim informacji.

Korzystniej pod tym względem prezentuje się *Полное Собрание Законов Российской Империи* (PSZRI). Kodeks miał trzy edycje. Tak zwane I wydanie objęło 45 tomów zawierających prawa z lat 1649-1825. PSZRI II składało się już z tomów rocznych, ewentualnie podzielonych na dwie lub trzy części, zawierających prawa wprowadzone w latach 1825-1881. Trzecie (III) wydanie, zorganizowane jak poprzednie, wychodziło w latach 1881-1914.

Pełne teksty praw zawiera także *Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства* (dalej jako: SUiRP), składający się z odrębnych zeszytów z aktami prawnymi, przyjętymi w ciągu ubiegłego tygodnia, a także w przeciągu mniejszych

internecie w posiadaniu autora; С. Токць, *Царскае чыноуництва Беластоцкага, Бельскага и сакольскага павету у другой палове XIX ст. – на начатку XX ст.*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne", t. 11 (1999).

[43] Zestawienie ważniejszych przepisów prawnych obowiązujących w Rosji wraz z zaborem rosyjskim zob. I. Ihnatowicz, A. Biernat, *Vademecum do badań nad historią XIX i XX wieku*, Warszawa 2003, s. 358-360; por. A. Korobowicz, W. Witkowski, *Prawo i sądy na zabranych wschodnich ziemiach Rzeczypospolitej w XIX w.*, CPH, t. 55 (2003), s. 61-84; w problematykę prawno-ustrojową wprowadza też K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4 pt. *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 33-260, tam też podstawowa literatura.

odstępów czasu. SUiRP wydawano celem oficjalnej operatywnej publikacji nowych aktów prawnych w latach 1863-1917.

Niestety nie ma jasnej odpowiedzi na pytanie, który akt władzy był w Rosji prawem (powszechnie obowiązującą ustawą), a który rozporządzeniem. Choć od czasu do czasu toczyły się dyskusje na ten temat. Zasadniczo uznawano, że prawo (ustawa) – to dokument o prawnej treści, odpowiednio sformułowany i konfirmowany przez cesarza. Najczęściej prawa miały formę manifestów carskich (aktów skierowanych do wszystkich z powodu jakiegoś wydarzenia i nadzwyczajnej decyzji), reskryptów (zwróconych do jakiejś osoby urzędowej z rozporządzeniem lub objawieniem wdzięczności), ukazów, повелений, zatwierdzonych przez cara положений i мнений Rady Państwa lub Komitetu Ministrów, ukazów Senatu, czy najwyżej zatwierdzonych докладов ministrów[44].

Kwerenda w wyżej wymienionych kodeksach objęła głównie drugą połowę XIX w. Z okresów poprzednich, siłą rzeczy interesujących nas w mniejszym zakresie, korzystaliśmy tylko z najważniejszych aktów prawnych. W tym miejscu wymienimy tylko te, które stały się kamieniami milowymi w rozwoju rosyjskiej administracji i kancelarii, takie jak *Генерельный регламент*[45] z 1722 r. i *Общее учреждение министерств* z 1811 r.[46] Co prawda mówią one o administracji centralnej, ale w Rosji administracja terenowa, nieraz z pewnym opóźnieniem, ale tym niemniej recypowała rozwiązania z wyższych szczebli. Niemniej ważne są akty prawne dotyczące administracji terenowej, jak *Учреждение для управления губерний*[47] z r. 1775, *Наказ Гражданским Губернаторам*[48] i *Положение о порядке производства дел в Губернских Правлениях*[49] z 1837 r. oraz *Учреждение губернских правлений* z roku 1845 r.[50] Ostatnim interesującym nas „dużym" aktem prawnym są *Временныя правила о преобразовании губернских учреждений ведомства министерства внутренних дел в 37-ми губерниях и в бессарабской области*, zatwierdzone 8 czerwca 1865 r.[51] Odnośnie Królestwa trzeba wymienić fundamentalną dla pracy *Ustawę o Zarządzie Gubernijalnym i Powiatowym w Guberniach Królestwa Polskiego*[52] z 19 (31)

[44] Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир России XVIII – начало XX в.*, Sankt Petersburg 1999, s. 83.

[45] *Генеральный регламент или устав, по которому государственные коллегии, також и все оныя принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних и внутренних учреждениях, но и во отправлении своего чина, подданнейше поступать имеют з 28 II 1720 r.*, [w] *Реформы Петра I. Сборник документов*, сост. В. И. Лебедев, Moskwa 1937, s. 108-135, http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/general.htm.

[46] *Полное Собрание Законов Российской Империи* (dalej jako: PSZRI) I, t. 31, No 687, *Общее учреждение министерств* z 25 VI 1811 r.

[47] PSZRI, I, t. 20, № 14392, *Учреждение для управления губерний Всероссийския Империи* z 7 XI 1775 r.

[48] PSZRI, II, t. 12, № 10303, *Высочайше утвержденный общий наказ Гражданским Губернаторама* z 3 VI 1837 r.

[49] Tamże, № 10304, *Положение о порядке производства дел в Губернских Правлениях* z 3 VI 1837 r.

[50] Tamże, t. 20, № 18580, *Высочайше утвержденное учреждение Губернскихъ Правленій* z 2 I 1845 r.

[51] Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej jako: APL), Rząd Gubernialny Lubelski 1867-1918 (dalej jako: RGL), sygn. K 1867:4, k. 57 i n.

[52] *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* (dalej jako: DPKP), t. 66, s. 199 i n.

grudnia 1866 r. czy – nie mniej ważną – *Ustawę o Służbie Cywilnej w Królestwie Polskim*[53] z 10 marca 1859 r.

Cały szereg resortowych i niższego rzędu aktów prawnych nie został opublikowany i dotarcie do nich było możliwe dzięki kwerendzie archiwalnej. W tym miejscu wspomnieć jeszcze należy o projektach przygotowanych przez Временный Комитет powołany w Warszawie pod przewodnictwem Milutina i stąd w pracy będzie mowa o komisji i projekcie milutinowskim. Udało się dotrzeć do drugiej części *Первоначальных проектов по административному преобразованию в Царствѣ Польском (1865-1866 г.)*, które noszą tytuł *Подробныя предложения о предметах вѣдомства и предѣлах власти губернских учреждений*. Szczególnie interesujące są dwa załączniki do tej części, które zawierają propozycję podziału kompetencji między referaty oraz instrukcję kancelaryjną[54].

Z innych źródeł drukowanych za podstawę do wstępnej kwerendy archiwalnej mogą służyć *Памятные книжки люблинской губерни*. Były to książeczki wydawane corocznie w latach 1871-1914[55]. Ich głównym celem było informowanie o obsadzie stanowisk w administracji guberni, co pozwalało m.in. odpowiednio adresować korespondencję. Kolejne tomy zawierają różny zestaw informacji, który bliżej omówimy w odpowiednim rozdziale książki.

Waga źródeł drukowanych wykorzystanych w pracy jest olbrzymia. Jednak pierwszoplanowe znaczenie miały dla nas źródła rękopiśmienne. Kwerenda objęła głownie dwa zespoły archiwalne (kancelarii gubernatora lubelskiego i rządu gubernialnego lubelskiego) liczące łącznie około 500 mb. akt. Dobry stan zachowania zespołów pozwolił na zdobycie odpowiednio szerokiej podstawy źródłowej, ale też zmusił do przyjęcia pewnych kryteriów kwerendy, w czym niezwykle pomocne okazały się przewodniki J. Tomczyka[56] i J. Godlewskiej[57]. W poszukiwaniu źródeł dotyczących interesujących nas zagadnień przejrzano akta spraw organizacyjnych i personalnych. Udało się odnaleźć bogaty zbiór materiałów, zawierający rozporządzenia administracyjne wydawane na różnych szczeblach administracji od ministra spraw wewnętrznych po (najliczniejsze) autorstwa gubernatora i wicegubernatora. Ponadto przydatne okazały się protokoły rewizji i zalecenia pokontrolne. Całościową kwerendą objęto teczki osobowe pracowników zaplecza urzędowego gubernatora i rządu[58]. Posiłkowano się kwerendą w zespole RGL (1837-1866) oraz innych

[53] DPKP, t. 53, s. 69 i n.

[54] APL, RGL, sygn. K 1867:3.

[55] Por. I. Wydra, *„Pamjatnaja Kniżka Ljublinskoj Gubernii" – charakterystyka pisma*, [w] *Lublin a książka. Materiały z konferencji naukowej. Lublin-Pszczela Wola 6-7 XI 2002 r.*, Lublin 2004, s. 457-468. Ze zdziwieniem należy skonstatować fakt, że autorka nie zna wydania *Памятной книжки люблинской губернии* z 1914 r.!

[56] *Przewodnik po zespole akt Kancelarii Gubernatora Lubelskiego z lat 1866-1917*, oprac. J. Tomczyk, Warszawa 1966.

[57] *Rząd Gubernialny Lubelski (1867-1918). Przewodnik po zespole*, oprac. J. Godlewska, Warszawa-Łódź 1978.

[58] O ich zawartości i wartości źródłowej patrz: J. Szczepański, *Akta osobowe urzędników guberni radomskiej jako źródło do dziejów inteligencji w XIX w.*, „Archeion", t. 74 (1982); A. Górak, *Wartość źródłowa akt*

instytucji. Dzięki temu udało się zebrać dane o wszystkich pracownikach etatowych i reprezentatywnej liczbie najemnych. Łącznie stanowi to grupę 710 osób[59].

Inne zespoły archiwalne służyły za pole kwerend uzupełniających. Oczywiście podstawę źródłową można by jeszcze rozszerzyć, przeprowadzając kwerendę w zespołach organów innych guberni i aparatu wykonawczego namiestnika, a potem generał-gubernatora warszawskiego. Już jednak obecnie zebrane materiały pozwalają na realizację przyjętego kwestionariusza badawczego.

Zagadnienia z dziedziny historii administracji i organizacji, jako pokrewne, zostaną przedstawione w części pierwszej, tak aby stworzyć podstawy do dalszych rozważań. Po nakreśleniu genezy administracji, którą przeszczepiono do Królestwa Polskiego, znajdzie się tam miejsce na prześledzenie procesu unifikacji. Kolejne dwa rozdziały będą miały charakter bardziej statyczny i zostaną poświęcone analizie ustroju administracyjnego Królestwa oraz struktury organizacyjnej zaplecza urzędowego badanych organów. Analiza personelu tego ciała administracyjnego znajdzie miejsce w następnym rozdziale. Wieloaspektowy charakter badanego środowiska oraz ważne procesy w nim zachodzące spowodowały, że ta część składa się z sześciu rozdziałów.

Większość materiału, który posłużył do powstania tej pracy, została zebrana przy pisaniu dysertacji doktorskiej pod kierunkiem prof. dr hab. Józefa Szymańskiego a następnie prof. dr hab. Krzysztofa Skupieńskiego. Serdecznie dziękuję obu Mistrzom za życzliwą pomoc i cierpliwość.

osobowych urzędników administracji rosyjskiej w guberni siedleckiej (1867-1912), [w] *Źródła do dziejów regionu, I siedlecka sesja archiwalna*, red U. Głowacka-Maksymiuk i G. Welik, Siedlce 2002, s. 139-145.

[59] A. Górak, *Personel Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867-1918) - baza danych*, PH, t. 94 (2003), s. 427-461.

CZĘŚĆ PIERWSZA

Administracja



Rozdział 1

Geneza administracji Imperium Rosyjskiego

Cesarstwo Rosyjskie w wieku XIX było państwem rządzonym na sposób absolutny[1]. Negatywne cechy takiego ustroju potęgowały z jednej strony społeczne i gospodarcze pozostałości feudalizmu, a z drugiej pokonanie barier technicznych ograniczających możliwości kontroli społeczeństwa. Tak więc w XIX w. rozbudowano i scentralizowano biurokratyczny aparat wykonawczy, udoskonalono środki łączności, uproszczono system kancelaryjny. Podstawowymi punktami odniesienia dla oceny aparatu administracyjnego jest wprowadzenie systemu resortowego oraz niekonsekwentne próby wprowadzenia trójpodziału władz. Zasadniczo w omawianym okresie nie doszło do wykształcenia się suwerennej władzy ustawodawczej, podobnie sądy pozostawały pod większym lub mniejszym wpływem władzy wykonawczej, której zręby nowego ustroju ukształtowały się na początku XIX w. Natomiast administracja lokalna przeszła bardziej skomplikowaną i rozciągniętą w czasie ewolucję. W konstrukcji jej organów charakterystyczne jest przejście od form kolegialnych do monokratycznych. Dużą rolę odegrała recepcja wzorów pruskich wprowadzanych z większym lub mniejszym opóźnieniem i dostosowywanych do warunków rosyjskich[2].

Władza monarchy (император, цар) teoretycznie była nieograniczona. Nie bez wpływu na taki stan pozostawały tradycje mongolskie oraz ideologiczne nawiązywanie do Bizancjum. Już Piotr I odsunął od władzy magnatów (bojarska duma)[3]. Nawet cerkiew prawosławna ściśle podlegała władcy, przekształcając się z czasem nie tylko w narzędzie ideologiczne, ale i w jeden z resortów administracji. Od połowy XVIII w. tron carski był w Rosji dziedziczny w linii Holstein–Gottorp (oficjalnie Romanow – dla legitymizacji władzy). Ostatecznie zasadę następstwa tronu w linii męskiej ustalił Paweł I[4]. Monarcha był jedynym źródłem prawa, co więcej car stale „łamał" istniejące regulacje prawne, nie można więc mówić nawet o takim ograniczeniu, jakim było w ówczesnej Europie przyjęcie zasady gesetzstaat i

[1] O charakterze rosyjskiego samowładztwa patrz – L. Jaśkiewicz, *Nowożytne samowładztwo rosyjskie i jego interpretacje. Przyczynek do dziejów absolutyzmu w Rosji*, PH, t. 70 (1979), s. 679-693.

[2] Por. J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 2001, s. 182-183; С. В. Макаров, *Преобразование Совета министров Российской империи в 1905 г.: Государственно – правовые проблемы*, „Правоведение" № 1 (1996), http://pravoved.jurfak.spb.ru/default.asp?cnt=140.

[3] С. А. Чибиряев, *Государство и право в период становления и развития абсолютной монархии (вторая половина XVII в. – XVIII век)*, [w] *История государства и права*, red. С. А. Чибиряев, Moskwa 1998, www.bestboy.narod.ru/6.html.

[4] Н. П. Ерошкин, *Крепостническое самодержавие и его политическое институты. (Первая половина XIX века)*, Moskwa 1981, s. 129.

hierarchii aktów prawnych. Car często naruszał obowiązujący porządek ustawodawczy przesyłając do wykonania ustawy nie opracowane w Radzie Państwa. Oprócz tego zawsze mógł w indywidualnych sprawach wydać prawomocną decyzję sprzeczną z obowiązującym prawem[5]. Kolejne reformy były jedynie pozorne i ograniczały się do reorganizacji administracji nie naruszając ustroju imperium. Słuszną więc wydaje się opinia znanego historyka J. Baszkiewicza, który napisał, że „Rosja zakrzepła w brutalnym i tępym despotyzmie"[6].

Ograniczenia władzy carskiej wynikały nie tyle z rozwiązań ustrojowych, ile wiązały się raczej z kwestiami technicznymi, głównie z niedoskonałością systemu kontroli nad aparatem biurokratycznym. Antidotum na to miała być skrajna centralizacja, która spowodowała znaczny wzrost produkcji kancelaryjnej, a przez to częściowy paraliż systemu. Stąd procedurom kancelaryjnym poświęcano wiele uwagi[7]. Car nie mógł w rzeczywistości samodzielnie rządzić i mimo, że do 1906 r. nie było stanowiska pierwszego ministra, a imperator samodzielnie pracował z każdym z ministrów, to zarówno ci, jak i inni wyżsi dygnitarze, mieli wpływ na sposób realizacji prawa. Stąd częste nadużycia i oskarżenia o samowolę urzędników. Sytuację tą trafnie scharakteryzował M. Weber: „Rosyjski car ancien regime'u rzadko mógł postawić na swoim nawet w najdrobniejszych sprawach, które nie podobały się jego biurokracji i były sprzeczne z jej interesem umacniania własnej

[5] K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4 pt. „Od uwłaszczenia do odrodzenia", Warszawa 1982, s. 36-37, 42-44; Л. Е. Лаптева, *Региональное и местное управление в России*, Moskwa 1998, s. 32.

[6] J. Baszkiewicz, dz. cyt., s. 318.

[7] Ключевский tak scharakteryzował ten problem – „Если мы представим усиленную деятельность, какая внесена была императором в учреждения, то нам понятен будет главный недостаток управления. Все дела велись канцелярским порядком, через бумагу; размноженные центральные учреждения ежегодно выбрасывали в канцелярии, палаты десятки, сотни тысяч бумаг, по которым эти палаты и канцелярии должны были чинить исполнение. Этот непрерывный бумажный поток, лившийся из центра в губернии, наводнял местные учреждения, отнимал у них всякую возможность обсуждать дела; все торопились очищать их: не исполнить дело, а "очистить" бумагу - вот что стало задачей местной администрации; все цели общественного порядка, который охранялся администрацией, все свелись к опрятному содержанию писаного листа бумаги; общество и его интересы отодвинулись перед чиновником далеко на задний план. Все управление представляло громадный и не совсем правильный механизм, который без устали работал, но который был гораздо шире, тяжелее наверху, чем внизу, так что нижние части и колеса подвергались опасности треснуть от слишком усиленной деятельности в верхних. Чем больше развивался такой механизм, тем менее оставалось у руководителей его возможности следить за действием его частей. Никакой механизм не мог усмотреть за работой всех колес, за их ломкой и своевременной починкой. Таким образом, руководство делами уходило с центра вниз; каждый министр мог только, посмотрев на всю эту громадную машину государственного порядка, махнуть рукой и предоставить все воле случая; настоящими двигателями этого порядка стали низшие чиновники, которые очищали бумаги. Этот недостаток и выражен был самим наблюдательным императором, который сказал раз, что Россией правит не император, а столоначальники. Такой вид представляло здание бюрократизма, как оно было поставлено в это царствование, т. е. как оно было тогда завершено" - В. О. Ключевский, *Русская история: Полный курс лекций*, t. 3, Mińsk 2003, лекция LXXXV, s. 542-543; patrz też: Н. П. Ерошкин, dz. cyt., s. 80-83; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир России. XVIII – начало XX в.*, Sankt Petersburg 1999, s. 47-55.

władzy. Podporządkowane mu bezpośrednio, jako samowładcy, ministerstwa tworzyły, jak trafnie zauważył już Leroy–Beaulieu, konglomerat satrapii, które walczyły ze sobą posługując się wszelkimi możliwymi osobistymi intrygami, a w szczególności ustawicznie bombardowały się wzajemnie opasłymi «memoriałami», wobec których monarcha, jako dyletant, był całkowicie bezradny"[8]. Również Л. Е. Шепелёв sugeruje, że realna władza była realizowana w drodze walki biurokratycznej organów zwierzchnich i centralnych, nad którymi car nie tyle panował, co był przez nie wykorzystywany[9].

W drugiej połowie XIX w. car musiał się też liczyć z głosem opinii publicznej, jakkolwiek wyrażanej w postaci bardzo konserwatywnej, wycyzelowanej przez ostrą cenzurę[10]. Wpływ tego czynnika nasilił się wraz z powołaniem *ziemstw*, a ostatecznie po powstaniu parlamentu. Co prawda ten ostatni był jedynie ciałem doradczym, jednak posiadał swobodę dyskusji, a wokół niego zorganizowały się partie polityczne[11].

Kolejne reformy nie doprowadziły do wykształcenia się spójnego systemu władz. Poszczególne instytucje powstawały w różnych okresach, a ich reformy były upośledzane przez samego władcę obawiającego się uszczuplenia swojej władzy. Z tych samych względów specjalne miejsce w systemie instytucji państwowych zajmowała Kancelaria Własna JCM (*Собственна Его Императорского Величества канцелария*) powstała w 1812 r. Był to organ bezpośrednio podlegający władcy, o często zmieniających się kompetencjach, zależnych od zainteresowań monarchy. Można powiedzieć, że przemiany kompetencji kancelarii stanowiły swego rodzaju papierek lakmusowy nowych prądów w państwie[12].

Najstarszą instytucją zwierzchnią w Rosji był utworzony w 1711 r. Senat Rządzący (Управляющий Сенат). Po zreformowaniu w 1802 r. stał się organem centralnym o charakterze administracyjno-sądowym. W ciągu XIX w. Senat przekształcił się w organ nadzoru nad przestrzeganiem prawa i w wyższą instancję sądową. W drugiej połowie wieku funkcje Senatu w praktyce ograniczały się do roli

[8] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 720.

[9] Л. Е. Шепелёв, *Проблемы источниковедческого и историковспомагательного изучения делопроизводственных документов XIX – начала XX в.*, „Вспомагательные исторические дисциплины", t. 15 (1983), s. 50, 53.

[10] J. Kucharzewski, *Od białego caratu do czerwonego*, t. 5 „Terroryści", Warszawa 2000, s. 109-119.

[11] Zmianę przyniosły reformy przeprowadzone w latach 1905-1906. Car oktrojował ustawy zasadnicze, w wyniku których powstała Duma (izba niższa częściowo pochodząca z wyborów). Zniesiono możliwość wydawania ustaw bez zasięgnięcia uprzedniej opinii Rady Państwa (pochodzącej z nominacji, przekształconej w izbę wyższą). Nadal jednak inicjatywa ustawodawcza należała do cara, który ponadto zachował prawo wydawania dekretów w wielu istotnych sprawach państwa - K. Grzybowski, dz. cyt., s. 38.

[12] O zmianach w strukturze kancelarii patrz: И. А. Исаев, *История государства и права России*, Moskwa 2002, s. 358-359; M. Heller, *Historia imperium rosyjskiego*, Warszawa 2002, s. 543-546; Л. Е. Шепелёв, dz. cyt., s. 79-80, 84. Warto zaznaczyć, że istniały też kancelarie „krajowe" jak Własna JCM Kancelaria do spraw Królestwa Polskiego (1866-1876), czy podobna ds. Finlandii - K. Grzybowski, dz. cyt., s. 35; O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, *Historia polityczna Finlandii 1809-1999*, Kraków 2001, s. 36.

sądu kasacyjnego, kontroli legalności działań administracji (za pomocą rewizji senatorskich, po 1880 r. sporadycznych) oraz roli kompetencyjnego sądu administracyjnego. Upadek znaczenia Senatu wyjaśniano brakiem wyraźnego rozgraniczenia jego funkcji od funkcji Komitetu Ministrów i Rady Państwa. W ramach Senatu funkcjonowała Heroldia, która zbierała i przygotowywała dokumenty wymagane przy awansach w rangach. Tutaj prowadzono też księgi rodowe szlachty[13].

Państwową instytucją centralną zarządzającą cerkwią prawosławną w latach 1721-1918 był Synod Święty (Святейший Синод). Do jego kompetencji należały funkcje doradcze w sprawach dotyczących cerkwi; był też wyższym administracyjnym organem zarządu instytucjami cerkiewnymi, kierował ich składem osobowym, gospodarką cerkiewną itd. Prowadził propagandę prawosławną na obrzeżach państwa, powiązaną zwykle z rusyfikacją. Synod występował też jako wyższy sąd duchowny, nie tylko dla duchownych, ale (w niektórych przypadkach) i dla świeckich[14].

Zgodnie z zasadą rozdziału władz uprawnienia prawodawcze planowano przekazać nowemu, wybieralnemu organowi – Radzie Państwa, wykonawcze – ministerstwom, sądowe – Senatowi Rządzącemu. Rada Państwa powstała 30 marca 1801 r., a 1 stycznia 1810 r. została zreorganizowana[15]. Jednak pełniła rolę jedynie ciała opiniodawczego – kolegium wyższych dygnitarzy, w sprawach projektów ustaw. Już Aleksander I przestał przestrzegać zasady zatwierdzania postanowienia zalecanego opinią większości. Potem systematycznie pomijano Radę w procesie legislacyjnym, a nowe prawa powstawały bezpośrednio po zatwierdzeniu projektu ministrów[16]. W skład Rady wchodzili ministrowie (i inni szefowie resortów, tzw.

[13] Kompetencje Senatu określił ukaz z 5 VI 1801 r. (zatwierdzony 8 IX 1802 r.) jednak już 21 III 1803 r. car pozbawił go prawa osądzania jego ukazów, podobnie na początku Senat rozpatrywał sprawozdania ministrów, ale wkrótce pozbawiono go i tego uprawnienia. Senat dzielił się na departamenty, składające się z prezydium i kancelarii, na czele z ober-sekretarzem. Organizacja działalności departamentu i nadzór nad przestrzeganiem ustanowionej prawem procedury jego pracy spoczywały na ober-prokuratorze. Dla rozpatrzenia spornych i szczególnie ważnych spraw zwoływano ogólne zebrania senatorów. Istniało 12 departamentów: 1 – administracyjny, zarządzał publikacją praw, a także nadzorem nad ich wykonaniem (rewizje senatorskie). Departamenty od 2 do 10 były wyższymi sądowymi instancjami apelacyjnymi; 2-5 znajdowały się w Petersburgu (z nich 2-4 były apelacyjnymi w sprawach cywilnych, 5 – w karnych); 6-8 znajdowały się w Moskwie (6 – karny i 7 – 8 cywilne); 9-10 w Warszawie (10 – karny). Oprócz tych (numerowanyc) departamentów były jeszcze dwa – „mierniczy" i Heroldii. Patrz: K. Grzybowski, dz. cyt., s. 68; И. А. Исаев, dz. cyt., s. 246-248, 361, 443-444; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 55-58; Н. П. Ерошкин, dz. cyt., s. 105, 108.; П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в.*, Moskwa 1978 r., s. 136-138; С. А. Чибиряев, *Государство и право в период становления...*; С. М. Троицкий, *Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии*, Moskwa 1974, s. 29 i 32; szerzej o stanowisku prokuratora generalnego patrz: А. Д. Градовский, *Высшая администрация в Росии XVIII ст. и генерал-прокуроры*, [w] А. Д. Градовский, *Собрание сочинений*, t. 1, Sankt Petersburg 1899.

[14] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 264; Н. П. Ерошкин, dz. cyt., s. 123 – 134; С. М. Троицкий, dz. cyt., s. 28-29.

[15] PSZRI I, t. 31, № 24064, *Образование Государственного Совета.*

[16] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 356-357; M. Heller, dz. cyt., s. 505; Н. П. Ерошкин: dz. cyt., s. 91; С. Секиринский, *Государственный совет в системе власти императорской России*, „Проблемы теории и практики управления", № 1 (2001), www.ptpu.ru/issues/1_01/21_1_01.htm; П. А. Зайончковский, dz. cyt., s. 129-130.

głównozarządzający) oraz członkowie dynastii i członkowie z nominacji. Członkami Rady cesarze mianowali najbardziej doświadczonych działaczy państwowych, tak cywilnych jak i wojskowych, niezależnie od wieku, wykształcenia, rangi, stanu[17]. Radę zreformowano ukazem z 20 lutego (5 marca) 1906 r., przekształcając ją w wyższą izbę prawodawczą. Odtąd tylko połowa jej członków była mianowana, przy czym ogólna ich liczba nie mogła przewyższać liczby członków z wyboru[18].

Kryzysowa sytuacja państwa spowodowana wydarzeniami rewolucyjnymi z jednej, a wojną z Japonią z drugiej strony, doprowadziła do wydania 6 sierpnia 1905 r. trzech aktów określających tryb powołania i kompetencje Dumy ukonstytuowanej jako niższa, wybieralna izba przedstawicielska o uprawnieniach prawnodoradczych. Jej zadaniem miało być wstępne opracowanie ustaw przed przekazaniem ich do Rady Państwa[19].

Na początku XIX w. zreformowano władzę wykonawczą ostatecznie zastę-

[17] Patrz rozdział 6.

[18] Rada składała się z następujących departamentów: praw (zlikwidowany w 1826 r.), spraw wojskowych, spraw cywilnych i duchownych, ekonomii państwowej, a także powołany później departament Królestwa Polskiego. Zadaniem Rady było opiniowanie projektów praw przed ich zatwierdzeniem (lub odrzuceniem) przez cesarza. Ponieważ Rada nie posiadała prawa inicjatywy ustawodawczej, krąg rozpatrywanych przez nią spraw ograniczał się w dużej mierze do projektów opracowywanych przez ministrów i specjalnych nakazów cara. Te tzw. *представления* rozdzielano między departamenty odpowiednio od ich problematyki. Czasem przeznaczano je do opiniowania przez dwa lub trzy departamenty razem. W tym trybie formułowano opinie, uzasadnione stanowiskami innych resortów. Na wniesienie sprawy do rady minister powinien mieć zgodę cara. Praktyka była taka, że początkowo przedstawienie ministra powinno było być przekazywane do innych resortów celem otrzymania wniosków. Procedura zbierania opinii innych resortów trwała czasem kilka lat. Czasem projekt od razu wysyłano do Rady, ale sekretarz państwowy i tak musiał potem zebrać opinie innych resortów. Zebrana dokumentacja wraz z nowo opracowanym projektem początkowo oceniana była w prezydium jednego lub kilku połączonych departamentów, a potem na posiedzeniu ogólnym. Ważniejsze sprawy rozpatrywano na kilku posiedzeniach. Rola przewodniczącego ograniczała się do ustalania kolejności i terminów rozpatrywania spraw oraz prowadzenia obrad. Charakterystyczne, że kluczową rolę w, pozbawionej rzeczywistego znaczenia, radzie przypisywano kancelarii i jej kierownikowi – sekretarzowi państwa (*Государственный Секретар*), który prowadził korespondencję, ustalał kolejność rozpatrywania spraw a także kontrolował redakcję dzienników posiedzeń i formę przedstawianych carowi opinii - K. Grzybowski, dz. cyt., s. 51-52; Н. П. Ерошкин, dz. cyt., s. 92-93; С. Секиринский, *Государственный совет...* ; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 67-71.

[19] Rozwój wypadków skłonił cara do dalszych ustępstw ogłoszonych manifestem z 17 X 1905 r. „O udoskonaleniu porządku państwowego". Razem z obietnicami obywatelskich praw i swobód, i wprowadzenia kontroli nad działalnością władzy, art. 3 manifestu deklarował, że żadne prawo nie zostanie wprowadzone w życie bez uprzedniej akceptacji Dumy. Ostatecznie Duma Państwowa (oraz zreorganizowana Rada Państwa) została powołana ustawą z 20 II (3 III) 1906 r. jako niższa izba przedstawicielska. Jej pierwsze dwa wydania były rozwiązywane przed czasem i dopiero dwie następne obradowały przez pełną kadencję. W porównaniu ze starą Radą Państwa nowo powołanym izbom przysługiwało dodatkowo prawo interpelacji i inicjatywy ustawodawczej w kwestiach nie dotyczących ustaw zasadniczych. Słabością Dumy był fakt, że była zwoływana raz na rok i mogła być rozwiązana przez cara w dowolnym momencie – PSZRI III, t. 25, № 26803; J. Budziński, *Polityka zagraniczna Rosji 1907-1914. Aparat decyzyjny, koncepcje, rezultaty*, Toruń 2000, s. 13-15; Grzybowski, dz. cyt., s. 53-56.

pując kolegia (zlikwidowane, bądź wchłonięte) monokratycznymi ministerstwami. Zgodnie z klasycznym rozwiązaniem administrację powierzono MSW. Ministerstwa powołano w 1802 r., ale dopiero w 1811 r. w *Общем учреждении министерств* zawarto konkretne zasady ich funkcjonowania[20]. Instytucją centralną, kluczową dla sprawowania władzy wykonawczej, był Komitet Ministrów (1802-1917). Przewidziany w ustawie o utworzeniu ministerstw w 1802 r., dopiero w 1812 r. doczekał się określenia swoich kompetencji mających polegać na opiniowaniu spraw, przekraczających zakres kompetencji pojedynczych ministrów. Jednak kolejni carowie sprzeciwiali się przekształceniu Komitetu w rząd i w ogóle zwiększeniu jego znaczenia. Obawiali się przekształcenia stanowiska przewodniczącego Komitetu w pierwszego ministra i w konsekwencji zmniejszenia prerogatyw samowładztwa. Rola Komitetu polegała na proponowaniu carowi zmian w prawie, opiniowaniu projektów ustaw i rocznych sprawozdań gubernatorów oraz wydawaniu postanowień obowiązujących ministerstwa. Car lekceważył kompetencje Komitetu, podobnie jak i innych organów centralnych, czego wyrazem było powoływanie specjalnych ciał kolegialnych, którym powierzano rozpatrzenie istotnych spraw państwa. Wszyscy członkowie Komitetu Ministrów wchodzili z urzędu do Rady Państwa. Komitet został zlikwidowany 26 kwietnia 1906 r.[21]

W kręgach elit biurokratycznych powracała od czasu do czasu idea instytucji jednoczącej działalność poszczególnych resortów. Próbę jej realizacji podjęto na początku panowania Aleksandra II. W jej wyniku 29 listopada 1857 r. car określił kompetencje Rady Ministrów – kolegium działającego pod jego przewodnictwem i rozpatrującego wnioski kierowników resortów w sprawach szczególnej wagi. Jego aktywna działalność po kilku latach osłabła. Potem car zwoływał radę coraz rzadziej, a od końca 1882 r. w ogóle tego zaprzestał powracając do osobistej współpracy z poszczególnymi ministrami, wyrażającej się głównie w formie przedstawiania przez nich tzw. докладов. W ten sposób car znowu stał się jedynym organem koncentrującym działania władz[22].

Kolejną próbę podjęto podczas rewolucji lutowej. Powołana 19 października 1905 r. Rada Ministrów była wzorowana na rozwiązaniach pruskich z 1850 r. i była organem wykonawczym cara, niezależnym od większości parlamentarnej[23]. Ukaz wymagał jednogłośnej konkluzji w sprawach rozpatrywanych w Radzie, w przeciwnym przypadku dalszy bieg sprawy zależał od woli cara. Inicjatywa wniesienia sprawy do Rady przysługiwała przewodniczącemu lub członkowi Rady,

[20] PSZRI I, t. 31, № 24686; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 111; И. А. Исаев, dz. cyt., s. 366-367.

[21] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 447; Н. П. Ерошкин: dz. cyt., s. 89, 97-99; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 59-61; П. А. Зайончковский, dz. cyt., s. 134-135.

[22] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 447; Н. П. Ерошкин, dz. cyt., 102-104; С. В. Макаров, dz. cyt.; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 60.

[23] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 50; С. В. Макаров, dz. cyt.

którego resortu sprawa dotyczyła[24].

Paradoksalnie, konsekwencją nieograniczonej władzy cara często była samowola ministrów i innych kierowników samodzielnych centralnych instytucji wykonawczych, praktycznie pozostających poza kontrolą. W Rosji ministrowie pełnili, oprócz wykonawczych, również funkcje prawodawcze i sądownicze. Mogli wydawać rozporządzenia oraz wnosić projekty ustaw zarówno do Rady Państwa jak i bezpośrednio do cesarza. W Rosji, zgodnie z klasycznymi rozwiązaniami administracji europejskiej, w gestii ministra spraw wewnętrznych leżało kierowanie administracją ogólną (gubernatorami), a poprzez nią wszystkimi terenowymi organami władzy poszczególnych resortów. Dodatkowo ukazem z 6 (18) sierpnia 1880 r. podporządkowano MSW także policję tajną i Korpus Żandarmów. Tutaj także skoncentrowano zarząd „obcymi wyznaniami", w tym Kościołem Katolickim[25].

Oddzielne omówienie administracji terenowej Rosji i Królestwa uzasadnia fakt, że przez cały interesujący nas okres administracja Królestwa funkcjonowała, mimo postępów unifikacji, na mocy odrębnej ustawy[26]. Podobnie odrębne zasady zarządu obowiązywały dla Finlandii, Kraju Nadbałtyckiego, Syberii i Dalekiego Wschodu, Kaukazu, Turkiestanu i Kraju Zakaspijskiego, Okręgów Stepowych oraz okręgów wojsk kozackich[27]. Jednocześnie oczywistym jest fakt, że administracja Królestwa po 1867 r. jest w dosłownym tego słowa rozumieniu administracją rosyjską i zarówno jej geneza, jak i dalszy rozwój związany jest z dziejami administracji w Rosji. Ujęcie genetyczne pozwala na uchwycenie i zrozumienie wprowadzanych zmian. Te z nich, które znalazły zastosowanie w omawianym urzędzie, będą traktowane szczególnie, nie należy jednak pomijać genezy rozwiązań nie wziętych pod uwagę przy kształtowaniu obrazu administracji Królestwa po 1867 r. Sam fakt ich odrzucenia może prowadzić do interesujących nas wniosków, które potrafią wytłumaczyć kryteria stosowane przy reformie administracji Królestwa. Starsza literatura wskazywała jedynie na represyjną i ewentualnie racjonalną motywację władz;

[24] Radzie podlegały: 1) „środki zarządu", mające ogólne znaczenie; środki i rozporządzenia ministrów i głównych zarządzających, dotyczące wszystkich „znaczących, zachodzących w życiu państwa wydarzeń" (art. 13); 2) „najpoddańsze referaty" głównych kierowników resortów, mające ogólne znaczenie lub dotyczące innych resortów (art. 17); 3) prawodawcze przedłożenia kierowników resortów, specjalnych rad, komitetów i komisji (art. 12); 4) przedłożenia głównych kierowników resortów o obsadzie stanowisk wyższego i lokalnego zarządu (art. 15); 5) sprawy, odnoszące się do resortów obrony państwa, polityki zagranicznej, dworu i dóbr carskich, z decyzji kierownika odpowiedniego resortu lub w przypadku, jeśli sprawa dotyczy kilku resortów) (art. 14). Rada decydowała o obsadzie stanowisk w administracji. Znaczna liczba artykułów ukazu odnosiła się do praw przewodniczącego rady, który oprócz przewodniczenia (art. 3) mógł m.in. uczestniczyć w rozpatrywaniu spraw każdego z resortów w Dumie i Radzie Państwa (art. 6), zwracać się do cara z *докладом* (art. 7) oraz kontrolować *доклады* szefów resortów i uczestniczyć w przedstawianiu tychże carowi (art. 17) – PSZRI III, t. 25, № 26820; И. А. Исаев, dz. cyt., s. 497-500; J. Budziński, dz. cyt., s. 21-23; С. В. Макаров, dz. cyt.

[25] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 69-70.

[26] SZRI, wyd. 1892, t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 39-40.

[27] Tamże, dz. cyt., s. 55-68.

ostatnio jednak pojawiła się teza, zgodnie z którą Królestwo było polem doświadczalnym służącym testowaniu rozwiązań wprowadzanych później w Cesarstwie[28].

Historia administracji lokalnej w Rosji to historia starań władz o możliwie największe podporządkowanie prowincji centrum, aż do jej rusyfikacji, przy czym dbałość o rozwój danego terytorium stała zawsze na drugim miejscu. Retrospekcja może sięgać tylko do wieku XVIII, kiedy to w wyniku radykalnych zmian, w oderwaniu od tradycji państwa moskiewskiego, zbudowano administrację zbiurokratyzowaną, aż po szczebel lokalny. Przy czym trzeba zauważyć, że powstanie i kształtowanie się rosyjskiego systemu gubernialnego w XVIII w. przebiegało pod znakiem recepcji rozwiązań zachodnich[29], zresztą notorycznie wypaczanych w obawie przed utratą wpływu na którykolwiek z elementów zarządu państwowego.

Jedną z najistotniejszych zmian było odejście na przełomie XVIII i XIX w. od kolegialnej formy zarządu i wprowadzenie monokratycznej (zwanej ministerialną), powodującej m.in. nasilenie biurokratyzacji zarówno w negatywnym jak i pozytywnym sensie. Powołane reformami z lat 1802-1803 ministerstwa i główne zarządy wydzieliły się w osobne resorty z wyraźniej (w porównaniu z kolegiami) określonymi kompetencjami oraz racjonalniejszym porządkiem wzajemnych odniesień do wyższych i terenowych instytucji.

Na przeważającej części nierosyjskich terytoriów władze powołały zarząd „specjalny"— namiestnictwa lub generał-gubernatorstwa. Ich charakterystycznymi cechami była duża samodzielność, połączenie zarządu wojskowego i cywilnego, a gdzieniegdzie włączenie feudalnej i rodowo-plemiennej elity do poszczególnych sfer administracji i sądownictwa. System resortowy (liniowy) spowodował podporządkowanie odpowiednim ministerstwom-resortom wszystkich lokalnych organów (za wyjątkiem namiestników i generał-gubernatorów). Powstanie ministerstw nie zmieniło zasad zarządu państwowego w terenie – w guberniach i powiatach. Zgodnie z prawodawstwem Katarzyny II, główną tutaj postacią, „gospodarzem guberni" pozostał gubernator. Nie należy zapominać, że Katarzyna wprowadziła generał-gubernatorów na całym obszarze państwa[30]. Uznawano, że gubernatorowie byli przedstawicielami władzy centralnej w terenie, podległymi bezpośrednio senatowi. Faktycznie byli oni przede wszystkim protegowanymi MSW, co powodowało sprzeciwy innych resortów, które miały swoje organy w guberniach, pozostające pod nadzorem gubernatorów[31]. Pierwsza połowa XIX w. charakteryzowała się przejściem od zapoczątkowanej przez Katarzynę II decentralizacji do trendu przeciwnego. Gubernatorowie w latach pięćdziesiątych skarżyli się, że centralizacja, owocująca obfitą i pracochłonną korespondencją wertykalną, jest doprowadzona do absurdu i przeszkadza im w efektywnym wpływaniu na sytuację w guberni[32].

[28] J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie Kongresowym po powstaniu styczniowym (do 1880 r.)*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę. Sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku. Studia i materiały*, pod red. A. Szwarca i P. Wieczorkiewicza, Warszawa 2002, s. 81.

[29] А. Б. Каменский, *Взгляд на историю местного управления*, www.stud.spa.msu.ru/library/3/hrpa/articles/kamenskiy.html.

[30] В. М. Грибовский, *Государственное устройство и управление Российской Империи. (Из лекций по русскому государственному и административному праву)*, Odessa 1912, s. 132, 135.

[31] Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 84.

Panowanie Mikołaja I zaowocowało kolejnymi aktami prawodawczymi, regulującymi funkcjonowanie administracji lokalnej. Dominowały dwie tendencje: dostosowanie do zmian zaszłych na szczeblu centralnym oraz wzmacnianie dominującej roli gubernatora kosztem rządu gubernialnego i organów innych resortów. W 1837 r. zatwierdzono *Общий наказ Гражданским Губернаторам*[33] i *Положение о порядке производства дел в губернских правлениях*[34]. W 1838 r. nieco ograniczono funkcje izb skarbowych w związku z powołaniem w terenie izb dóbr państwowych[35]. W następnym dziesięcioleciu wydano fundamentalny akt dla organizacji rządów gubernialnych, obowiązujący z pewnymi zmianami do końca imperium Romanowów, a mianowicie *Учреждение Губернскихъ Правленій*[36]. Mikołaj I zakończył reformowanie administracji uregulowaniem pozycji generał-gubernatora wydając instrukcję w 1853 r.[37]

Środki podjęte przez władze celem zaprowadzenia porządku w lokalnym zarządzie, spowodowały wzrost centralizacji zarządu i rozrost korespondencji biurokratycznej. Zgodnie z powszechną opinią współczesnych, administracja gubernialna była skorumpowana i zdezorganizowana. Jako przyczyny wskazywano w głównej mierze niedoskonałość prawa, niską kulturę lokalnej administracji i jej faktyczną bezkarność[38]. W 1856 r. J. Hagemeister (dyr. kancelarii ministerstwa finansów) zapisał następującą opinię:

> o wszystkich sprawach decydowano w centrum, co wywoływało ogromną korespondencję; zdejmowało odpowiedzialność z organów terenowych; odbierało samodzielność i zmuszało do działań tajnych – które demoralizowały urzędników zmuszając władze do poddawania ich stałej kontroli, a to z kolei zmuszało do zwiększenia liczby stanowisk. Kontrola powodowała chęć odsuwania od siebie odpowiedzialności, za pośrednictwem całej urzędowej korespondencji[39].

Podział terytorialny Rosji w XVIII i XIX w. to z jednej strony efekt procesu

[32] Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 53; byli też tacy, którzy widzieli pozytywne cechy w komplikacji systemu kancelaryjnego uznając, że „przewlekłość prowadzenia spraw ... stępiała i rozbrajała ciemięzców" - Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 88

[33] PSZRI II, t. 12, cz. 1, № 10303.

[34] PSZRI II, № 10304.

[35] PSZRI II, t. 13, cz. 1, № 11189, *Учреждение об управлении государственными имуществами в губерниях*ъ z 30 IV 1838 r.

[36] PSZRI II, t. 20, cz. 1, № 18580.

[37] PSZRI II, t. 28, cz. 1, № 27293, *Общая инструкция генерал-губернаторамъ* z 29 V 1853 r.

[38] Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 86.

[39] Cyt. za Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 87.

wypracowywania racjonalnego podziału państwa, odpowiadającego nowym potrzebom i ustrojowi, a z drugiej odzwierciedlenie ekspansji terytorialnej, która wymuszała powstawanie jednostek o charakterze prowincji zachowujących wiele odmienności, a następnie likwidacji tych odmienności w drodze unifikacji i asymilacji, bądź dostosowania ich ustroju do potrzeb eksploatacji quasi-kolonialnej i kolonizacji. Wszystkie te zjawiska dotyczyły terenów I Rzeczypospolitej, której duże rozmiary i gęste (w porównaniu z Rosją) zaludnienie stanowiły wyzwanie dla zabiegów unifikacyjnych, asymilacyjnych i kolonizacyjnych.

Od roku 1708 do lat 1924-1929 wyższą jednostką administracyjną była w Rosji gubernia. Terminy „gubernator" i „gubernia" pojawiają się w Rosji już od 1701 r.[40] Początkowo jest to raczej maniera nazywania obcym terminem „starej" jednostki administracyjnej i urzędnika, niż ślad jakichś reform. Nowy podział terytorialny został wprowadzony ukazem z 18 grudnia 1708 r. Powstało 8 guberni, do których przypisano wszystkie powiaty i miasta[41]. Na czele guberni postawiono gubernatorów, a od 1713 r. kolegia złożone z gubernatora i od 8 do 12 landratów. W latach 1713-1714 liczba guberni wzrosła do 11. Mała liczba guberni i jednocześnie ich duże rozmiary spowodowane były podporządkowaniem podziału administracyjnego celom wojskowym. Do 1715 r. ukształtował się system trzystopniowy organów administracji lokalnej: powiat – prowincja – gubernia. Przebudowa władz centralnych spowodowała nową reformę zarządu lokalnego w 1719 r. Zachowano gubernię, jako jednostkę administracyjną stanowiącą okręg wojskowy i sądowy dla jej części składowych, które wzorem Szwecji nazwano prowincjami[42]. Te ostatnie stają się podstawową jednostką podlegającą bezpośrednio kolegiom. Wprowadzenie na wzór szwedzki rozbudowanych urzędów gubernialnych nie zmieniło charakteru władzy gubernatorskiej[43]. Gubernatorom pozostawiono ogólny, polityczny nadzór nad administracją i władzę nad wojskami. W wyniku tej reformy 11 guberni podzielono na 45 prowincji. Należy zauważyć, że mimo wielu zmian nomenklatury w XVIII w. jednostki o nowych nazwach często pokrywały się terytorialnie ze starymi lub miały podobne rozmiary[44].

Gubernatorowie mieli się kierować *Instrukcją* dla wojewodów z 1719 r. *Nakaz* z 1728 r. był do niej podobny[45]. Dopiero *Наставление губернаторам*[46] z 21 kwietnia 1764 r. szło znacznie dalej zwiększając władzę gubernatorów – stawiając ich na pierwszym miejscu wśród władz terenowych i nazywając *głową, gospodarzem i opiekunem guberni*. W tym akcie prawnym widać już późniejszy zamysł Katarzyny II

[40] И. Блинов, *Губернаторы Исморико – юридический очерк*, Sankt Petersburg 1905, s. 42-43.

[41] PSZRI I, t. 4, № 2218, *Указъ об учреждении губерний и о росписании к нимъ городовъ* z 18 XII 1708 r.

[42] А. Д. Градовский, *Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России*, „Русский Архив", ноябрь-декабрь (1868), s. 5.

[43] И. Блинов, *Губернаторы*, dz. cyt., s. 46.

[44] С. А. Чибиряев, *Государство и право в период становления...*; И. А. Исаев, dz. cyt., s. 252-253.

[45] И. Блинов, *Губернаторы*, dz. cyt., s. 53.

[46] PSZRI I, № 12137, *Наставление Губернаторамъ* z 21 IV 1764 r.; А. Д. Градовский, dz. cyt., s. 5.

uczynienia z guberni jednostki wyposażonej w komplet organów. *Учреждение для управления губерний* z 1775 r. wprowadzające nowy podział administracyjny było ukoronowaniem reform carycy. Rosję podzielono na 23 gubernie, 66 prowincji i około 180 powiatów. Tym razem podział terytorialny oparto na racjonalnym kryterium demograficznym[47]. W 1775 r. ustalono, że na terenie jednej guberni powinno mieszkać około 600-800 tys. ludzi (do 1917 r. zaludnienie wzrosło ponad trzykrotnie!). Tendencja zmniejszania terytorium guberni spowodowała, że w ciągu następnych 20 lat ich liczbę zwiększono do 50, a do połowy wieku (1850 r.) — do 52 i do 78 w 1917 r. (oczywiście nie bez wpływu na te dane pozostawał wzrost obszaru państwa). Jednocześnie stopniowo likwidowano prowincje, które trwale znikają z mapy Rosji[48]. Tak więc podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego od początku XIX w. były gubernie i powiaty (уѣзды). Centrum guberni było miasto gubernialne, gdzie mieściły się wszystkie organy zarządu, m.in. gubernator z rządem gubernialnym i inne instytucje, których skład, funkcje i nazwy niejednokrotnie się zmieniały. W latach 1924–1929, w rezultacie reformy podziału administracyjnego ZSRR, gubernie zostały stopniowo zlikwidowane.

Caryca oparła system administracji na dwóch poziomach: gubernialnym i powiatowym, starając się ściśle je związać i stosując się do zapożyczonej z zachodu zasady podziału władz. Gubernator, formalnie będący „gospodarzem" całej guberni, w rzeczywistości zajmował się zarządem administracyjnym, *wtrącając się* w inne sfery tylko w ostateczności. Wykonywał swoje funkcje przy pomocy rządu gubernialnego.

Specyfikę administracji rosyjskiej i stawianych przed nią zadań, a w pewnym sensie także meandry głównych nurtów polityki wewnętrznej cesarstwa, najlepiej ilustrują zmienne koleje losu najwyższego organu zarządu lokalnego, którym były namiestnictwa i generał-gubernatorstwa[49]. Łączne omawianie tych dwóch zasadniczo różniących się co do stawianych celów i konstytucji organów, jest uzasadnione identycznością szczebla, na którym one występowały, podobieństwem zadań i stosunku do centrum oraz powiązaniem genetycznym. Omawiane organy, usytuowane między centrum a gubernią, choć nie bez zastrzeżeń, można wpisać w drabinę organów administracyjnych ze względu na ich specyficzne zadania polityczne. Zadania te były najczęściej zindywidualizowane, jednak łączył je ich charakter. Z tego względu generał-gubernatorowie w Rosji przypominali namiestników[50]. Z założenia były to organy tymczasowe, powoływane w celu ugruntowania władzy cara na pozyskanym terytorium z ludnością nierosyjską (namiestnictwa), następnie jego unifikacji i kolonizacji (generał-gubernatorstwa), po czym likwidowane, gdy

[47] А. Д. Градовский, *Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств...*, s. 11; В. О. Ключевский, dz. cyt., t. 3, s. 394.

[48] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 330.

[49] А. Д. Градовский, *Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств...*, s. 5-31.

[50] Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 19.

terytorium można było uznać za zrusyfikowane i w pełni „bezpieczne" dla porządku wewnętrznego państwa. Namiestnicy występowali w Królestwie (od 1815 r.), na Kaukazie (lata 1844-1845), a generał-gubernatorzy – w Finlandii, Zachodniej i Wschodniej Syberii, Kraju Nadbałtyckim i Orenburskim oraz w Nowej Rosji. Związek między nasileniem rusyfikacji a tworzeniem takich jednostek administracyjnych jest wyraźny. Jeśli na początku XIX w. były trzy generał-gubernatorstwa łączące 8 guberni, to w 1850 r. było ich 10 i obejmowały 19 guberni. W drugiej połowie wieku generał-gubernatorstwo zostanie też użyte do nowych celów.

Królestwo Polskie, w przeciwieństwie do niektórych innych części zaboru rosyjskiego, nigdy nie doszło do ostatniego etapu „обрусения" przez machinę państwową cesarstwa. Można pokusić się o tezę, że te nadzwyczajne organy administracji powoływano w celu likwidacji zagrożeń dla panowania cara, często utożsamianego z panowaniem rosyjskim. Mogły to być zagrożenia o charakterze narodowościowym, religijnym, czy politycznym, więc nie zawsze musiały występować na terenach pogranicznych.

Z 8 utworzonych przez Piotra guberni jedynie 2 (ingermanlandzka – od 1710 sanktpetersburska i azowska) kierowane były przez generał-gubernatorów[51]. Specyfika tych terenów polegała na specjalnym statusie wojskowym, bowiem leżały blisko granic wrogich państw: Szwecji i Turcji. Jednak czynnik militarny nie był jedyną przyczyną wprowadzenia zarządu generał-gubernatorskiego – za carycy Anny generał-gubernatorstwo powstało w guberni moskiewskiej, ze względu na prestiż i znaczenie pierwszej stolicy państwa. Powołanie generał-gubernatorstwa związane było nie tylko ze znaczeniem wojskowym jakiegoś terytorium, ale też z jego wyjątkowym statusem[52]. Początkowo funkcje i uprawnienia tego organu prawie niczym nie różniły się od gubernatorskich. Wszyscy „namiestnicy lokalni" posiadali władzę sądową i administracyjną, w odróżnieniu od wieku XVII, kiedy władzę wykonywano bezpośrednio z Moskwy. W konsekwencji powstało zagrożenie utraty kontroli nad działalnością władz lokalnych, któremu mieli zapobiegać prokuratorzy obdarzeni pełnomocnictwami kontroli legalności decyzji administracji. Jednak ich pełnomocnictwa nie nosiły charakteru politycznego – nie stali na straży interesów władzy i realizacji jej celów. Stąd ten system nie był w stanie szybko reagować na zmiany ekonomicznych i politycznych priorytetów władzy. Wypełnianie tych funkcji na mocy *Учреждения для управления губернии* z 1775 r. mieli wziąć na siebie generał-gubernatorowie. Powierzono im kierownictwo kilku guberni, na terenie których byli naczelnymi wodzami pod nieobecność monarchy. Mogli też

[51] А. Д. Градовский, *Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств...*, s. 5, 13; С. А. Чибиряев, *Государство и право в период становления...* .

[52] Nieco inny pogląd prezentuje И. Блинов. Autor nie zgadza się z tezami, że generał-gubernatorowie zarządzali guberniami ogarniętymi wojną lub guberniami pogranicznymi. Zauważa, że ten tytuł noszą ludzie cieszący się wyjątkowym zaufaniem cara. Wg niego potwierdza to ukaz carycy Anny, którym mianowała na miejsce wicegubernatora Moskwy generał-gubernatora nie zmieniając jego uprawnień - И. Блинов, *Губернаторы*, dz. cyt., s. 49.

stosować środki nadzwyczajne i zwracać się bezpośrednio do cara[53].

Rozpoczęty w 1775 r. proces powoływania generał-gubernatorstw, jak wszystkie reformy carycy, miał wiele etapów: 13 czerwca 1781 r. wydano ukaz *О новом расписании губерний с означением генерал-губернаторов*, według którego powołano 19 namiestnictw (w większości z 2 guberni) obejmujących cały obszar państwa. W ten sposób, oprócz administracyjnego nadzoru nad administracją i społeczeństwem sprawowanego przez gubernatorów i niezależnych od nich prokuratorów, zinstytucjonalizował się również nadzór polityczny. Zgodnie z *Учреждением*, generał-gubernator był „przede wszystkim organem nadzoru nad administracyjnym (po części także sądowym) życiem guberni". W odróżnieniu od prokuratora, do 1897 r. posiadał pełną władzę nad powierzonym terytorium: kierował policją, mógł odwoływać postanowienia gubernatorów, wszczynać śledztwa i zatwierdzać wyroki w sprawach karnych, wprowadzać środki nadzwyczajne. Ich aprobaty wymagały wszystkie ważniejsze rozporządzenia dotyczące danego terytorium. Faktycznie reforma 1775 r. wprowadziła na całym terytorium reżim władz wyjątkowych. Odpowiadało to charakterowi Katarzyny preferującej rządzenie za pomocą faworytów i ludzi zaufanych, których działalność nie była ograniczona prawem. Katarzyna zbudowała karykaturę administracji – zbiurokratyzowane satrapie, których samodzielność wydała się jej następcom zbyt niebezpieczna, toteż sięgano po ten środek jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych. Już Paweł I, nie mogąc liczyć na ich oddanie, zlikwidował w 1797 r. generał-gubernatorstwa na większości obszaru rdzennej (czyt. dostatecznie zrusyfikowanej) Rosji i pozostawił je tylko jako jednostki o charakterze specjalnym na terenach, gdzie trudności komunikacji z centrum wymagały poszerzenia praw miejscowej administracji.[54].

Na początku XIX w. nowa reforma zarządu państwowego powróciła do zasady centralizacji. Generał-gubernatorstwa zachowały się głównie na terytoriach obcych etnicznie (powstały też nowe m.in. w zaborze rosyjskim: kijowskie i wileńskie) i oddalonych od centrum (namiestnictwo kaukaskie), ale nadal były traktowane jak wydzielone ministerstwa prowincjonalne[55].

Doszło, do swego rodzaju rewolucji biurokratycznej, w toku której „wykonawcy woli władcy" zniknęli z normalnego systemu zarządu. „Komisarzy" zastąpiono urzędnikami, po części przejmującymi ich funkcje, których resztę przekazano

[53] А. Д. Градовский, dz. cyt., s. 13-14; И. А. Исаев, dz. cyt., s. 331; А. А. Левандовский, *Исторический опыт создания вертикали власти: генерал-губернаторства в России*, www.niiss.ru/levand.shtml; Б. В. Межуев, А. Г. Трифонов, *Генерал – губернаторство в системе территоряльного упавления. Опыт исторической реминисценции*, „Полис", № 5 (2000), s. 19-27.

[54] И. Блинов, *Губернаторы*, dz. cyt., s. 155; С. А. Чибиряев, *Государство и право в период становления...*; А. Б. Каменский, dz. cyt.; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 42; Б. В. Межуев, А. Г. Трифонов, dz. cyt., s. 19-27; С. Секиринский, *Российские генерал – губернаторы ("облеченные доверием и лично известные императору")*, „Проблемы теории и практики управления", № 5 (2001), www.ptpu.ru/issues/5_01/19_5_01.htm.

[55] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 361; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 19 i 42.

ministrowi spraw wewnętrznych. Co prawda już w 1816 r. car skłaniał się do projektu podziału kraju na 12 namiestnictw łączących od 3 do 5 guberni każde. Jednak powstało tylko jedno generał-gubernatorstwo z pięciu guberni (rjazańskiej, tulskiej, orłowskiej, woroneskiej i tambowskiej) na czele z zaufanym generałem, a i to zlikwidowano je w 1826 r. w obliczu niezgodności z systemem resortowym. J. F. Kankrin określił te dwa systemy jako liniowy i wyspowy (lub federacyjny). Drugi z nich, rozciągając się na wszelkie organy resortów, blokował operatywność ministrów. W rzeczywistości generał-gubernator posiadał o wiele szersze kompetencje od ministra, którego предписания, jak i ukazy Senatu, mógł zawieszać. Jednocześnie przyznawano, że „stosunek władzy ministerialnej i generał-gubernatorskiej pozostaje nierozstrzygnięty z dostateczną jasnością", ponieważ „władze te zasadzają się na różnych podstawach". Dopiero ukazem z 13 października 1831 r. zostało ostatecznie ustalone, że „prawa i obowiązki generał-gubernatorów (oprócz syberyjskiego i kaukaskiego) w zarządzie gubernialnym są takie same, jakie mają gubernatorowie cywilni tych guberni, w których nie ma generał-gubernatorów". Jednak w istocie ich uprawnienia były większe, m.in. mogli brać czynny udział w rozpatrywaniu przez Senat spraw dotyczących podległego im terytorium. Próby wkomponowania generał-gubernatorów w system, podjęte w latach dwudziestych spotkały się ze sprzeciwem aparatu dążącego do centralizacji władzy i usuwania pośrednich szczebli administracji. Dlatego ostatecznie w 1837 r. postanowiono zlikwidować stanowisko generał-gubernatora w Rosji centralnej (oprócz Moskwy i Sankt Petersburga) i utrzymać go jedynie jako organ politycznego zarządu nadzwyczajnego na tych terenach, których integracja z imperium była niepełna lub tam, gdzie zagrożone było bezpieczeństwo państwa i gdzie dla jego zapewnienia potrzebne były środki nadzwyczajne[56]. W ten sposób widoczne od początku wieku dążenie do unifikacji administracji, pogodzono z tendencją do rusyfikacji obcych etnicznie i kulturowo terenów imperium. Oczywiście generał-gubernatorowie byli zainteresowani w prolongowaniu swojej pozycji poprzez utrzymywanie stanów nadzwyczajnych i odrębności. W ten sposób instytucja ta nadawała się do kontrolowania pogranicznych terytoriów, ale nie do ich unifikacji, w ramach centralizacji państwa. Za panowania Aleksandra I zaszła pewna zmiana statusu generał-gubernatorów: otwarcie nazwano ich pełnoprawnymi rządcami, a nie tylko nadzorcami. Mimo to na przestrzeni całego XIX w. ich status prawny pozostawał nieokreślony, co sprzyjało powstawaniu konfliktów wewnątrz administracji[57].

W drugiej połowie XIX w. omawiane instytucje funkcjonowały na zasadach ustalonych 29 maja 1853 r. przez Mikołaja II w *Общей Инструкции генерал-губернаторам*. Artykuł 5 *Инструкции* określił kwestie pozostające pod szczególną

[56] Znalazło to swój wyraz w umocnieniu pozycji gubernatora w 1837 r. – PSZRI II, t. 12, № 10303, *Наказъ Губернаторамъ* z 3 VI 1837 r.; А. Д. Градовский, dz. cyt., s. 30.

[57] Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 42; Б. В. Межуев, А. Г. Трифонов, dz. cyt., s. 19-27; Л. Е. Шепелёв, dz. cyt., s. 85.

opieką generał-gubernatorów: 1) bezpieczeństwo wewnętrzne, 2) ochrona zdrowia i sprawy żywnościowe, 3) sprawy gospodarcze, 4) praworządność, 5) polityka kadrowa[58]. Akt ten potwierdzał ich rolę przewodnią w administracji lokalnej i gwarantował możliwość działania niezależnego od ministrów. Kierowali oni administracją i policją polityczną, mogli też wydawać rozporządzenia nadzwyczajne, często sprzeczne z prawem. Podobnie mogli naruszać zasady korespondencji, pomijać drogę służbową i ingerować w tok załatwiania spraw. Zgodnie z instrukcją cały szereg guberni otrzymał „specjalną organizację": syberyjskie, kaukaskie, małorosyjskie, nadbałtyckie i inne. W Polsce i na Litwie (jak i w całym Западном крае) system ten miał w głównej mierze ułatwić rusyfikację[59].

Mimo tych regulacji prawnych, podobnie jak i w wieku XVIII, władza generał-gubernatorów nosiła często charakter nie prawny, ale osobisty, zależny od przymiotów charakteru osoby piastującej organ. W ustawodawstwie kompetencje generał-gubernatorów i gubernatorów pokrywały się niemal dokładnie, a różnica między nimi polegała na zakresie władzy. Były też inne różnice. Wybór generał-gubernatora był osobistą prerogatywą monarchy (na stanowisko gubernatora car mianował osobę przedstawioną przez ministra spraw wewnętrznych). „Główny naczelnik kraju" mianowany był imiennym ukazem „из облеченных доверием и лично известных императору лиц" i tylko spośród wojskowych – generałów w służbie czynnej. Car uzgadniał swoją kandydaturę z ministrem wojny i ministrem spraw wewnętrznych, w ostateczności z wszystkimi ministrami[60]. W odróżnieniu od gubernatorów, generał-gubernatorowie podlegali nie ministrom, ale Senatowi i posiadali prawo bezpośredniego zwracania się do cara. Ich coroczne sprawozdania nie miały ustalonej formy, co dawało możliwość wyrażania własnych opinii na dowolny temat; wszystkie zmiany w zarządzie danym *krajem* zachodziły po otrzymaniu opinii generał-gubernatora[61]. Status i funkcje tego organu zależały od miejscowych warunków, których branie pod uwagę przy zarządzaniu państwem było głównym celem jego istnienia. To wszystko pozwalało generał-gubernatorom na większą samodzielność w kontaktach z urzędami centralnymi, a nawet toczenie z nimi sporów.

Źródłem konfliktów było to, że wertykalny system ministerialny kłócił się z istnieniem głównego naczelnika kraju, któremu horyzontalnie podlegały wszystkie organy zarządu na jego terytorium. Z jednej strony generał-gubernator nierzadko był w konflikcie z ministrami, z drugiej – jawnie lub skrycie przeciwstawiali mu się gubernatorzy, ponieważ generał-gubernator starał się zastąpić i jednych, i drugich. Przy zachowaniu priorytetu funkcji wojskowo-politycznych znaczną część codzien-

[58] PSZRI II, t. 28, cz. 1, № 27293, art. 5.

[59] А. А. Левандовский, dz. cyt.; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 42; С. Секиринский, *Российские генерал – губернаторы...* .

[60] Tamże.

[61] PSZRI II, t. 28, cz. 1, № 27293, art. 32 i 35.

nych zajęć głównych naczelników kraju stanowiły sprawy administracyjno-gospodarcze. Ale przy generał-gubernatorze nie było całego systemu władz lokalnych, jak przy gubernatorze. W działalności administracyjnej dygnitarze ci opierali się jedynie na osobistej kancelarii i urzędnikach do specjalnych poruczeń[62]. Z kancelarii płynęły do gubernatorów требования, предложения, a nawet dyrektywne предписания, nierzadko kolidujące z polityką ministrów[63].

W drugiej połowie XIX w. instytucja ta skutecznie działała na wszystkich obrzeżach cesarstwa: Dalekim Wschodzie, Turkiestanie, na Kaukazie, w Kraju Południowo-Zachodnim, w Wielkim Księstwie Finlandii. Aleksander II przeprowadził kolejne zmiany. Już przy przygotowywaniu reformy włościańskiej (1858-1859) chciał wprowadzić w całym państwie generał-gubernatorstwa z bardzo szerokimi pełnomocnictwami, czego celem miało być wzmocnienie kontroli nad prowincją. Sprzeciwił się temu jednak minister spraw wewnętrznych, P. A. Wałujew. Całe następne półwiecze stało pod znakiem walki MSW z generał-gubernatorami; zarówno Wałujew, jak Tołstoj i Sipjagin, byli zgodni, że administracja gubernialna powinna być kontrolowana tylko przez ich resort. Od połowy wieku liczba generał-gubernatorstw niknie w oczach: w 1856 r. zlikwidowano charkowskie i witebskie, w 1866 – petersburskie, w 1874 – noworosyjskie i besarabskie[64], w 1876 – nadbałtyckie, w 1881 – orenburskie i zachodnio-syberyjskie. W tym czasie powstawały też nowe: w 1882 r. – stepowe, a w 1884 – nadamurskie. W związku z koniecznością reanimacji naderwanego przez rewolucjonistów porządku państwowego w 1879 r. powołano następujące generał-gubernatorstwa: charkowskie (zlikwidowane w 1882 r.), odeskie (zlikwidowane w 1889 r.) i petersburskie, a w 1905 r. znów utworzono nadbałtyckie[65]. Mimo to można uznać, że w latach 1879-1880 MSW, przy współpracy z Własną JCM Kancelarią, udało się osiągnąć pewne sukcesy w walce z tą instytucją, doprowadzając do zakwalifikowania stanowiska generał-gubernatora, jako narzędzia walki z wrogami samodzierżawia. Oznaczało to, że w „normalnych warunkach wszelkie instytucje gubernialne pozostają w bezpośredniej podległości gubernatorów – tj. MSW[66].

W praktyce oznaczało to jednak dalsze rozszerzenie kompetencji policyjnych generał-gubernatorstw, ponieważ car widział w nim ratunek już nie tylko przed buntami инородцев, ale też przed podziemiem politycznym. Administracja gubernialna była praktycznie pozbawiona możliwości kontaktowania się z ministerstwami z ominięciem głównego naczelnika kraju, za to ten ostatni mógł zwalniać wszystkich urzędników poza najwyższymi (gubernatorem i wicegubernatorem); w stosunku do nich mógł proponować ministrowi ich zwolnienie, co najczęściej skutkowało. Natomiast na rubieżach cesarstwa w ciągu dwóch dziesięcioleci funkcjonował mechanizm stanu nadzwyczajnego, który potem stał się obowiązującym dla całego terytorium. Wzrost aktywności terrorystów doprowadził do wydania ukazu z 5 kwietnia 1879 r. o wprowadzeniu „czasowych generał-gubernatorstw" w Petersburgu, Charkowie i Odessie, i o przedstawieniu podobnych praw generał-gubernatorom: moskiewskiemu, kijowskiemu i warszawskiemu (ale tym podlegała więcej niż jedna gubernia). Aleksander III zrobił wszystko, aby tymczasowe i nadzwyczajne środki uczynić stałymi, co znalazło wyraz w ustawie z 14 sierpnia 1881 r. (*Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия*) zwiększającej uprawnienia generał-gubernatorów w miejscowościach, gdzie ogłoszono stan ochrony wzmocnionej. Dawało im to prawo do rozstrzygania w porządku administracyjnym spraw sądowych[67], zamykania instytucji społecznych, gospodarczych, czy też odbierania prawa pobytu poszczególnym osobom. Jeśli generał-gubernator uznał, że „для охранения порядка во вверенной ему местности применение действующих постоянно законов окажется недостаточным", to miał prawo ogłosić w tej miejscowość „stan wzmocnionej ochrony", dzięki czemu jego uprawnienia były jeszcze większe. W szczególności mógł oddawać sądom wojennym sprawy osób podejrzanych o przestępstwa polityczne, aresztować i wysyłać bez sądu i śledztwa (administracyjnie) wszystkich, których dalsze przebywanie w tych miejscowościach uznane zostało za szkodliwe; wstrzymywać i zamykać wydawnictwa periodyczne i w ogóle podejmować takie środki, które uzna za konieczne dla ochrony spokoju. W ciągu 36 lat (do 1917 r.) większość terytorium państwa, praktycznie bez przerwy, znajdowała się w stanie ochrony wzmocnionej[68].

Oprócz cech wymienionych na wstępie należy zwrócić uwagę, że omawiane organy prawie zawsze miały charakter wyjątkowy. Widać to zarówno na tle całej administracji jak i innych namiestnictw i generał-gubernatorstw, ponieważ ich istnienie zawsze uwarunkowane było indywidualnym celem, który należało osiągnąć na danym terytorium. Stąd inaczej będzie wyglądać zarząd Syberią czy Królestwem Polskim, a jeszcze inaczej generał-gubernatorstwami stołecznymi. W *Historycznym przeglądzie działalności Komitetu Ministrów* później wyjaśniano:

> W Rosji wewnętrznej to był głownie organ wyższego nadzoru; na obrzeżach państwa generał-gubernator nie tyle nadzorował, ile kierował, będąc jakby ośrodkiem działalności kulturalnej państwa... która nie mogła być jednakowa. Na Syberii, w Gruzji, Nowej Rosji; zachodniej i południowo-zachodniej Rosji generał-gubernatorowie dążyli głównie do celów poli-

[62] Etaty kancelarii były określane indywidualnie dla każdego przypadku – SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, art. 258-262.

[63] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, art. 40.

[64] Por. В. С. Шандра, *Канцелярія Новоросійського і Бессарабського Генерал-Губернатора (1822-1874): структура, особовий склад, архів*, „Архіви України", № 3 (2001).

[65] Б. В. Межуев, А. Г. Трифонов, dz. cyt., s. 19-27.

[66] А. А. Левандовский, dz. cyt.; С. Секиринский, *Российские генерал – губернаторы...* .

[67] Co po wprowadzeniu reform sądowych wyjęto z ich uprawnień – SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, art. 211.

[68] А. А. Левандовский, dz. cyt.; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 43.

tycznych; przeciwdziałając możliwości powstania zbrojnego i ściślej wiążąc kraj z cesarstwem; w Kraju Nadbałtyckim zachowanie stanowiska generał-gubernatora uznawano za konieczne wobec... odmienności polityki władz centralnych w tym kraju[69].

Ich zaletą w oczach władz było też to, że pozwalały niwelować szkodliwe następstwa biurokratycznego charakteru administracji, czyli brak reakcji na zmiany – niski stopień adaptowalności.

Schodząc na kolejny szczebel administracji przedstawię teraz miejsce, jakie w drabinie zarządzania zajmowali gubernatorowie. Stanowili oni podstawowy organ administracji terenowej Cesarstwa Rosyjskiego. Po przyłączeniu Inflant (za panowania Piotra I) stało się jasne, że zarządzanie nimi na zasadach obowiązujących w państwie moskiewskim jest niemożliwe. W tym czasie istniały na tym terenie gubernie, które Piotr chętnie zapożyczył. Jeszcze w 1703 r. w związku z powstaniem Sankt Petersburga powstała gubernia ingermanlandzka, a w latach 1708-1710 podobne gubernie powstały na pozostałym terytorium państwa. Ogromne terytoria guberni (10 na całą Rosję) oddano pod władzę gubernatorów, którzy skoncentrowali w swoich rękach pełnię władzy[70].

Gubernatorowie skupiali w swoich rękach całą władzę administracyjną, sądową i wojskową. Swoje kompetencje realizowali poprzez czterech pomocników i przyboczną kancelarię. W epoce dominacji organów kolegialnych gubernator pozostawał organem monokratycznym, działającym poprzez podległych urzędników, choć korzystającym z pomocy kolegialnych ciał doradczych[71]. Rolę podstawowego urzędu administracyjnego, sądowego i finansowego pełniła kancelaria, która została zlikwidowana w 1775 r., wraz z wprowadzeniem rządów gubernialnych. Do tego czasu gubernator był najwyższym organem administracji lokalnej, na którą składały się liczne instytucje na szczeblu prowincji, powiatu i miast wydzielonych. *Наставление* z 21 kwietnia 1764 r. nazywa gubernatora „gospodarzem guberni", które to określenie na stałe przylgnie do tego stanowiska[72]. Zasadniczo reforma zaczęta przez Piotra I miała zapewnić środki do prowadzenia wojny i lepiej odpowiadać zadaniom administracji w czasie jej trwania[73]. Jej początek wiąże się z ukazem z 18 grudnia 1708 r., chociaż już kilka lat wcześniej widać próby tworzenia jednostek administracyjnych nowego typu. Powstaje pytanie, czy reforma Piotra oznaczała decentralizację, w postaci przekazania części uprawnień likwidowanych

[69] Cyt. za Л. Е. Шепелёв, dz. cyt., s. 84.

[70] A. A. Левандовский, dz. cyt.; Б. В. Межуев, А. Г. Трифонов, dz. cyt., s. 19-27; С. М. Троицкий, dz. cyt., s. 30.

[71] W 1713 r. przy gubernatorze utworzono ciała doradcze - *landraty* (rady szlacheckie) poza tym przy gubernatorze funkcjonowali: wicegubernator, *landrichter* (z pełnomocnictwami sądowymi), *oberprowiantmajster* (zbiór podatków zbożowych) i komisarze - И. А. Исаев, dz. cyt., s. 252.

[72] A. Д. Градовский, dz. cyt., s. 15.

[73] B. O. Ключевский, dz. cyt., t. 3, s. 79, 83.

приказов, czy przeciwnie – centralizację? И. А. Исаев uważa, że reforma wzmocniła podporządkowanie pionowe władzy wykonawczej; w rezultacie centrum nie tylko nie osłabło, ale wzmocniło się. Mianowani przez cara gubernatorowie stali się jego „oczyma i rękoma". Ta reforma była kluczową częścią polityki unifikacji, tj. ujednolicenia stosunku centrum do poszczególnych prowincji. Był to pierwszy etap na drodze unifikacji – przekształcenia Rosji w państwo unitarne z jedynie pewnymi elementami autonomii. Reforma ta wskazała drogę dla dalszego rozwoju administracji rosyjskiej, a gubernatorowie w przeciągu 200 lat sprawdzili się w roli wykonawców woli carów[74].

Nowy etap w historii administracji lokalnej wiąże się z panowaniem Katarzyny II, której reformy stały pod znakiem absolutyzmu i unifikacji imperium. Ich najważniejszym ogniwem była reforma gubernialna z 1775 r.[75] Uważa się, że ustawa ta była reakcją na powstanie Pugaczewa jednak B. O. Ключевский sądzi, że prace nad nią trwały od początku panowania carycy[76]. Podział administracyjny oparto na kryterium demograficznym, świadomie ignorującym aspekty narodowe, historyczne, czy gospodarcze. Mimo to granice nowych guberni często pokrywały się z granicami dawnych prowincji, a namiestnictw z granicami byłych guberni[77]. *Учреждение для управления губерний* z 1775 r. względnie ograniczyło władzę gubernatora powołując rządy gubernialne, które miały administrować na mocy prawa całą gubernią w imieniu carycy. Faktycznie działalność rządu była podporządkowana gubernatorowi. Rząd wypełnił lukę po kancelarii stając się organem wykonawczym. Jednocześnie liczba guberni została podwojona, co zwiększyło operatywność gubernatorów. Toteż rok 1775 nie oznaczał znacznego osłabienia pozycji gubernatora, ale przesuwając środek ciężkości w zarządzie z centrum do guberni, ugruntował jego naczelną pozycję względem pojawiającej się administracji wydzielonej[78].

Władza gubernatorów długo nie była wyraźnie określona. Zgodnie obowiązującym *Учреждением для управления губерний*, gubernatorowi przysługiwało

[74] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 253 i 270; С. А. Чибиряев, *Государство и право в период становления...*; А. Б. Каменский, dz. cyt.

[75] PSZRI I, t. 20, № 14392, *Учреждение для управления губерний всероссийския империи.*

[76] „Областное управление было для Екатерины удобной почвой, на которой она могла сеять заимствованные ею из любимых сочинений политические идеи. Притом особые соображения побуждали ее обратить преимущественное внимание на переустройство областного управления. Во-первых, вскоре после окончания работ Комиссии для составления проекта нового уложения, в 1773-1774 гг., разразился страшный бунт пугачевский, который местная администрация не умела ни предупредить, ни пресечь вовремя. Во-вторых, на переустройстве именно областного управления с особенной силой настаивали дворянские депутаты кодификационной комиссии 1767 г. Этими побуждениями и вызвано было обнародованное 7 ноября 1775 г. *Учреждение для управления губерний* - B. O. Ключевский, dz. cyt., t. 3, s. 393-394.

[77] A. Б. Каменский, dz. cyt.

[78] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 331; С. А. Чибиряев, *Государство и право в период становления...*; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 19.

np. prawo, aby „przeciwdziałać wszelkiego rodzaju nieprawościom, to znaczy poskramiać nadmierny i rujnujący zbytek, nadużycia, rozpustę, marnotrawstwo, tyranię i okrucieństwa". Jest oczywiste, że takie wskazówki dawały możliwość dowolnej interpretacji. O szerokości kompetencji gubernatorów mówi też to, że wg danych MSW wielu z nich w latach czterdziestych corocznie wizowało lub podpisywało do stu tysięcy dokumentów, tj. po 270 wchodzących i wychodzących „pism" dziennie. Jeśli tylko na zaznajomienie się z każdą z nich gubernator tracił po jednej minucie, to w sumie wymagało to cztery i pół godziny dziennie. Jest oczywiste, że część dokumentów była podpisywana bez czytania, zawierzając swoim podwładnym[79].

Tabela nr 1. Etaty kancelarii gubernatora cywilnego z 1837 r.[80]

stanowisko/pozycja budżetu	liczba	wynagrodzenie
kierownik kancelarii VIII kl.	1	1500
pomocnik kierownika starszy IX kl.	2	750
pomocnik kierownika młodszy IX kl.	2	500
registrator XII kl.	1	500
na: 1) pisarzy: wyższej kat. – 400 rb.; średniej. – 280; niższej – 250; 2) Na racje żywnościowe z umundurowaniem dwóch ostatnich kategorii; 3) Na wydatki		5000
urzędnikom do specjalnych poruczeń VIII i IX kl.	2	1250*
RAZEM	8	12000 rb.

Reformy z początku XIX w., w wyniku centralizacji, znacznie zmniejszyły samodzielność gubernatora, który z zaufanego monarchy staje się w praktyce (postrzeganej też przez pozostałych szefów resortów) urzędnikiem MSW, chociaż według prawa gubernatorowie pozostawali w zależności od wszystkich ministrów[81]. Pozycja gubernatora jako urzędnika MSW, ale też nadzorcy całej administracji guberni, została ostatecznie unormowana legislacyjnie w postaci *Наказа губернаторам* z 3 czerwca 1837 r. *Наказ* składał się z dwóch części. W pierwszej szczegółowo wyliczono obowiązki gubernatora (które były jego prawami jako gospodarza guberni); w drugiej (штаты и табели) przytoczono formy wszystkich dokumentów sprawozdawczych, a szczególnie raportów i informacji przedstawianych przez gubernatora bezpośrednio na adres cara. Komplikacja pozycji gubernatora po powołaniu ministerstw i znaczny wzrost korespondencji spowodowały powstanie kancelarii gubernatora, której zalążki występują jeszcze przed 1775 r. Określono także jej etat (tabela nr 1). Rozgraniczenia spraw z wydziałami (kancelarią) rządu w rzeczywistości nie było i decydował o tym gubernator. Najważniejsze jest jednak to, że kancelaria pozwalała działać z pominięciem rządów, co stanowi ewidentny dowód wzrostu znaczenia zwierzchnika guberni[82].

[79] Л. Е. Шепелёв, dz. cyt., s. 85

[80] PSZRI II, t. 12, cz. 2, załączniki do № 10303, s. 84.

[81] Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 19; С. Секиринский, *Роль губернаторов в управлении*, „Проблемы теории и практики управления" № 2 (2001), www.ptpu.ru/issues/2_01/24_2_01.htm.

Zadania gubernatora w pierwszej połowie XIX w. miały przeważnie charakter polityczny. Miał dbać o nienaruszalność władzy cara i o dobro państwa, ale też kierować administracją i policją lokalną (istotnym narzędziem jego władzy była możliwość kształtowania kadr), kontrolować wykonanie ustaw i rozporządzeń władz oraz przeciwdziałać demoralizacji (matactwom, rozpuście, hazardowi i innym formom niemoralnego prowadzenia się). Szerokie funkcje ochronne przeplatały się z gospodarczymi, ochroną zdrowia i dobroczynnością. Miał też dbać o rozwój przedsiębiorczości i handlu, zapobiegać epidemiom i rewidować przytułki i sierocińce[83]. Swoje kompetencje gubernator realizował samodzielnie lub poprzez rząd gubernialny oraz liczne rady, komitety i komisje. Znaczenie polityczne gubernatora w porównaniu z generał-gubernatorem było znacznie skromniejsze, toteż stanowisko to nie przyciągało osób najbliższych kręgom władzy. Było powierzane niemłodym wojskowym lub urzędnikom gubernialnym. Od drugiej ćwierci XIX w. szeroko praktykowano zwyczaj mianowania gubernatorów wojskowych, którym, oprócz lokalnej administracji i policji, podlegały miejscowe oddziały i instytucje wojskowe. Panowało przekonanie, że jakość administracji zależy od gubernatorów, nigdy jednak nie sformułowano kryteriów doboru kandydatów na te stanowiska[84]. Reformy Aleksandra II nie zmieniły położenia gubernatora, ponieważ władze starały się przywrócić jasność struktury zarządu lokalnego zakłóconą powoływaniem terenowych organów poszczególnych resortów. Dążono do tego za pomocą dalszego zwiększania uprawnień gubernatora. W tym celu rozporządzeniem Komitetu Ministrów z 22 lipca 1866 r.[85] nadzorowi gubernatora (z prawem rewizji) poddano wszystkie lokalne instytucje cywilne oraz pozwolono mu mianować i przenosić urzędników zatrudnionych na terenie guberni. Nieznacznie zmieniono w tym czasie etat kancelarii gubernatora (tabela nr 2). Z kolei rozporządzenie z 13 lipca 1876 r. dało gubernatorowi prawo wydawania obowiązujących postanowień w celu

[82] PSZRI II, t. 12, № 10303; И. Блинов, *Губернаторы*, dz. cyt., s. 177. Kancelarie przywrócono już 28 IV 1803 r., ale bez określenia ich składu i kompetencji - Т. В. Виноградова, *Из истории канцелярий*, „Секретарское дело", t. 4 (1997), www.karelia.ru/psu/Chairs/PreRev/Delo/.

[83] Wiele mówi o codziennych zajęciach Gubernatorów zakres obowiązków ich kancelarii: 1) układanie sprawozdań i terminowych wiadomości; 2) prowadzenie spraw tajnych, bardzo pilnych, z najwyższego polecenia lub z rozporządzenia wyższego kierownictwa powierzane osobiście gubernatorowi; 3) korespondencja związana ze zwoływaniem zgromadzeń szlacheckich i zatwierdzaniem ich wyborów, przedstawianiem urzędników do nagród, wystawianiem paszportów i pozwoleń na przejazd, rewizjami guberni, z ruchami wojsk i ich zaopatrzeniem, zatwierdzaniem przetargów i zamówień, zatwierdzaniem planów i kosztorysów wyrębów, rozłożeniem obowiązku kwaterunkowego, poborem rekruta, cenzurą – PSZRI II, t. 12, załączniki do № 10303.

[84] PSZRI II t. 12, cz. 1 i 2, № 10303 i załączniki; С. А. Чибиряев, *Государство и право в период разложения крепостного строя и роста капиталистических отношений (первая половина XIX в.)*, § 4, [w] *История Государства и права России*, pod. red. С. А. Чибиряева, Moskwa 1998, www.bestboy.narod.ru/7.html; И. А. Исаев, dz. cyt., s. 424; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 51; С. Секиринский, *Роль губернаторов...* .

[85] PSZRI II, t. 41, cz. 1.

„ochrony porządku"[86], a rozporządzenie z 14 sierpnia 1881 r. dało mu prawo wprowadzania stanu zwiększonej i nadzwyczajnej ochrony w guberni lub jej części[87]. Dzięki tym środkom, mimo funkcjonowania samorządu ziemskiego i miejskiego, gubernator w dalszym ciągu zajmował się sprawami przekazanymi na poziom ziemski i miejski. W powszechnej opinii nie zmieniła się też zła ocena efektywności gubernatorów i podawane przyczyny takiego stanu — nadmierna biurokratyzacja i centralizacja[88].

Tabela nr 2. Etaty kancelarii gubernatora z 1865 r.[89]

pozycja budżetu	liczba	suma*	ranga		
			stanowiska	munduru	pensji
kierownik kancelarii	1	1500	VII	VII	V
starszy pomocnik kierownika kancelarii	1	700	IX	IX	VIII
młodsi pomocnicy kierownika kancelarii	2	600 na jednego	X	X	IX
registrator	1	500	XII	X	IX
starszy urzędnik ds. poruczeń	1	700	VIII	VIII	VII
młodsi urzędnicy ds. poruczeń	2	600 na jednego	IX	IX	VIII
na pisarzy i wydatki kancelaryjne		2000			

*połowa wynagrodzenia to *жалование*, a drugą stanowiły *столовые деньги*.

Już w połowie wieku rzeczywiste miejsce gubernatorów w hierarchii urzędniczej nie odpowiadało przewidzianemu przez prawo, gdyż większość przepisów nie była realizowana, a wszystko zależało od osobowości zwierzchnika guberni. Nieokreśloności i sprzeczności w prawie dawały możliwość legalizacji każdej decyzji, stąd gubernator zawsze mógł znaleźć odpowiedni przepis na poparcie swoich działań. Jednocześnie gubernatorowie pozostawali praktycznie poza kontrolą, co doprowadziło do wszechobecnej korupcji i nadużyć, które stały się praktyką usankcjonowaną zwyczajem[90].

W latach sześćdziesiątych XIX w. istotnym czynnikiem wpływającym na zakres działalności i status gubernatora, było wprowadzenie reformy ziemskiej i sądowej. Ziemska odebrała gubernatorom sprawy gospodarcze, zarząd instytucjami

[86] PSZRI II, t. 51, cz. 1, № 56381, *О сохранении в губерниях Варшавского Судебного Округа за некоторыми чинами местной администрации власти по положению взыскании.*

[87] PSZRI III, t. 1.

[88] Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 52.

[89] PSZRI II, t. 40, cz. 2, załączniki do № 42180. Przy czym urzędnicy do specjalnych poruczeń nie podlegali kierownikowi kancelarii i byli swego rodzaju adiutantami gubernatora - PSZRI II, t. 40, cz. 1, № 42180, art. 32.

[90] Н. П. Матханова, *Положение губернатора в России середины XIX века: закон и действительность*, „Гуманитарные науки в Сибири", R. 1998, nr 2, s. 16.

oświaty i ochrony zdrowia oraz szereg innych. Reforma sądowa oddzieliła sąd od administracji, co także prowadziło do zawężenia praw i obowiązków gubernatora. Z drugiej strony pojawia się nowy element — stosunki z ziemstwem. Skład radnych, aktywność ziemstwa, jego pozycja i stosunek do władzy były różne, co odbijało się też na pozycji gubernatora. Przedsiębrane w epoce reform próby uwolnienia gubernatora od niektórych funkcji aktywnego zarządu okazały się nieskuteczne, a od początku lat siedemdziesiątych zaniechano ich ostatecznie[91].

Realny zakres władzy gubernatora zależał od jego uprawnień w dziedzinie kształtowania miejscowych kadr administracji. Jeden człowiek nie był w stanie samodzielnie wypełniać wszystkich, bardzo rozległych, zadań spoczywających na barkach gubernatora. Każdy z tych urzędników popadał więc w pewną zależność od współpracowników, choćby dlatego, że podpisywał przygotowane przez nich dokumenty. W związku z tym szczególną rolę grali pracownicy kancelarii, przede wszystkim referenci. Oprócz tych legalnych i oficjalnych decydentów byli i inni. Zdarzało się, że wszystkim kierowali urzędnicy do specjalnych poruczeń lub osobisty adiutant. Typowa była sytuacja, gdy rolę szarej eminencji pełnił kierownik kancelarii. Jednocześnie wobec urzędników mających poparcie „na górze" gubernator często pozostawał wręcz bezradny. Zauważalny jest też wpływ dostojników cerkwi prawosławnej. Szczególnie widoczny w guberniach z ludnością „innych wyznań", wobec których władze stosowały środki represyjne. Obiektywnymi czynnikami, wpływającymi na zakres władzy gubernatora były: wchodzenie w skład generał-gubernatorstwa lub nie, położenie regionu względem centrum, sytuacja polityczna w regionie, priorytety polityczne władz centralnych. Dużą rolę odgrywały też czynniki subiektywne, jak cechy charakteru gubernatora, uczciwość lub interesowność, rzeczowość i zdolność lub próżniactwo, poglądy polityczne, zrozumienie swoich obowiązków, prywatne i zawodowe interesy[92].

Gubernator w końcu XIX w., mimo wzrostu liczby organów terenowych poszczególnych resortów, jak i obiektywnego wzrostu zakresu ingerencji państwa w życie społeczeństwa, nadal pozostaje zwierzchnikiem administracji gubernialnej. Sposoby realizacji jego uprawnień coraz bardziej się różnicują. Może działać wydając polecenia, zatwierdzając decyzje innych lub kierując ciałem kolegialnym, jako jego przewodniczący. W Rosji jedynie nieliczne instytucje pozostają poza wpływami naczelnika guberni (m.in. gubernialny zarząd żandarmerii, izba kontrolna, gubernialny urząd podatkowy, gubernialne i powiatowe rady szkolne)[93].

W tym czasie władza gubernatorska nie kontrolowała ściągania podatków i związanych z tym strumieni finansowych, stanowiąc już tylko dlatego niepełnowartościowy, wiecznie proszący o pieniądze organizm. Zwraca również uwagę brak kontroli gubernatora nad organami gminnego i wiejskiego samorządu w cesarstwie,

[91] Tamże, s. 17.

[92] Tamże, s. 17 – 18.

[93] SZRI, wyd. 1892 r., t. 1, cz. 1, *Общее Учреждение Губернское*, art. 2.

tj. tych instytucji, od decyzji których bezpośrednio zależało życie i los większości mieszkańców jego guberni. Mimo przyznania gubernatorom bardzo szerokich kompetencji, w praktyce ich działalność była związana jedynie z działalnością ściśle i bezpośrednio zależnych od niej struktur zarządu. С. В. Любичянковский wydzielił w strukturze systemu władzy gubernatorskiej dziewięć stopni organów władzy gubernatorskiej (według stopnia ich zależności od gubernatora), są to: 1) rząd gubernialny; 2) miejskie i powiatowe zarządy policyjne; 3) inspekcja fabryczna; 4) izba skarbowa; 5) zgromadzenia ziemskie; 6) duma miejska, urząd (присутствие) gubernialny, ziemscy naczelnicy rewirowi; 7) urząd ziemski, urząd miejski, urząd gubernialny do spraw ziemskich i miejskich; 8) gubernialny komitet ochrony lasów, gubernialna komisja ustroju rolnego, gubernialny urząd ds. służby wojskowej; 9) gubernialny urząd do spraw towarzystw, gubernialny komitet rozporządzający (распорядительный), gubernialny urząd do spraw fabrycznych i kopalnianych. Faktycznie do systemu władzy gubernatorskiej należał jedynie rząd gubernialny oraz miejska i powiatowa policja. Pozostałe organy administracji gubernialnej jedynie okazjonalnie mogły się znaleźć w centrum uwagi gubernatora. Ograniczenia fizyczne i niedomagania systemu kontroli sprawiały, że wszechwładza gubernatora często była fikcją. Stąd struktura władzy gubernatorskiej na początku XX w. była nieefektywna, a stopień w jakim gubernator mógł sterować tak skomplikowanym systemem – niski[94].

Powołanie przez Katarzynę II w 1775 r. rządów gubernialnych było ukoronowaniem budowy w Rosji biurokratycznego gmachu administracji opartego na instytucjach kolegialnych. Charakterystyczne dla Rosji jest to, że jednocześnie monarcha stara się osłabić decentralistyczny charakter zmian, opierając nadzór polityczny na generał-gubernatorach, a bezpośrednie kierowanie całością guberni powierzając gubernatorom, którzy dzięki władzy nad organami innych resortów w guberni zaczęli budować swoją przewagę nad rządami gubernialnymi. Staje się to stałą tendencją w rozwoju administracji terenowej. Formalnie Katarzyna II powołała rządy jako organy samodzielne – równe kolegiom, w których gubernator miał jedynie prowadzić obrady kolegium złożonego początkowo z dwóch radców i prokuratora gubernialnego[95]. Wtedy też pojawia się stanowisko wicegubernatora, lecz jako zwierzchnika nowopowołanych izb skarbowych, a więc nie związane z rządem[96].

[94] С. В. Любичянковский, *Особенности структуры губернаторской власти российской империи в начале XIX века*, [w] Материалы всероссийской конференции молодых историков «VII Всероссийские Платоновские чтения» г. Самара 7-8 декабря 2001 г., Samara 2002, www.ssu.samara.ru/~rio/plat7_www/frameplat_7.html. Nieco inaczej klasyfikuje instytucje zależne od gubernatora Грибовский - В. М. Грибовский, *Государственное устройство и управление Российской Империи. (Из лекций по русскому государственному и административному праву)*, Odessa 1912, s. 139.

[95] PSZRI I, t. 20, № 14392, Учреждение *для управления губерний всероссийския империи* z 7 XI 1775 r., art. 4, 5, 413; И. А. Исаев, dz. cyt., s. 331.

[96] PSZRI I, t. 20, № 14392, *Учреждение для управления губерний* ..., art. 12; С. А. Чибиряев, *Государство и право в период становления...* .

Tabela nr 3. Etaty Rządów gubernialnych I kategorii z 1837 r.[97]

stanowiska	ranga	liczba	wynagrodzenie
gubernator		1	12000*
wicegubernator	V	1	4000*
radca	VI	3	1500
sekretarz	VIII	1	800
registrator główny	X	1	600
pomocnik registratora	XIV	1	400
starszy naczelnik stołu	IX	4	600
naczelnik stołu	X	6	600
pomocnik naczelnika stołu	XII	10	400
registrator wydziałowy	XII	4	400
tłumacz	X	1	600
archiwista	XII	1	600
pomocnik archiwisty	XIV	1	350
egzekutor	XII	1	600
pomocnik egzekutora	XIV	1	350
приходо – расходчик	-	1	300***
pisarz wyższego uposażenia	-	10	400
pisarz średniego uposażenia	-	10	280**
pisarz niższego uposażenia	-	10	250**
na wydatki kancelaryjne, ocieplenie, oświetlenie, najem wachmistrza, stróży i remont mebli	-	-	8000
na typografię	-	-	5000

жалование и столовые деньги*, **oraz 100 rb. na prowiant, * dodatek z innych źródeł.

Zgodnie z przepisami rząd „zarządzał na mocy prawa całą gubernią". Co prawda był to największy urząd administracji terenowej, o najszerszych kompetencjach, jednak jego znaczenie jako samodzielnego organu zaczyna stopniowo spadać. Faktycznie do połowy wieku rząd stał się w swego rodzaju organem doradczym i aparatem wykonawczym gubernatora. Tendencja ta zarysowała się wyraźniej po powstaniu ministerstw. Było to wydarzenie o charakterze rewolucyjnym, stanowiące wyraz radykalnego odwrotu od oświeceniowych form kolegialnych. *Общее учреждение министерств* z 1811 r. zawierało m.in. instrukcję kancelaryjną (*порядок производства дел*), która staje się wzorcem dla monokratycznych organów administracji terenowej[98].

W pierwszej połowie XIX w. rola ogólnego posiedzenia rządu gubernialnego sprowadzała się do zapoznawania się z nowymi aktami prawodawczymi i rozporządzeniami oraz wprowadzaniem ich w życie, jak również do rozstrzygania szeregu drobnych kwestii. Wraz ze spadkiem znaczenia organu rośnie rola kancela-

[97] PSZRI II, t. 12, załączniki do № 10303.

[98] PSZRI I, t. 31, № 24686, § 70-167.

rii, której aparat dzielił się na cztery wydziały. Pierwszy wydział kancelarii zajmował się ogłaszaniem i wprowadzaniem w życie praw oraz kontrolą wykonywania rozporządzeń gubernatora i rządu gubernialnego, a także zaczynającymi się ukazywać organami prasowymi administracji w postaci „Губернских Ведомости". Poprzez drugi wydział gubernator realizował swoją władzę nad policją, trzeci zajmował się kontaktami z sądownictwem, a czwarty – z organami finansowo-gospodarczymi. Postępująca rozbudowa aparatu wykonawczego rządu była ograniczana powoływaniem kolejnych ciał opiniodawczych i doradczych w postaci komitetów, komisji lub kolegiów pod przewodnictwem gubernatora. Rząd staje się tylko jednym z wielu urzędów, poprzez które gubernator realizuje swoją władzę i które, ograniczając jego znaczenie, jednocześnie obciążały go obowiązkiem obsługi kancelaryjnej.

Prowadziło to do stałego wzrostu liczby stanowisk. Już 14 listopada 1824 r. skład rządu został zwiększony do trzech radców i asesora. W 1837 r. przy okazji regulacji systemu kancelaryjnego rządów ustalono ich organizację (patrz tabela nr 3). W skład rządu wchodziło trzech radców, w tym jeden starszy. Rząd gubernialny dzielił się na wydziały z radcami lub innymi członkami prezydium na czele. W rządzie mogło być od jednego do trzech wydziałów wykonawczych (w zależności od rozmiaru guberni), wydział budowlany i kancelaria prezydium. Na etacie wydziału wykonawczego był radca (starszy lub zwykły), referenci i urzędnicy kancelaryjni; wydziału budowlanego – inżynier gubernialny, architekt, młodszy inżynier. Gospodarczymi i kancelaryjnymi sprawami wydziałów kierował wicegubernator. Celem osądzenia i rozstrzygnięcia kwestii specjalistycznych — lekarskich i technicznych — w wydziałach powoływano pod przewodnictwem gubernialnego inspektora lekarskiego lub inżyniera gubernialnego oddzielne ciała doradcze[99]. Przy rządzie działała też *typografia*, archiwum, registratura oraz urzędnicy do spraw rachunkowych i egzekutorskich a także geodeta gubernialny z kreślarnią i geodetami powiatowymi[100]. Określenie prawodawcy — „przy Rządzie" — nie jest do końca jasne. W praktyce stanowiska i komórki tak określone pozostają w różnym stosunku do zaplecza urzędowego rządu – od całkowitego zrośnięcia (np. registratura) po rzeczywiste wydzielenie organizacyjne i budżetowe (kreślarnia).

Ugruntowanie podległej wobec gubernatorów pozycji rządów znalazło potwierdzenie w wydanym 2 stycznia 1845 r. *Учрежденію Губернскихъ Правленій*. W preambule do tego aktu prawodawca wyraźnie stwierdza, że powstał on pod wpływem uwag gubernatorów[101]. Na mocy prawa z 1845 r. Rząd składał się z ogól-

[99] Kolegia wydziałowe pojawiają się zapewne pod wpływem rozwiązań pruskich - M. Stelmach, *Kancelaria pruskich urzędów administracji państwowej na przykładzie rejencji w latach 1808-1945*, Szczecin 1981, s. 37.

[100] PSZRI II, t. 12, cz. 1, № 10303.

[101] PSZRI II, t. 20, cz. 1, № 18580, s. 16: „При изданіи въ 1837 году положенія о производствѣ дѣлъ в Губернскихъ Правленіяхъ, имѣлось въ виду возможное улучшеніе сей важной части, почему, между прочимъ, требовались тогда же замѣчанія Начальниковъ губерній, относительно

nego prezydium i kancelarii (prezydium pod przewodnictwem gubernatora stanowili wicegubernator, trzej radcy i asesor)[102]. Znaczące, że w porównaniu z etatami z 1837 r. spada wysokość wszystkich pensji poza gubernatorską[103]. Należy się domyślać, że wzmocniona ustawą z 1837 r. pozycja gubernatorów kolidowała z formalną niezależnością rządów ustaloną jeszcze w 1775 r. Stąd przy okazji usprawnień systemu kancelaryjnego ściślej podporządkowano rząd gubernatorowi. Wyrazem tego było m.in. wprowadzenie do rządu wicegubernatora, który przestał być kierownikiem izby skarbowej, a stał się zastępcą gubernatora i jednocześnie członkiem prezydium rządu. Do jego obowiązków należało m.in. uczestniczenie w posiedzeniach wszystkich instytucji kolegialnych, w których przewodniczył gubernator. Dodatkowo poszczególne wydziały rządu znalazły się w podwójnym podporządkowaniu z jednej strony wobec kierowników – członków rządu, z drugiej wicegubernatora, który na mocy art. 37-39 i 190 kierował m.in. *stołem* rewizyjnym zajmującym się nadzorowaniem i korygowaniem uchybień w zakresie systemu kancelaryjnego[104]. Ustawa z 1845 r. jeszcze w jednym aspekcie zdradza tendencje monokratyczne – ściśle określając kolejność zastępstwa organów jednoosobowych (gubernator – wicegubernator – starszy radca)[105]. Szczególne miejsce w rządzie zajmował, nieznany w 1837 r.) asesor, który będąc członkiem prezydium nie kierował żadnym wydziałem kancelarii, w razie potrzeby zastępując radców. Na co dzień asesor zatrudniany był przy śledztwach i sprawach sądowych[106]. Ustawodawca zareagował na zwiększony zakres obowiązków utworzeniem trzech dodatkowych столов w wydziałach. Ustawę początkowo wprowadzono tylko w 15 guberniach i stopniowo w następnych, by ostatecznie 10 kwietnia 1845 r. wprowadzić ją w ostatnich 9 guberniach[107].

Kolejny etap w historii administracji Cesarstwa, wiążący się z panowaniem Aleksandra II, nie wpłynął zasadniczo na organizację i położenie rządów. Początkowo dominowało krytyczne nastawienie do administracji mikołajowskiej w ogóle. Z czasem władze zwróciły uwagę, że wszelkie reformy mniej lub bardziej muszą dotyczyć omawianej instytucji, toteż starano się dostosowywać ją do nowych warunków odkładając gruntowną reformę na później. W pierwszej kolejności starano się wymusić zmianę systemu kancelaryjnego, który w opinii współczesnych był jakoby powodem jej niemocy. W rzeczywistości była to również zawoalowana kry-

примѣненія къ самому дѣлу изданныхъ правилъ. По соображенію в МВД всѣхъ собранныхъ по цему предмету свѣдѣній, оказалось возможнымъ доступить в порядкѣ производства и рѣшѣніи дѣлъ значительныя облегченія и сокращеніе труда, а сверхъ сего признано за нужное опредѣлить съ большею точностію, на основаніи опыта, обязанности Членовъ ГП и прочихъ его чиновъ".

[102] И. А. Исаев, dz. cyt., s. 397.

[103] PSZRI II, t. 20, cz. 2, załączniki do № 18580.

[104] PSZRI II, t. 20, cz. 1, № 18580, art. 190; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 52

[105] Mianowany dla odróżnienia przez MSW i poza okazjonalnym zastępowaniem wicegubernatora (i zasiadaniem na trzecim pod względem ważności miejscu w prezydium) nie różniący się kompetencjami od innych radców – PSZRI II, t. 20, cz. 1, № 18580, art. 35 i 44.

[106] PSZRI II, t. 20, cz. 1, № 18580, art. 46.

[107] PSZRI II, t. 20, cz. 1, № 18918.

tyka posuniętej do granic absurdu centralizacji, wymuszającej liczną i często niepotrzebną korespondencję wertykalną. W 1865 r. zdecydowano o konieczności reformy administracji gubernialnej, jednak postanowiono odłożyć sprawę do wejścia w życie (już przecież podpisanej) reformy sądownictwa[108]. Toteż wydane podówczas przepisy określono jako tymczasowe. Zgodnie z etatem z 1865 r. skład rządu uzupełniono o stanowiska: gubernialnego inspektora lekarskiego, inżyniera gubernialnego i architekta gubernialnego, którzy uczestniczyli w posiedzeniach rządu przy rozpatrywaniu kwestii budowlanych lub medycznych. Pojawienie się inspektora lekarskiego było wynikiem wchłonięcia przez rząd na prawach wydziału Urzędu Lekarskiego i komitetów związanych z ochroną zdrowia[109]. Należy też zwrócić uwagę na wyposażenie w samodzielne kompetencje decyzyjne nie tylko wicegubernatora, ale też kierowników wydziałów, którym przydzielono pewien zakres spraw do jednoosobowego rozstrzygnięcia[110]. W wydziałach pod kierownictwem radców pracowali asesor i referenci na etatach kierowników столов (po dwóch w wydziale) i po jednym pomocniku w każdym „stole" oraz kanceliści. Nieco inaczej wyglądała obsada wydziału budowlanego[111]. Taka organizacja wewnętrzna, którą można określić jako smukłą, odpowiadała wymogom centralizacji władzy, jednak można już zauważyć tendencję odwrotną w postaci utworzenia dodatkowego wydziału i próby zapobiegania bezradności gubernatora poprzez przekazywanie części jego kompetencji niższemu personelowi merytorycznemu.

Do połowy lat siedemdziesiątych skład prezydium poszerzono i w jego skład wchodzili pod przewodnictwem gubernatora: wicegubernator, radcy, gubernialny inspektor lekarski, inżynier gubernialny, geodeta gubernialny oraz asesor i – z głosem doradczym – architekt gubernialny. Wszyscy, poza wicegubernatorem, stali na czele wydziałów. Natomiast wicegubernator nadal był zwierzchnikiem wszystkich wydziałów, a szczególnie powierzono jego uwadze system kancelaryjny i porządek urzędowania. Oprócz tego wicegubernator był pomocnikiem i zastępcą gubernatora[112]. W Rosji, w odróżnieniu od Królestwa, prezydium pod przewodnictwem wicegubernatora nie miało innego zakresu obowiązków, niż pod przewodnictwem gubernatora. Ten pierwszy przewodniczył jedynie w zastępstwie. Przy rządzie funkcjonowała kancelaria pod kierunkiem sekretarza, a nie jak przedtem – starszego sekretarza, w przeciwieństwie do sekretarzy wydziałowych obecnie już niespotykanych[113]. Jednocześnie kreślarnia przekształciła się w wydział mierniczy. Do końca wieku nie zaszły istotne zmiany w organizacji wewnętrznej rządu. Pojawili się jedynie buchalterzy w kancelarii prezydium oraz farmaceuta w wydziale

[108] PSZRI II, t. 40, cz. 1, № 42180 – *Временныя правила о преобразовании губернских учреждений ведомства МВД* z 8 VI 1865 r., preambuła.
[109] Tamże, art. 1.
[110] Tamże, art. 21-22.
[111] PSZRI II, t. 40, cz. 2, załączniki do № 42180.
[112] SZRI wyd. 1876, t. 2, cz. 1, art. 671, 673 i 705.
[113] Tamże, art. 677.

lekarskim[114]. W niektórych guberniach powstał ponadto jeszcze jeden wydział – więzienny[115]. Tym samym smukła w pierwszej połowie wieku struktura rządów stała się płaska, ze wszystkimi tego niedogodnościami. Jak można podejrzewać, stało się to wbrew zamierzeniom władz i zostało wymuszone rozwojem stosunków społecznych i postępem technicznym.

Tabela nr 4. Standardowy zestaw instytucji gubernialnych[116].

resort	nazwa instytucji	lata
spraw wewnętrznych	gubernator i jego kancelaria	
	rząd gubernialny	1775-1917
	komitet statystyczny	1831-1917
	komitet cenzury	1826-1906
	komitet d/s druku	1906-1917
	urząd gubernialny d/s włościańskich	1861-1917
	urząd gubernialny d/s miejskich	1870-1892
	urząd gubernialny d/s ziemskich	1890-1892
	urząd gubernialny d/s ziemskich i miejskich	1892-1917
	urząd gubernialny d/s powinności wojskowej	1885-1917
	urząd gubernialny d/s wyszynku	1885-1917
	urząd gubernialny d/s towarzystw i związków	1906-1917
	zarząd okręgu pocztowo-telegraficznego	1885-1917
finansów handlu i przemysłu	izba skarbowa	1775-1917
	zarząd akcyzy	1861-1917
	rada handlu i manufaktur	1872-1917
	urząd gubernialny d/s fabrycznych	1886-1917
	urząd gubernialny d/s fabrycznych i górniczych	1899-1917
kontrola państwowa	izba kontrolna	1865-1917
komunikacji	zarząd okręgu komunikacji	1809-1917
dóbr państwowych	zarząd dóbr państwowych	1867-1917

Rząd gubernialny w drugiej połowie wieku jest już jedynie jednym z organów władzy gubernatorskiej, co prawda o charakterze ogólnym, lecz podległym gubernatorowi i wykorzystywanym do zarządzania określoną sferą zagadnień. Taka podległość mogła wyrażać się na trzy sposoby: 1) wykonanie zgodnie z prawem poleceń gubernatora; 2) wydanie postanowień, które otrzymują moc prawną po odpowiednim zatwierdzeniu ich przez gubernatora; 3) gubernator jest prowadzącym obrady organu. Wszystkie trzy przypadki mają miejsce w stosunku gubernatora do rządu. Standardowy przekrój instytucji gubernialnych na początku XX w. przedstawia tabela nr 4. Większość z nich była kolegialna, a ich przewodniczącym był gubernator. Jednak rozległość zadań powierzonych gubernatorowi ostatecznie

[114] SZRI wyd. 1892, t. 2, cz. 1, art. 453, 454.
[115] Tamże, art. 447.
[116] Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 88.

doprowadziła do jego praktycznej niemocy. Co prawda rząd pozostaje pod jego ścisła kontrolą, jednak masowy charakter załatwianych spraw prowadzi do faktycznego cedowania uprawnień na urzędników niższego szczebla: wicegubernatora, kierowników wydziałów, a nawet referentów. Nie oznacza to jednak podniesienia roli rządu jako organu administracji. Zauważalny jest dalszy spadek znaczenia rządów gubernialnych zarzuconych masą drobnych spraw administracyjnych i pozbawionych rzeczywistych uprawnień decyzyjnych[117].

Podsumowując można stwierdzić, że dla historii administracji lokalnej Rosji charakterystyczny jest stały wzrost władzy gubernatorów, ich wpływu na organy lokalne wszystkich resortów (wyrażający się czasem w formie tzw. „nadzoru") i stopniowy upadek samodzielności rządów gubernialnych. Towarzyszący temu gwałtowny wzrost zadań stawianych przed administracją i pracochłonny system kancelaryjny doprowadziły system zarządu do stanu częściowej niewydolności. N. Ch. Bunge w swojej notatce twierdził, że

> władza nie ma żadnej idei organizacji władz lokalnych; po reformach Aleksandra II (włościańskiej, ziemskiej i miejskiej) stare instytucje nie zostały powiązane z nowymi; gubernatorowie, wicegubernatorowie i rządy gubernialne przestały być czym były, a nie stały się tym czym w duchu reform stać się miały. Oni [gubernatorowie] widzieli tylko zmniejszenie swojej władzy wraz z pojawieniem się zarządów akcyzy, nowych sądów, dążeniem każdego ministerstwa do większej samodzielności i niezależności od innych ministerstw w sferze podległego im zarządu gubernialnego, a głownie z przedstawieniem chłopom samorządu, z pojawieniem się ustaw ziemskiej i miejskiej. Tak uważali, ponieważ ich władza nie była jasno określona, ale były i oczywiste dowody: wraz z powstaniem zarządów akcyzy dochody administracji, tj. opłaty, gubernialnych rządów i samych gubernatorów wyczerpały się. Gubernatorów niepokoiło i to, że pojawił się sąd wymagający przestrzegania prawa, co odbierało im prawo domowej rozprawy zgodnie ze zwyczajem. Im jawiło się to jako anomalia, że w mieście gdzie oni mają swoją siedzibę, kierują gospodarstwem miejscowi mieszkańcy... Nie ustalono położenia władzy gubernialnej, a wypracowano tylko modus vivendi co dla administracji jest nieodpowiednie[118].

Powiązaniom zarządu gubernialnego z instytucjami pomocniczymi i organami innych resortów przyjrzymy się bliżej w rozdziale trzecim.

[117] С. В. Любичянковский, dz. cyt.
[118] Cyt. za Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир...*, s. 89.

Rozdział 2

Unifikacja administracji Królestwa Polskiego

Królestwo Polskie powstało na mocy traktatów zawartych 3 maja 1815 r. przez państwa zaborcze na kongresie wiedeńskim. Decydujące znaczenie miał tu jego akt końcowy z 9 czerwca tegoż roku. Ustalono podział Księstwa Warszawskiego i utworzenie z ziem przypadłych Rosji tworu państwowego z carem Rosji na tronie – Królestwa Polskiego. Jego ustrój miała gwarantować konstytucja podpisana przez Aleksandra I. Nie należy zapominać, że Królestwo pod względem ustrojowym było kontynuacją Księstwa Warszawskiego, które czerpało ze wzorów biegunowo odległych od rosyjskich. Jedyną paralelą są tu rozwiązania pruskie, recypowane zarówno w Rosji jak i w Księstwie Warszawskim, jakkolwiek w nierównym stopniu. Szczególnie wyraźna jest tu kontynuacja tradycji w sposobie podchodzenia do kwestii personalnych i kancelaryjnych. Poważniejsze zmiany nastąpiły dopiero po upadku powstania listopadowego – zniesiono odrębność państwową Królestwa, a Statut Organiczny (przecież nie wprowadzony w całości) gwarantował jedynie odrębność ustroju prawnego i administracyjnego. Co prawda już wtedy podjęto próby zniesienia wszelkich odrębności Kongresówki, mające na celu jego rusyfikację, jednak zmiany, wprowadzane niekonsekwentnie, bez przekonania i należytej determinacji, chociaż dotknęły istotnych dziedzin, ostatecznie nie sięgnęły głęboko.

Wyraźnym zwiastunem tych zmian był napływ urzędników i dygnitarzy z Imperium. W 1842 r. w Królestwie było 10 555 prawosławnych mężczyzn, która to liczba w jakiejś mierze oddaje liczebność napływowych urzędników i wojskowych. Natomiast jeszcze w 1816 r. prawosławnych w ogóle w Królestwie było 747, a wśród nich dominowali Grecy przybyli z Turcji[1]. Rosjanie, z namiestnikiem I. F. Paskiewiczem na czele, szczególnie widoczni byli na wyższych stanowiskach. Już wtedy M. N. Murawjow rekomendował zastępowanie Polaków urzędnikami „rdzennie" rosyjskimi w Królestwie i Kraju Zachodnim, jak również wprowadzenie systemu ulg i przywilejów dla tych ostatnich, co pozwoliłoby ściągnąć „synów znacznych rodów" do Polski. Mimo że car nie podzielał optymizmu „Wieszatiela", spodziewana reorganizacja administracji Królestwa pobudziła Rosjan do składania podań o etaty. Tymczasem nowe władze Kongresówki bez entuzjazmu przyznawały im stanowiska, a i to w pierwszej kolejności znajomym i byłym współpracownikom, toteż do końca rządów I. F. Paskiewicza nie zaszła zasadnicza zmiana składu

[1] T. Stegner, *Cerkiew prawosławna w Królestwie Polskim na przełomie XIX i XX w.*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 138-139.

narodowościowego w administracji, mimo że już w 1840 r. ogłoszono obowiązkowy staż w guberniach rosyjskich dla kandydatów na stanowiska w Królestwie. Nawet w administracji wojskowej znaczny udział mieli Polacy. Kwestia rusyfikacji administracji dojrzewała stopniowo. Ciągle brakowało odpowiednich ludzi do tego celu, a jednocześnie krytykowano przymioty Rosjan już pracujących w Królestwie. Charakterystyczne było „opolaczanie się" nielicznych Rosjan przybyłych na służbę[2]. Za jedyne czysto rosyjskie instytucje czasów I. F. Paskiewicza i M. D. Gorczakowa, A. J. Storożenko uznawał Kancelarię Namiestnika i Warszawskiego Wojennego Generała-Gubernatora. Mimo że zmiany były powolne, w 1851 r. Rosjanie zajmowali już 30% wyższych i średnich stanowisk[3].

Formalny krach planów depolonizacji administracji nastąpił w drugiej połowie lat pięćdziesiątych, kiedy to wydano zakaz rozpoczynania służby przez Rosjan w Królestwie i zniesiono administrację wojskową[4]. Odrębność aparatu administracyjnego wyrażała się również w odmiennej od Cesarstwa ustawie o służbie cywilnej z własną klasyfikacją stanowisk i urzędów[5].

Kolejną dziedziną poddaną zmianom była kwestia języka urzędowego. Za przykład może tu posłużyć pierwsza próba wprowadzenia języka rosyjskiego do administracji. Po powstaniu listopadowym ustalono, że w kontaktach z monarchą będzie obowiązywać język rosyjski zamiast francuskiego. Kilka wyższych instytucji obsadzonych przez Rosjan również używało tego języka. Dyrektor Główny Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych, gen. S. P. Szipow, w końcu lat trzydziestych wprowadził obowiązek znajomości rosyjskiego przez wszystkich urzędników. Jednak wymogów tych nie przestrzegano, a świadectwo egzaminu z języka można było kupić[6]. O ciągłości starań dążących do wprowadzenia języka

[2] W 1844 r. tylko w resorcie finansów pracowało co prawda 130 „szlachciców rosyjskich", ale większość z nich była urodzona w guberniach zachodnich, co pozwala jednak podejrzewać, że w znacznym procencie byli to Polacy - L. J. Gorizontow, *Aparat urzędniczy Królestwa Polskiego w okresie rządów Paskiewicza*, PH, t. 85 (1994), s. 49; Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики: Поляки в России и русские в Польше*, Moskwa 1999, s. 159; Ł. Chimiak, Gubernatorzy..., s. 21.

[3] L. J. Gorizontow, *Aparat...*, s. 55. M. Rutkowski podsumowując zabiegi w tym względzie pisze: „Paradoksalnie, do obrony polskości administracji i polskiego aparatu administracyjnego przyczyniło się właśnie wprowadzenie w Królestwie owych szczegółowych przepisów dotyczących samych stanów służby" – M. Rutkowski, *Weryfikacja urzędników państwowych w Królestwie Polskim po Powstaniu Listopadowym*, „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego" t. 8 (2003), s. 161.

[4] Tenże, *Парадоксы...*, s. 160-161.

[5] DPKP, t. 19, s. 142, *Ogólna klasyfikacja urzędników cywilnych oraz mundurów dla tychże w Królestwie Polskim przepisanych* z 16 (28) VI 1836 r.; DPKP, t. 53, s. 69 i n., *Ustawa o służbie cywilnej w Królestwie Polskim* z 10 (22) III 1859 r.

[6] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы...*, s. 160. Chociaż wydział administracji już w 1837 r. w raporcie uwzględnił czuwanie nad nieprzyjmowaniem do służby ludzi nieznających języka rosyjskiego – A. Kulecka, *Wapno i alabaster. Biurokratyczna wizja rzeczywistości w raportach urzędowych Królestwa Polskiego (1815-1867)*, Warszawa 2005, s. 167; generalnie o tym okresie patrz: M. Rutkowski, *Zmiany strukturalne w Królestwie Polskim wczesnej epoki paskiewiczowskiej. Studium efektywności administracyjnej, społecznej i gospodarczej zniewolonego państwa*, t. I – II Białystok 2004.

rosyjskiego świadczy fakt powołania się na zarządzenia z tego okresu w piśmie Dyrektora Głównego KRSWiD z 1 (13) stycznia 1867 r., gdzie czytamy:

> Konieczność prowadzenia korespondencji po rosyjsku jest uznana od dawna a niektóre z przedmiotów, w których powinno się używać języka rosyjskiego jest Wam znana z przedłożeń byłych głównych dyrektorów z 27 października (8 listopada) 1846 r., 29 lipca (10 sierpnia) 1864 r. i 16 (28) lipca 1865 r. Widząc z rozporządzeń począwszy od 1833 r., że władze zupełnie zapomniały o wprowadzeniu w Królestwie Polskim oficjalnej korespondencji po rosyjsku, i że do tych czasów daleko jeszcze do pełnego sukcesu w tym przedmiocie, uważam, że byłoby skrajnie pożądanym, żeby wraz z wprowadzeniem od 1 (13) stycznia 1867 r. w życie reformy urzędów gubernialnych i powiatowych w Królestwie Polskim cała w ogóle korespondencja w tych urzędach była zaprowadzona wyłącznie po rosyjsku...[7]

Przejawem rusyfikacji administracji były także zmiany w nomenklaturze i funkcjonowaniu kancelarii. W latach czterdziestych, w związku z częściową rusyfikacją administracji, pojawia się w komisjach rządowych, jako kierownik kancelarii – dyrektor. Jego pozycja w urzędzie była słabsza niż sekretarza generalnego. Pozbawiono dyrektora prawa do podejmowania samodzielnych decyzji oraz inicjowania spraw ex officio. Podobnie w komisjach wojewódzkich zastąpiono, na wzór rosyjski, sekretarza generalnego naczelnikiem, co także wiązało się z osłabieniem pozycji zwierzchnika kancelarii[8].

W skład Królestwa weszło 8 byłych departamentów Księstwa Warszawskiego, przemianowanych na województwa, m.in. lubelskie i podlaskie. Po powstaniu listopadowym zaczęto wprowadzać wzory rosyjskie. W 1837 r. przemianowano województwa na gubernie, a komisje na rządy gubernialne, zaś prezesów na gubernatorów cywilnych. W 1841 r. gubernię krakowską przemianowano na kielecką. W 1842 obwody przemianowano na powiaty, a komisarzy na naczelników. W 1844 r. zmniejszono liczbę guberni z 8 do 5, likwidując gubernie siedlecką, kielecką i kaliską (lubelska wchłonęła siedlecką, z sandomierskiej i kieleckiej powstała radomska, z mazowieckiej i kaliskiej – warszawska). Od 1842 r. urzędy municypalne przemianowano na magistraty. Zachowano natomiast dominialny charakter gminy wiejskiej zwiększając jedynie jej minimalny rozmiar z 10 do 50 dymów[9].

Ostatecznie w 1863 r. organizacja zarządu Królestwa Polskiego przedsta-

[7] APL, RGL, sygn. K 1867:1, k. 1.

[8] W. Rostocki, *Kancelaria i dokumentacja aktowa urzędów administracji w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim (do 1867)*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1964, s. 26.

[9] Ł. Chimiak, Gubernatorzy..., s. 23; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 227; podobne zmiany wprowadzano w tym czasie w Finlandii – O. Jussila, S. Hentilä, J. Nevakivi, *Historia Finlandii 1809-1999*, Kraków 2001, s. 36; wprowadzono nazwy „gubernia" i „gubernator", a w kontaktach z carem wymagano języka rosyjskiego.

wiała się następująco: na czele państwa stał król w osobie cara, który po 1832 r. posiadał niczym nieograniczoną władzę (wobec zniesienia sejmu), którą realizował poprzez szereg instytucji centralnych, odrębnych dla Królestwa, jak Sekretariat Stanu do spraw Królestwa Polskiego; w jego imieniu, jako najwyższy miejscowy dygnitarz, sprawował władzę Namiestnik stojący na czele Rady Administracyjnej i Rady Stanu; szczególna pozycja Paskiewicza wynikała m.in. z tego, że był on równocześnie dowódcą I armii czynnej, stacjonującej na terenach całego zaboru rosyjskiego. Jego następcą był M. D. Gorczakow, a następnie w. ks. Konstanty, który kierował administracją za pośrednictwem naczelnika Rządu Cywilnego, a armią za pomocą generała. Jednak po wybuchu powstania styczniowego zlikwidowano to stanowisko, a nowy Namiestnik, F. F. Berg, panował na dawnych zasadach łącząc władzę cywilną i wojskową.

Jednym z najwyższych organów Kongresówki była Rada Stanu. Przywrócona po powstaniu listopadowym i zlikwidowana ukazem z 1841 r., została powołana po raz trzeci 26 marca 1861 r. W jej skład wchodzili zwierzchnicy komisji rządowych, zwyczajni radcy stanu (9), radca sekretarz stanu kierujący kancelarią, kontroler generalny, referendarze stanu oraz inne osoby powoływane przez monarchę. Zajmowała się ona rozpatrywaniem projektów ustaw, budżetu i sprawozdań naczelnych organów administracji resortowej oraz rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych[10].

Na mocy Statutu Organicznego reaktywowano też Radę Administracyjną, już jako instytucję odrębną od Rady Stanu. Obradowała ona pod przewodnictwem Namiestnika, a w jej skład wchodzili przewodniczący naczelnych organów resortowych, czyli komisji rządowych, przemianowani z ministrów na Dyrektorów Głównych. Do jej kompetencji należało wykonywanie postanowień królewskich, rozstrzyganie spraw przekraczających kompetencje poszczególnych Dyrektorów Głównych i przygotowywanie projektów dla Rady Stanu.

Poszczególnymi resortami kierowały Komisje Rządowe. Od powstania listopadowego na czele każdej komisji, w roli przewodniczącego, stał dyrektor główny. Komisje, działając kolegialnie, zajmowały się wprowadzaniem w życie praw, opracowywaniem ich projektów oraz instrukcji, rozporządzeń i sprawozdań. W pozostałych przypadkach dyrektor działał monokratycznie. Przy komisjach funkcjonowały biura kierowane przez sekretarzy generalnych. Dla łączności z monarchą funkcjonował sekretarz stanu. Przy komisjach działały organy pomocnicze (rady, dyrekcje generalne, towarzystwa) zajmujące się wyodrębnionymi zagadnieniami administracji. Od 1832 r. funkcjonowały trzy komisje: sprawiedliwości, przychodów i skarbu oraz spraw wewnętrznych, duchownych i oświecenia publicznego (od 1839 r. jako KRSWiD wobec utworzenia Okręgu Naukowego Warszawskiego podporządkowanego ministrowi oświecenia w Petersburgu). KRWRiOP ponownie powo-

[10] A. Okolski, dz. cyt., s. 120-123; K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. 4. *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 62; M. Rutkowski, dz. cyt., t. I – II Białystok 2004

łano w 1861 r. Podobnie do oświaty, w 1846 r. utworzono XIII Okręg Komunikacji Cesarstwa obejmujący Królestwo, a w 1851 r. zniesiono Dyrekcję Generalną Poczt Królestwa i utworzono XIII Okręg Pocztowy Cesarstwa, podległy wprost władzom w Petersburgu. Oba te działy wróciły do władz krajowych w 1862 r. Po powstaniu listopadowym na czele Najwyższej Izby Obrachunkowej stał kontroler generalny. Poza nim w jej skład wchodziło 4 radców, pisarz i asesorzy. Był to organ kolegialny, decydujący większością głosów. Izba, podległa wyłącznie monarsze, pod nadzorem Namiestnika zajmowała się kontrolowaniem rachunków i ksiąg prowadzonych przez wszystkich dysponujących funduszami publicznymi, sprawdzała ich stan, mogła też wydawać opinie. Kolejnym organem centralnym była Prokuratoria Generalna broniąca i dochodząca praw w postępowaniu przed sądami w zakresie własności i interesów majątkowych skarbu państwa, rodziny panującej i instytucji publicznych. Prokuratoria działała tylko na zlecenie Komisji Rządowych. Był to organ kolegialny działający pod przewodnictwem prokuratora generalnego[11].

Początkowo organem administracyjnym w województwie była kolegialna Komisja Wojewódzka, składająca się z prezydującego prezesa komisji wojewódzkiej, 5 komisarzy zasiadających i od 4 do 7 komisarzy delegowanych oraz sekretarza generalnego i asesora prawnego. Komisje, mimo prób narzucenia jednoosobowego kierownictwa, funkcjonowały jako organy zarządu terenowego, wspierane przez instytucje samorządowe, nieznane w Rosji do 1864 r. Decyzje Komisji zapadały na posiedzeniach większością głosów, przy czym dla podejmowania prawomocnych decyzji konieczna była obecność przynajmniej 3 osób. W sprawach czysto wykonawczych decydował jednoosobowo prezes komisji[12].

W komisjach wojewódzkich utworzono wydziały, które mniej więcej odpowiadały komisjom rządowym, tyle że na szczeblu wojewódzkim. Były to wydziały: wyznań religijnych i oświecenia publicznego, skarbowy, wojskowy, administracyjny i policyjny. Na początku lat dwudziestych połączono wydział wojskowy z policyjnym, a administracyjny z wydziałem wyznań i oświecenia. Od 1817 r. powierzono komisjom wojewódzkim sądownictwo administracyjne w pierwszej instancji[13].

W Królestwie urzędnicy zasadniczo nie mieli rang urzędniczych jak w Rosji, a hierarchię określała klasa zajmowanego stanowiska. W 1836 r. w następujący sposób sklasyfikowano stanowiska w komisjach wojewódzkich: klasa IV – prezes komisji wojewódzkiej; VI – komisarz wojewódzki; VII – komisarz obwodowy; VIII – sekretarz generalny, radca prawny, fizyk wojewódzki, naczelnik sekcji, budowniczy, inżynier; IX – asesor prawny, referent, adiunkt budowniczego, pomocnik inży-

[11] Ł. Chimiak, Gubernatorzy..., s. 24-25.

[12] H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 114-130; tenże, *Kolegialność w komisjach rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815-1830*, CPH, t. 13 (1971), s. 77-81; A. Okolski, dz. cyt., s. 225.

[13] A. Okolski, dz. cyt., s. 227.

niera, adiunkt, nadrachmistrz, intendent domów rządowych, intendent szpitali, nadzorca więzień; X – dziennikarz, rachmistrz, archiwista, sekretarz, tłumacz, ekspedytor generalny[14]. Pozostałe stanowiska nie były objęte klasyfikacją, ale już tylko na podstawie powyższego zestawienia można sobie wyrobić zdanie o zapleczu urzędowym komisji.

W rządach gubernialnych w 1849 r. były następujące wydziały: służby ogólnej (określany jako służba ogólna a nie wydział), administracyjny, wojskowy, policyjny (w niektórych rządach istniały połączone wydziały wojskowo-policyjne) i skarbowy. Służba ogólna pełniła rolę sekretariatu generalnego. Do niego należały, oprócz czynności kancelaryjnych, niektóre sprawy merytoryczne, a w szczególności sprawy personalne, koordynacja pracy w urzędzie, czasem też jego sprawy finansowe, wyposażenie biura w odpowiedni sprzęt[15].

10 (22) marca 1859 r. weszła w życie nowa *Ustawa o służbie cywilnej w Królestwie Polskim*[16], która funkcjonowała przez cały omawiany okres[17]. Wkrótce też wprowadzono nowe *Общее росписание должностей государственной службы в Царстве Польском*, według którego rząd stanowił gubernator cywilny z radcami. Zmiany wprowadzono na wzór rosyjski, ale nie widzimy tutaj wicegubernatora. Podobnie gubernator nie posiada własnej kancelarii, a jedynie urzędnika do szczególnych poruczeń. Do pracowników merytorycznych można zaliczyć poza tym: budowniczego gubernialnego i jego pomocnika, asesora i adiunkta prawnego z pomocnikiem, komisarza ekonomicznego do interesów włościańskich, adiunktów (w tym także adiunkta do interesów włościańskich, asesora do interesów edukacyjnych i referenta zaciągu) oraz naczelników oddziałów (sekcji) i rachmistrzów (nadrachmistrzów, rachmistrzów starszych i młodszych oraz ich pomocników). W kancelarii rządu, kierowanej przez naczelnika z pomocnikiem, pracowali: dziennikarz główny z pomocnikami; ekspedytor z pomocnikami, archiwista z pomocnikami zwanymi podarchiwistami, sekretarz i podsekretarze oraz tłumacz. Ponadto w wydziałach spotykamy dziennikarzy wydziałowych, a w całym rządzie urzędników do pisma, czyli kancelistów. Przy urzędzie zatrudniano też murgrabiego gmachu rządu[18].

Postępujące wpływy rosyjskie w administracji, będące częścią zaniechanych planów całkowitej unifikacji, przejawiały się na kilka sposobów. Po pierwsze, istniały urzędy całkowicie zrusyfikowane pod względem personalnym, nomenklaturowym, organizacyjnym, a także, jeśli chodzi o sposób funkcjonowania, system kancelaryjny i język urzędowy. Po drugie, wszystkie wyżej wymienione elementy pojawiają się w niepełnym zakresie przede wszystkim w organach centralnych, a

[14] DPKP, t. 19, s. 142, *Ogólna klasyfikacja urzędników cywilnych....*
[15] W. Rostocki, dz. cyt., s. 15.
[16] DPKP, t. 53, s. 67 i n.
[17] Patrz. rozdział 6.
[18] DPKP, t. 56, s. 145, *Общее росписание должностей государственной службы в Царстве Польском* z 10 (22) V 1860 r.

szczególnie tych, które uległy reorganizacji w okresie międzypowstaniowym. Duży udział w fiasku planów rusyfikacyjnych odegrała postawa Namiestnika, który nie chciał dopuścić do uszczuplenia swojej władzy, co musiałoby nastąpić po całkowitej unifikacji Królestwa. Jednak tendencja do stopniowej likwidacji odrębności ustrojowych i administracyjnych instytucji Królestwa nie została zahamowana, poza krótkim okresem reform Wielopolskiego. Postawa Paskiewicza, niechętnego pełnej unifikacji (uważał, że w Polsce zawsze będzie potrzebna władza wyjątkowa), miała zwolenników wśród wpływowych dygnitarzy rosyjskich i była kontynuowana już w innych okolicznościach politycznych (wzrostu nastrojów nacjonalistycznych w Rosji) aż do czasów W. J. Hurki. Jednak koncepcja zarządzania Królestwem z udziałem polskich urzędników, nadzorowanych jedynie przez Rosjan, ostatecznie upadła. Sukcesy agresywnej rusyfikacji Ziem Zabranych obaliły z czasem kontrargument Paskiewicza, który dowodził, że gubernie zachodnie, z powodu włączenia do Cesarstwa na zasadach powszechnych, nie stały się od tego bardziej rosyjskie[19].

Okres międzypowstaniowy wniósł w życie Królestwa jeszcze jeden element, który na stałe wpisał się w jego krajobraz. Mianowicie system zarządu Kongresówki charakteryzował się wysokim stopniem militaryzacji, co dawało władzom nie tylko ogromne możliwości represyjne, a w istocie z jednej strony upodabniało to Królestwo do Rosji mikołajowskiej, a z drugiej (ze względu na skalę) stanowiło poligon doświadczalny dla wydarzeń późniejszych zarówno w Królestwie po powstaniu styczniowym, jak i w Rosji za panowania Aleksandra III. Istnieją powody by sądzić, że zarówno J. F. Samarin jak i N. A. Milutin traktowali Królestwo jako taki poligon dla reform, które spodziewali się wprowadzić w Cesarstwie.[20]

Kompromitacja carskiej polityki opierania się na kołach ugodowych w Królestwie spowodowana wybuchem powstania styczniowego, po raz kolejny postawiła przed władzami w Petersburgu pytanie, jak sprawnie zarządzać krnąbrną prowincją? Aleksander II, zdając sobie sprawę z osłabienia autorytetu władzy w Rosji, w swoich decyzjach brał pod uwagę nastroje społeczne. W pierwszym okresie oznaczało to przeprowadzenie reform w duchu liberalnym, choć w gruncie rzeczy pozornych. Po stłumieniu польского мятежа wykorzystał wzrost nastrojów reakcyjnych i nacjonalistycznych dla zmiany kierunku polityki o 180 stopni. Carat powrócił do idei centralistycznych i unifikacyjnych. Dla Królestwa Polskiego oznaczało to zniesienie odrębności prawno-ustrojowych i organiczne zespolenie z Cesarstwem. Celem władz rosyjskich było umocnienie swojego panowania nad Kongresówką. Nie oznaczało to automatycznie unifikacji, jednakże ostatecznie zdecydowano się na zarządzanie krajem przez Rosjan i za pomocą rosyjskich organów administracji i szkolnictwa. Rusyfikacja objęła również prawodawstwo i ustrój gospodarczy.

[19] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы...*, s. 158.
[20] H. Głębocki, *Polska i „okrainy" Rosji w myśli politycznej Jurija Samarina, [w] Kresy imperium. Szkice i materiały do dziejów polityki Rosji wobec jej peryferii (XVIII – XXI wiek)*, Kraków 2006, s. 175-176

Wobec likwidacji autonomicznych władz Królestwa kontrolę nad poszczególnymi dziedzinami administracji przejęły ministerstwa w Petersburgu. Wprowadzono rosyjską organizację i podobne kompetencje administracji terenowej. Wobec utraty zaufania do miejscowych urzędników stopniowo, poczynając od najwyższych, zaczęto obsadzać stanowiska ludźmi sprowadzonymi z Cesarstwa. Pociągnęło to za sobą zmianę języka urzędowego. Zmiana ustroju i form działania administracji miała w opinii polityków rosyjskich skutecznie zahamować dążenia niepodległościowe narodu polskiego i sprowadzić ziemie Królestwa do roli jednej z wewnętrznych prowincji. Mimo to Królestwo pozostało prowincją specjalną i pod wieloma względami odmienną[21].

Genezy zniesienia odrębności ustrojowych Kongresówki zwykle upatruje się w wybuchu powstania styczniowego[22]. Dla jego stłumienia władze carskie użyły całego wachlarza środków represyjnych, wymierzonych w warstwy popierające powstanie: szlachtę, duchowieństwo i mieszczan. Istotnie, niektóre z działań służących pacyfikacji niosły ze sobą zmiany w zarządzie, a nawet ustroju Królestwa Polskiego, ale nie to było ich celem.

Dwa dni po wybuchu powstania Namiestnik w Królestwie, wielki książę Konstanty Mikołajewicz, ogłosił wprowadzenie stanu wojennego na terenie całego kraju. W Warszawie i we wszystkich guberniach utworzono urzędy naczelników wojennych wyposażonych w szerokie uprawnienia policyjno-sądowe[23]. Pomimo zastosowania surowych represji policyjnych i terroru stutysięcznej armii pacyfikacyjnej, w Petersburgu uznano dławienie powstania przez wielkiego księcia za nie dość skuteczne. Na pomocnika wojskowego Namiestnika, w miejsce odwołanego gen. Eduarda Ramsaya, 25 marca (8 kwietnia) 1863 r. car mianował gen. Fiodora Fiodorowicza Berga, który do listopada 1861 r. pełnił funkcję Generała-Gubernatora Finlandii i był zdecydowanym germanofilem, co miało wpływ na jego politykę

[21] A. Korobowicz, W. Witkowski, *Ustrój i prawo na ziemiach polskich. Od rozbiorów do odzyskania niepodległości*, Lublin 1994, s. 79; S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, Lwów 1920, t. 3, s. 139-142; G. Smyk, *Likwidacja odrębności administracyjnych Królestwa Polskiego po powstaniu styczniowym*, „Zamojskie Studia i Materiały" R. 1999, z. 2; B. Winiarski, *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX w.*, Poznań 1923, s. 135-139. Dążenie władz carskich do likwidacji odrębności administracyjnej Królestwa pozostawało w ścisłym związku z procesami unifikacyjnymi wewnątrz imperium rosyjskiego. Objęły one także te prowincje, które jak Wielkie Księstwo Finlandzkie nie przejawiały tendencji niepodległościowych, czy choćby separatystycznych - B. Szordykowska, *Finlandia w polityce caratu w latach 1899-1914: problemy rusyfikacji i unifikacji*, Gdańsk 1994; taż, *Rola języka rosyjskiego w planach unifikacji Finlandii z Rosją na przełomie XIX i XX wieku*, PH, t. 81 (1990), s. 99-123; J. Kucharzewski, *Od białego do czerwonego caratu*, Warszawa 1990, s. 386-390.

[22] I. Koberdowa, *W sprawie stosunku Rosji wobec powstania styczniowego*, KH, t. 69 (1962), s. 875-879; *И. И. Костюшко, Крестьянская реформа 1864 года в Царстве Польском*, Moskwa 1962, s. 77-80; C. Ohryzko-Włodarska, *Organizacja władz włościańskich w Królestwie Polskim i ich pozostałość aktowa*, Warszawa 1973, s. 6-7.

[23] S. Krzemiński, *Dwadzieścia pięć lat Rosji w Polsce (1863-1888). Zarys historyczny (przedruk z „Ekonomisty Polskiego)*, Lwów 1892, s. 87; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 159-160; S. Kieniewicz, *Powstanie Styczniowe 1863-1864*, [w] *Trzy powstania narodowe*, Warszawa 1992, s. 354.

personalną i stosunek do Milutina[24]. Nominacja Berga, który do lipca 1863 r. zdołał podporządkować sobie wojsko i policję, zmieniła dotychczasowy układ sił politycznych we władzach Królestwa. Dobiegł końca system rządów w. ks. Konstantego i Wielopolskiego, polegający na rozdzieleniu kompetencji cywilnych i wojskowych Namiestnika. Już 4 (16) lipca 1863 r. Wielopolski, widząc iż jego koncepcja ugody została odrzucona zarówno przez społeczeństwo jak i władze carskie, ustąpił ze stanowiska Naczelnika Rządu Cywilnego, a jesienią tego roku urząd ten został faktycznie zniesiony[25]. Jednocześnie Rosja zerwała sojusz z Francją, co m. in. spowodowało odwołanie w. ks. Konstantego (znanego frankofila) ze stanowiska Namiestnika Królestwa Polskiego[26]. Tym samym urząd namiestnika, znów jak w okresie międzypowstaniowym, łączył władzę cywilną z wojskową. Car postanowił znaleźć bardziej energicznego wykonawcę represji, toteż Konstanty wyjechał z Warszawy 27 sierpnia (8 września) 1863 r. Nowym Namiestnikiem mianowano 19 (31) października 1863 r. gen. F. F. Berga, który podjął działania zmierzające do zbudowania sprawnego aparatu represji. Zarządzeniem z 15 (27) grudnia 1863 r. utworzył, podległy sobie, Zarząd Generała-Policmajstra Królestwa dla skoncentrowania kierownictwa policji i wojska w kraju[27]. Od tegoż dnia obowiązywał w Królestwie, ogłoszony postanowieniem Namiestnika, stan wojenny (w 1881 r. zamieniony na stan ochrony wzmocnionej), rozbudowujący uprawnienia wyjątkowe administracji[28].

Ogłoszenie przez powstańców uwłaszczenia na korzystniejszych warunkach niż uczyniono to w Rosji, wzbudziło obawy o odpadnięcie nie tylko Królestwa, ale i *Западного края* (zaboru rosyjskiego bez Królestwa). W tej sytuacji już w pierwszej połowie 1863 r. władze carskie poczyniły pewne ustępstwa na rzecz włościan w guberniach zachodnich, co spotkało się z opozycją reakcyjnego ziemiaństwa. Jednakże za najpilniejszą sprawę uznano szybkie przeprowadzenie reformy uwłaszczeniowej, a w dalszej kolejności reorganizację ustroju administracyjnego, choć w tej ostatniej kwestii zwlekano z podjęciem rozstrzygających decyzji[29]. Osta-

[24] S. Askenazy, *Sto lat zarządu w Królestwie Polskim (1800-1900)*, Lwów 1901, s. 47; J. Targowski, *Komitet Urządzający i jego ludzie*, PH, t. 14 (1937), s. 35-38; S. Krzemiński, dz. cyt., s. 97-99; A. Zaleski, *Towarzystwo warszawskie. Listy do przyjaciółki przez baronową XYZ*, Warszawa 1970, s. 74.

[25] Wielopolski złożył podanie o urlop 29 marca. Uzyskał go 16 lipca i wyjechał z Królestwa. Formalną dymisję otrzymał dopiero 12 września 1863 r. - I. Koberdowa, *Wielki Książę Konstanty w Warszawie*, Warszawa 1962, s. 228 i 253; S. Krzemiński, dz. cyt., s. 100; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 62.

[26] I. Koberdowa, *Wielki Książę...*, s. 247 i n.; H. Wereszczycki, *Historia polityczna Polski 1864-1918*, Wrocław – Warszawa - Kraków 1990, s. 52; I. Koberdowa, *Rosja wobec powstania styczniowego*, KH, t. 69 (1964), s. 879.

[27] DPKP, t. 63, s. 439 - 451, *Postanowienie namiestnika o zaprowadzeniu w Królestwie polskim Zarządu Wojskowo-Policyjnego* – ustanowiono pięciu gubernialnych naczelników wojennych i po jednym powiatowym naczelniku wojennym na 2 – 3 powiaty; zarząd wojskowy najpierw „złagodzono" postanowieniem Namiestnika z 5 (17) II 1866 (DPKP, t. 64, s. 11-19) a następnie zniesiono likwidując stanowisko Generała – Policmajstra w Królestwie Polskim postanowieniem Namiestnika z 9 (21) I 1867 r. (DPKP, t. 66, s. 355 i n.)

[28] E. Grabowski, *Z dziedziny teorii i praktyki stanów wyjątkowych*, Warszawa 1911, s. 14; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 149-157.

[29] C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 62.

teczne fiasko reformy ustroju gminnego Wielopolskiego (lipiec 1863 r.) oraz zaprzestanie przez KRSWD prac nad propozycją w. ks. Konstantego, aby obsadzać wakaty na posadach wójtów w drodze wyborów, wyraźnie świadczyło o skrystalizowaniu się w Petersburgu koncepcji rozwiązania sprawy polskiej[30]. Niewątpliwie wpływ na ten stan rzeczy miało odrzucenie przez Rosję not trzech mocarstw, po którym to fakcie noty owe okazały się jedynie bluffem[31]. S. Krzemiński napisał:

> Uwłaszczenie chłopów przez rząd rosyjski było instrumentem politycznym. Miało podważyć podstawy ekonomiczne szlachty polskiej i zantagonizować przeciw niej chłopów. Tych ostatnich spodziewano się przyciągnąć w ten sposób do tronu rosyjskiego[32].

Ponieważ Milutin, dawny liberał, główny autor reformy włościańskiej w Cesarstwie, przebywał za granicą, do Królestwa wysłano senatora W. A. Arcimowicza, który miał się zapoznać ze stanem zarządu cywilnego oraz przedstawić swoje uwagi co do ostatecznego zdławienia powstania i urządzenia włościan[33]. O tym, że jeszcze latem 1863 r. sprawa nie była przesądzona, świadczą deklaracje składane przez Aleksandra II Arcimowiczowi w sierpniu 1863 r. Należy podkreślić istotną rolę M. N. Murawjowa w krystalizowaniu się decyzji względem Królestwa Polskiego. To on, nieraz wbrew prawu, na zasadzie polityki faktów dokonanych reformował ustrój włościan na Litwie i podległej mu guberni augustowskiej. Zmiany przez niego wprowadzone, a jeszcze bardziej ich koncepcja polegająca na możliwym odseparowaniu włościan od dworu poprzez oddanie w ręce chłopów spraw administracyjnych, policyjnych i sądowych rozstrzyganych w gminie, stały się inspiracją dla Milutina[34].

Milutin prowokująco twierdził: „Jeśli Rosja w ciągu roku nie skończy z powstaniem, na wiosnę wypadnie jej nie tylko pożegnać się z Polską, ale i mieć do czynienia z Europą"[35]. Według niego zapobiec temu mogła liberalna reforma rolna i oparcie nowego systemu rządów na chłopach. Takie posunięcia miały doprowadzić do uspokojenia wrzenia i przekreślić nadzieje rządu powstańczego na szersze włączenie mas chłopskich do powstania.

> (...) wyeliminuje to wpływy szlachty polskiej, wyższego duchowieństwa katolickiego i mieszczan, którzy bynajmniej nie zadowalają się ustępstwami marząc o niepodległości.

[30] J. Kukulski, *Sądy gminne w Królestwie Polskim. Studium społeczno-historyczne*, Kielce 1995, s. 36.

[31] S. Kieniewicz, *Powstanie Styczniowe*, Warszawa 1972, s. 589-592.

[32] S. Krzemiński, dz. cyt., s. 125; pozyskiwanie niższych klas widoczne będzie również w doborze personelu urzędów.

[33] И. И. Костюшко, dz. cyt., s. 77-80.

[34] J. Kukulski, dz. cyt., s. 38-39.

[35] S. Kieniewicz, *Powstanie styczniowe*, Warszawa 1972, s. 665.

Dopiero spełnienie tych dwóch warunków miało przynieść sukces. Jego najbliższymi współpracownikami zostali: J. F. Samarin[36] i ks. W. A. Czerkasskij[37].Na audiencji u cara N. A. Milutinowi nakazano zbadać możliwość szybkiego przeprowadzenia uwłaszczenia, przy czym car już wtedy zwrócił uwagę na niewydolność administracji w Królestwie. Po drodze do Polski Milutin spotkał się z generałem-gubernatorem wileńskim M. N. Murawjowem – bodajże pierwszym pomysłodawcą rusyfikacji administracji Królestwa. Milutin z aprobatą wyrażał się o skuteczności zbrodniczych metod Murawjowa w tłumieniu powstania na Litwie, Podolu i Wołyniu. Zaś potem w Warszawie Milutin współpracował z Bergiem nad ukazem o zarządzie wojenno-policyjnym, który wszedł w życie 26 grudnia 1863 r.[38]

Zasadniczym rezultatem sześciotygodniowej podróży po Królestwie było sprawozdanie, opracowane przez Samarina, a przedstawione carowi przez Milutina w końcu grudnia 1863 r. Dokument ten stwierdzał, że polityka ustępstw wobec klas posiadających zawiodła, wobec czego w chwili przebudowy ustroju Królestwa należy się oprzeć na masach chłopskich. Zdaniem Milutina można je było pozyskać dla tronu rosyjskiego poprzez nadanie ziemi na własność i wprowadzenie ograniczonego samorządu gminnego w miejsce zależności od dworu. Wychodząc z założenia, że dotychczasowe władze cywilne Królestwa były zbyt słabe, sugerował konieczność powołania osobnych urzędów przeznaczonych do przeprowadzenia reform, obsadzonych przez urzędników pochodzących z Rosji i Prus[39]. Car w pełni aprobował postulaty komisji Milutina, ale dla ich szczegółowego opracowania i przedstawienia Radzie Państwa powołał w połowie stycznia 1864 r. Komitet ks. P. P. Gagarina. W jego skład weszli przedstawiciele Rady Państwa i Komitetu Ministrów[40]. Projekty reform dyskutowano w Komitecie na siedmiu posiedzeniach. Na ostatnim posiedzeniu 13 (25) lutego 1864 r. car zatwierdził ich ostateczną wersję, polecając jednocześnie przygotowanie tekstów w języku polskim[41]. 19 lutego (2 marca) 1864 r. Aleksander II podpisał cztery ukazy: 1) o urządzeniu włościan w Królestwie Polskim, 2) o komisji likwidacyjnej, 3) o urządzeniu gmin wiejskich, 4) o

[36] Samarin szkołę praktycznego działania w duchu nacjonalistycznym odebrał pracując w kancelarii generała-gubernatora kijowskiego D. G. Bibikowa, po wprowadzeniu antypolskiego „Prawa o inwentarzach" - por. D. Beauvois, *Trójkąt ukraiński. szlachta, carat i lud na Wołyniu, Podolu i Kijowszczyźnie 1793 – 1914*, Lublin 2005, s. 284–290.

[37] J. K. Targowski, dz. cyt., s. 22 - 32; И. И. Костюшко, dz. cyt., s. 77-80; A. Giza, *Włodzimierz Czerkaski (1824-1878), słowianofil i działacz państwowy carskiej Rosji*, „Zeszyty Naukowe US" nr 1 (1988), s. 103-107.

[38] C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 7-8; K. Groniowski, *Realizacja reformy uwłaszczeniowej 1864 r.*, Warszawa 1963, s. 15-17.

[39] S. Krzemiński, dz. cyt., s. 122 - 124; И. И. Костюшко, dz. cyt., s. 88-90; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 7-8.

[40] J. Targowski, dz. cyt., s. 11; K. Groniowski, dz. cyt., s. 20-21; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 8.

[41] K. Groniowski, dz. cyt., s. 20; И. И. Костюшко, dz. cyt., 111-119; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 9.

sposobie wprowadzenia w wykonanie nowych ustaw o włościanach[42]. Biorąc powyższe pod uwagę misja i późniejsza postawa Milutina miały wpływ decydujący nie tyle na kwestię włościańską, co na rozszerzenie reform na inne obszary funkcjonowania Królestwa[43].

W tym miejscu należy zauważyć, że o ile N. A. Milutin był kierownikiem grupy reformatorów to głównym jej ideologiem był J. F. Samarin. To właśnie Samarin optując za pełną „resalawizacją" Polski sprzeciwiał się zupełnej unifikacji obawiając się polskich, zatrutych latynizmem wpływów na społeczeństwo Cesarstwa. Program tego głównego ideologa reform w Królestwie zakładał bezwzględne stłumienie powstania, wprowadzenie dyktatury wojskowej i w oparciu o chłopstwo przebudowę struktury społecznej Polski[44].

Wszystkie dotychczasowe zarządzenia miały na celu jedynie stłumienie powstania i nie naruszały konstrukcji ustrojowej Królestwa. Wprawdzie pojawiały się różne projekty dalszych zmian, ale żadnych decyzji nie podjęto. W pierwszych miesiącach 1863 r. brak było jeszcze wykrystalizowanego poglądu co do sposobu, metod i czasu unifikacji Królestwa Polskiego z Imperium, o czym donosił senator Arcimowicz po audiencji u cara Aleksandra II w końcu czerwca 1863 r. Także jesienią 1863 r. car zapowiadał kontynuację liberalnego kursu wobec Królestwa i zachowanie, a nawet rozszerzenie jego autonomii[45]. Wprawdzie minister spraw wewnętrznych, P. A. Wałujew, określił ów reskrypt jako nieszczery i nieprawdziwy:

> Niepotrzebnie w nim bowiem car mówił o odroczeniu jedynie realizacji programu reform dla Królestwa, skoro już go realizować nie będzie. Ale car chciał w ten sposób zadowolić Konstantego[46].

Nie wydaje się jednak, by już wówczas Aleksander do końca był przekonany o kierunku zmian podjętych w stosunku do Królestwa. Także w ukazie o urządzeniu gmin wiejskich car potwierdził (wprawdzie nieco mgliście) zamiar kontynuowania rozpoczętego w poprzednich latach dzieła. Stwierdził, że idzie o to, aby „образовать правительственныя в Царстве установления на прочих и справедливых основаниях". Nie wiadomo jednak, czy te słowa oddają rzeczywiste

[42] DPKP, t. 62, s. 5-175.

[43] J. Kukulski, dz. cyt., s. 40.

[44] H. Głębocki, *Polska i „okrainy"...*, s. 171.

[45] W reskrypcie odwołującym w. Ks. Konstantego ze stanowiska namiestnika Królestwa z 10 (22) X 1863 r. car Aleksander II zastrzegał sobie możliwość ponownego skorzystania z jego usług i obiecywał „Gdy zaś przy pomocy Bożej powstanie w Polsce zastanie uśmierzone, kiedy poddani moi odrzuca gwałty jawnych popleczników zdrady i zwrócą się ku memu miłosierdziu, gdy ustalony porządek pozwoli znowu przystąpić do rozpoczętego przez Was dzieła, gdy okoliczności pozwolą na wprowadzenie instytucji, które nadałem Królestwu, a wprowadzenie których jest jednym z najżywszych i najszczerszych życzeń moich"- *Królestwo Polskie. Dokumenty historyczne dotyczące prawno-politycznych stosunków Królestwa Polskiego do Cesarstwa Rosyjskiego*, wyd. M. Radziwiłł i B. Winiarski, Warszawa-Lublin-Łódź 1915, s. 143.

[46] I. Koberdowa, *Wielki Książę...*, dz. cyt., s. 253.

zapatrywania cara[47]. Wprawdzie ukazy te stały się fundamentem wszystkich następnych reform, które w ciągu dziesięciu lat miały doprowadzić do zniesienia odrębności politycznej Królestwa i unifikacji jego zarządu cywilnego z systemem władz administracyjnych w Cesarstwie, jednakże one same nie przesądzały o kolejnych krokach cara. Wręcz przeciwnie, powstanie zostało stłumione, a Aleksandrowi II zależało na dobrej opinii w Europie, którą reformy mogły popsuć.

W następstwie ukazów z 19 lutego (2 marca) 1864 r. zostały powołane specjalne organy o czysto rosyjskiej obsadzie personalnej i procedurach działania, którym powierzono opracowywanie i realizację planów przekształceń ustrojowych w Królestwie: Komitet do spraw Królestwa Polskiego[48] w Petersburgu i Komitet Urządzający w Warszawie[49]. Utworzenie Komitetu Urządzającego i podporządkowanych mu komisji włościańskich skomplikowało sytuację w Królestwie, gdyż działał tu już aparat wojskowo-policyjny podległy Namiestnikowi i Generałowi-Policmajstrowi Królestwa oraz nadal funkcjonowały naczelne i terenowe organy zarządu cywilnego. Istnienie tych trzech, niezależnych od siebie, a często konkurencyjnych, struktur administracyjnych utrudniało sprawny zarząd Królestwem[50]. W tych warunkach kwestia rozstrzygnięcia ostatecznego kształtu ustroju administracyjnego Królestwa stawała się dla władz rosyjskich nagląca. Na przeszkodzie szybkiej reorganizacji władz cywilnych stał jednakże brak szczegółowego planu przebudowy całej administracji Królestwa. Stan ten pogłębiał także konflikt personalny między sprzeciwiającym się ograniczaniu swojej władzy namiestnikiem Bergiem, a zwolennikiem konsekwentnej likwidacji wszelkich odrębności Królestwa, prezesem Komitetu Urządzającego Milutinem.

Od 1864 r. władze carskie rozpoczęły obsadzanie Rosjanami kluczowych stanowisk w komisjach rządowych i stopniowe znoszenie przywróconych w okresie reform Wielopolskiego instytucji samorządowych. Podczas obrad Komitetu do spraw Królestwa Polskiego 12 (24) grudnia 1864 r. uczestniczący w tych obradach Aleksander II podkreślił, że celem podejmowanych przekształceń jest „ostateczne i organiczne zlanie się tej części państwa z innymi jego ziemiami"[51].

Na przełomie lat 1865-1866 nastąpiło przyspieszenie prac nad projektami reform administracyjnych w Królestwie Polskim. Wśród czołowych przedstawicieli władz rosyjskich w Petersburgu i w Warszawie upowszechniło się przekonanie, że

[47] DPKP, t. 62, s. 37.

[48] K. Groniowski, *Realizacja...*, s. 21-22; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 64.

[49] J. Targowski, dz. cyt., s. 13-14; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 10-11 oraz 12-14; S. Kutrzeba, dz. cyt., s. 139-140; S. Krzemiński, dz. cyt., s. ; H. Rappaport, *Komitet Urządzający w Królestwie Polskim*, „Archeion", t. 69 (1979), s. ; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 63.

[50] Postanowienie namiestnika z 15 (27) XII 1863 r. powołując Zarząd Wojenno-Policyjny, w art. 10 przyznawało naczelnikom wojennym w powiatach szczególne uprawnienia wobec urzędników cywilnych: „W razie istotnego nie zasługiwania miejscowych urzędników wszelkich władz na zaufanie (z wyłączeniem gubernatorów) naczelnicy wojenni mają prawo usuwać ich lub też w urzędowaniu zawieszać, a nawet aresztować" - DPKP, t. 63, s. 448.

[51] Cyt. za S. Krzemiński, dz. cyt., s. 137.

do czasu zupełnej unifikacji administracji Królestwa z ustrojem administracyjnym Cesarstwa nie można oczekiwać ostatecznego rozwiązania kwestii polskiej[52]. W Komitecie Urządzającym niejednokrotnie sugerowano Milutinowi myśl o inkorporacji Królestwa do Rosji. W tym duchu wypowiedział się 22 maja (3 czerwca) 1865 r. Komitet do spraw Królestwa Polskiego, który stwierdził konieczność szybkiego wprowadzenia w Królestwie zarządu cywilnego działającego na zasadach istniejących w Cesarstwie[53].

Począwszy od wiosny 1865 r. ogólne dotąd idee reform zaczęto formułować w postaci konkretnych projektów. Na pierwszy plan wysunęła się sprawa reorganizacji administracji terytorialnej. Zadanie to powierzono pierwotnie Milutinowi, który miał je koordynować z planami przebudowy całego zarządu cywilnego Królestwa. Przygotowane przez Milutina ogólne wnioski zostały przedstawione Komitetowi do spraw Królestwa Polskiego, który uznał istniejący system zarządu terytorialnego Królestwa za niedoskonały, podkreślając jednocześnie, że jego główną wadą jest brak jednolitego charakteru działania władz administracyjnych i policyjnych. Zalecenia komitetu zmierzały do przekształcenia dotychczasowej administracji terenowej w kierunku powiększenia liczby guberni i powiatów w taki sposób, aby możliwe było jednoosobowe sprawowanie kontroli i podejmowanie decyzji osobiście przez gubernatorów i naczelników powiatów. Zgodnie z wnioskiem komitetu w Warszawie powstała specjalna komisja do opracowania projektu ustawy o zarządzie gubernialnym i powiatowym. Przewodniczącym tej komisji został ks. W. A. Czerkasskij, zaś jej członkami: zastępca Generała-Policmajstra Królestwa Polskiego M. N. Annienkow, członkowie komisji prawniczej D. W. Gotowcew, A. I. Ryżow i K. D. Daniłow oraz A. I. Mironienko z kancelarii Komitetu Urządzającego[54]. Prace nad ustawą przebiegały sprawnie, tak że 8 (20) listopada 1866 r. jej projekt został przedstawiony do zaopiniowania Komitetowi do spraw Królestwa Polskiego. Postanowiono w nim m.in., że straż ziemska ma mieć czysto rosyjski charakter, polecono wzmożenie wysiłków, by sprowadzić do Królestwa urzędników z Rosji i wskazano na potrzebę przygotowania przepisów o zakresie stosowania w administracji języka rosyjskiego. Rezultaty prac komisji Czerkasskiego i Komitetu do spraw Królestwa Polskiego były zbieżne z oczekiwaniami cara Aleksandra II, który 19 (31) grudnia 1866 r. podpisał ukaz wprowadzający ustawę o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim od 1 (13) stycznia 1867 r.[55]

Równocześnie z przygotowaniami do reformy zarządu terytorialnego krystalizowały się plany zniesienia wszelkich odrębności prawno-ustrojowych Królestwa. Autorem generalnej koncepcji inkorporacji Królestwa Polskiego do Rosji był

[52] W. Śliwowska, *Petersburg i społeczeństwo rosyjskie wobec kwestii polskiej w przededniu i w czasie powstania styczniowego*, [w] *Powstanie styczniowe 1863-1864. Wrzenie. Bój. Europa. Wizje*, red. S. Kalembek, Warszawa 1990, s. 551-554; K. Groniowski, *Walka Milutina...*, s. 892-894; S. Krzemiński, dz. cyt., s. 123.

[53] K. Groniowski, *Walka Milutina...*, s. 893 i 897; J. Targowski, dz. cyt., s. 20.

[54] K. Groniowski, *Walka Milutina...*, s. 896-897.

[55] DPKP, t. 66, s.115-243.

członek Komitetu Urządzającego, a od 3 (15) marca 1864 r. także dyrektor główny prezydujący w Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, ks. Czerkasskij. W liście do Milutina (wówczas już sekretarza stanu, szefa Własnej Jego Cesarskiej Mości Kancelarii do spraw Królestwa Polskiego) z 14 (26) września 1866 r. przedstawił on projekt wprowadzenia w Królestwie z dniem 1 (13) stycznia 1867 r. rosyjskiego systemu władz administracyjnych, przy równoczesnej likwidacji namiestnictwa i komisji rządowych oraz podziale Królestwa na dwa generał-gubernatorstwa w Warszawie i Brześciu[56]. W tym samym kierunku zmierzał memoriał Koszelewa do Aleksandra II z listopada 1866 r., który zawierał szczegółowy projekt reorganizacji ustroju władz cywilnych w Królestwie. Koszelew proponował wcielenie Królestwa do Rosji, likwidację urzędu namiestnika, Rady Stanu, Rady Administracyjnej i Komitetu Urządzającego oraz podporządkowanie wszystkich resortów właściwym ministerstwom w Petersburgu. Zdaniem Koszelewa w ręku Rosjan powinien znajdować się główny zarząd administracyjny kraju i wszystkie władze powołane do przeprowadzenia reformy uwłaszczeniowej. Był on jednak przeciwny obsadzaniu wszystkich niższych stanowisk i urzędów wyłącznie Rosjanami[57].

W końcu 1866 r. w Petersburgu przeważyło stronnictwo nacjonalistyczne, dążące do natychmiastowej i bezwzględnej inkorporacji Królestwa do Rosji. W Komitecie do spraw Królestwa Polskiego i we Własnej JCM Kancelarii do spraw Królestwa Polskiego rozpoczęły się narady nad szybką realizacją planów podporządkowania poszczególnych organów zarządu Królestwa ministerstwom w Petersburgu. Ich wynikiem była uchwała Komitetu do spraw Królestwa z 12 (24) grudnia 1866 r. o ostatecznym i organicznym włączeniu Królestwa do Rosji i konieczności jak najszybszego zniesienia komisji rządowych i innych urzędów centralnych, z równoczesnym poddaniem poszczególnych dziedzin zarządu administracyjnego właściwym ministerstwom w Petersburgu[58]. Uchwała powyższa rozstrzygnęła ostatecznie wątpliwości co do przyszłych losów Królestwa Polskiego. Od tego momentu rozpoczęła się bezwzględna i konsekwentna likwidacja wszelkich jego odrębności.

Niemały wpływ na decyzję o unifikacji miała polityka faktów dokonanych, prowadzona przez carskich urzędników rezydujących w Warszawie. Jednak w głównej mierze zwycięstwo idei integracji ziem Imperium z petersburską centralą należy wiązać (poza powodami „polskimi") z wyraźną zmianą zasad i celów rosyjskiej polityki wewnętrznej, którą przyśpieszył zamach Karakazowa na cara Aleksandra II w 1866 r. Ustąpili wówczas znani z umiarkowanych poglądów politycy A. W. Gołowin (minister oświaty), oraz W. A. Dołgorukow (szef żandarmów). Silne nastroje antypolskie ogarnęły wszystkie liczące się środowiska Cesarstwa. Koła

[56] K. Groniowski, *Walka Milutina...*, s. 894.

[57] Uważał on, że trwałą inkorporację Królestwa do Rosji można było osiągnąć przez przyciągnięcie Polaków do współpracy w zarządzie kraju i odejście od metod ucisku narodowościowego – K. Groniowski, *Walka Milutina...*, s. 896.

[58] Tamże, s. 894.

dworskie wskazywały na nieskuteczność dotychczasowej polityki ustępstw wobec Królestwa, liberałowie zarzucali Polakom sprowokowanie w Rosji reakcji konserwatywnej, zaś w oczach słowianofilów i panslawistów Polska zdradziła idee zjednoczenia Słowiańszczyzny. Interwencja dyplomatyczna rządów Francji, Anglii i Austrii na rzecz powstania oraz naciski pruskie spotęgowały wzrost nacjonalizmu rosyjskiego[59]. Powszechnie domagano się wprowadzenia dyktatury wojskowej, zdławienia powstania siłą i wcielenia Królestwa do Rosji[60].

Czołowym propagatorem takich haseł był Michaił Katkow, szybko zdobywający licznych zwolenników. Na łamach „Московских Ведомости" nawoływał on do zerwania z polityką ustępstw i powrotu do tradycji *объединения* i *обрусения* Królestwa, tak skutecznie stosowanej w czasach mikołajowskich[61]. Katkow przekonywał, że zniszczenie wszystkiego co polskie, nie będzie wielką stratą dla Europy. Leszek Piątkowski tak przekazuje jego poglądy:

> W Europie nigdy nie było słychać o polskiej cywilizacji. Chwalono jedynie polską odwagę i to wszystko. Żadnego nazwiska, żadnego wspomnienia czy pomnika polskiej cywilizacji, z którym wiązałoby się jakieś szersze znaczenie. Cywilizacja polska nie miała zresztą nigdy charakteru ogólnonarodowego. Była dziełem tylko małej grupy[62].

Najpoważniejszą przyczyną zniesienia odrębności Królestwa był jednak paraliż dotychczasowej administracji i jej zachowanie w czasie powstania.

> Wśród chaosu jaki ogarnął Królestwo, władze cywilne znalazły się między młotem a kowadłem, bez siły, bez wpływu, bez głosu, zaledwie tolerowane, spychane poniewierane[63].

Władze, które miały, w zamian za ustępstwa, utrzymywać w ryzach społeczeństwo, utraciły jego zaufanie, a co za tym idzie i wpływ na nie. Ich kompromita-

[59] O adaptacji nacjonalizmu przez ideologię imperium rosyjskiego patrz: M. Долбилов, *Культурная идиома возрождения России как фактор имперской политики в северо-западном крае в 1863-1865 гг.*, „Ab Imperio", R. 2001, № 1-2.

[60] W. Śliwowska, dz. cyt., s. 541-566; P. Wandycz, *Pod zaborami*, Warszawa 1994, s. 217; J. Feldman, *Sprawa polska w latach 1864-1894*, [w] *Pamiętniki V powszechnego zjazdu historyków polskich w Warszawie*, Lwów 1930, t. 1, s. 440-441; S. Krzemiński, dz. cyt., s. 118.

[61] W. Śliwowska, dz. cyt., s. 532-538; A. Giza, *Michał Katkow i jego znaczenie dla umocnienia absolutyzmu carskiego w Rosji w latach 1863-1887*, „Zeszyty Naukowe US", nr 1 (1988), s. 85-99; H. Głębocki, *„Co zrobić z Polską?" Imperium i kwestia polska w ideologii konserwatywnego nacjonalizmu Michaiła Katkowa*, [w] tenże, *Kresy Imperium. Szkice i materiały do dziejów polityki Rosji wobec jej peryferii (XVIII – XXI wiek)*, Kraków 2006, s. 245 – 305.

[62] L. Piątkowski, *Sprawa polska w myśli politycznej Michała Katkowa*, „Annales UMCS", sectio F, vol. 54/55, Lublin 1999/2000, s. 55-64.

[63] A. Skałkowski, *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych*, t. 3 pt. *1861-1877*, Poznań 1947, s. 173.

cja w oczach władz carskich zaczęła się już w czasach powstania. W kwietniu 19 z 26 rajców Rady Miejskiej Warszawy opowiedziało się za ustąpieniem z zajmowanych stanowisk. Za Warszawą poszło 13 innych rad miejskich (municypalnych) Królestwa, a rząd, nie mając innej możliwości, przekazał ich kompetencje magistratom. Podobnie zachowały się rady powiatowe. Dwie rozwiązał margrabia, pozostałe rozwiązały się same. Były to akty solidarności z polityką „białych" i Hotelu Lambert. Według Wiesława Cabana, do powstania poszło w guberni radomskiej 8,5% urzędników gubernialnych i 23% burmistrzów. Najliczniej wsparli powstanie archiwiści, kanceliści i buchalterzy[64]. Był to w sumie odsetek niewielki, przeważała postawa serwilistyczna. Na 589 adresach potępiających powstanie miało się podpisać 104 tys. osób. Pojawiły się nawet grupy zbrojne, które prowadziły walkę z powstańcami. Jeszcze w czasie trwania walk w. ks. Konstanty pisał:

> Administracja lokalna znajduje się w rozsypce. Wszyscy urzędnicy niższego szczebla, wykonawcy poleceń, sprzyjają bardziej rewolucji niż nam. Gubernatorzy mają związane ręce, gdyż nie mają instrumentów wykonawczych. Nieliczni prawomyślni urzędnicy znajdują się w okropnym położeniu dlatego, że nie jesteśmy w stanie ich wszystkich ochraniać, a powstańcy wyrzynają ich i wieszają[65].

Wobec bezwładu istniejącej administracji konieczność zastąpienia jej rosyjską nasuwała się automatycznie. W tym świetle wprowadzenie rosyjskiego systemu kancelaryjnego jawi się jako konsekwencja depolonizacji administracji. Nie należy też tracić z pola widzenia aspektów racjonalnych, takich jak poprawienie komunikacji z władzami wyjątkowymi oraz instytucjami centralnymi w Petersburgu.

Ostateczną decyzję co do kierunku i zakresu integracji podjął Aleksander II dopiero 8 (20) grudnia 1866 r., podczas posiedzenia Komitetu do spraw Królestwa Polskiego. Integracja miała być osiągnięta na drodze likwidacji centralnych, autonomicznych dotychczas, organów w Królestwie i stworzenia na ich miejsce zarządów cywilnych podlegających bezpośrednio odpowiednim ministerstwom w stolicy państwa:

> Поставив общею целью предпринятых Нами преобразовании в гражданском устройстве и управлении Царства Польского полное слияние сей части Государства Нашего с прочими частями оного, и признав для сего необходимым постепенно, но безотлагательно, упразднить все существующая в Варшаве Правительственные Комиссии, а равно Совет Управления и другие центральные

[64] W. Caban, *Urzędnicy administracji państwowej a powstanie styczniowe (na przykładzie guberni radomskiej)*, dz. cyt., s. 159, 166 i n.

[65] *Korespondencja namiestników Królestwa Polskiego I-VIII 1863*, t. 3, red. S. Kieniewicz i I. Miller, Wrocław-Warszawa-Kraków 1974, s. 168.

учреждения, с подчинением местных по каждому ведомству управлений подлежащим Министерствам, Мы поручили составление подробных об исполнении сего предположений Министрам, по части каждого из них, и Нашему в Царстве Наместнику.

Decyzja o unifikacji została podana do publicznej wiadomości 28 marca (9 kwietnia) 1867 r. w carskim ukazie do Senatu Rządzącego[66].

Podsumowując rozważania na temat przyczyn, a co za tym idzie i spodziewanych celów, unifikacji należy stwierdzić, że bezpośrednią jej przyczyną była dyskredytacja władz cywilnych Królestwa w czasie powstania. Urzędnicy wprawdzie nie poparli tłumnie irredenty, jednak ich bierna postawa była daleka od wymaganej stanowczości[67]. Jednocześnie obóz ugodowców, na którym opierała się rosyjska władza, stracił zaufanie zarówno jej, jak i społeczeństwa rosyjskiego. Oparcie się na chłopach traktować można jedynie w kategoriach manipulacji. Pozostawało zarządzać Królestwem za pomocą Rosjan. Na przeszkodzie temu stały różnice ustrojowe, które należało znieść, aby dostęp чиновников z imperium uczynić łatwiejszym, a ich pracę skuteczniejszą. Chodziło również o zlikwidowanie „raz na zawsze" sprawy polskiej, jako przedmiotu polityki mocarstw europejskich[68].

Przystępując do realizacji programu unifikacji i rusyfikacji zarządu cywilnego w Królestwie Polskim władze rosyjskie stanęły przed trudnym i skomplikowanym zadaniem. Po pacyfikacji prowincji kolejne cele nie były wcale łatwiejsze do osiągnięcia. Unifikację rozpoczęła uchwała Komitetu do spraw Królestwa Polskiego z 12 (24) grudnia 1866 r. o ostatecznym i organicznym zlaniu się Królestwa z Cesarstwem oraz możliwie szybkiej likwidacji komisji rządowych i innych urzędów centralnych[69]. Wobec istotnych odmienności zarządu cywilnego Królestwa oraz braku zaufania do miejscowej administracji władze carskie zdecydowały się przeprowadzić jego likwidację przy użyciu dyktatury wojskowej i specjalnie do tego celu utworzonych organów. Takimi instytucjami stały się tworzone kolejno: Komitet Urządzający w Królestwie Polskim, Komitet do spraw Królestwa Polskiego w Petersburgu, Własna JCM Kancelaria do spraw Królestwa Polskiego.[70]

Organem, któremu powierzono bezpośredni nadzór nad realizacją reform unifikacyjnych na miejscu w Królestwie, był działający w Warszawie Komitet Urządzający w Królestwie Polskim (Учредительной Комитет в Царстве

[66] PSZRI II, t. 42, cz. 1, s. 333 i n., *Указ о подчинении всех остающихся еще вне ведения Министерства Финансов частей финансового управления в губерниях Царства Польского непосредственному заведыванию означенного Министерства* z 28 III 1867 r.; DPKP, t. 67, s. 42; A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876-1915*, Lublin 1995, s. 40.

[67] A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999, s. 24.

[68] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 64.

[69] DPKP, t. 67, s. 43-45.

[70] G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa Polskiego w latach 1867 – 1915*, Lublin 2004, s. 40 – 47.

Польском). Powołany ukazem 19 lutego (2 marca) 1864 r. był w założeniu instytucją tymczasową i przejściową, utworzoną dla szybkiego przeprowadzenia reformy uwłaszczeniowej i wprowadzenia nowej organizacji gmin wiejskich. Pierwotnie nadane ukazem kompetencje Komitetu były dość ograniczone. Otrzymał jednak od cesarza polecenie podjęcia działań zmierzających do zespolenia Królestwa z Cesarstwem. W rzeczywistości kompetencje Komitetu znacznie wykroczyły poza dziedzinę stosunków agrarnych, gdyż władze rosyjskie w Petersburgu przeznaczyły mu do odegrania ważną rolę, przede wszystkim w znoszeniu odrębności administracyjnej Królestwa[71]. Artykuł 9 ukazu nadał Komitetowi Urządzającemu prawo wydawania postanowień i przedsiębrania środków administracyjnych, jakie posiadała Rada Administracyjna. Wszystkie władze cywilne Królestwa miały obowiązek wykonywania poleceń Komitetu Urządzającego. Komitet Urządzający składał się z przewodniczącego, którym z urzędu był Namiestnik Królestwa Polskiego, zmiennej liczby członków stałych mianowanych przez cesarza oraz członków powoływanych każdorazowo przez przewodniczącego na posiedzenia w sprawach dotyczących ich resortów. Byli to: policmajster miasta Warszawy, dyrektorzy główni komisji rządowych, prezes i członkowie Komisji Likwidacyjnej oraz, z głosem doradczym, prezesi komisji włościańskich. Przy Komitecie działała kancelaria pod kierunkiem dyrektora. Organami pozostającymi pod nadzorem i w zależności od komitetu były: Komisja Likwidacyjna, Centralna Komisja do spraw Włościańskich i komisje włościańskie w guberniach oraz Komisja Prawnicza[72]. Milutin stwierdził na posiedzeniu 8 czerwca 1865 r., że Komitet Urządzający, któremu powierzono nie tylko realizację reformy włościańskiej, ale także nadzór nad wprowadzeniem w życie ważniejszych przeobrażeń w Królestwie, jest przeciążony pracą

в Учредительном Комитете, как высшем учреждении, на которое возложено главное наблюдение за исполнением важнейших предначертании государя императора в Царстве, мало помалу сосредоточились дела самого разнообразного свойства и таким образом обременили Комитет до крайности[73].

Z tego powodu utworzono Centralną Komisję do spraw Włościańskich działającą w ramach Komitetu i pośredniczącą między nim a komisjami włościańskimi. Przez cały okres istnienia Komitetu jego przewodniczącym był gen. F. F. Berg. Członkami stałymi byli delegowani do Królestwa wysocy urzędnicy rosyjscy, zwolennicy pełnego zespolenia Królestwa z Cesarstwem.

Główne reformy zarządu cywilnego zostały opracowane przez Komitet do

[71] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 63-64; *И. И.* Костюшко, dz. cyt., s. 62-80 i 148-152; S. Krzemiński, dz. cyt., s. 122-131; A. Okolski, dz. cyt., s. 195-199; J. Targowski, dz. cyt., s. 166-187.

[72] DPKP, t. 62, art. 3; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 64; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 13 i 15; A. Okolski, dz. cyt., s. 196 - 197.

[73] Cyt. za C. Ohryzko-Włodarską, dz. cyt., s. 16; PKU, t. 2, s. 331.

spraw Królestwa Polskiego i Własną JCM Kancelarię do spraw Królestwa Polskiego w Petersburgu[74]. Reformy te w pierwszym rzędzie zmierzały do zniesienia wyższych władz administracyjnych Królestwa, a następnie do wprowadzenia w ich miejsce zunifikowanych organów rosyjskich, podległych bezpośrednio naczelnym władzom resortowym w Petersburgu. W tym celu wyposażono Komitet w szczególne uprawnienia prawodawcze. Przysługiwało im „prawo wydawać dodatkowe postanowienia i przedstawiać środki administracyjne w granicach władzy jaka z mocy praw zasadniczych Radzie Administracyjnej Królestwa służy"[75]. W miarę stopniowej likwidacji poszczególnych naczelnych władz administracyjnych Królestwa ich funkcje przejściowo przejmował Komitet Urządzający. W ten sposób szybko stał się najważniejszym organem zarządu cywilnego w Królestwie w okresie poprzedzającym podporządkowanie kolejnych gałęzi administracji odpowiednim władzom resortowym Cesarstwa. Tę szczególną pozycję Komitetu wprowadzał już art. 9 powołującego go ukazu, który przyznawał mu kompetencje, jakie przysługiwały dotąd wyłącznie Radzie Administracyjnej[76]. W efekcie działalności Komitetu, pod pozorem ułatwień i ulepszeń funkcjonowania zarządu cywilnego, zniesione zostały wszystkie władze centralne świadczące o odrębności administracyjnej Królestwa. Ich miejsce zajęły organy rosyjskie. Szczegółowym opracowaniem aktów prawnych zajęła się agenda Komitetu — Komisja Prawnicza, powołana do życia w końcu 1864 r.[77]

Unifikacja objęła też sądownictwo[78]. W tym celu 23 września (5 października) 1864 r. cesarz zatwierdził wnioski Komitetu do spraw Królestwa Polskiego, polecające Namiestnikowi niezwłoczne utworzenie w Warszawie Komisji Prawniczej. Miała ona działać pod kierunkiem i nadzorem Komitetu Urządzającego, jako jego oddział prawny. Przed Komisją Prawniczą postawiono zadanie przejrzenia materiałów zebranych przez byłą Komisję Kodyfikacyjną Królestwa Polskiego i przygotowania projektu reformy sądownictwa w Królestwie na zasadach przyjętych w Cesarstwie, z zachowaniem zasadniczych podstaw organizacji sądów, głównych ustaleń kodeksu cywilnego i karnego oraz prawa handlowego. Do jej obowiązków należało także opracowywanie pod względem prawnym wszelkich projektów ustaw i rozporządzeń przedkładanych do rozpatrzenia Komitetowi Urządzającemu. Podporządkowanie Komisji Prawniczej Komitetowi Urządzającemu odsuwało zatem faktycznie Radę Stanu od prac legislacyjnych, chociaż formalnie to do niej należało przygotowywanie projektów ustawodawczych dotyczących

[74] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 63; S. Krzemiński, dz. cyt., s. 122; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 12-13; J. Targowski, dz. cyt., 19 - 20;

[75] DPKP, t. 62, s. 143, art. 9; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 12-13.

[76] DPKP, t. 62, s. 137; A. Okolski, dz. cyt., s. 197; J. Targowski, dz. cyt., s. 19.

[77] A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876-1915*, Lublin 1995, s. 15-19.

[78] Patrz: A. Korobowicz, *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowanie i treść*, Lublin 1976; tenże, *Sądownictwo...* .

Królestwa Polskiego[79].

W założeniu Komisja Prawnicza miała składać się z prawników polskich i rosyjskich, jednak już od końca 1865 r. Rosjanie stopniowo zastępowali Polaków. Komisja rozpoczęła działalność 4 (16) sierpnia 1865 r. Wszystkie projekty kodyfikacyjne opracowywane były w trzech wydziałach: cywilnym, karnym i organizacji sądownictwa, a następnie przedstawiane na zebraniu ogólnym komisji. Po jego akceptacji przesyłano je do zatwierdzenia Komitetowi Urządzającemu, który z kolei kierował projekt do rozpatrzenia przez Komitet do spraw Królestwa Polskiego i do ostatecznej decyzji cesarskiej[80]. Komisja Prawnicza nie zakończyła prac nad reformą sądową w Królestwie Polskim. Jej zasługą było uporządkowanie ukazów i zarządzeń dotyczących Królestwa zebranych wcześniej przez Komisję Kodyfikacyjną.

Wkrótce po likwidacji Komitetu Urządzającego ukazem z 23 marca (5 kwietnia) 1871 r. z dniem 1 (13) kwietnia 1871 r. zniesiono Komisję Prawniczą. Do zakończenia prac związanych z uwłaszczeniem chłopów oraz na skutek zespolenia większości struktur administracyjnych Królestwa z ustrojem zarządu Cesarstwa, 23 marca (4 kwietnia) 1871 r. car Aleksander II podpisał ukaz o zniesieniu Komitetu Urządzającego z 1 (13) kwietnia 1871 r. Komitet nie brał więc udziału we wszystkich zmianach w systemie zarządzania i administracji, jakie wprowadzono po upadku powstania styczniowego. Należy jednak uznać go za inicjatora i w początkowym etapie koordynatora tych posunięć[81].

Głównym organem przygotowującym prace unifikacyjne w Królestwie Polskim był, utworzony w 1864 r. z inicjatywy Milutina, Komitet do spraw Królestwa Polskiego w Petersburgu (Комитет по делам Царства Польского), ale oficjalną wiadomość o jego utworzeniu podał Senat Rządzący dopiero 1 (13) grudnia 1866 r., a władze w Królestwie powiadomiono o tym dopiero w styczniu 1867 r.[82] W założeniu Komitet do spraw Królestwa Polskiego był tylko organem doradczym cara, ale w rzeczywistości stał się centrum koordynującym wszystkie zamierzenia i projekty reform ustrojowych w Królestwie Polskim. Do jego kompetencji, obok ogólnego nadzoru nad realizacją ukazów uwłaszczeniowych z 19 lutego (2 marca) 1864 r., należało rozpatrywanie i opiniowanie wszystkich projektów prawodawczych i przekształceń administracyjnych opracowywanych przez Komitet Urządzający i inne władze centralne w Warszawie oraz przedstawianie odpowiednich wniosków cesarzowi. Naczelnym zadaniem Komitetu przez cały okres jego istnienia było zachowanie jednolitego kierunku w dążeniu do całkowitego i ostatecznego zespolenia Królestwa polskiego z Cesarstwem Rosyjskim. Projekty zmian ustrojo-

[79] A. Korobowicz, *Reforma ustroju...*, s. 63 i s. 66-79; tenże, *Sądownictwo...*, s. 9; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Ustrój i prawo...*, s. 121; A. Okolski, dz. cyt., s. 17.

[80] PKU, t. 11, s. 761; A. Korobowicz, *Reforma ustroju...*, s. 80-87.

[81] DPKP, t. 71, s. 133.

[82] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 64-65; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 10-11; J. Targowski, dz. cyt., s. 15.

wych, jakie planowano przeprowadzić w Królestwie, przedstawiane były na forum Komitetu przez ministra-sekretarza stanu po uprzednim rozpatrzeniu ich przez odpowiednie władze w Królestwie Polskim. Komitet obradował pod osobistym kierunkiem cesarza, a w razie jego nieobecności pod przewodnictwem wyznaczonego przezeń prezydującego. W skład Komitetu wchodzili mianowani przez cesarza: prezydujący, pięciu członków, zarządzający sprawami Komitetu i sekretarz zawiadujący kancelarią[83].

W komitecie zasiadali ludzie z najbliższego otoczenia cesarza, cieszący się jego zaufaniem i wypróbowani w pracy rusyfikacyjnej działacze państwowi tej epoki. Opracowaniem pism wykonawczych zajmował się Sekretariat Stanu do spraw Królestwa Polskiego (Статссекретарят Царства Польского), urząd pośredniczący między centralnymi władzami królestwa a monarchą, utworzony po upadku powstania listopadowego[84]. Komitet do spraw Królestwa Polskiego istniał do 1881 r., najdłużej ze wszystkich organów i instytucji powołanych do przeprowadzenia unifikacji Królestwa Polskiego z ustrojem Cesarstwa Rosyjskiego. Po wprowadzeniu w 1876 r. reformy sądowej jego misja uległa zakończeniu. Po dwóch latach, z chwilą utworzenia Własnej JCM Kancelarii do spraw Królestwa Polskiego, której przekazano prace prawodawcze odnoszące się do Królestwa, rola Komitetu do spraw Królestwa Polskiego znacznie spadła. Zamknięcie Komitetu nastąpiło ukazem z 29 maja (10 czerwca) 1881 r., już za panowania Aleksandra III. W ukazie rozwiązującym Komitet jego dotychczasowe kompetencje prawodawcze powierzono Radzie Państwa, zaś uprawnienia administracyjne Komitetowi Ministrów[85].

Ukazem z 19 (31) maja 1866 r. zniesiony został Urząd Ministra Sekretarza Stanu i Sekretariat Stanu Królestwa Polskiego, a w jego miejsce utworzono Własną JCM Kancelarię do spraw Królestwa Polskiego (Собственная Его Императорского Величества Канцелярия по делам Царства Польского) pod kierunkiem Sekretarza Stanu do spraw Królestwa. Kancelaria utrzymała dotychczasowe kompetencje Sekretariatu Stanu, ale zmianie uległo jej stanowisko prawne. Z organu reprezentującego odrębność autonomiczną Królestwa przekształciła się w instytucję, której powierzono przeprowadzenie reform zmierzających do stopniowej unifikacji zarządu administracyjnego Królestwa z systemem władz rosyjskich, czyli „zwinięcie miejscowych instytucji centralnych"[86]. W Kancelarii koncentrowały się wszystkie prace prawodawcze odnoszące się do zarządu cywilnego Królestwa Polskiego, przeprowadzane według osobistych wskazówek cesarza. Przygotowane w Kancelarii wnioski i projekty były przekazywane do rozpatrzenia i zaopiniowania Komitetowi do spraw Królestwa Polskiego, albo innym odpowiednim władzom w Petersburgu lub Warszawie, a następnie przedstawiane do akceptacji cesarskiej. Do Kancelarii należał także ogólny nadzór nad wprowadzaniem reform administracyjnych dokonywanych przez władze miejscowe w Królestwie[87]. Kancelaria miała ponadto obowiązek zbierania wszystkich informacji o sytuacji panującej w Królestwie. Organizacja wewnętrzna kancelarii została określona w odezwie Sekretarza Stanu do Namiestnika z 19 (31 maja) 1866 r. Kancelaria dzieliła się na wydziały: prawny i finansowy oraz referat do spraw reorganizacji kancelarii. Przy kancelarii działała komisja próśb i komitet opieki nad zasłużonymi urzędnikami cywilnymi[88]. Stanowisko sekretarza stanu i szefa kancelarii sprawowali kolejno: N. A. Milutin, hr. P. A. Szuwałow i D. N. Nabokow[89]. Działalność Kancelarii zmierzała jednocześnie w dwóch kierunkach: znosiła odrębne władze centralne Królestwa i poddawał poszczególne dziedziny zarządu administracyjnego odpowiednim władzom resortowym w Petersburgu oraz przygotowywała wprowadzenie w Królestwie instytucji i urzędów rosyjskich. Przez 10 lat swojego istnienia kancelaria była jednym z wiodących ośrodków władzy, w którym skoncentrowane były główne prace zmierzające do pełnej unifikacji i rusyfikacji aparatu rządowego w Królestwie Polskim. W 1876 r., w ramach reformy sądowej, zlikwidowana została Komisja Rządowa Sprawiedliwości – ostatni organ administracji Królestwa świadczący o odrębności jego zarządu cywilnego od Rosji. Tym samym cele, dla których powołano Własną JCM Kancelarię do spraw Królestwa Polskiego, zostały osiągnięte i dalsze jej istnienie stało się zbyteczne. Zatem ukazem z 26 sierpnia (7 września) 1876 r. Kancelaria została zlikwidowana 1 (13) września 1876 r., a jej kompetencje przejął I Oddział Własnej JCM Kancelarii Cesarstwa[90].

Pomimo zastosowania tych środków i znacznej determinacji władz rosyjskich, proces unifikacji administracji cywilnej Królestwa z systemem organów w Cesarstwie trwał ponad 10 lat. W okresie tym można wyróżnić trzy etapy. W latach 1864-1865 podjęto działania, które miały na celu narzucenie ściślejszej kontroli nad funkcjonowaniem władz cywilnych Królestwa. Przeprowadzono wówczas częściową reorganizację wybranych organów centralnych i obsadzono kluczowe stanowiska w administracji Rosjanami. Okres najbardziej intensywnych reform unifikacyjnych przypadł na lata 1866-1869. Likwidacji uległa wtedy większość naczelnych władz cywilnych Królestwa, a poszczególne dziedziny zarządu administracyjnego poddano zwierzchnictwu właściwych ministrów w Petersburgu. Wprowadzono nowy podział terytorialny kraju i – wzorowaną na rosyjskiej – organizację władz

[83] A. Okolski, dz. cyt., s. 206-207; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 10-11

[84] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 64.

[85] ZP, t. 19:1881, s. 219; J. Targowski, dz. cyt., s. 13; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 35; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 30.

[86] ZP, t. 9:1876, s. 205-207; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 64; K. Konarski, *Zespół akt Sekretarza Stanu Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego oraz Kancelarii J. C. Mości do Spraw Królestwa Polskiego (1807-1876)*, „Archeion", t. 44 (1966), s. 127-130; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt., s. 11-12; A. Okolski, dz. cyt., s. 205; J. Targowski, dz. cyt., s. 13.

[87] A. Okolski, dz. cyt., s. 205-206; J. Targowski, dz. cyt., s.15.

[88] PKU, t. 7, s. 302-304; K. Konarski, dz. cyt., s. 129.

[89] I Ihnatowicz, *Społeczeństwo polskie w latach 1864-1914*, [w] *Dzieje narodu i państwa polskiego*, Warszawa 1988, s. 166.

[90] ZP, t. 9 (1876), s. 205; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 35; K. Konarski, dz. cyt., s. 127-144.

terenowych. Końcowy etap to lata 1870-1876, kiedy to zniesiono kolejne instytucje świadczące o odrębności Królestwa od Rosji, jednak proces unifikacji nie został przeprowadzony konsekwentnie do końca, pozostawiając wiele, co prawda nieznacznych, różnic i wprowadzając wyjątki od rozwiązań ogólnorosyjskich[91]. Potwierdza to tezę, że unifikacja nie była powszechnie akceptowanym planem działania, a jej realizacja wiąże się z działalnością określonej grupy dygnitarzy rosyjskich na czele z Milutinem i Czerkasskim.[92]

Już w 1864 r. zaczęto obsadzać komisje rządowe Rosjanami. 3 (15) marca dyrektorem głównym Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych został czołowy działacz Komitetu Urządzającego ks. Czerkasskij. Podobnie stało się w Komisji Rządowej Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego 12 (24) czerwca i Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu 1 (13) grudnia. Natomiast jeszcze 30 sierpnia (11 września) stanowisko ministra sekretarza stanu objął W. P. Płatonow[93].

Równocześnie ze zmianą obsady personalnej nastąpiła reorganizacja wybranych komisji rządowych, która pod pozorem ulepszenia ich funkcjonowania była wstępem do ich likwidacji. Najwcześniej objęła ona Komisję Rządową Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Udział duchowieństwa w powstaniu styczniowym spowodował zmianę stosunku władz carskich do spraw wyznaniowych w Królestwie. Ukaz z 27 października (8 listopada) 1864 r. przeniósł Zarząd Wyznań do KRSW, która powróciła do nazwy z przed 1864 r. – Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych[94]. Pomniejszona o wydział wyznań Komisja Rządowa Oświecenia Publicznego przetrwała jeszcze trzy lata. Została ostatecznie zlikwidowana ukazem z 15 (27) maja 1867 r., który w jej miejsce wprowadził Okręg Naukowy Warszawski podległy Ministerstwu Oświecenia Publicznego Cesarstwa. W ten sposób wszystkie instytucje oświatowe i naukowe w guberniach Królestwa Polskiego poddano pod władzę Ministerstwa Oświecenia Publicznego[95].

Kolejne działania władz rosyjskich zmierzały do ograniczenia samodzielności, a następnie likwidacji zarządu skarbowego Królestwa. W tym celu w 1865 r. przy Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu utworzono specjalny Wydział Tymczasowy dla przygotowania reformy systemu podatkowego w Królestwie. W ślad za tym, dla zapewnienia pełnej kontroli władz rosyjskich nad administracją finansową Królestwa, 10 (22) maja 1866 r. cesarz polecił powołać przy Ministerstwie

[91] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 65; J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie Kongresowym po powstaniu styczniowym (do 1880 r.)*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 75-78.

[92] Por.: G. Smyk, *Korpus urzędników cywilnych...*, s. 47 – 56.

[93] S. Askenazy, dz. cyt., s. 51-57; I. Ihnatowicz, dz. cyt., s. 166 i 172-173; K. Krzemiński, dz. cyt., s. 127-128 i 130-132; A. Okolski, dz. cyt., s. 205; J. Targowski, dz. cyt., s. 26-30.

[94] DPKP, t. 63, s. 53, art. 1; S. Askenazy, dz. cyt., s. 51-52; T. Manteufel, *Centralne władze oświatowe na terenie byłego Królestwa Kongresowego (1807-1915)*, Warszawa 1929, s. 45-46; A. Okolski, dz. cyt., s. 157.

[95] DPKP, t. 67, s. 63-79, *Ukaz o zniesieniu KROP i utworzeniu Okręgu Naukowego warszawskiego* z 15 (27) V 1867 r.; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Ustrój i prawo...*, s. 110; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 65 i 183; T. Manteufel, dz. cyt., s. 46; A. Okolski, dz. cyt., s. 164-166.

Finansów osobny Wydział do spraw Skarbowości w Królestwie Polskim[96]. W efekcie prac tych organów w 1866 r. została wprowadzona w Królestwie Polskim rosyjska ustawa o akcyzie. Zgodnie z jej postanowieniami zwierzchni nadzór nad dochodami z akcyzy poddano Departamentowi Podatków Niestałych Ministerstwa Finansów w Petersburgu. Bezpośrednie zawiadywanie tymi dochodami ukaz z 12 (24) maja 1866 r. powierzył przejściowo nowo utworzonemu Centralnemu Zarządowi Akcyzy w Królestwie Polskim, który działał do 1 (13) stycznia 1870 r.[97] Niemal równocześnie zniesiono Wydział Podatków Niestałych Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu. Dopełnieniem reform unifikacyjnych w dziedzinie skarbowości było włączenie 29 lipca (10 sierpnia) 1866 r. budżetu Królestwa do ogólnego budżetu Cesarstwa, choć początkowo jako jego odrębnej części. Pełne połączenie obu budżetów nastąpiło w 1871 r.[98] Ostatnią zmianę w organach Komisji Rządowej Przychodów i Skarbu, przed jej ostateczną likwidacją, przyniósł ukaz z 19 (31) grudnia 1866 r., który zamknął oddzielny Zarząd Kas w Królestwie Polskim i ustanowił w jego miejsce wydział Departamentu Kas Państwa Ministerstwa Finansów w Petersburgu pod nazwą Warszawski Wydział Kas Ministerstwa Finansów[99]. Ukaz z 28 marca (9 kwietnia) 1867 r. zniósł Komisję Rządową Przychodów i Skarbu poddając Ministerstwu Finansów Cesarstwa wszystkie wydziały zarządu skarbowego, które dotąd pozostawały pod jej zwierzchnictwem. W preambule tego aktu znalazł swój pełny wyraz projekt unifikacji zarządu Królestwa z Cesarstwem[100].

Ostatecznie odrębny zarząd finansowy w Królestwie zniesiono 1 (13) lipca 1869 r. wraz z wprowadzeniem Izb Skarbowych w guberniach. Równocześnie zwinięte zostały ostatnie części byłej KRPiS. Sekcję emerytalną włączono do Komisji Emerytalnej Królestwa Polskiego, a tę w 1874 r. poddano Ministerstwu Finansów w Petersburgu; Urząd Loterii włączono do Banku Polskiego, a Mennicę Warszawską podporządkowano Warszawskiej Izbie Skarbowej. Działalność Mennicy zawieszono 1 (13) stycznia 1868 r. Bilon polski wycofany został z obiegu w 1889 r., a utracił moc płatniczą 1 (13) stycznia 1891 r. Jeszcze do 1885 r. w Ministerstwie Finansów

[96] DPKP, t. 63, s. 115; PKU, t. 3, s. 50; PKU, t. 7, s. 465; A. Okolski, dz. cyt., s. 180.

[97] DPKP, t. 65, s. 13-52, *Ustawa o zarządzie dochodami akcyzy* z 7 (19) VI 1866 r.; A. Okolski, dz. cyt., s. 181; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 201.

[98] K. Grzybowski, dz. cyt., s. 202-203.

[99] DPKP, t. 66, s. 249-273, *Ukaz i ustawa czasowa o kasach ministerstwa skarbu w guberniach Królestwa Polskiego*; A. Okolski, dz. cyt., s. 181.

[100] DPKP, t. 67, s. 43-45, *Ukaz o zniesieniu KRPiS*: „Przyjąwszy za ogólny cel przedsięwziętych przez Nas przekształceń w cywilnej organizacji i zarządzie Królestwa Polskiego, zupełne zlanie się tej części Państwa Naszego z innymi jego częściami i uznawszy dla tego konieczne, stopniowo, ale bezzwłocznie znieść wszystkie istniejące w Warszawie Komisje Rządowe, jak również Radę Administracyjną i in. władze naczelne, z poddaniem miejscowych gałęzi zarządów pod władzę właściwych ministerstw."; A. Okolski, dz. cyt., s. 181.

istniał Wydział Skarbowy Królestwa[101].

Okres najgłębszych reform unifikacyjnych przypadł na lata 1866-1869. Władze rosyjskie przystąpiły wówczas do sukcesywnej i konsekwentnej likwidacji wszelkich odrębności administracyjnych Królestwa. Najwyższym rozkazem z 19 (31) maja 1866 r. cesarz odwołał ostatniego ministra sekretarza stanu W. P. Płatonowa. Likwidacji uległ równocześnie najstarszy istniejący organ Królestwa — Sekretariat Stanu do spraw Królestwa Polskiego. W jego miejsce powyższy ukaz powołał Własną JCM Kancelarię do spraw Królestwa Polskiego pod kierunkiem sekretarza stanu, którym został Milutin[102].

W tym samym roku, ukazem 19 (31) grudnia, autonomiczny Zarząd Poczt w Królestwie Polskim podporządkowano Ministerstwu Poczt i Telegrafu. Ze wszystkich biur pocztowych Królestwa został utworzony tymczasowo Zachodni Okręg Pocztowy pod dyrekcją naczelnika okręgu. Zachodni Okręg Pocztowy zlikwidowano 15 (27) grudnia 1870 r., a na jego miejsce utworzono gubernialne zarządy poczt, jak to miało miejsce w Cesarstwie. Następnie Królestwo podzielono na trzy okręgi pocztowe, lecz dopiero reformy z lat 1885-1886 przyniosły stopniowe połączenie sieci pocztowej i telegraficznej Królestwa i Rosji[103].

1 (13) stycznia 1867 r. weszła w życie ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie Polskim, która podzieliła kraj na dziesięć guberni i przyniosła wzorowany na rosyjskim system organów zarządu terytorialnego. Zwiększenie liczby okręgów administracyjnych, przy jednoczesnym zmniejszeniu ich obszaru, miało ułatwić nadzór polityczny nad społeczeństwem[104]. Ukazy grudniowe 1866 r. wprowadziły również zasadnicze zmiany w ustroju wewnętrznym władz gubernialnych i powiatowych. W zarządzie gubernialnym zniesiony został, obowiązujący jeszcze od roku 1815, kolegialny tryb podejmowania decyzji. Istniejący od 1837 r. urząd gubernatora, który znajdował się dotąd pod kontrolą rządu gubernialnego i poza nazwą niewiele różnił się od funkcji prezesa komisji wojewódzkiej z czasów konstytucyjnych, uzyskał dominującą pozycję wśród władz lokalnych.

Wkrótce, bo ukazem z 28 grudnia (9 stycznia) 1866 (1867) r., zniesiona została Najwyższa Izba Obrachunkowa. W jej miejsce utworzono trzy Izby Kontroli: w Warszawie, Lublinie i Łomży, podległe zwierzchnictwu rosyjskiej kontroli państwa

[101] DPKP, t. 67, s. 403, *Postanowienie Komitetu Urządzającego o zniesieniu Mennicy Warszawskiej*; DPKP, t. 69, s. 197, *Ukaz o wprowadzeniu w wykonanie ustawy o Izbach Skarbowych*; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 65; A. Okolski, dz. cyt., s. 181-182; A. Zaleski, dz. cyt., s. 513.

[102] PKU, t. 7, s. 302 - 304; K. Konarski, dz. cyt., s. 127; A. Okolski, dz. cyt., s. 205.

[103] DPKP, t. 66, s. 275-277; ZP, t. 28:1885, s. 213; W. Grądkowski, *Z badań nad organizacją poczty Królestwa Polskiego 1815-1915*, „Annales UMCS", sectio G, 1975, s. 215-228; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 65; A. Okolski, dz. cyt., s. 273-274.

[104] DPKP, t. 66, s. 115; A. Borkiewicz, W. Trzebiński, *Podziały administracyjne Królestwa Polskiego w okresie 1815-1918 r. (Zarys historyczny)*, [w] *Dokumentacja geograficzna*, z. 4, Warszawa 1956, s. 53 - 54; A. Okolski, dz. cyt., s. 227.

na zasadach obowiązujących w Cesarstwie. Jednocześnie likwidacji uległy, zależne od Izby: Komisja Umorzenia Długu Krajowego oraz Urząd Kontroli Stempla. Dla ukończenia zaległych prac Izby ukaz z 11 (23) czerwca 1867 r. ustanowił (przejściowo na dwa lata) Czasową Komisję Rewizyjną, nakazując jednocześnie stosowanie do niej przepisów rosyjskiej ustawy o władzach kontrolujących w Cesarstwie[105].

Następnym organem centralnym zarządu cywilnego Królestwa, zniesionym na początku 1867 r., był, niezależny dotąd od władz rosyjskich, Zarząd Komunikacji Lądowych i Wodnych Królestwa Polskiego. Likwidujący go ukaz z 25 lutego (9 marca) 1867 r. oddał zwierzchni zarząd komunikacji w Królestwie bezpośrednio ministerstwu komunikacji w Petersburgu[106].

W 1867 r., poza likwidacją omówionych wcześniej komisji rządowych, Oświecenia Publicznego oraz Przychodów i Skarbu, swoje istnienie zakończyły także Rada Stanu i Rada Administracyjna. Przywrócona 16 lipca 1861 r. (trzecia z kolei) Rada Stanu Królestwa Polskiego została zniesiona ukazem z 10 (22) marca 1867 r. We wstępie tego aktu wskazano, iż

> (...) na skutek skoncentrowania i ostatecznego rozpoznawania interesów prawodawczych Królestwa w JCM Własnej Kancelarii do spraw Królestwa Polskiego, a także na skutek włączenia budżetu Królestwa do ogólnego budżetu państwa, dalsze istnienie Rady Stanu jest zbyteczne[107].

Własna JCM Kancelaria do spraw Królestwa Polskiego przejęła przygotowywanie ustaw. Pozostałe kompetencje Rady Stanu przeniesiono na inne organy. Rozpoznawanie i rozstrzygania spraw genealogicznych oddano Departamentowi Heroldii Kancelarii Rządzącego Senatu, sprawy o wykroczenia urzędników mianowanych przez cesarza postanowiono rozstrzygać według przepisów obowiązujących w Cesarstwie, zaś rozpatrywanie sprawozdań pozostałych jeszcze naczelnych organów władz administracyjnych Królestwa przekazano Komitetowi Urządzającemu. W uzupełnieniu powyższego ukazu Komitet Urządzający wydał 6 (18) października 1867 r. postanowienie, na podstawie którego przyznał sobie prawo rozstrzygania sporów jurysdykcyjnych przysługujące dotąd zlikwidowanej Radzie Stanu[108].

Do 1867 r. przetrwała także Rada Administracyjna, zniesiona dopiero na mocy ukazu z 3 (15) czerwca 1867 r. Jej dotychczasowe kompetencje zostały przeka-

[105] DPKP, t. 66, s. 365-373, *Ukaz znoszący Najwyższą Izbę Obrachunkową i ustanawiający trzy Kontrolne Izby*; A. Okolski, dz. cyt., s. 216-217.

[106] DPKP, t. 66, s. 455, *Ukaz o oddaniu Komunikacji w Królestwie Polskim pod zarząd ministerstwa Komunikacji*; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 65; A. Okolski, dz. cyt., s. 147.

[107] DPKP, t. 67, s. 35, *Ukaz o zniesieniu Rady Stanu Królestwa Polskiego*; K. Grzybowski, dz. cyt., s. 64; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Ustrój i prawo...*, s.104.

[108] DPKP, t. 67, s. 337, *Postanowienie o rozstrzyganiu przez Komitet Urządzający sporów jurysdykcyjnych, zachodzących pomiędzy władzami Królestwa Polskiego*; A. Okolski, dz. cyt., s. 85; S. Kutrzeba, dz. cyt., s. 140; W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, Warszawa 1984, s. 32.

zane przejściowo, do czasu ostatecznego przekształcenia naczelnych władz cywilnych Królestwa, Komitetowi Urządzającemu. Załatwianie czynności i korespondencji w sprawach, które nadchodziły do kancelarii Rady Administracyjnej w celu dalszego przedstawienia ich Namiestnikowi oraz sprawy, które nie podlegały kolegialnemu rozpoznawaniu, przekazano kancelarii przybocznej namiestnika[109]. Likwidacja Rady Stanu i Rady Administracyjnej spowodowała wzrost znaczenia i zakresu władzy Komitetu Urządzającego, który faktycznie stał się najważniejszym organem zarządu cywilnego Królestwa, konkurencyjnym nawet wobec urzędu namiestnika.

Koronnym posunięciem władz w interesującym nas zakresie była likwidacja KRSWiD, której działalność zawieszono 1 (13) stycznia 1867 r.[110] Natomiast ukaz z 20 lipca (1 sierpnia) 1867 r. nakazywał jej zniesienie z dniem 1 (13) stycznia 1868 r.[111] Ze względu na szerokie kompetencje Komisji oraz znaczną liczbę podległych jej dziedzin zarządu administracyjnego likwidacji nie udało się przeprowadzić w przewidzianym czasie. Dlatego kolejny ukaz z 29 lutego (12 marca) 1868 r. wyznaczył ostateczny termin zamknięcia Komisji na 1 (13) lipca 1868 r.[112] Jednocześnie spod zwierzchnictwa Komisji zaczęto wyłączać poszczególne zarządy. Już w styczniu 1867 r. sprawy wyznań: rzymsko-katolickiego, mojżeszowego oraz obu wyznań protestanckich, należące do Wydziału Wyznań Komisji, poddano utworzonemu wówczas oddzielnemu Zarządowi Spraw Duchownych Obcych Wyznań w Królestwie Polskim, który zlikwidowano 5 (17) marca 1871 r.[113], a jego kompetencje przekazano Departamentowi Spraw Duchownych Obcych Wyznań MSW w Petersburgu[114].

Kolejną dziedziną wyłączoną spod zwierzchnictwa Komisji Spraw Wewnętrznych był zarząd służby zdrowia. Na skutek ustawy o zarządzie gubernialnym i powiatowym z 1866 r. reorganizacji – na wzór istniejącej w Cesarstwie – uległy pośrednie urzędy służby cywilno-lekarskiej w Królestwie. Ustawa zlikwidowała gubernialne urzędy lekarskie podległe Głównemu Inspektorowi Służby Zdrowia, a w ich miejsce utworzyła w rządach gubernialnych wydziały lekarskie pod kierunkiem gubernialnych inspektorów lekarskich. Odrębny zarząd służby zdrowia w Królestwie Polskim został ostatecznie zniesiony ukazem z 20 lipca (1 sierpnia) 1867 r. Likwidacji uległy wówczas: Wydział Lekarski Komisji Spraw Wewnętrznych, urząd Głównego Inspektora Służby Zdrowia oraz Rada Lekarska. Odtąd rządy

[109] DPKP, t. 67, s. 89, *Ukaz o zniesieniu Rady Administracyjnej* z 3 (15) VI 1867 r.; Tamże, s. 93, „Postanowienie Komitetu Urządzającego co do zniesienia rady Administracyjnej Królestwa" z 23 VI (5 VII) 1867 r.; S. Kutrzeba, dz. cyt., s. 140; A. Okolski, dz. cyt., s. 115.

[110] DPKP, t. 68, s. 19-25.

[111] Tamże, t. 67, s. 227-229.

[112] Tamże, t. 68, s. 19-25.

[113] ZP, t. 1:1871, s. 253, *Ukaz o zwinięciu Zarządu Spraw Duchownych Obcych Wyznań w Królestwie Polskim* z 5 III 1871 r.; A. Okolski, dz. cyt., s. 122-137.

[114] A. Okolski, dz. cyt., s. 157.

gubernialne w sprawach dotyczących służby zdrowia podlegały bezpośrednio Departamentowi Lekarskiemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Cesarstwa[115]. Równocześnie z likwidacją Komisji Spraw Wewnętrznych zniesione zostały: Rada Ogólna Budownictwa, Miernictwa, Dróg i Spławów oraz Rada Przemysłowa. Radę Główną Opiekuńczą zniósł dopiero ukaz wprowadzający ustawę o zarządzie zakładów dobroczynnych w Królestwie Polskim z 19 czerwca (1 lipca) 1870 r.[116]

Rządy gubernialne, z wyłączeniem sekcji należących do wydziałów finansowych, poddano zwierzchnictwu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pod bezpośrednim nadzorem Namiestnika Królestwa, jako głównego naczelnika kraju. W ten sam sposób podporządkowano Namiestnikowi Zarząd Teatrów Warszawskich, straż ziemską i cenzurę. Ostatecznie ukaz z 29 lutego (12 marca) 1868 r. oddał czasowo Komitetowi Urządzającemu zarząd ubezpieczeń i kas oszczędnościowych, ale tylko w sprawach, które przekraczały kompetencje wydziałów ubezpieczeń rządów gubernialnych. Pozostałe, po likwidacji Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, sprawy rolnictwa, przemysłu, handlu i rzemiosła podporządkowano Ministerstwom Dóbr Rządowych i Finansów, zaś sprawy warszawskiej Diecezji Prawosławnej poddano Warszawskiemu Konsystorzowi Prawosławnemu pod bezpośrednim nadzorem Synodu w Petersburgu[117].

Ze względu na odmienny od rosyjskiego system prawa i swoistą organizację sądownictwa w Królestwie najdłużej ze wszystkich komisji rządowych przetrwała Komisja Rządowa Sprawiedliwości. Dopiero na skutek wprowadzenia w Królestwie Polskim w 1876 r. reformy sądowej, komisja ta została zniesiona 1 (13) lipca 1876 r. Jej dotychczasowe kompetencje odnośnie ogólnego zarządu wymiarem sprawiedliwości w Królestwie przejęło Ministerstwo Sprawiedliwości w Petersburgu. Jednocześnie w miejsce istniejącej od czasów Księstwa Warszawskiego organizacji sądownictwa wprowadzono strukturę sądów rosyjskich. Odtąd najwyższym organem sądowym na miejscu w Królestwie stała się, analogiczna do istniejących w Imperium, Warszawska Izba Sądowa[118].

Wraz z likwidacją Komisji Rządowej Sprawiedliwości zakończył się proces unifikacji zarządu cywilnego Królestwa z systemem organów Cesarstwa. Zniesione zostały wszystkie naczelne władze administracyjne Królestwa, a ich miejsce zajęły organy rosyjskie podporządkowane odpowiednim resortowo ministerstwom w Petersburgu. Jedyną instytucją, która ze względu na swoje funkcje uniknęła likwidacji, była Prokuratoria w Królestwie Polskim – organ powołany do obrony i do-

[115] DPKP, t. 66, s. 119; tamże, t. 67, s. 227-229.

[116] Tamże, t. 68, s. 21; tamże, t. 70, s. 199-241, *Ustawa o zarządach zakładów dobroczynnych w guberniach Królestwa Polskiego*.

[117] Tamże, t. 68, s. 19-25.

[118] ZP, t. 8 (1876), s. 389-391, uchwała Komitetu do spraw Królestwa Polskiego zatwierdzona 30 VI (12 VII) 1876 r.; A. Okolski, dz. cyt., s. 175; W. Witkowski, *Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim 1815-1876*, Lublin 1986, s. 272.

chodzenia roszczeń majątkowych skarbu państwa[119].

Nazwa „Królestwo Polskie" pozostała jako jedna z pozostałości dawnej odrębności, jednak coraz częściej pojawiało się określenie губерние Привислянского края. Stosowano też potoczną nazwę Привислие. Jednak w tytulaturze carów utrzymała się stara nazwa. Kierunkowi zmian zmierzających do całkowitej likwidacji autonomii administracyjnej Królestwa nie oparł się również urząd Namiestnika. Wprawdzie rozdzielenie władzy cywilnej i wojskowej, dokonane w 1861 r., uległo w jego ręku ponownej koncentracji w chwili wybuchu powstania styczniowego, jednak kompetencje ulegały systematycznemu ograniczeniu na rzecz urzędów centralnych w Petersburgu, na skutek likwidacji podległych mu komisji rządowych. Przestała też istnieć jego kancelaria dyplomatyczna, zlikwidowana na początku 1868 r. Od 1868 r. coraz częściej zamiast określenia „namiestnik" w pismach urzędowych używano tytułu „Główny Naczelnik Kraju". Ostatecznie, po śmierci F. F. Berga w 1874 r. jego następca, hr. Kotzebue, został mianowany już nie Namiestnikiem w Królestwie Polskim, a Generałem-Gubernatorem Warszawskim i głównodowodzącym Warszawskiego Okręgu Wojennego[120].

Przemiany ustrojowe Królestwa przeprowadzane były konsekwentnie, choć widoczne jest ścieranie się różnych koncepcji organizacji rosyjskiego zarządu w Kraju Nadwiślańskim. Zaangażowanie najwyższych rangą i najaktywniejszych działaczy państwowych tego okresu przyniosło dobre rezultaty. Po likwidacji Komitetu do spraw Królestwa Polskiego, w momencie wstąpienia na tron Aleksandra III w 1881 r., zaprzestano wydawania oddzielnych przepisów dla Królestwa, przyjmując zasadę stosowania w odniesieniu do tego terytorium prawa ogólnorosyjskiego.

Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że określenie „unifikacja" nie w pełni odpowiada kierunkowi zmian, bowiem nie wprowadzano wszystkich rozwiązań bądź instytucji egzystujących w Rosji. Gdy w grę wchodziłoby przyznanie minimalnych swobód, bądź ograniczenie władzy administracji, unifikacja pozostawała niedopełniona. Królestwo pod wieloma względami nadal było więc terenem specjalnym. Zarówno domniemana unifikacja, jak i owa specyfika, nie były jednak celem samym w sobie. Zarówno jedna, jak i druga, była wynikiem racjonalnych wyborów dokonywanych przez władze w celu ugruntowania rosyjskiego panowania nad Wisłą. Panowania, którego celem miała być rusyfikacja.

Najlepszym dowodem specyfiki była sama instytucja generał-gubernatorstwa, będąca w Rosji środkiem wyjątkowym. Można również wymienić szereg ukazów dotyczących tylko terytorium polskiego, jak choćby permanentny stan wyjątkowy, czy specjalne przywileje dla urzędników rosyjskich przybywających do Królestwa.

[119] A. Okolski, dz. cyt., s. 176-179.

[120] DPKP, t. 68, s. 19; A. Zaleski, dz. cyt., s. 86-92.

Rozdział 3

Organy administracji ogólnej Kraju Nadwiślańskiego

Od lat sześćdziesiątych XIX w. Królestwo Polskie w wyniku przeprowadzonych reform utraciło atrybuty autonomii. Dla interesującej nas administracji terenowej przełomowym okazał się rok 1867, gdy zaczęła obowiązywać nowa ustawa regulująca jej kompetencje rzeczowe i terytorialne, pozycję ustrojową, a także organizację wewnętrzną urzędów.

Do 1866 r. Królestwo dzieliło się na 5 guberni (warszawską, lubelską, radomską, płocką i suwalską). Potem utworzono dodatkowo cztery gubernie (początkowo jako tymczasowe): siedlecką, kaliską, piotrkowską i kielecką[1]. Od 1 (13) stycznia 1867 r. Królestwo dzieliło się na 10 guberni: warszawską, płocką, piotrkowską (петроковская), kaliską (калишская), radomską, kielecka, lubelską, siedlecką, łomżyńską i suwalską (сувалкская)[2]. Gubernie te podzielono na 85 powiatów z czego 10 przypadało na gubernię lubelską: lubelski, lubartowski, nowoaleksandryjski, janowski, biłgorajski, zamojski, krasnostawski, chełmski, hrubieszowski i tomaszowski[3]. Na czele guberni postawiono gubernatora i rząd gubernialny (губернское правление) stanowiących najważniejsze i ściśle ze sobą powiązane organy administracji ogólnej – centralną część zarządu gubernialnego (губернское управление), a na czele powiatu zarządy powiatowe pod kierunkiem naczelników[4]. Przygotowania do wprowadzenia w życie reformy administracji gubernialnej i powiatowej prowadzono już od stycznia 1866 r. W tym czasie zakupiono, wydzierżawiono i wyremontowano budynki i pomieszczenia dla urzędów i kwater urzędników, zaopatrzono je w meble i materiały kancelaryjne, przeprowadzono segregację i rozdział akt między nowe urzędy, zebrano i wydrukowano zbiór obowiązujących przepisów administracyjnych w Królestwie Polskim[5].

Po 1867 r. miały miejsce tylko nieznaczne zmiany granic administracyjnych i to jedynie na szczeblu powiatowym i gminnym. Istotna zmiana podziału terytorialnego zaszła w roku 1912, w postaci utworzenia i wydzielenia z generał-

[1] DPKP, t. 64, s. 15, art. 8.

[2] Nazwy niektórych zostały zrusyfikowane – tamże, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w guberniach Królestwa Polskiego*, z 19 (31) XII 1866 r., art. 1; SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства Польского*, art. 1.

[3] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, s. 191, aneks do art. 2.

[4] Tamże, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 2-4.

[5] PKU, t. 8, s. 344, posiedzenie № 156 z 10 (22) XII 1866 r., art. 580; J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867-1975*, PH, t. 89 (1998), s. 234.

gubernatorstwa warszawskiego guberni chełmskiej[6], której granica zachodnia była bardzo skomplikowana, oparta na prognozach rusyfikacyjnych, stąd powstały nawet enklawy w granicach guberni lubelskiej. Pociągnęło to za sobą znaczne zmiany granic powiatów[7]. Jednocześnie zlikwidowano gubernię siedlecką, której terytorium podzielono między gubernię lubelską i chełmską, poza powiatem węgrowskim, który przyłączono do guberni łomżyńskiej. W ten sposób utrzymała się liczba powiatów w ramach guberni, ale teraz były to powiaty następujące: lubelski, krasnostawski, janowski, nowoaleksandryjski, lubartowski, radzyński, garwoliński, łukowski, siedlecki, sokołowski.

W wyniku reform organy resortowych władz centralnych Królestwa zostały zlikwidowane, a administracja terenowa ustawą z 19 (31) grudnia 1866 r. zunifikowana z Cesarstwem. Jednak już samo istnienie odrębnej ustawy administracyjnej i zawarte w niej różnice stawiały Królestwo w sytuacji odmiennej od zasadniczej części Cesarstwa Rosyjskiego. O takim rozwoju sytuacji zadecydowało uznanie Królestwa za terytorium, gdzie panowanie cara jest zagrożone. Miało na to wpływ kilka czynników. Po pierwsze, dużą rolę grały tu silne dążenia niepodległościowe obcego etnicznie i kulturowo społeczeństwa. Po drugie, przygraniczne położenie i – co za tym idzie – znaczne oddalenie od siedzib władz centralnych, mogące powodować kłopoty komunikacyjne, a w konsekwencji reakcje spóźnione, lub ich brak, na wydarzenia lub procesy zagrażające władzy Petersburga. Po trzecie wreszcie, proces unifikacji ustrojowej i prawnej, szczególnie intensywny w trzecim ćwierćwieczu, wymagał nadzoru reprezentanta władz centralnych na miejscu. Proces ten notabene nigdy się nie zakończył, a władze skupiły się na polityce rusyfikacyjnej, uznając, że asymilacja kulturowa i kolonizacja jest panaceum universale na wszystkie problemy. Do wyżej wymienionych czynników doszły powody „rosyjskie", czyli walka z politycznymi wrogami władzy cara, co zaowocowało rozbudowywaniem kompetencji generał-gubernatorów. Wszystko to, mimo niewielkiej aktywności przeciwników panowania rosyjskiego w Królestwie, spowodowało, że Królestwo w omawianym okresie miało status specjalny, zarówno pod względem prawnym, jak i organizacyjnym.

Nadzór nad działalnością organów władzy w Królestwie nie został więc powierzony urzędom centralnym w Petersburgu – ministerstwom, ale podobnie jak w innych częściach państwa, gdzie władza Petersburga nie była pewna, zdecydowano się na utrzymanie stanowiska namiestnika, następnie przemianowanego, stosownie do jego pozycji ustrojowej, na generał-gubernatora[8]. Dlatego też, aby

[6] SUiRP, 1912, t. 2, № 128, poz. 1120, *Об образовнии из восточных частей Люблинской и Седлецкой губерний особой Холмской губерний, с изятием ею из управления Варшавского Генерал-Губернатора* z 23 VI 1912 r.

[7] A. Wrzyszcz, *Gubernia chełmska. Zarys ustrojowy*, Lublin 1997, s. 86-96; por. H. Wierciński, W sprawie wydzielenia Chełmszczyzny, Warszawa 1910.

[8] И. Блинов za wady nadzoru nad gubernatorami uważa: rozdzielenie go między kilka instytucji; zbyt wielkie znaczenie ministra spraw wewnętrznych; brak wspomagającego organu nadzoru na miejscu w

pokazać pozycję ustrojową wybranych organów zarządu gubernialnego lubelskiego, nie można ograniczyć się do analizy ustroju administracji w Cesarstwie, co może jedynie służyć za punkt odniesienia do przedstawienia specyficznej pozycji ustrojowej organów administracji ogólnej Kraju Nadwiślańskiego. Chodzi przede wszystkim o głównego naczelnika kraju (Namiestnika w Królestwie, Generał-Gubernatora Warszawskiego) i zarządy gubernialne (tu: gubernatora, wicegubernatora i rząd gubernialny).

Ostatnim namiestnikiem w Królestwie był gen. Fiodor Fiodorowicz Berg, który zdobył sobie zaufanie cara skuteczną pacyfikacją powierzonego mu kraju. Trzeba przy tym dodać, że w odróżnieniu od działalności Murawjowa „Wieszatiela", jego działania były racjonalne; pozbawione morderczej pasji. Berg od 1863 r. posiadał pełnię władzy cywilnej – administracyjnej i wojskowej, w Królestwie, jednak jego samodzielność wraz z likwidacją organów centralnych malała i ostatecznie, wraz z likwidacją KRSW, został podporządkowany w odpowiednich sprawach ministrom w Petersburgu[9]. Tegoż roku zniesiono działającą przy nim kancelarię dyplomatyczną – relikt odrębności państwowej, mimo to Berg do swojej śmierci w 1874 r. zachował tytuł „namiestnika". Jego następca – P. D. Kotzebue, został już mianowany generał-gubernatorem warszawskim i głównodowodzącym wojskami Warszawskiego Okręgu Wojskowego[10]. Wśród kolejnych „głównych naczelników kraju" należy wymienić: I. W. Hurko (1883-1894) – najbardziej zdecydowanego rusyfikatora Królestwa; A. K. Imierietinskiego (1897-1900) – zwolennika normalizacji i „pojednania"; G. A. Skałona (1905-1914), który zasłynął stłumieniem w Królestwie rewolucji 1905 r. Trzeba jednocześnie zauważyć, że zarówno Berg, jak i jego następcy (bardziej uzależnieni od ministra spraw wewnętrznych), reprezentując przede wszystkim cara, prowadzili własną politykę, nie zawsze zgodną z aktualnym kursem elit biurokratycznych Petersburga[11]. Ich władzę zasadniczo określała

postaci stałego organu [w KP był jednak generał-gubernator] lub choćby częstych rewizji senatorskich – И. Блинов, *Губернаторы*, dz. cyt., s. 352.

[9] DPKP, t. 68, *Ukaz o zniesieniu KRSW i poddaniu zostających pod jej zawiadywaniem zarządów, pod zwierzchność właściwych władz Cesarstwa* z 29 II (12 III) 1868 r., art. 2.

[10] PSZRI, t. 49, № 53023a, imienny ukaz z 11 (23) I 1874 r.; Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim. Szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999, s. 41; ZP, t. 7, ukaz z 25 III 1875 r., s. 149 – na jego mocy gubernia suwalska została przyłączona do Wileńskiego Okręgu Wojskowego, a miasto i twierdzę Brześć do okręgu warszawskiego; I. W. Karpiejew, *Akta WOW w Królestwie Polskim (1862-1914)*, „Archeion", t. 95 (1995), s. 32 – w 1907 r. przyłączono do okręgu warszawskiego większość guberni grodzieńskiej i wołyńskiej.

[11] Za przykład może tu posłużyć polityka kadrowa (protekcje popleczników i tzw. Bałtów oraz stosunek do polskich urzędników) – J. Kozłowski, *Dygnitarze rosyjscy nad Wisłą po powstaniu styczniowym*, „Kwartalnik Historyczny", t. 108 (2001), nr 2, s. 104; tenże, *Urzędnicy polscy w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym (do 1880 r.)*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę. Sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku. Studia i materiał*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 71-82; czy ogólny kierunek polityki wobec Królestwa – Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 174, 183-184, 199-200 i 218; Л.

ustawa ogólnorosyjska *Общее Учреждение губернское*[12], ale zarówno kompetencje, jak i organizacyjne oraz proceduralne sposoby ich realizacji, pozostawały często odmienne i bazowały na przepisach prawnych wydawanych tylko dla Kraju Nadwiślańskiego.

Zasadniczym zapleczem urzędowym organu generał-gubernatora była kancelaria na czele z dyrektorem, którą jednocześnie ze zniesieniem tytułu „namiestnika" przemianowano na Kancelarię Generał-Gubernatora Warszawskiego[13]. Wbrew nazwie był to urząd stanowiący nie tylko kancelaryjne, ale i merytoryczne zaplecze wykonawcze. Początkowo działała też kancelaria dyplomatyczna, którą zlikwidowano 16 grudnia 1867 r. Kancelaria dzieliła się na 5 referatów o płynnym podziale kompetencji: I – bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, II – sprawy wojskowe i miejskie, III – sprawy społeczne i szkolne, IV – sprawy osobowe, V - sprawy wyznaniowe i włościańskie[14]. Poważniejsze zmiany w jej organizacji nastąpiły na początku XX w. W 1903 r. po raz pierwszy określono etat kancelarii aktem prawnym wyższej rangi (przedtem zmian dokonywał zapewne generał-gubernator). Pod kierownictwem dyrektora pracowało 5 referentów kierujących dużymi referatami (*делопроизводствами*) podzielonymi na 12 *столов*; 10 ze starszym i młodszym pomocnikiem referenta; w jednym pracował buchalter pod kierunkiem казначея, a ostatni – *газетный*, był kierowany przez tłumacza. W ramach kancelarii funkcjonowało też archiwum na czele z archiwistą i dwoma jego pomocnikami, któremu w 1903 r. podporządkowano też Archiwum Akt Dawnych. Przy dyrektorze pracował dziennikarz z pomocnikiem i, co charakterystyczne dla wzorów rosyjskich, egzekutor pod nazwą sekretarza. Kancelaria zatrudniała też etatowych i najemnych kancelistów, kurierów i stróżów[15]. W 1909 r. przeprowadzono kilka zmian w etatach urzędników do specjalnych poruczeń. Do tej pory było ich ośmiu (po czterech starszych i czterech młodszych). Dwoma aktami prawnymi z 10 i 11 czerwca zastąpiono stanowisko jednego starszego urzędnika stanowiskiem wicedyrektora kancelarii oraz zlikwidowano stanowiska dwóch urzędników do spraw poruczeń do utrzymywania kontaktów z MSZ i jego agendami, a związane z nimi obowiązki przeniesiono na Kancelarię[16]. Generał-gubernator w zależności od

Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики: Поляки в России и Русские в Польше*, Moskwa 1999, s. 170-171.

[12] DPKP, t. 68, s. 19-35, *Ukaz o zniesieniu KRSW...*; podporządkowano ten organ przepisom rosyjskim zawartym w SZRI.

[13] ZP, t. 4, s. 391, ukaz z 25 I 1874 r.

[14] F. Ramotowska, *Kancelaria Przyboczna Namiestnika w Królestwie Polskim*, [w] *AGAD w Warszawie. Przewodnik po zasobie*, t. 2 pt. *Epoka porozbiorowa*, red. F. Ramotowska, Warszawa 1998, s. 102; M. Osiecka, F. Ramotowska, *Kancelaria Generał-Gubernatora Warszawskiego*, tamże, s. 485-486; takie określenie kompetencji poszczególnych referatów KGGW potwierdza też treść pism od nich wychodzących w aktach ZGL.

[15] SUiRP, 1903, № 79, poz. 900, *Об изменении штата канцелярии Варшавского Генерал-Губернатора* z 28 IV 1903 r.

[16] SUiRP, 1909, № 126, poz. 1193, *Об упразднении агента МИД в Одессе и чиновников сего министерства при Варшавском Генерал-Губернаторе* z 11 VI 1909 r.; SUiRP, 1909, № 116, poz. 1043, *Об изменении штата Канцелярии Варшавского Генерал-Губернатора* z 10 VI 1909 r.

potrzeb i możliwości finansowych zatrudniał też ponadetatowych urzędników do specjalnych poruczeń (np. w 1903 r. 2 starszych i 2 młodszych). Wszyscy urzędnicy do specjalnych poruczeń mogli być wojskowymi.

Szereg istotnych funkcji generał-gubernator realizował z pominięciem kancelarii, poprzez swoich pomocników. Ostatecznie było ich trzech[17]. Ukazem z 2 (14) kwietnia 1892 r. utworzono stanowisko pomocnika do spraw zarządu cywilnego. Pomocnik podlegał bezpośrednio generał-gubernatorowi i wykonywał jego polecenia we wszelkich sprawach zarządu cywilnego. Mianowany był z jego nominacji przez cara. Jego obowiązki miały trojaki charakter. Po pierwsze, był zastępcą, a więc pełnił obowiązki swojego zwierzchnika we wszystkich przypadkach, gdy ten nie mógł sprawować swojej funkcji, po drugie – pełnomocnikiem, który z upoważnienia mógł wykonywać pewne czynności, np. objazd prowincji lub wybranej jej części czy rewizję wybranych instytucji gubernialnych i powiatowych podlegających nadzorowi generał-gubernatora. Po trzecie wreszcie, można mu było przydzielić na stałe część spraw do prowadzenia[18]. Generał-gubernator był jednocześnie głównodowodzącym Warszawskiego Okręgu Wojskowego. Stąd stanowisko pomocnika do spraw wojskowych), który był szefem sztabu armii stacjonującej w Królestwie. Stanowisko trzeciego z omawianych urzędników – pomocnika do spraw policyjnych, powstało na mocy ukazu z 23 maja (5 czerwca) 1896 r. w celu połączenia kierownictwa policji i żandarmerii, i podporządkowania spraw bezpieczeństwa generał-gubernatorowi. Jednocześnie utworzono przy nim kancelarie: ogólną i specjalną. Prawa służbowe rzeczonego pomocnika i jego kompetencje określiła ostatecznie ustawa z 23 marca 1900 r. (st. st.), która m.in. zlikwidowała kancelarię specjalną przekazując jej sprawy ober-policmajstrowi miasta Warszawy[19]. Oprócz tego przy generale-gubernatorze zatrudniony był urzędnik narodowości żydowskiej — „для исполнения поручений по предметам, требующим особаго знания всех правил и обрядов Еврейского закона"[20]. Poza tym każdemu generał-gubernatorowi przysługiwało zatrudnienie jednego szeregowca mianowanego z grona żandarmów „на ординансы и для посылок"[21].

[17] SZRI, wyd. 1912 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 2; PSZRI III, t. 16, № 13114, *Об учреждении должности Помощника Варшавского Генерал-Губернатора по полицейской части* z 27 VI 1896 r., арт. 1-4.; PSZRI III, t. 20, № 18334, *Положение о Помощнике Варшавского генерал-губернатора по полицейской части* z 23 III 1900 r., art. II i V.

[18] PSZRI, III, t. 16, № 12725, *Об определении служебного положения Помощника Варшавского Генерал-Губернатора* z 8 IV 1896 r., art. 1-3.

[19] PSZRI, III, t. 20, № 18334, *Положение о помощнике Варшавского генерал-губернатора по полицейской части* z 23 III 1900 r.; J. Godlewska, *Pomocnik Warszawskiego Generał-Gubernatora do Spraw Policyjnych*, [w] *AGAD w Warszawie. Przewodnik po zasobie*, t. 2 pt. *Epoka porozbiorowa*, red. F. Ramotowska, Warszawa 1998, s. 487-488; w obu kancelariach Pomocnika ds. Policyjnych stosowano system chronologiczno-rzeczowy, co jest ewenementem w administracji rosyjskiej – tamże, s. 490; S. Wiech, *Walka o wpływy na tajną policję i agenturę Królestwa Polskiego w l. 1866-1900*, KH, t. 106 (1999), z. 2, s. 29.

[20] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, art. 262.

[21] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, uwaga do art. 258.

Do dyspozycji generał-gubernatora pozostawało ciało doradcze – Совещание, które rozpatrywało kwestie przez niego wyznaczone i wydawało o nich opinie. W jej skład wchodził on sam, jako przewodniczący, jego pomocnicy oraz dyrektor kancelarii, gubernatorzy i miejscowi przedstawiciele innych resortów: kurator okręgu naukowego, starszy prezes i prokurator izby sądowej, przewodniczący komitetu cenzury, przedstawiciele ministerstwa finansów oraz głównego zarządu ustroju rolnego i rolnictwa. Przewodniczący mógł powoływać do Rady również inne osoby, których wiedzę uznał za pożyteczną. Gdy generał-gubernator nie mógł przewodniczyć w radzie, zastępował go jego pomocnik, natomiast obsługę kancelaryjną rady zapewniała kancelaria generał-gubernatora warszawskiego[22].

W kwestii pozycji w hierarchii organów administracyjnych można stwierdzić, że w dużym stopniu zależała ona od stosunku monarchy do kolejnych generał-gubernatorów warszawskich, ponieważ w postabsolutystycznej Rosji, z atrapami władz ustawodawczych, tak czy inaczej o wszystkim decydował car, a – co za tym idzie – możliwość bezpośredniego z nim kontaktu stanowiła w pewnym sensie źródło największej władzy, jaką mógł mieć urzędnik. Uprawnienie takie przysługiwało generał-gubernatorom, z którego mniej lub bardziej umiejętnie korzystali[23]. Zatwierdzenie propozycji równało się z mandatem do wydania odpowiedniego rozporządzenia[24].

Generał-gubernator był ogniwem łączącym władze centralne z gubernialnymi. Istotną prerogatywą było opiniowanie i przekazywanie zarządzeń władz wyższych dotyczących administracji powierzonego mu kraju. Podobnie, droga służbowa „przedstawień" organów administracji gubernialnej do władz centralnych wiodła przez jego kancelarię. W tym sensie był zwierzchnikiem zarządów gubernialnych, a przez nie zarządów powiatowych i całej administracji w guberni: służby lekarskiej, organów administracji rolnictwa, przemysłu i handlu itp. Organy administracji gubernialnej miały wykonywać jego *требования, предложения и предписания*, także te, które wydawał na podstawie swoich spostrzeżeń przy objazdach kraju, do których był zobowiązany. Jego pozycję umacniał też fakt, że był adresatem próśb i skarg prywatnych, dotyczących działania organów administracji, które przyjmował i decydował o ich dalszym toku[25]. Nie należy zapominać o jego szerokich kompetencjach w polityce kadrowej. Na każde wakujące stanowisko w

[22] PSZRI, III, t. 18, № 15216, *Об образовании Совещания при Варшавском Генерал-Губернаторе* z 30 III 1898 r., art. 1-2, 5; SuiRP, 1905, № 72, poz. 575, imienny ukaz z 6 V 1905 r.; SuiRP, 1905, № 100, poz. 877 najwyższe polecenie z 6 VI 1905 r.; SuiRP, 1906, № 107, poz. 637, ukaz z 26 IV 1906 r., p. 2; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 45.

[23] SZRI, wyd. 1876, t. II, cz. 1, art. 449; por. L. Jaśkiewicz, *Carat i sprawy polskie na przełomie XIX i XX w.*, Pułtusk 2001, s. 9-49; Л. Е. Горизонтов, dz. cyt., s. 170 - 172; S. Wiech, *Rządy warszawskiego generał-gubernatora Piotra Albiedynskiego – lata nadziei, lata złudzeń*, [w] *Unifikacja...*, s. 94-102.

[24] SZRI, wyd. n. 1899, t. 2, cz. 1, art. 240.

[25] SZRI, wyd. 1876, t. 2, cz. 1, art. 439, 450-451, 457-458.

kraju mógł proponować „чиновников лично ему известных"[26].

Idąc za A. Okolskim, zadania postawione przed tym stanowiskiem można podzielić na związane z reprezentacją władzy państwowej w ogóle, zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego, ochroną zdrowia i rozwojem ekonomicznym[27]. Przyjrzyjmy się, jak przedstawiały się te zadania w 1876 r. (na podstawie wydanego w tym roku *Свода Законов Российской Империи*). Jako przedstawiciel władz państwowych generał-gubernator sprawował nadzór nad stosowaniem i wprowadzaniem w życie przepisów prawa oraz działalnością podległych urzędów w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznemu, dobra ogółu i realizacji polityki rządu. W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, w przypadku niepokojów społecznych lub klęsk żywiołowych, mógł stosować środki nadzwyczajne, przekraczające uprawnienia gubernatorów. Niejako prewencyjnie polecono jego uwadze wykształcenie młodzieży i zachowanie „dymisjonowanych wojskowych". Kolejnym zadaniem „głównego naczelnika kraju" było zapobieganie epidemiom i głodowi, i walka z nimi. W tym celu mógł organizować roboty publiczne. W kwestiach ekonomicznych kontrolował inwestycje miejskie, a ogólnie miał dbać o rozwój komunikacji, rolnictwa, przemysłu i handlu, ale jednocześnie zapobiegać monopolizacji rynku[28].

W omawianym okresie, kompetencje namiestnika w Królestwie (generał-gubernatora warszawskiego) już od samego początku, zdecydowanie różne od podobnych organów w Rosji, kształtowane były też przez przepisy dotyczące tylko Kraju Nadwiślańskiego. Co prawda kolejne zmiany zbliżały jego pozycję ustrojową do typowej, jednak sam fakt nie wprowadzenia w prowincji nadwiślańskiej ustaw o samorządzie ziemskim i miejskim przesądził o jej specyficznym charakterze[29]. Pewnym reliktem dawnej samodzielności, którego włodarze Królestwa nie pozwolili się pozbawić, było kierowanie wywiadem zewnętrznym za pomocą tajnego wydziału policji wyższej kierowanego przez adiutanta[30].

Pierwszym aktem o doniosłym znaczeniu była likwidacja (podległej namiestnikowi) KRSW na mocy ukazu z 29 lutego 1868 r. oraz wydane jednocześnie *Dodatkowe przepisy do najwyżej zatwierdzonej 19/31 XII 1866 r. ustawy o zarządzie gubernialnym i powiatowym w guberniach Królestwa Polskiego*, które rozdzieliły kompetencje likwidowanej komisji[31]. Następnie ukaz carski z 17 września 1869 r. rozciągnął na Królestwo, od 1 (13) stycznia 1870 r., działanie rosyjskich regulacji w kwestii

[26] SZRI, wyd. n. 1899, t. 2, cz. 1, art. 234.

[27] A. Okolski, dz. cyt., s. 69.

[28] SZRI, wyd. 1876, t. 2, cz. 1, art. 415-416, 419, 422, 425-436.

[29] PSZRI II, t. 39, № 40457, *Положение о губернских и уездных земских учреждениях* z 1 I 1864 r., preambuła; PSZRI II, t. 45, № 48498, *Городовое положение* z 16 (28) VI 1870 r., preambuła pkt 1.

[30] S. Wiech, *Walka o wpływy...*, s. 18.

[31] PSZRI II, t. 43, № 45544, *Указ об упразднении Правительственной Комиссии Внутренних Дел в Царстве Польском* z 29 II 1868 r.; tamże, *Высочайше утвержденные 29 февраля 1868 года дополнительные Правила к Положению 19 (31) декабря 1866 года о губернском и уездном управлении в губерниях Царства Польского.*

cenzury. Jednocześnie powołano warszawski komitet cenzury i podporządkowano go namiestnikowi, przez co stał się kompetentny w wydawaniu wszelkiego rodzaju pozwoleń na publiczną działalność kulturalną, m.in. druk i przedstawienia teatralne. Uprawnienia te jeszcze wzrosły w 1879 r., kiedy generał-gubernatorom nadano prawo zamykania wydawnictw bez podawania powodów[32]. Rozszerzono też uprawnienia namiestnika w kwestii nadzoru nad Kościołem Katolickim. Uchwała Komitetu do spraw Królestwa Polskiego zatwierdzona 10 (22) lipca 1871 r. i ukaz o zwinięciu zarządu spraw duchownych obcych wyznań w Królestwie z 5 marca 1871 r., przekazał mu zatwierdzanie i mianowanie duchownych katolickich (na wniosek gubernatorów) oraz nadzór nad klasztorami tegoż wyznania[33]. Było to rozszerzenie uprawnień w tej kwestii – w 1866 r. powierzono mu wydawanie paszportów duchowieństwu katolickiemu.

Było regułą, ze nowo powstające organy o charakterze centralnym w Królestwie podporządkowywano generał-gubernatorowi, jak w przypadku Warszawskiego Komitetu Cenzury. Podobnie stało się z utworzonym (ukazem z 29 grudnia 1887 r.) Warszawskim Komitetem Statystycznym pozostającym w resorcie MSW. Jednak to generał-gubernator warszawski opiniował, nominował bądź zatwierdzał przewodniczącego, członków i głównego redaktora tego komitetu[34].

Nadrzędna pozycja generał-gubernatora wobec zarządu gubernialnego wyrażała się też w podejmowaniu decyzji w kwestiach przekraczających uprawnienia organów gubernialnych lub przekazywaniu takich spraw MSW. Pierwszego przypadku dotyczyły sprawy kierowania strażą ziemską, nadzoru policyjnego nad cywilami, koncesji na prowadzenie księgarń, bibliotek, czytelni, drukarń i handlu materiałami drukarskimi oraz zakładów fotograficznych[35], zakładania cmentarzy i domów pogrzebowych, pozwoleń na posiadanie broni, wydawaniu kar administracyjnych, nagród za schwytanie aresztantów, zesłańców, zbiegów i włóczęgów[36], wydalania obcokrajowców, wysyłaniu i powrocie z zesłania rodzin zesłańców. Natomiast drugiego – sprawy budowlane, nadawania i odbierania praw miejskich, zmiany granic guberni, herbów gubernialnych i miejskich, zabytków, otwierania klubów towarzyskich, pasa pogranicznego, budowy szos, nadawania kategorii drogom, prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, składu kadrowego, nagród za działalność społeczną[37].

[32] DPKP, t. 69, s. 439, *Ukaz o Warszawskim Komitecie Cenzury* z 17 IX 1869 r.; H. Bałabuch, *Nie tylko cenzura. Prasa prowincjonalna Królestwa Polskiego w rosyjskim systemie prasowym w latach 1865-1915*, Lublin 2001, s. 66-67.

[33] ZP, t. 1 (1871), *O zwinięciu Zarządu Spraw Duchownych Obcych Wyznań w Królestwie Polskim* z 10 VII 1871 r., s. 253-257.

[34] ZP, t. 35, s. 147-151, *O organizacji działu statystycznego w guberniach Królestwa Polskiego* z 29 XII 1887 r.; SZRI, wyd. n. 1899, t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, zał. do art. 2.1 *Правила од устройстве статистической части в губерниях Царства Польского*, art. 2-5.

[35] Por. H. Bałabuch, dz. cyt., s. 64-85.

[36] Złapani w Królestwie бродяги byli wywożeni „na osiedlenie" na Kaukaz.

Równocześnie kształtowano też kompetencje w kwestii wydawania samodzielnych postanowień administracyjnych tworzących nowe przepisy. Uchwała Komitetu Ministrów z 13 lipca 1876 r. nadała generał-gubernatorom prawo wydawania pod pewnymi warunkami postanowień administracyjnych w kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego, pod warunkiem, że będą zgodne z prawami ogólnymi[38]. Podobne postanowienia gubernatorów „naczelnik kraju" mógł zmieniać lub uchylać.

Nowy rozdział w kształtowaniu uprawnień tego organu wiąże się z walką władz carskich z przeciwnikami politycznymi. I tak ukaz z 5 kwietnia 1879 r. generał-gubernatorstwom utworzonym w Petersburgu, Charkowie i Odessie (jak i wszystkim innym), nadał czasowo (w praktyce na stałe) specjalne uprawnienia[39]. Na mocy tego ukazu wzmocniono kompetencje w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego. Od tej pory generał-gubernator miał władzę dowódcy armii w czasie wojny wobec wszystkich organów administracji cywilnej. Wzrosły znacznie jego uprawnienia wobec ludności cywilnej. Mógł każdego zatrzymać, wydalić z Królestwa lub oddać pod sąd wojenny. Kolejny z tzw. „ukazów antyrewolucyjnych", wydany w 1880 r., zwiększył jego uprawnienia względem instytucji społecznych[40].

Wprowadzenie 1 (13) lipca 1876 r. w Królestwie rosyjskich ustaw sądowych z 1864 r. nie zmniejszyło udziału generał-gubernatora w wymiarze sprawiedliwości. Na mocy uchwały Komitetu do spraw Królestwa Polskiego generał-gubernator warszawski zachował władzę nakładania kar za czyny określone w prawach specjalnych z 20 września 1876 r.[41] Zachował też prawo karania na podstawie przepisów ustanowionych przez namiestnika 20 kwietnia 1867 r., które dotyczyły dozoru policyjnego, pozwoleń na posiadanie broni oraz kupno prochu, odprawiania nabo-

[37] PSZRI II, t. 39, № 41394, ukaz z 29 XII 1864 r.; DPKP, t. 67, *Ukaz o oddaniu pod władzę MSW, wydziałów służby lekarskiej i cywilnego budownictwa w guberniach Królestwa* z 20 VII 1867 r., art. 6; DPKP, t. 68, *Ukaz o zniesieniu KRSW...* z 29 II 1868 r.; DPKP, t. 69, *Ukaz o Warszawskim Komitecie Cenzury* z 17 IX 1869 r.; DPKP, t. 70, *Ustawa o zarządzie zakładami dobroczynności w guberniach Królestwa* z 19 VI 1870, art. 2; PSZRI, II, t. 50, № 55004, uchwała z 16 VIII 1875 r.; PSZRI II, t. 55, № 61713, uchwała Komitetu ds. Królestwa Polskiego z 25 XII 1880, *Относительно устроения кладбищ и предпохоронных домов в губерниях Царства Польского*, art. 2; PSZRI III, t. 4, № 1941, выс. пов. z 5 I 1884 r.; PSZRI III, t. 23, № 23020, ukaz z 26 V 1903 r.

[38] ZP, t. 16, s. 191-197, *Ukaz Senatu O wyjaśnieniu zatwierdzonego 13 VII 1876 r. postanowienia Komitetu Ministrów* z 25 VII 1879 r. ustalił, że takie postanowienia mają być wydawane na podstawie prawa ogólnego i nie mogą nakładać obowiązków ani opłat z nim sprzecznych.

[39] ZP, t. 15, s. 155-158, ukaz z 5 IV 1879 r.; tamże, t. 16, s. 319, ukaz z 23 IV 1879 r.

[40] ZP, t. 17, s. 115, *Ukaz o prawach tymczasowych generał-gubernatorów*; A. Okolski, dz. cyt., s. 71; por. rozdział 2.

[41] ZP, t. 6, s. 73 i n., zatw. 19 II 1875 r. akty prawne reformujące sądownictwo Królestwa Polskiego, art. 110 – artykuły *Ustawy postępowania karnego* ograniczające uprawnienia Głównych Naczelników Kraju nie odnoszą się do Królestwa, w którym władze administracyjne mogą wymierzać kary, jeżeli prawo to służyło im poprzednio na zasadzie specjalnych przepisów; ZP, t. 9, s. 271-281, uchwała Komitetu ds. Królestwa Polskiego *O nadaniu miejscowym władzom administracyjnym prawa wydawania postanowień obowiązujących* z 20 IX 1876 r.; por. PSZRI II, t. 51, № 56381, ustawa z 10 IX 1876 r.

żeństw w święta państwowe, zjazdów duchowieństwa katolickiego, odmawiania posług religijnych osobom, które zawarły związek małżeński z prawosławnymi, „katolickiej propagandy", wznoszenia kaplic, krzyży lub innych pomników na pamiątkę okoliczności mających znaczenie polityczne, noszenia bez pozwolenia władz żałoby i „znaków nagannych pod względem politycznym". Podobnie zachował prawo nakładania kar za naruszenie przepisów stanu wojennego[42].

Panowanie ostatnich carów przyniosło dalszy wzrost kompetencji generał-gubernatorów warszawskich. W 1891 r. rozszerzono ich uprawnienia paszportowe o prawo wydawania обывателям губерний Царства Польского świadectw emigracyjnych bez zgody cara[43]. Jednak o wiele ważniejsze jest ostateczne podporządkowanie wywiadu wewnętrznego i żandarmerii (wywiadem zewnętrznym zajmowała się, kierowana przez jego adiutanta, Kancelaria Tajna). Dzięki zabiegom Imeretyńskiego w czerwcu 1896 r. zlikwidowano stanowisko naczelnika warszawskiego okręgu żandarmerii – podległego Petersburgowi – a utworzono stanowisko pomocnika generał-gubernatora warszawskiego do spraw policyjnych. Jednak nie miał on odpowiednich kompetencji, ani aparatu do rzeczywistego kierowania tymi służbami. Utworzony Wydział Ochrony Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego w mieście Warszawie (czyli warszawska Ochrana) w większym stopniu podlegał departamentowi policji w osobie ober-policmajstra warszawskiego. Dopiero 23 marca 1900 r. *Ustawa o pomocniku generał-gubernatora warszawskiego d/s policyjnych* nadała mu szerokie uprawnienia, a warszawska „ochrana" została podporządkowana GGW[44].

W wyniku zaburzeń w Królestwie ponownie wprowadzono stan wojenny 29 października (11 listopada) 1905 r., na mocy ukazu cara wydanego dzień wcześniej. Wiązało się to z przyznaniem specjalnych uprawnień generał-gubernatorowi. Uprawnienia te można streścić w trzech punktach: 1) wydawanie dla powierzonego mu kraju obowiązujących postanowień w przedmiotach tyczących się naruszenia porządku społecznego i bezpieczeństwa państwa; 2) nakładanie kar (do trzech miesięcy aresztu i 500 rubli grzywny) za naruszenie tychże postanowień; 3) rozstrzyganie w trybie administracyjnym spraw o ich naruszaniu, przy czym mógł cedować powyższe uprawnienia na gubernatorów i warszawskiego ober-policmajstra[45]. Jednocześnie uznano za konieczne kontrolowanie takiego środka komunikowania się, jakim są gołębie pocztowe. Rządca Привислянского края mógł na dowolnej jego części wprowadzić zakaz posiadania tychże oraz nakładania kar za łamanie tego

[42] Postanowienie namiestnika z 20 IV 1867 r. – A. Okolski, dz. cyt., s. 73-74.

[43] SUiRP 1891, № 35, poz. 381, p. 2.

[44] L. Jaśkiewicz, *Carat i sprawy polskie na przełomie XIX i XX w.*, Pułtusk 2001, s. 55; S. Wiech, *Walka o wpływy...*, s. 29.

[45] PSZRI III, t. 20, cz. 1, № 18419, uchwała Komitetu Ministrów z 11 IV 1900; PSZRI III, t. 23, cz. 1, № 22693, uchwała Komitetu Ministrów z 21 III 1903 r.; SUiRP 1906, № 184, poz. 1161 polecenie cara z 14 IV 1906 r.; R. Ślusarska, *Sytuacja w guberni lubelskiej w l. 1905-1908 w świetle materiałów Urzędu Tymczasowego Generał-Gubernatora Lubelskiego*, „Annales UMCS", vol. 56, sectio F:2001, s. 83-87.

zakazu[46].

Przejdźmy obecnie do omawiania niższego szczebla administracyjnego i skupmy uwagę na poziomie zarządzania guberniami. Zasadniczą zmianą, jaką wniosła reforma 1867 r., było rozszerzenie kompetencji gubernatora i rządu gubernialnego oraz zmiana ich wewnętrznego ukonstytuowania. Kolegialne rządy utraciły swoją dominującą pozycję na rzecz jednoosobowego organu w postaci gubernatora, a także – co postaramy się pokazać niżej – wicegubernatora[47]. Warto przy tym zauważyć, że przed powstaniem styczniowym pozycja gubernatora nie nosi cech samodzielnego organu administracji. Poprzednio przewodniczący – gubernator, pełnił funkcje reprezentacyjne oraz prowadził obrady kolegium kierowników wydziałów. Nowe ustawy większość istotnych funkcji, przeważnie związanych z „bezpieczeństwem i porządkiem społecznym", zastrzegły do osobistej decyzji gubernatora z pominięciem rządu gubernialnego oraz wzmocniły jego stanowisko jako przewodniczącego kolegium kierowników wydziałów. Stało się to podstawą do zastosowania nowych rozwiązań w samej strukturze zaplecza urzędowego organów zarządu gubernialnego. Po pierwsze, dla sprawnego wykonywania nowych kompetencji utworzono kancelarie przy gubernatorach oraz stanowiska urzędników do spraw poruczeń, jedynie jemu podległych. Stało się tak, gdyż rządy gubernialne, nadal obsadzone przez polskich urzędników, nie zapewniały, zdaniem władz rosyjskich, sprawnego zarządzania sprawami o charakterze politycznym i policyjnym, stąd utworzono nowe komórki, w których od początku przeważali Rosjanie. Poza tym gubernator, obciążony wieloma nowymi obowiązkami, nie mógł już bezpośrednio kierować pracą rządu. Stąd, konsekwentnie trzymając się zasady odejścia od kolegialnych form władzy, wprowadzono stanowisko wicegubernatora, stawiając go ponad kierownikami wydziałów.

Oba etaty (gubernatora i wicegubernatora) zastrzeżone były dla Rosjan i miały stanowić gwarancję lojalności administracji działającej na terenie guberni. W perspektywie wprowadzenia od następnego roku nowego trybu urzędowania i systemu kancelaryjnego, skoncentrowanie władzy w rękach tych dwóch urzędników miało gwarantować sprawne funkcjonowanie urzędu. Ponadto zagwarantowanie im wszystkich decyzji personalnych, znacznie ułatwiło planowaną rusyfikację personelu administracji ogólnej w Królestwie.

W omawianym okresie stanowisko gubernatora lubelskiego piastowało siedmiu urzędników[48]: Michaił Andriejewicz Buckowskij (13 sierpnia 1863 – 5

[46] Gołębie przekazywano „военно-голубиной станции" – SUiRP 1904, № 85, poz. 876, *О предоставлении Варшавскому Генерал-Губернатору особых полономочии по изданию обязательных постановлений, касающихся содержания почтовых голубей* z 25 III 1904 r.

[47] Wicegubernatorowi miano organu przypisuje też A. Chwalba, choć autor ten nie analizuje jego pozycji ustrojowej – A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999, s. 126.

[48] Informacje pochodzą z: teczek osobowych RGL; wydawnictw urzędowych (*Адрес календарь, Памятная книжка люблинской губернии*); oraz z następujących publikacji Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*; tenże, *Rosyjscy gubernatorzy lubelscy w latach 1863-1915. Szkic do portretu zbiorowego*, [w] *Między Odrą a*

czerwca 1875 st. st.), Konstantin Andriejewicz Liszyn (5 czerwca 1875 – 18 października 1880), Leonid Siergiejewicz Stamierow (3 listopada 1880 – 18 marca 1886), Władimir Filippowicz Tchorżewskij (18 marca 1886 – † 26 lutego 1905), Jewgienij Wasiljewicz Mienkin (19 marca 1905 – 30 stycznia 1912), Arkadij Ippolitowicz Kielepowskij (16 maja 1912 – 10 listopada 1914), Ilja Iwanowicz Stierligow (od 10 listopada 1914 r.); a wicegubernatora dziesięciu: Ippolit Karłowicz Pistohlkors (28 kwietnia 1866 – 25 stycznia 1868), Apołłon Fiodorowicz Konisskij (26 grudnia 1867 – † 4 stycznia 1884), Michaił Lubimowicz Korostowcew (26 stycznia 1884 – 8 października 1887), Michaił Nikołajewicz Siewastjanow (8 października 1887 – † 17 grudnia 1900), Aleksiej Nikołajewicz Małajew (22 stycznia 1901 – † 14 maja 1902), Konstantin Konstantinowicz Stiefanowicz (8 czerwca 1902 – 25 stycznia 1903), Władimir Aleksandrowicz Smirnow (14 marca 1903 – 1 kwietnia 1905), Michaił Dmitrijewicz Skriabin (1 kwietnia 1905 – † 13 maja 1907), Michaił Wiktorowicz Sieleckij (16 czerwca 1907 – † 15 listopada 1914), Aleksiej Pawłowicz Czegodajew-Sakonskij (od 20 grudnia 1914 r.)[49]. Wszyscy gubernatorowie i wicegubernatorowie lubelscy byli wyznania prawosławnego, co było warunkiem sine qua non objęcia takiego stanowiska[50]. Jeśli chodzi o ich pochodzenie narodowościowe, sprawa jest bardziej skomplikowana. Możemy jedynie stwierdzić, że Pistohlkors był z pochodzenia Szwedem, Tchorżewskiego i Buckowskiego podejrzewano o polskie pochodzenie[51], Stamierow pochodził z rodziny нежинских Греков i jako jedyny nie był szlachcicem, Czegodajew-Sakonskij był księciem z Tatarów kazańskich. Można to raczej uznać za sytuację normalną w państwie, które od wieków podbijało tereny obce etnicznie. O ich rzeczywistej świadomości narodowej najlepiej świadczy zaufanie, jakim obdarzały ich władze powierzając zadanie reprezentowania interesów rosyjskich w Królestwie.

Podobnie jak w Cesarstwie, w Kraju Nadwiślańskim gubernator był najwyższym przedstawicielem władzy państwowej w guberni, mianowanym i zwalnianym ukazem cara. Podobnie też określono jego zadania polityczne:

> Губернатор, в пределах вверенной ему губернии, есть главный блюститель неприкосновенности Верховных прав Самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и правительственных постановлений по всем частям управления[52].

Dnieprem. Wyznania i narody. Zbiór studiów, red. T. Stegner, Gdańsk 1997, s. 208-235; J. Kozłowski, *Dygnitarze rosyjscy nad Wisłą po powstaniu styczniowym. Na marginesie pracy Łukasza Chimiaka, Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim 1863 – 1915. Szkic do portretu zbiorowego, Wrocław 1999*, KH, t. 108 (2001), s. 101-109; tenże, *Wyżsi urzędnicy gubernialni i powiatowi w Królestwie Polskim w latach 1867-1875*, PH, t. 87 (1996), s. 819-841.

[49] W nawiasach podawane są daty nominacji, a nie objęcia stanowiska stąd mogą na siebie zachodzić.

[50] Dopuszczalne było także wyznanie protestanckie, patrz rozdział 2.

[51] Buckowskij wyparł się go oficjalnie - Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики. Поляки в России и русские в Польше: (XIX – начало XX в.)*, Moskwa 1999, s. 111.

[52] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym* z 19 (31) XII 1866 r., art. 8; SUiRP, 1905, № 3, poz. 33, polecenie z 24 VI 1904 r. – w czasie nieobecności GGW w Warszawie i urlopu jego Pomocnika, Gubernatorowie mogli działać z ich pominięciem; SZRI, 1912, t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 11.

Gubernator miał być gwarantem prawidłowego działania administracji i nienaruszalności praw:

> Губернатор наблюдает за правильным и быстрым ходом дел по всем частям вверенного ему управления. Он обязан, в особенности, действием данной ему власти, охранять общественный порядок, безопасность и благочиние в губернии и неприкосновенность прав собственности, определенных, как общими законами, так и указами 19 Февраля 1864 года и дополнительными к оным постановлениями[53].

Jak widać, jego szczególnej uwadze polecono ludność wiejską. Był to stały kurs polityki rosyjskiej w Królestwie, obliczony na antagonizowanie włościan z ziemiaństwem i przyciąganie tych pierwszych do tronu. O politycznym znaczeniu dla Rosjan samorządu gminnego świadczy już sam fakt prowadzenia spraw nadzoru nad jego urzędnikami właśnie w kancelarii gubernatora[54]. Szczególnego wydźwięku nabiera zalecenie, by gubernator nadzorował wybory do samorządu gminnego tak, aby „производились правильно сообразно пользе государственной". Wydźwięk politycznej obłudy, w konfrontacji z praktyką, miało powierzenie gubernatorowi stania na straży wolności wyznania[55].

Charakterystyczne dla Rosji było przydzielanie uprawnień sądowych organom administracji, co miało zapewnić sprawniejsze karanie przestępstw politycznych pod płaszczykiem wymiaru sprawiedliwości. Potwierdzają to uprawnienia gubernatorów Królestwa, którzy w przypadkach łamania praw stanu wojennego i specjalnych przepisów z 20 września 1876 r., podobnie do generał-gubernatora, mieli prawo nakładać na winnych kary (jednak znacznie niższe, bo pieniężną do 10 rubli, a karę aresztu do 5 dni)[56].

[53] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 9, SZRI, wyd. 1912 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 12.

[54] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 247-249; por. J. Kukulski, Sądy gminne w Królestwie Polskim. Studium społeczno-historyczne, Kielce 1995.

[55] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 12; ZP, t. 6, s. 73 i n., *Postanowienie o zastosowaniu do Królestwa Polskiego ustaw sądowych z d. 20 XI 1864 r. do warszawskiego okręgu sądowego* zatw. 19 II 1875 r., art. 15-17; SZRI, wyd. 1912, t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 16; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 58.

[56] ZP, t. 6, s. 73 i n., akty prawne reformujące sadownictwo Królestwa zatw. 19 II 1875 r., art. 110 – artykuły *Ustawy postępowania karnego* ograniczające uprawnienia Głównych Naczelników Kraju nie odnoszą się do Królestwa, w którym władze administracyjne mogą wymierzać kary, jeżeli prawo to służyło im poprzednio na zasadzie specjalnych przepisów; ZP, t. 9, s. 271-281, uchwała Komitetu ds. Królestwa Polskiego *O nadaniu miejscowym władzom administracyjnym prawa wydawania postanowień obowiązujących* z 20 IX 1876 r.; A. Okolski, dz. cyt., s. 73-74.

Gubernator realizował swoją władzę wykonawczą bezpośrednio przez swoją kancelarię lub wydziały rządu gubernialnego[57], przewodnicząc w ciałach kolegialnych, nadzorując pracę instytucji gubernialnych i powiatowych (w tym instytucji dobroczynnych) poprzez coroczne rewizje i sprawozdania[58]. Pośrednio naczelnik guberni miał wpływ również na organy innych resortów i samorządu wiejskiego.

Konsekwencją powierzenia gubernatorowi nadzoru nad „porządkiem" społecznym i politycznym było całkowite odseparowanie rządów gubernialnych od spraw tego typu (zarówno prezydium jak i wydziałów) i skoncentrowanie ich w kancelarii gubernatora[59]. Trafiały tam sprawy tajne i polityczne, nawet jeśli uprzednio wpłynęły do kancelarii rządu. Zresztą gubernator mógł przydzielić każdą sprawę własnej kancelarii celem wydania jakiegoś postanowienia, z pominięciem rządu, by potem zwrócić ją do dalszego prowadzenia odpowiedniemu referatowi rządu. Mógł też zrobić odwrotnie – wykorzystać prezydium rządu jako ciało doradcze i jednocześnie zrzucić na niego odpowiedzialność[60].

Przez kancelarię gubernator, jako dowódca brygady straży ziemskiej danej guberni, realizował swoją władzę nad oddziałami policji (*земская стража*). Do jego kompetencji zaliczono sprawy personalne, inspektorskie i dyscyplinarne oraz podziału powiatu na участки[61]. Tutaj prowadzono sprawy o nadzorze policyjnym i sprawy pozwoleń na broń. Co do stosunku do innych formacji mundurowych gubernatorzy nie posiadali, co prawda, władzy nad oddziałami wojskowymi, ale mogli wzywać ich pomocy w szczególnych przypadkach i zapewne również w tym celu byli informowani o ruchach wojsk[62]. O innych powodach powiemy niżej. Jeżeli chodzi o straż graniczną, to gubernatorowie mieli obowiązek konsultowania się z

[57] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 14 i 19; SZRI, wyd. 1912 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 17 i 22.

[58] A. Okolski, dz. cyt., s. 230.

[59] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 15; DPKP, t. 67, *Ukaz o zniesieniu KRPiS* z 28 III (9 IV) 1867 r.; DPKP, t. 68, *Ukaz o zniesieniu KRSW...* z 29 II 1868 r.; DPKP, t. 69, *Ukaz o Warszawskim Komitecie Cenzury* z 17 IX 1869 r.; DPKP, t.70, *Ustawa o zarządzie zakładami dobroczynności* z 19 VI 1870 r., art. 29; DPKP, t. 71, *Ukaz o zniesieniu Komitetu Urządzającego...* z 23 III 1871 r.; PSZRI, t. 49, № 53023a, ukaz z 11 (23) I 1874 r.; ZP, t. 6, s. 73 i n., akty prawne reformujące sądownictwo Królestwa zatwierdzone 19 II 1875 r., art. 15-17; PSZRI, t. 51, № 56127, uchwała Komitetu do spraw Królestwa *Об упразднении правительственной Комиссии Юстиции царства Польского* z 24 VI 1876 r.; PSZRI, III, t. 4, № 1941, Ukaz najwyższy z 5 I 1884 r.; SZRI, wyd. 1912 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 18; A. Okolski, dz. cyt., s. 230-231.

[60] SZRI, wyd. 1912 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 21; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 18; J. Zaborowska, *Ustrój, dzieje i akta Kancelarii Gubernatora Warszawskiego z lat 1866-1917*, „Archeion", t. 51 (1969), s. 145.

[61] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 130-132, 135, 138, 140, 142-144; J. Kozłowski, *Straż Ziemska w Królestwie Polskim w latach 1867-1875*, PH, t. 91 (2000), s. 519-534.

[62] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 9 i 11; A. Okolski, dz. cyt., s. 229-230.

dowódcą okręgu oddzielnego korpusu straży pograniczne w sprawach budowlanych na terenie 250 sążniowej strefy przygranicznej. Ewentualne różnice zdań między gubernatorem i wymienionym wyżej naczelnikiem rozstrzygał generał-gubernator warszawski[63].

Konsekwentnie, przez kancelarię, gubernator realizował swoje kompetencje w kwestii cenzury, kontrolowania ruchu ludności (sprawy paszportowe)[64], oraz nadzoru nad uważanymi za podejrzane kategoriami ludzi – cudzoziemcami i duchowieństwem katolickim. W tym ostatnim przypadku w grę wchodziło wydawanie paszportów (pozwoleń na opuszczanie powiatu), zatwierdzanie duchownych na stanowiskach i kontrolowanie działalności klasztorów. W wyżej wymienionych sprawach gubernator kierował się instrukcjami generał-gubernatora[65].

Realizując swoje uprawnienia gubernator poza kancelarią miał do dyspozycji cały aparat urzędowy rządu gubernialnego, w którym nie tylko prowadził obrady prezydium[66], ale mógł też dysponować zapleczem urzędowym w postaci wydziałów i realizować przez nie cześć swoich uprawnień[67]. Szczególnie rozbudowane i dające rzeczywistą władzę były możliwości kształtowania przez gubernatora składu osobowego administracji gubernialnej. Od niego zależało mianowanie, przenoszenie i delegowanie oraz zwalnianie urzędników zarządów gubernialnych i powiatowych do VII rangi włącznie, oprócz członków prezydium rządu gubernialnego, a także uwalnianie na urlop do czterech miesięcy podległych urzędników, za wyjątkiem urzędników V rangi (czyli wicegubernatora), którym gubernator miał prawo udzielać urlopu nie dłuższego niż miesiąc[68]. Mógł także przedstawiać urzędników do nagród, ale też wszczynać śledztwa przeciw nim i karać[69]. Ponadto, do czasu reformy sądownictwa, proponował kandydatów na stanowiska sędziów pokoju[70] oraz zatwierdzał wybory rabinów, a nawet mianował ich, gdy gmina ży-

[63] SUiRP, 1904, № 85, poz. 875, ukaz z 25 III 1904 r., art. 2-4.

[64] Trzeba pamiętać, że paszport wówczas to nie tylko dokument upoważniający do przekroczenia granicy państwa.

[65] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 15, uwaga 1; A. Okolski, dz. cyt., s. 231.

[66] PSZRI II, t. 20, № 18580, ustawa z 2 I 1845 r., art. 6; PSZRI II, t. 40, № 42180, przepisy z 8 VI 1865 r., art. 3.

[67] SZRI, wyd. 1912 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 19.

[68] DPKP, t. 68, *Dodatkowe przepisy do najwyżej zatwierdzonej 19/31 XII 1866 r. ustawy o zarządzie gubernialnym i powiatowym w guberniach Królestwa Polskiego* z 29 II 1868 r., s. 27; ZP, t. 16, s. 690, uchwała Komitetu Ministrów z 19 VIII 1879 r. – gubernator mógł wnioskować o odwołanie z powodu неблагонадежности nawet urzędników mianowanych przez inne resorty.

[69] W aktach Д. П. Колосова czytamy: „за небрежное отношение к служебным обязанностям, подвегнут аресту при канцелярии на пять суток с исправлением занимаемой должности" – APL, RGL sygn. os. 767; por. SZRI, wyd. 1857 r., t. 2, cz. 1, *Общее Губернское Учреждение*, art. 808 i 809.

[70] ZP, t. 6, s. 77, *Postanowienie o zastosowaniu ustaw sądowych z 20 XI 1864 r. do warszawskiego okręgu sądowego* zatw. 19 II 1875 r. W zamian przyznano im uprawnienia względem sądów gminnych; A. Okolski, dz. cyt., s. 231.

dowska nie przedstawiła odpowiednich kandydatów[71]. Wydziały rządu prowadziły również sprawy cenzury zastrzeżone do decyzji gubernatora: pozwolenia na wyścigi konne, spektakle teatralne i in. wystąpienia publiczne, ale też sprawy nadzoru nad ściąganiem podatków i kilka innych o mniejszej wadze[72].

Ze stanowiskiem gubernatora nierozłącznie związane było przewodniczenie, oprócz rządu gubernialnego, w szeregu innych instytucjach gubernialnych, takich jak: urząd opieki społecznej[73], urząd do spraw włościańskich[74], urząd do spraw obowiązku wojskowego[75], komitet ochrony lasów[76], tymczasowa komisja propinacyjna[77], komitet do spraw drobnego kredytu[78], urząd do spraw stowarzyszeń[79], urząd do spraw fabrycznych[80], komitet trzeźwości ludowej i urząd od podatku przemysłowego. Skład prezydiów tych organów był bardzo podobny i zawierał wicegubernatora i szefów lokalnych organów administracji, sądownictwa i służb mundurowych[81]. Królestwo i pod tym względem różniło się od Cesarstwa, gdzie istniało więcej takich organów jak choćby komitet statystyczny[82], urzędy do

[71] DPKP, t. 68, *Dodatkowe przepisy do najwyżej zatwierdzonej 19 (31) XII 1866 r. ustawy o zarządzie gubernialnym i powiatowym w guberniach Królestwa Polskiego* z 29 II 1868 r., s. 27.

[72] Było to potwierdzanie dowodów szlachectwa, pozwolenia na ekshumację i przewożenie ciał, sprawy wystaw rolniczych i przemysłowych, oraz sprawy nadzwyczajnych wypadków; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 16; DPKP, t. 67, *Ukaz o oddaniu pod władzę MSW...*, art. 6; DPKP, t. 67, ukaz z 11 XI 1867 r., s. 350; DPKP, t. 68, *Ukaz o zniesieniu KRSW...* z 29 II 1868 r., art. 3; ZP, t. 6, *Postanowienie o zastosowaniu ustaw sądowych z 20 IX 1864 r. do warszawskiego okręgu sądowego*, art. 33.

[73] PSZRI I, t. 20, № 14392, ukaz z 7 XI 1775, art. 94; PSZRI II, t. 45, № 48501, *Положение об управлении благотворительными заведениями в губерниях Царства Польского* z 19 VI 1870, art. I.1, 2 i 9; Л. Е. Лаптева, dz. cyt., s. 59.

[74] Powstał 1 I 1871 r. wraz z likwidacją KU i niezależnych od Gubernatorów Komisji w guberniach; DPKP, t. 71, s. 59, ukaz z 18 XI 1870; PSZRI II, t. 36, № 36660, *Положение о губернских и уездных по крестьянских учреждениях* z 19 II 1861, art. 123; C. Ohryzko-Włodarska, dz. cyt.; *Historia państwa i prawa...*, t. IV, s. 77; K. Groniowski, *Walka Milutina z Bergiem*, KH, t. 69 (1962), s. 902-903; J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867-1975*, PH, t. 89 (1998), s. 238.

[75] Sprawy urzędu prowadził wydział wojskowo-policyjny Rządu Gubernialnego; ZP, t. 4, *Ustawa o obowiązku służby wojskowej* z 2 I 1874, art. 81; A. Okolski, dz. cyt., s. 298-301.

[76] Na mocy ustawy z 16 IV 1888 r. wprowadzonej w Królestwie Polskim w 1898 r.

[77] 1 I 1989 zniesiono prawo propinacyjne i wprowadzono skarbową sprzedaż napojów alkoholowych – Komisje działały do 1908 r.

[78] Powstał w 1906 r. na podstawie przepisów o instytucjach drobnego kredytu z 1895 i 1904 r. - SUiRP 1895, s. 1754; tamże 1904, s. 1232.

[79] SUiRP, 1906, № 48, ukaz z 17 III 1906 r., s. 696-704.

[80] SUiRP, 1897, № 729, s. 2190; H. Altman, *Ustawodawstwo fabryczne i inspekcja fabryczna*, „Archeion", t. 21 (1952), s. 47-57; W. Suchodolski, *Akta kancelarii starszego inspektora fabrycznego guberni warszawskiej*, „Archeion", t. 21 (1952), s. 63-70; P. Bańkowski, *Łomżyńska Inspekcja Fabryczna i jej akta, organizacja i zakres działalności*, „Archeion", t. 21 (1952), s. 97-117.

[81] J. Zaborowska, *Ustrój, dzieje i akta kancelarii Gubernatora warszawskiego z lat 1866-1917*, „Archeion", t. 51 (1969), s. 145.

[82] PSZRI II, t. 9, № 7684, *Правила для статистического отделения при Совете министра внутренных дел и статистических комитетов в губерниях* z 20 XII 1834, § 27; PSZRI II, t. № 36453, *Положение о Губернских и Областных Статистических Комитетах* z 26 XII 1860, art. 4.

spraw więzień[83] czy urząd do spraw duchowieństwa prawosławnego[84].

Jedynie częściowo zależne od gubernatora pozostawały izby skarbowe i gubernialne zarządy akcyzy. Izby skarbowe, zajmujące się podatkami i opłatami m.in. skarbowymi, sądowymi, ubezpieczeniowymi oraz nadzorem nad majątkami (do 1885 r.) i lasami (do 1880 r.) państwowymi, były też sądem administracyjnym dla przestępstw skarbowych. Jednak niektóre ich decyzje wymagały aprobaty organów administracji ogólnej zarządu gubernialnego (odbiór budynków powyżej 1500 rb., licytacje od 5 do 10 tys. rb., rezygnacja z prowadzenia procesu sądowego dotyczącego dóbr państwowych), a inne znów musiały być podawane do jego informacji (roczna suma opłat za dzierżawy, zmiana dzierżawców, taksy materiałów leśnych, sprzedaż drewna, coroczne wyręby). Rządy gubernialne i zarządy powiatowe rewidowały pozostające w ich gestii kasy miejskie i przekazywały tymże informacje o wymiarze podatku i innych opłat oraz o egzekucji lub umorzeniu zaległości płatniczych[85]. Gubernialne zarządy akcyzy zajmowały się ściąganiem podatków niestałych (od wyrobu trunków, tytoniu i cukru) i ściganiem wykroczeń w tej materii, ale gubernator kontrolował ich działalność, a w razie nadużyć oddawał pod sąd urzędników winnych strat. Poza tym zarządy akcyzy podlegały nadzorowi gubernatora we wszystkich sprawach mogących przynieść szkodę skarbowi[86].

Rozległe prerogatywy naczelnika guberni nie pozwalały mu skupić się na bezpośrednim kierowaniu pracą podległych mu (nawet bezpośrednio) urzędów. Stąd silna pozycja jego „prawej ręki" – wicegubernatora. Geneza wprowadzenia tego stanowiska jest ściśle związana z kierunkiem reform administracji ogólnej Królestwa (unifikacja), a jednocześnie, ze względu na obowiązki zastępcy, obrazuje powszechniejsze tendencje w administracji europejskiej. Innym powodem do zainteresowania się tym stanowiskiem jest jego szczególne znaczenie dla kształtowania się i funkcjonowania nowego trybu urzędowania wprowadzanego od 1 stycznia 1867 r.

Na podstawie ukazu Aleksandra II namiestnik Królestwa Polskiego wydał 5 (17) lutego 1866 r. postanowienie *O złagodzeniu zarządu wojskowego w Królestwie Polskim*, którym ustanowił stanowiska wicegubernatorów w pięciu „Zarządach Gubernialnych Królestwa Polskiego". Odpowiedni artykuł brzmiał:

> 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

[83] PSZRI II, t. 26, № 25725, *Устав Общества попечительного о тюрмах* z 7 XI 1851 r.

[84] PSZRI II, t. 38, № 39481, *Об учреждении особых Присутствий и других мерах для улучшения быта Православного духовенства* z 14 IV 1863 r.; por. С. Рустамова, *Губернские присутствия смешанного состава как местные органы административной юстиции в пореформенный период*, „Право и жизнь", R 2000, № 29, www.pravogizn.h1.ru.

[85] *Historia Państwa i Prawa Polski...*, t. 4, s. 90-92; A. Okolski, dz. cyt., s. 284.

[86] DPKP, t. 65 (1865); A. Okolski, dz. cyt., s. 295.

> ogólnych posiedzeniach rządów gubernialnych, prezydując na 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[87].

Jednym z aspektów zmian z początku 1866 r. była nowa ideologia sprawowania władzy w Królestwie. Przewaga kompetencji szefa urzędu nad ciałem kolegialnym i w konsekwencji przydanie mu własnego aparatu wykonawczego jest typową cechą państw o policyjnym charakterze, dążących do centralizacji władzy. Przy takiej konstytucji organu potrzebny mu był odrębny aparat urzędniczy w postaci biura – stąd ten etap w ewolucji administracji nazywa się biuralizmem. Ten, oprócz wyżej wymienionej cechy, powodował w konsekwencji potrzebę wprowadzenia zastępstwa[88]. Historia administracji rozróżnia dwa rodzaje zastępstwa. Pierwsze polega na wyręczaniu szefa urzędu w jego kompetencjach i przejmowanie jego uprawnień w przypadku jego nieobecności. Drugie zakłada wydzielenie własnych kompetencji. Stanowisko wicegubernatora zdradza cechy obu tych rodzajów.

Stanowisko wicegubernatora mieściło się w wysokiej V klasie[89]. Początkowo wicegubernatorowie byli mianowani i zwalniani „przez Namiestnika w Królestwie, na przedstawienie Dyrektora Głównego Spraw Wewnętrznych i Duchownych"[90]. Wkrótce porządek ten zmieniono ustalając, że „wicegubernator mianowany jest i uwalniany przepisanym porządkiem przez najwyższe polecenie, ogłoszone w najwyższym rozkazie"[91]. W odróżnieniu od Cesarstwa w Królestwie nie spotyka się stanowiska starszego radcy, a wicegubernatora zastępował jeden z radców wyznaczany przez gubernatora[92].

Urzędnik ten był bezpośrednim pomocnikiem i zastępcą naczelnika guberni we wszystkich częściach zarządu, a szczególnie w rządzie gubernialnym, choć początkowo (w 1866 r.) zastrzeżono, że „z wyjątkiem interesów policyjnych"[93]. Wicegubernator zastępował czasowo miejsce naczelnika guberni za każdym razem,

[87] DPKP, t. 64 (1866), *O złagodzeniu zarządu Wojskowego w Królestwie Polskim*, art. 14; postanowienie ogłoszono 8 (20) IV 1866 r.

[88] H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.

[89] DPKP, t. 66 (1866), *Etaty zarządów gubernialnych i powiatowych w guberniach Królestwa Polskiego*, s. 225 i 231.

[90] DPKP, t. 64 (1866), *O złagodzeniu zarządu Wojskowego w Królestwie Polskim*, art. 15 i 17; SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства Польского*, art. 24; pierwszego wicegubernatora lubelskiego – Pistohlkorska mianowano 28 IV (10 V) 1866 r. – APL, RGL st., sygn. 1450.

[91] DPKP, t. 66 (1866), *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 21.

[92] Tamże, art. 57.

[93] DPKP, t. 64 (1866), s. 17.

kiedy ten urząd wakował lub gdy gubernator wyjeżdżał z miasta gubernialnego[94]. W pierwszym przypadku wicegubernator podpisywał się: „Исправляющій должность", a w drugim: „За Губернатора". Gdy gubernator nie opuścił terenu guberni, wtedy ważniejsze sprawy pozostawiał do jego powrotu lub przesyłał do miejsca jego pobytu[95]. Pozycję wicegubernatora ilustruje fakt, że wszystkie pisma wymagające podpisu gubernatora lub wicegubernatora kierownicy wydziałów przekazywali temu drugiemu[96]. „Свод Законов Россиийской Империи" ujmuje ją ogólnie:

> Wicegubernator bezpośrednio jest podporządkowany Gubernatorowi i powinien, zgodnie z tytułem swoim i dla ogólnego dobra starać się być rzeczywistym jego pomocnikiem.

Ponadto:

> Wicegubernator prezyduje tak w stałych, jako i czasowych urzędach rekruckich, ale w czasie sprawowania obowiązków Gubernatora, Wicegubernator prezydowanie w urzędzie rekruckim może poruczyć jednemu z Radców Rządu Gubernialnego[97].

Po reformie wojskowej z 1874 r. znaczenie jego w tej kwestii spadło, ale nadal był członkiem gubernialnego urzędu do spraw powinności wojskowej[98]. Uczestniczył w posiedzeniach prezydium rządu, a także przewodniczył mu pod nieobecność gubernatora[99]. Poza tym w rządzie gubernialnym jego szczególnej uwadze polecono nadzorowanie terminowego i prawidłowego toku urzędowania (делопроизводства). W tym celu powinien często rewidować zarządzanie dokumentami w rządzie, a nawet żądać przekazania każdej sprawy nie należącej do

[94] APL, RGL, sygn. A I 1908:1 – w razie nieobecności gubernatora i wicegubernatora zarządzanie gubernia powierzano zarządzającemu Izbą Skarbową, a gdy i on był nieobecny stałemu członkowi Urzędu Gubernialnego do spraw Włościańskich. W 1894 r. p.o. Gubernatora był zarządzający Lubelskiej Izby skarbowej i mianował I. W. Popowa na pomocnika kierownika KGL – APL, RGL, sygn. os. 1315.

[95] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства Польского*, art. 23 i 25; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 22: „W czasie sprawowania urzędu gubernatora, Vice-Gubernator działa we wszystkich przypadkach, na prawach Gubernatora. Lecz kiedy Gubernator, nie opuszczając granic guberni jest tylko nieobecnym w mieście gubernialnym, i z tego powodu nie przerywa swej działalności, mianowicie w przedmiotach osobiście mu poruczonych, wtedy, zastępujący go Vice-Gubernator, we wszystkich wypadkach wątpliwych, lub wymagających z istoty swej bliższego współudziału Gubernatora, albo rzecz zawiesza do powrotu Gubernatora, albo też przesyła ją do miejsca jego pobytu".

[96] A. Nikiforuk, *Kancelaria RGŁ z lat 1867-1918*, „Archeion", t. 78 (1984), s. 200.

[97] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 29.

[98] ZP, t. 7, s. 159, ukaz z 16 II 1876 r.

[99] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства Польского*, art. 26; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 23: „Vice-Gubernator, zasiada na posiedzeniach Rządu Gubernialnego i prezyduje na nich w razie nieobecności Gubernatora".

osobistych kompetencji gubernatora do własnego rozpatrzenia oraz ponaglać podległe urzędy w wykonywaniu wymagań rządu[100]. Jego pozycję najlepiej ilustruje fakt, że przyjmował podania kierowane w sprawach rozpatrywanych przez rząd[101].

Szereg spraw wicegubernator rozstrzygał samodzielnie[102]. Po pierwsze, były to sprawy personalne (mianowanie, zwalnianie, karanie, urlopowanie i udzielanie pozwoleń na ślub) urzędników kancelaryjnych, etatowych i wolnonajemnych[103]. Po drugie, nadzorując pracę redakcji „Люблинских Губернских Ведомости" i типографии[104] zatwierdzał do druku wszelkie materiały. Po trzecie, był odpowiedzialny za wprowadzenie w życie rozporządzeń władz wyższych i rządu oraz dostarczanie informacji wymaganych przez inne urzędy, m.in. przedstawianie rachunków rządu do kontroli[105] i założeń budżetu urzędom podległym. Jego kompetencje „rachunkowe" dotyczyły też zarządów miejskich. Natomiast jego rola w zaciągu wojskowym znacznie zmalała po reformach z połowy lat siedemdziesiątych[106]. Podobnie jego szerokie uprawnienia w kwestiach fiskalnych znacznie ograniczono wraz z powstaniem izb skarbowych[107] i izb dóbr skarbowych. W kontaktach z organami wymiaru sprawiedliwości wicegubernator odpowiadał za informowanie prokuratury o zastrzeżeniu pewnych spraw do decyzji w trybie administracyjnym[108] oraz za nadzorowanie spraw dotyczących interesów skarbu[109]. Każdą z wymienionych wyżej spraw mógł wnieść pod obrady Prezydium rządu, gdy uznał, że są zbyt skomplikowane lub jeśli potrzebował opinii tego kolegium[110].

[100] Tamże, art. 27; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 24: „Szczególnym obowiązkiem Vice-Gubernatora jest czuwanie nad szybkim i należytym biegiem czynności w Rządzie Gubernialnym. Do niego należy: a) Odbywać w każdym czasie rewizje czynności Rządu Gubernialnego. b) Brać pod rozpoznanie wszelkie przedmioty załatwiane w Rządzie Gubernialnym, o ile one podług przepisów nie należą do wyłącznych kompetencji Gubernatora i nadawać im właściwy i prawny kierunek. c) Dopilnować podrzędne władze i urzędujących ażeby polecenia Rządu Gubernialnego, były wykonywane"; A. Okolski, dz. cyt., s. 233.

[101] Tamże, art. 28; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 25: „Vice-Gubernator przyjmuje prośby podawane w przedmiotach odnoszących się do Rządu Gubernialnego. Prośba podana bez zachowania porządku wskazanego przepisami, wydanymi w d. 8 (20) sierpnia 1858 roku (DPKP, t. 52), zwracaną być ma osobiście podającemu, lub z odręczną rezolucją, na przedstawienie Radcy lub Zarządzającego Wydziałem Rządu Gubernialnego".

[102] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 27.

[103] SZRI wyd. 1857 r., t. 2, cz. 1, *Общее Учреждение Губернское*, art. 756 – do dyspozycji wicegubernatora była cała gama kar od ustnej uwagi do kilkudniowego aresztu przy obowiązkach.

[104] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 81.

[105] Tamże, art. 26: „Vice-Gubernator rozstrzyga na przedstawienie Radcy lub Zarządzającego Wydziałem Rządu Gubernialnego wszystkie przedmioty dotyczące: a) wykonania rozporządzeń władz wyższych lub decyzji Rządu Gubernialnego, albo przedsięwzięcia środków przepisami wskazanych, będących następstwem tych rozporządzeń; b) sprawdzenia rozmaitych rachunków, przedstawianych władzom rządowym".

[106] ZP, t. 4, s. 17-139, *Ustawa o służbie wojskowej* z 2 I 1874 r.; A. Okolski, dz. cyt., s. 234.

[107] DPKP, t. 69, *Ustawa o izbach skarbowych w guberniach Królestwa* z 26 III 1869 r.

[108] A. Okolski, dz. cyt., s. 234.

[109] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства польского*, art. 30.

[110] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 28.

Ustawa z 19 (31) grudnia 1866 r. zawiera pewne niekonsekwencje (powtarzane potem w *Учреждении управления губерний Царства Полского*). Mianowicie w rozdziale drugim, poświęconym uprawnieniom wicegubernatora, określono, że może on przewodniczyć posiedzeniom prezydium tylko w zastępstwie gubernatora. Tymczasem w kolejnym rozdziale art. 32 mówi:

> Posiedzenia rządu gubernialnego zbierają się celem kolegialnego rozpoznania i zadecydowania przedmiotów: a) pod prezydencją gubernatora (lub wicegubernatora, gdy ten ostatni zarządza gubernią), i b) pod prezydencją wicegubernatora, z urzędu jego.

Następnie art. 35 zawiera dość obszerne wyliczenie spraw, które podlegają rozpatrzeniu pod jego przewodnictwem[111]. Co prawda znaczenie wicegubernatora było znacznie mniejsze niż gubernatora, ale analiza jego pozycji ustrojowej – wyraźnie różnej od kierowników wydziałów – 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 mu oddzielnego rozdziału w *Ustawie o zarządzie gubernialnym i powiatowym w guberniach Królestwa Polskiego* z 19 (31) grudnia 1866 r. Tak silna pozycja wicegubernatora była charakterystyczna jedynie dla Królestwa, bowiem w ustawach o służbie cywilnej w Cesarstwie nie ma mowy o własnych kompetencjach, zarówno samodzielnych jak i prezydium rządu pod jego przewodnictwem. Zapewne, wspomniany wyżej, zapis w ustawie dla Królestwa o przewodniczeniu tylko w zastępstwie, był mechanicznym przeniesieniem z praw dotyczących Cesarstwa.

Organ kolegialny zwany prezydium rządu gubernialnego składał się z gubernatora, wicegubernatora i czterech radców, dwóch asesorów, inspektora lekarskiego i inżyniera gubernialnego. Na jego posiedzenia można było wzywać w sprawach ich dotyczących naczelnika dyrekcji naukowej i kasjera gubernialnego. Decyzje, przynajmniej teoretycznie, zapadały większością głosów, a obrady prowadził gubernator lub wicegubernator, mając ściśle określony zakres spraw rozstrzyganych pod przewodnictwem każdego z nich. Obsługę kancelaryjną prezydium zapewniał sekretarz. Gdy prezydium rządu działało jako sąd administracyjny, nie miał prawa głosować ten z członków, którego wydziału sprawa dotyczyła, natomiast sprawę referował radca prawny. W pozostałych przypadkach sprawy wnoszone były pod obrady i referowane przez kierowników odpowiednich wydziałów. Oprócz przedstawienia sprawy przez członka, źródłem informacji o sprawie mogły być też okazywane akta sprawy[112].

[111] Tamże, art. 35; SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства польского*, art. 35.

[112] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 30, 32, 33, 36, 37.

Obrady miały prowadzić do decyzji jednogłośnej, ale jeśli do tego nie dochodziło, decydowała większość, a votum separatum, na sformułowanie którego dawano trzy dni, dołączano do protokołu (краткого журнала), ale przy podpisywaniu protokołu mniejszość dopisywała „при особом мнении". Jeśli odrębne zdanie nie wpłynęło w ustalonym terminie, sekretarz zaznaczał ten fakt w protokole i uznawano, że członek ów odpowiada za decyzję większości na równi z innymi[113].

W przypadku równowagi głosów decydowała postawa przewodniczącego. Ponadto jeśli wicegubernator nie zgadzał się z decyzją rządu, mógł o tym donieść gubernatorowi, który, gdy rządu do zmiany decyzji nie przekonał, wprowadzał w życie, co uznał za stosowne, a jego decyzja była wnoszona do protokołu osobno, jednak członkowie mogli donieść o tym KRSW, o czym sekretarz notował w protokole. Tak czy inaczej, podpisany projekt protokołu nabiera mocy prawnej i staje się postanowieniem. Decyzje rządu mógł zmienić tylko car i senat, a skargi na nie wnosić można było do odpowiednich ministerstw, a we wszelkich innych sprawach do namiestnika Królestwa. Jak widać, proces decyzyjny charakteryzował się dominacją gubernatora, który praktycznie zawsze mógł narzucić własną decyzję, tym bardziej, że członkowie prezydium podlegali mu służbowo jako urzędnicy. Znaczące, że autorytet gubernatora był potrzebny do wprowadzania w życie postanowień prezydium rządu, które podpisywał[114].

Kompetencje prezydium rządu gubernialnego były szerokie, ale dotyczyły kwestii drugorzędnych, szczególnie jeśli chodzi o sprawy uznane przez władze za polityczne. Te bowiem zagwarantowano do jednoosobowej decyzji gubernatora, ewentualnie jego zastępcy. Dotyczyło to zwłaszcza spraw wyznaniowych. Ponadto kompetencje rządu nie dotyczyły cerkwi prawosławnej. Tak więc rząd zajmował się darowiznami na budowę kościołów, egzekwował 1/4 majątku proboszcza na rzecz parafii i nadzorował sprawy finansowe dozorów bożniczych[115]. Wobec likwidacji KRSW dodano jeszcze zatwierdzanie zmian granic okręgów bożniczych[116]. Uprawnienia te nie uległy zmianom w omawianym okresie[117]. Podobną stabilność wykazywały kompetencje rządu w kwestiach służby zdrowia. Dotyczyły one pozwoleń na handlowanie medykamentami, w tym ich dostaw do więzień oraz koncesjonowania niższych stopniem profesji lekarskich. Jednak ta dziedzina administracji była jedną z najszybciej rozwijających się, co wiązało się to z dużą ilością załatwianych spraw.

O wiele szersze były kompetencje prezydium rządu w sprawach wojskowo-policyjnych. Dotyczyły jednak spraw drugorzędnych (zaopatrzeniowych, kwaterunkowych i odszkodowawczych). Wraz z likwidacją KRSW powiększono je o

[113] Tamże, art. 38-39, 41 i 42.
[114] Tamże, art. 17, 40, 44, 46, 47, 50; tamże, t. 68, *Ukaz o zniesieniu KRSW...* z 29 II 1868 r.
[115] Tamże, t. 66, s. 139 i 145.
[116] Tamże, t. 68, s. 19 i n.
[117] SZRI, wyd. n. 1899, t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства польского*, art. 35. V i 36.V.

kwestie rent dla rannych oraz zapomóg[118]. Z kolei ustawa z 1874 r. znacznie je uszczupliła, przekazując ustalanie granic okręgów zaciągowych gubernatorowi, a zwolnienia od służby wojskowej, wyznaczenie dat losowań i liczby rekrutów dla okręgów oraz karanie za wykroczenia i asygnowanie diet dla członków komisji rekruckich przekazano utworzonym urzędom do spraw powinności wojskowej[119].

Kolejne ustawy zawierające kompetencje rządów wydzielają pewne sprawy, jako dotyczące wszystkich wydziałów rządu[120]. Zaliczano tu wszelkie sprawy, gdy prezydium rządu działało jako sąd administracyjny lub rozstrzygało wątpliwości w przepisach. Ze spraw personalnych rozpatrywano w tym trybie przestępstwa służbowe urzędników (do VII rangi włącznie[121]), kaucje, pożyczki i prawa emerytalne. W ten sposób podejmowano też decyzje związane z prowadzeniem ksiąg rodowych szlachty.

Największe zmiany kompetencji rządów nastąpiły w kwestiach fiskalnych, skarbowych i ubezpieczeniowych skutkiem powstawania kolejnych organów administracji wydzielonej na szczeblu gubernialnym.

Jednocześnie z *Ustawą o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie* 19 (31) grudnia 1866 r. podpisana została *Ustawa o zarządzie interesami ubezpieczeń*[122], która zlikwidowała dyrekcję ubezpieczeń i podporządkowała sprawy ubezpieczeniowe rządom gubernialnym pod nadzorem KRSW (od 1868 r. – Komitetu Urządzającego[123]), a ostatecznie MSW[124]. Na jej mocy rząd gubernialny pod przewodnictwem gubernatora rozpatrywał sprawy przekraczające, zazwyczaj ze względu na wysokość związanych z nimi kwot pieniędzy, uprawnienia podległych organów. Było to zatwierdzanie ubezpieczeń i przyznawanie odszkodowań oraz umarzanie niewłaściwie nałożonych opłat lub bez szans na ściągnięcie. W takim składzie prezydium rządu było też instancją odwoławczą od decyzji zarządów powiatowych. Pod przewodnictwem wicegubernatora prezydium zajmowało się podobnymi sprawami dotyczącymi mniejszych kwot, delegacjami urzędników oraz ściąganiem zaległych składek[125]. Jeszcze przed likwidacją Komitetu Urządzającego w Królestwie Polskim ograniczono kompetencje rządów, wyłączając z ich uprawnień sprawy ubezpieczeń nieobowiązkowych (ruchomości od ognia, transportów lądowych i wodnych, kapitałów i dochodów), pozostawiając obowiązkowe, tj. nieruchomości od ognia[126] i bydła od księgosuszu (pomoru bydlęcego)[127]. Ostatecznie sprawy

[118] DPKP, t. 68, s. 19 i n.; sprawy zapomóg dla żołnierzy i ich rodzin przekazano Izbom Skarbowym w 1879 r. – ZP, 1879, № 343, opinia Rady Państwa z 24 IV 1879 r.
[119] ZP, t. 4, s. 17-139, *Ustawa o obowiązku służby wojskowej* z 2 I 1874 r.
[120] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 34.I i 35.I; SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства польского*, art. 35.I i 36.I.
[121] DPKP, t. 68, *Ukaz o zniesieniu KRSW...* z 29 II 1868, art.3.1.
[122] Tamże, t. 66, s. 203.
[123] Tamże, t. 68, s. 19.
[124] Tamże, t. 70, s. 251, uchwała Komitetu ds. Królestwa Polskiego z 30 V 1870 r.
[125] Tamże, t. 66, s. 141 i 147.
[126] Tamże, t. 70, s. 375, *Ustawa o wzajemnym ubezpieczeniu* z 20 VII 1870 r.

ubezpieczeniowe w całości przejął w 1900 r. Warszawski Zarząd Wzajemnych Ubezpieczeń Budynków Od Ognia, co oznaczało wyjęcie ich z uprawnień rządów gubernialnych[128].

Podobnie stało się z uprawnieniami skarbowymi (fiskalnymi i dotyczącymi majątku państwowego) rządów, które przeszły na odrębne organy, ale znacznie wcześniej, bo już w 1869 r., wraz z utworzeniem izb skarbowych[129] i zarządów akcyzy[130]. Pierwotnie uprawnienia rządów były w tej kwestii bardzo szerokie[131]. Należało do nich nadzorowanie ściągania podatków stałych i akcyzowych, zarządzanie majątkiem państwa oraz kierowanie służbami niższymi powołanymi do tych celów. Rządy rozpatrywały nawet w drodze administracyjnej prośby i skargi w tych kwestiach. Po 1869 r. pozostawiono Rządom jedynie nieliczne uprawnienia. Do istotniejszych należała rewizja rachunkowości zarządów akcyzy i kas gubernialnych oraz nadzór nad ściąganiem podatków przez zarządy powiatowe. Tak znaczne uszczuplenie kompetencji rządów pociągnęło za sobą likwidacje dwóch wydziałów[132].

Odwrotnie niż w powyższych przypadkach, wobec nie wprowadzenia w Królestwie samorządu miejskiego, bodajże najszersze uprawnienia przysługiwały rządom w stosunku do gospodarki finansowej miast. Charakterystyczne jest rozstrzyganie większości tych spraw na posiedzeniach pod przewodnictwem gubernatora[133]. Najistotniejszą prerogatywą było zatwierdzanie budżetów miast, początkowo do 6 tys. rb., ale już po zniesieniu KRSW zwiększone do 20 tys. rb. Do końca wieku ta suma wzrosła do 25 tys. rb. Oprócz tego rząd decydował we wszelkich kwestiach związanych z dysponowaniem finansami, jak inwestycje miejskie i gospodarka przestrzenna oraz zarządzanie majątkiem ruchomym i nieruchomym, w tym również lasami należącymi do miast. Później doszły do tego sprawy związane z procesami miast z osobami prywatnymi — od pozwoleń na wszczęcie postępowania po wyznaczenie adwokata reprezentującego miasto. Istotną kwestią dla życia mieszkańców było też wyznaczanie terminów targów i jarmarków[134].

Na mocy ustawy z 20 lipca 1867 r. sprawy budowlane zostały podporządkowane organom ogólnym zarządu gubernialnego. Przyznano im szerokie uprawnienia koncesyjne w kwestii budownictwa cywilnego, potem jeszcze poszerzane. Skład prezydium rządu z wicegubernatorem udzielał pozwoleń na budowę lazaretów, żydowskich domów modlitwy i niektórych budynków wojskowych. O wiele szersze były kompetencje rządu pod przewodnictwem gubernatora. Należy tu wymienić udzielanie pozwoleń na wszelkie prace budowlane wszystkich kościołów chrześcijańskich oraz dotyczące majątku skarbu, miast, a także więzień i budynków przemysłowych. W 1868 r. dodano do tego jeszcze udzielanie pozwoleń na prace budowlane w pasie przygranicznym poza terenami zamieszkanymi. Nie istniał też oddzielny zarząd dróg na szczeblu guberni, stąd sprawami tego typu zajmował się rząd, począwszy od zatwierdzania budżetów służb drogowych do wszelkich spraw związanych z szarwarkiem[135].

Tak zarysowane kompetencje prezydium rządu wykazują kilka cech charakterystycznych. Wyraźnie widać, że wbrew zapisanej w prawie naczelnej pozycji rządu w guberni, zapis ten w pełni dotyczy tylko gubernatora i – po części – wicegubernatora. Rządy bowiem nie miały rzeczywistych kompetencji zwierzchnich (kierowniczych, kontrolnych, czy nadzorczych) wobec gubernialnych organów administracji wydzielonej. Ich uprawnienia dotyczą przede wszystkim urzędów lokalnych (zarządów powiatowych, miejskich itp.). Należy też zauważyć, że jakkolwiek reforma z 19 (31) grudnia 1866 r. miała znaczenie kluczowe, to administracja gubernialna podlegała ciągłym zmianom związanymi z zabiegani unifikacyjnymi wymierzonymi w polską administrację centralną i prawo Królestwa, prowadzonymi co najmniej do połowy lat siedemdziesiątych. Świadczy o tym fragment pisma wicegubernatora lubelskiego z 22 stycznia (3 lutego) 1871 r.:

> Одним словом, здешняя администрация, едва вступившая на путь обединения Привислянского края съ Империею, где едва начатыя преобразования, ожидают бо многом развития, не выработала еще на своем кратковременном существовании материялов требующихся для Комиссии о Губернских и Уездных учреждениях[136].

Jednocześnie zmiany na stanowiskach kierowniczych w organach zarządu gubernialnego i zmiana systemu kancelaryjnego, odbiły się negatywnie na funkcjonowaniu wydziałów rządu. Mimo to kluczowe dla władz sprawy załatwiane były sprawnie, a to dzięki skoncentrowaniu ich w rękach gubernatora i jego kancelarii. Rządy gubernialne były obciążone licznymi, ale mało istotnymi sprawami, których liczba i zakres zwiększała się m.in. poprzez stopniowe przekazywanie (od końca wieku) kompetencji z MSW[137].

Podsumowując trzeba stwierdzić, że mimo wzrostu kompetencji samo-

[127] Tamże, s. 353, *Przepisy o uśmierzani księgosuszu* z 21 VIII 1870 r.; A. Okolski, dz. cyt., s. 245-251.
[128] SUiRP, 1900, № 1637, poz. 4, s. 5597-6000, ukaz z 10 VI 1900 r.
[129] DPKP, t. 69, s. 197, ustawa z 26 III 1869 r.
[130] A. Okolski, dz. cyt., s. 292, opinia Rady Państwa zatwierdzona 14 V 1869 r.
[131] Tamże, s. 280.
[132] Patrz rozdział 4.
[133] Wicegubernator przewodniczył tylko w trzech przypadkach i kompetencje tego składu nie zmieniały się w omawianym okresie – DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 35.II; A. Okolski, dz. cyt., s. 238; SZRI wyd. n. 1899 r., *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 36.II.
[134] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 34.II; A. Okolski, dz. cyt., s. 235; SZRI wyd. n. 1899 r., *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 35.II.
[135] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...*, art. 34.IV i 35.IV; DPKP, t. 68, *Ustawa o zniesieniu KRSW...*; SZRI wyd. n. 1899 r., *Учреждение Управления губерний Царства Польского*, art. 35.IV i 36.IV; jako sprawy większej wagi traktowano udzielanie pozwoleń na świadczenie usług komunikacyjnych i jako takie rozstrzygano na posiedzeniach ogólnych prezydium rządu.
[136] APL, KGL, sygn. 1870:203, k. 28.
[137] APL, RGL, sygn. A I 1898:68; tamże, sygn. A I 1914:32

dzielność zwierzchników Nadwiślańskiego Kraju malała, szczególnie względem ministrów spraw wewnętrznych. Okoliczności zadecydowały, że ich uwaga skupiała się raczej na działaniach policyjnych, niż na kierowaniu administracją cywilną, której punkt ciężkości przesunął się do zarządu gubernialnego. Organy administracji ogólnej, podlegające MSW, kontrolowały organy innych resortów, np. resortu finansów, z drugiej strony prowadzona przez nich rachunkowość była nadzorowana przez izby kontrolne[138]. Jednak na system powiązań określonych przez prawo nakładały się oddziaływania nieformalne, np. ze strony cerkwi prawosławnej. Dygnitarze tejże, zdając sobie sprawę ze swojej kluczowej pozycji w planach rusyfikacyjnych, wykorzystywali swoją pozycję do korygowania polityki administracji za pośrednictwem władz w Petersburgu[139].

Biorąc pod uwagę złożoną strukturę zarządów gubernialnych, działających permanentnie w sytuacji stanów wyjątkowych, ich podwójne podporządkowanie (wobec MSW i Senatu Rządzącego) oraz uwzględniając szczególną pozycję generał-gubernatora warszawskiego, powiązania organów administracji Kraju Nadwiślańskiego należy uznać za nadzwyczaj niestabilne i w dużym stopniu zależne od takich czynników, jak aktualne trendy polityczne w Petersburgu oraz cechy charakteru i postawy poszczególnych naczelników guberni, z głównym naczelnikiem kraju na czele, i ich notowania w stolicy. Przy zasadniczo szerokich uprawnieniach gubernatorów pozwalało to im nieraz na dużą swobodę w działaniu i wykazywaniu własnej inicjatywy. Z drugiej strony mogli też wieść spokojne i wygodne życie nie wykazując się żadną inicjatywą, a przynajmniej część licznych obowiązków cedować na swoich podwładnych.

[138] DPKP, t. 66, s. 365, ukaz z 28 XII (9 I) 1866 (1877) r.

[139] T. Stegner, *Cerkiew prawosławna w Królestwie Polskim na przełomie XIX i XX w.*, [w] *Unifikacja...*, s. 144-145.

Rozdział 4

Struktura organizacyjna kancelarii gubernatora i Rządu Gubernialnego Lubelskiego

Pod terminem „organizacja" będziemy rozumieli zarówno proces organizowania, czyli dostosowywanie struktur organizacji do jej celów, zasobów i otoczenia jak i samą strukturę organizacyjną, która jest układem części składowych (komórek, stanowisk pracy) i zależnościami występującymi między nimi. Te powiązania mogą być formalne i wynikać z hierarchii, specjalizacji czy obiegu informacji lub nieformalne, które zazwyczaj są ukryte i charakteryzują się istnieniem wspólnego celu (zgodnego bądź nie z celem organizacji)[1]. Tak więc celem tej części pracy będzie odtworzenie procesu organizowania zaplecza urzędowego Gubernatora Lubelskiego i Rządu Gubernialnego Lubelskiego (RGL) oraz analiza powiązań wewnętrznych.

Przy określonych celach administracji kłopoty sprawiało dostosowanie do nich struktury organizacyjnej. Władze centralne, zdając sobie sprawę z niedopracowania reform i wprowadzonego przez nie chaosu, próbowały ratować sytuację. W tym celu na wniosek dyrektora KRSW rozesłano bardziej szczegółowe (od ustawy) projekty komisji Milutina[2]. Jednak projekty opierały się zbytnio na praktyce rosyjskiej, która zapewne miała być punktem docelowym przemian, aczkolwiek nigdy nie osiągniętym, toteż słabo przystawały do rzeczywistości mogąc służyć jedynie jako materiał porównawczy. Projekt nr 2 zawierał wyliczenie kompetencji gubernatora (własnych i w rządzie), wicegubernatora, prezydium rządu, kierowników wydziałów, referentów, pomocników referentów i dziennikarzy. W czterech ostatnich przypadkach była to czysta fantazja. Do nr 2 powstały dwa załączniki: A – łączył w jednorodne grupy sprawy w wydziałach, tworząc podstawę do określenia kompetencji referatów; B – zawierał ogólną instrukcję kancelaryjną[3]. Liczba referatów „milutinowskich" w żaden sposób nie dała się dostosować do liczby referentów, a w innych przypadkach projekt był bardzo lakoniczny (wydział lekarski nie miał żadnego podziału na referaty, a w rzeczywistości powstało ich cztery), toteż propozycja nie znalazła uznania w Lublinie. Takie elementy jak liczba, skład i kompetencje poszczególnych komórek organizacyjnych, nie mówiąc o zadaniach powierzanych poszczególnym pracownikom, zostały wypracowane w praktyce, często

[1] Por.: Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2001, s. 58-59; J. Szreniawski, *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000, s. 34-35.

[2] PKU, t. 8, s. 630, posiedzenie № 164, z 31 XII 1866 (12 I 1867) r., s. 630

[3] *Первоначальные проекты по административному ппреобразованию в Царстве Польском*, № 2 – APL, RGL, sygn. KP 1867:3.

wbrew istniejącym przepisom. Organizacja urzędu stanowiła wypadkową następujących elementów: zasobów kadrowych, tradycji sprzed reformy, ad hoc podejmowanych decyzji o kierowaniu poszczególnych pism oraz doświadczenia poszczególnych pracowników i opinii radcy.

Podjęcie dalszych reform było konieczne, bowiem bardzo szybko wyszły na jaw niedoskonałości ustawy z 1866 r., a wręcz jej toporność i dyletanctwo. Rosyjski prawodawca nie zdawał sobie najwyraźniej sprawy z tego, że ingerował w administrację w pełni wykształconą, o często wyższym poziomie od rosyjskiej, działającą na terenie gęsto zaludnionym, o wysokim, jak na warunki rosyjskie, poziomie aktywności społecznej. Toteż dyskusje o konieczności dalszych zmian nie milkły przez cały okres, choć niewiele z nich wynikało – elity państwa carów, odsunąwszy niebezpieczeństwo utraty Królestwa i eksploatując go bardziej niż jakikolwiek region, straciły zainteresowanie reformami. Innym powodem stagnacji ustrojowej administracji Królestwa była obawa władz przed przyznaniem samorządu, który przecież musiałby być zdominowany przez Polaków. W wieku XX nawet Rosjanie uważali Królestwo za „край с устаревшими формами управления"[4].

Jedna z pierwszych szans na gruntowną reformę pojawiła się w 1870 r. W MSW powołano komisję do opracowania nowej ustawy gubernialnej[5]. W tym celu zażądano informacji o funkcjonowaniu administracji także w Królestwie, szczególnie interesowano się w Petersburgu funkcjonowaniem gubernatorów, którzy zostali obdarzeni nowymi kompetencjami, szybko zmienionymi w wyniku ustawy z 19 (31) grudnia 1866 i następnych reform. Gubernatorowie i członkowie prezydium rządów gubernialnych nie dostrzegli pojawiającej się szansy i potraktowali ankietę sztampowo. Najwyraźniej zirytowany taką krótkowzrocznością towarzysz ministra B. P. Obuchow rozesłał szczegółową instrukcję, tłumaczącą o jaki rodzaj (a nawet, o jaką treść) informacji chodzi ministerstwu. Miały to być praktyczne przykłady szkodliwości obecnego systemu dotyczące czterech zagadnień: a) osiągnięcie jedności w kierunkach działania administracji; b) pozycja gubernatora jako przedstawiciela władzy państwowej guberni; c) decentralizacja w stosunku do działań administracji terenowej; d) zasadność przyznania administracji gubernialnej prawa do wydawania postanowień obowiązujących. Żądano wprost dowodów na złe określenie stosunku gubernatora i rządu gubernialnego do innych organów administracji gubernialnej i instytucji społecznych. Domagano się również znalezienia faktów dowodzących szkodliwości braku swobody działania, postulujących przekazanie większych uprawnień z centrali do zarządów gubernialnych, a także z administracji do instytucji społecznych. Ciekawą inicjatywą była propozycja rozważenia zalet i wad organów kolegialnych i monokratycznych[6]. Jednak i tym razem odzew był

[4] Tamże, sygn. os. 1705, pismo gubernatora lubelskiego Stierligowa z 6 (19) IV 1917 r.

[5] APL, Kancelaria Gubernatora Lubelskiego (dalej jako: KGL), sygn. 1870:203, k. 5, pismo MSW z 26 VI (8 VII) 1870 r.

[6] Tamże, k. 11.

mizerny. Gubernator Lubelski najwyraźniej nie chciał mieszać się w spory „na górze" i pasywnie przekazał sprawę kierownikom wydziałów, nie podejmując żadnych kroków i nie formułując własnej opinii. O wynikach akcji najlepiej świadczy odpowiedź wicegubernatora, który stwierdził, że nie ma nic do powiedzenia i w kilkustronicowym piśmie streścił burzliwe zmiany administracji gubernialnej Królestwa w latach 1867-1869, podsumowując je stwierdzeniem, iż na razie jeszcze nie wiadomo, co z nich wyniknie. Instytucje społeczne, według niego, jeszcze od powstania są w rozsypce, a sądownictwo działające na podstawie miejscowych tradycji jest zbyt niezależne od administracji, co – jak oczekiwano – zmieni się w wyniku spodziewanej reformy[7]. Jedynie inspektor lekarski, Kwasnieckij, wykazał się pewną inicjatywą i postawił wyraźne postulaty. Wprost stwierdził, że system kancelaryjny i „porządek biegu spraw" jest powolny i wadliwy. Postulował przekazanie do decyzji wydziału, ewentualnie gubernatora lub wicegubernatora, wszystkich prowadzonych spraw poza finansowymi. Uważał, że w rządzie siedzą dyletanci nie mający pojęcia o specjalistycznych sprawach naukowych wydziału, więc przedstawianie im do decyzji istotniejszych spraw medycznych nie ma sensu, a jedynie opóźnia pracę. W ogóle większość spraw proponował przekazać do ostatecznej decyzji wydziału z pomocą kolegium wydziałowego. Podparł się tutaj faktem, że jakoby tak było w całym Imperium. Do tego zwrócił uwagę, że w wydziale pracuje tylko sekretarz i jeden kancelista, co jest niewystarczające do odpowiedniej obsługi kancelaryjnej[8].

Jednocześnie znajomy kierownika KGL F. J. Gromyki – jego odpowiednik w Płocku, skontaktował się z nim donosząc, że gdy był ostatnio w stolicy, pod koniec 1869 r., w kręgach rządowych podjęto kwestie zwiększenia etatów kancelarii gubernatorów w Królestwie i przygotowywano wniesienie tej kwestii pod obrady komitetu ministrów. Zwrócił też uwagę, że wyżej wymieniona inicjatywa MSW daje możliwość wywarcia nacisku w tej sprawie na Gubernatora Lubelskiego, aby dołączył odpowiednie wnioski do odpowiedzi[9].

Akcje tego rodzaju podejmowano od czasu do czasu na co dzień ratując sytuację najmowaniem dodatkowych pracowników kancelaryjnych oraz delegowaniem urzędników do pracy z jednych urzędów do drugich. Wykorzystywanie pracowników delegowanych było sytuacją permanentną w KGL, której organizacji przyjrzymy się w pierwszej kolejności.

Kancelaria przy Gubernatorze ma starszą metrykę niż reforma z 19 (31) grudnia 1866 r. Już wcześniej przy Gubernatorze Cywilnym Lubelskim funkcjonowała *Особая Канцелярия*.

[7] Tamże, k. 14.

[8] Tamże, k. 26, pismo inspektora lekarskiego z 15 (27) XII 1870 r.

[9] Tamże, k. 9, pismo nieoficjalne kierownika kancelarii gubernatora płockiego z 11 (23) VIII 1870 r.

Przy gubernatorach cywilnych: warszawskim, radomskim, lubelskim i płockim, tudzież przy każdym z trzech gubernatorów czasowych, ustanawiają się oddzielne kancelarie, do których składu wchodzą: naczelnik kancelarii, urzędnik do szczególnych poruczeń i referent z potrzebną liczbą kancelistów. Pomienieni urzędnicy mianowani będą według ogólnych zasad z osób wojskowych lub cywilnych. Osoby wojskowe, na te urzędy mianowane będą według przepisów istniejących w tym względzie dla zarządu wojenno-policyjnego w Królestwie Polskim[10].

Początkowo jej skład osobowy kształtował gubernator cywilny, M. A. Buckowskij – pierwszy Rosjanin na tym stanowisku, z własnej inicjatywy ściągając do niej rosyjskich urzędników[11]. Aktywnie na tym polu działał dyrektor główny KRSWiD ściągając kandydatów na urzędników (m.in. absolwentów Uniwersytetu Moskiewskiego), którzy następnie byli rozsyłani do różnych urzędów, celem poznania miejscowego języka i prawa. Jeden z nich – P. A. Popow, praktykował od lipca przy Buckowskim zajmując się śledztwami wojskowo-policyjnymi, korespondencją tajną w sprawach kościoła greckokatolickiego i korespondencją z instytucjami włościańskimi. Po otrzymaniu dobrej opinii gubernatora, już w następnym roku został pomocnikiem kierownika kancelarii, w której pracował do 1885 r. (przez ostatnie 10 lat będąc jej kierownikiem)[12]. Długi staż w Kancelarii Gubernatora Lubelskiego (KGL), pozyskanych wtedy, pracowników był regułą. Zatrudniony 23 marca 1866 r. F. J. Gromyko na stanowisku p.o. kierownika kancelarii własnej gubernatora lubelskiego, następnie zatwierdzony, pracował do 1875 r., a potem aż do emerytury był radcą wojskowo-policyjnym[13]. Jeszcze dłużej, bo aż do 1892 r., pracował W. F. Szulc – oficer sztabowy przy kancelarii gubernatora[14]. Być może miało to związek z zaufaniem Buckowskiego (ustąpił dopiero w 1875 r.) do tak starannie dobranych osób.

Początkowy etat KGL określiła ustawa (tabela nr 5). Każdy pracownik (pomocnik kierownika kancelarii, urzędnik do specjalnych poruczeń) odpowiadał sam za prowadzone przez siebie sprawy, ale „главный и постоянный за всем надзор" powierzono kierownikowi kancelarii[15]. Etat kancelarii dopełniało kilku kancelistów, których liczba uzależniona była od aktualnych potrzeb, choć ograniczona możliwościami budżetu.

[10] DPKP, t. 64, *Postanowienie Namiestnika w Królestwie o środkach co do złagodzenia Zarządu Wojskowo-Policyjnego w Królestwie Polskim* z 5 (17) II 1866 r., art. 16.

[11] Np. Jegorowa – podoficera przeniesionego na etat żandarmerii a następnie do kancelarii Buckowskiego „до писмоводства" - APL, KGL, sygn. 1866:205, k. 5.

[12] Tamże, sygn. 1866:204, k. 5, 13, 17; APL, RGL, sygn. os. 1421.

[13] APL, RGL, sygn. os. 469.

[14] Tamże, sygn. os. 1801.

[15] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, art. 432.

Tabela nr 5. Etaty kancelarii gubernatorów w Królestwie[16].

Stanowiska	liczba	wynagrodzenie	ranga etatu
Kierownik	1	1500 rb./rok	VII
jego pomocnik	1	800 rb./rok	VIII
urzędnik ds. poruczeń	1	1000 rb./rok	VIII
Kanceliści		1200 rb./rok*	XII lub XIV

*na wszystkich

Przez cały okres istnienia kancelarii w jej skład nie wchodzili funkcjonariusze Straży Ziemskiej (oficer sztabowy, oficer zapasowy)[17]. Ich stanowiska określano, jako „pozostające przy Gubernatorze". A. Kopiczyńska [-Nikiforuk] pisząc o Kancelarii Gubernatora Łomżyńskiego uważa wręcz, że Straż Ziemska posiadała własną odrębną kancelarię, kierowaną przez oficera sztabowego, który był zwierzchnikiem oficera zapasowego straży ziemskiej prowadzącego sprawy mobilizacyjne[18]. Konstatacja autorki dotyczy innej kancelarii i już XX w., i nie broni się w przypadku Lublina. O odrębności organizacyjnej „kancelarii" straży ziemskiej w Lublinie może świadczyć nie wymienienie tych etatów w kancelarii gubernatora w 1867 r. (tabela nr 1), gdy od początku mamy dane o oficerze sztabowym „do specjalnych policyjnych poruczeń i inspektorowania straży ziemskiej", a do 1870 r. o oficerze zapasowym[19]. Brak jednak nawet poszlak na odrębność kancelaryjną. Wręcz przeciwnie, gdy w 1887 r. kierownik kancelarii opisywał organizację pracy kancelarii, nie tylko traktuje oficera sztabowego jako jej urzędnika, ale nie zalicza go do referentów prowadzących odrębne pomoce kancelaryjne[20]. W wymienionym wyżej piśmie nie wspomniano o oficerze zapasowym, co może wskazywać na fakt, że podlegał on oficerowi sztabowemu. Oficer zapasowy zajmował się sprawami straży ziemskiej i prowadzeniem ewidencji funkcjonariuszy rezerwy (dział mobilizacyjny). Zgodnie z ustaleniami dla Łomży, właśnie sprawy mobilizacyjne miałyby być prowadzone przez oficera zapasowego. W Lublinie było najwyraźniej inaczej, skoro M. I. Sokołow w 1896 r., jako pomocnik kierownika kancelarii, zarządzał dodatkowo częścią mobilizacyjną[21]. *Положение о Земской Стражы* nie rozwiewa wątpliwości w tej kwestii. Obaj oficerowie mają się zajmować „poruczeniami", a dodatkowo: sztabowy – inspekcjami, zapasowy zaś – czasowo zastępować naczelników (powiatowych)

[16] DPKP, t. 66, *Etaty zarządów gubernialnych i powiatowych w guberniach Królestwa Polskiego*, s. 233.

[17] W 1870 r. również urzędnika do specjalnych poruczeń określono jako „pozostającego przy gubernatorze", a nie jako pracownika kancelarii.

[18] A. Kopiczyńska, *Kancelaria Gubernatora Łomżyńskiego w latach 1867 – 1918 – funkcje i procesy aktotwórcze*, „Archeion", t. 84 (1988), s. 44.

[19] APL, RGL, sygn. os. 1801 i 1551.

[20] Tamże, k. 4., odpowiedź kierownika KGL z 30 IX (12 X) 1887 r.

[21] Tamże, sygn. os. 1656.

Straży oraz kandydować na takie stanowisko[22]. Wyjaśniałoby to fakt zatrudniania przy tej kancelarii trzech oficerów zapasowych od rewolucji 1905 r. (być może tylko jeden zajmował się pracą w tej komórce).

Gdy w 1906 r. podzielono omawianą komórkę na odrębne kancelaryjnie referaty, sprawy Straży Ziemskiej i mobilizacyjne podzielono między dwa referaty (V i VII). Piątym kierował oficer sztabowy. Nie wiadomo, kto kierował VII (mobilizacyjnym), choć drogą eliminacji można domyślać się, że był to właśnie jeden z oficerów zapasowych. Dodatkowe wątpliwości w kwestii kierownictwa referatu mobilizacyjnego przynosi analiza spisu inwentarza ruchomego KGL sporządzonego w 1912 r. Mianowicie „мобилизационный шкаф" znajdujemy w pokoju urzędnika do specjalnych poruczeń, w którym oprócz niego nikt nie pracował[23]. Mogłoby to świadczyć, że to właśnie ten urzędnik prowadził te sprawy, a raczej przejął je po 1906 r. Wydaje się jednak, że tak nie było. Urzędnik ten przez cały omawiany okres zajmował się sprawami cenzury i szafa „mobilizacyjna" znajdowała się w jego pokoju, zapewne z powodu sąsiedztwa z pokojem oficera sztabowego, gdzie prawdopodobnie pracował również oficer zapasowy (były w nim dwie piaskownice i dwa stoły). Można więc założyć, że – mimo prowadzenia odrębnych pomocy kancelaryjnych – referat Straży Ziemskiej i mobilizacyjny, kierowane przez funkcjonariuszy Straży Ziemskiej pracujących w jednym pokoju, pozostawały ze sobą w ścisłym związku (nie przesądzając o charakterze tego powiązania).

Wbrew ustaleniom panującym w literaturze[24], gubernator mógł swobodnie kształtować skład podległych mu urzędników. Co więcej, w zależności od potrzeby i posiadanych środków finansowych, mógł powoływać młodszego i starszego urzędnika do specjalnych poruczeń, przyjmować na swego rodzaju staż kandydatów na stanowiska policyjne (a w praktyce i na inne), nie mówiąc już o liczbie kancelistów[25]. Jedynym ograniczeniem był zakaz mianowania osób spokrewnionych z gubernatorem (do czwartego stopnia pokrewieństwa) na stanowisko urzędnika do specjalnych poruczeń (choć wszelkie przemiany służbowe tego urzędnika pozostawały w gestii naczelnika guberni)[26]. Jednak same ograniczenia budżetowe były dość uciążliwe, toteż gubernator ratował sytuację delegując do pracy w kancelarii pracowników pozostających na etatach innych urzędów[27]. Delegowani pracownicy zajmowali się prowadzeniem spraw cerkiewno-budowlanych, spraw paszportowych, buchalterii i registratury. W latach dziewięćdziesiątych zaprzestano powierzać im sprawy cerkiewno-budowlane, być może zaczął je prowadzić jeden z kancelistów. Podobnie stało się z registraturą w 1906 r., a właściwie z ekspedyturą, wobec decentralizacji Kancelarii Gubernatora Lubelskiego. Natomiast buchalteria i sprawy paszportowe do ewakuacji były prowadzone przez urzędników oddelegowanych.

[22] SZRI wyd. n. 1899, *Учреждение управления губерний Царства Польского*, art. 133.

[23] W pokoju był m.in. jeden stół, jeden kałamarz i jedna piaskownica – APL, KGL, sygn. 1912:126 st. I.

[24] A. Kopiczyńska, *Kancelaria Gubernatora Łomżyńskiego...*, s. 42.

[25] SZRI, wyd. n. 1899, t. 2, cz. 1, art. 429, 434.

[26] Tamże, art. 435.

[27] Stałą praktyką w latach 1870-1901 było wykorzystywanie jednego z pomocników referenta wydziału ubezpieczeniowego (o czym niżej), a poza tym kancelistów RGL i pracowników Urzędu Opieki Społecznej.

W 1880 r. na prośbę Gubernatora Lubelskiego, popartą przez Generała-Gubernatora Warszawskiego, MSW zgodziło się na zatrudnienie dwóch ponadetatowych urzędników do specjalnych poruczeń, jednego starszego i jednego młodszego, ale bez wynagrodzenia[28]. Od tego roku wykazywano istnienie tych stanowisk, z tym, że wakujących – zapewne wskutek braku środków finansowych. Pierwszy urzędnik ponadetatowy (młodszy) pojawił się dopiero w 1881 r., ale tylko na rok. Stanowisko starszego zaczęto obsadzać na stałe od 1886 r. Jednoczesne obsadzenie dwóch stanowisk ponadetatowych urzędników miało miejsce tylko raz w 1888 r.[29] Zajęcia powierzane tym urzędnikom zapewne miały charakter tymczasowy, gdyż nie zdarzyło się wykazanie ich w roli kierownika referatu bądź stanowiska ze stale przyporządkowanymi sprawami. Jedynie w 1913 r., po ucieczce jednego z pracowników, przydzielono do tego stanowiska kierowanie referatem paszportowym. Był to jednak ewenement[30].

Kompetencje, realizowane przez gubernatora poprzez kancelarię i przybocznych urzędników, zasadniczo zostały omówione w poprzednim rozdziale. Jednak ze względu na związek tego zagadnienia z tytułową kwestią organizacji, również w tym miejscu należy zająć się pewną ich częścią, a mianowicie statystyką. Rosyjskie reformy bynajmniej nie uporządkowały tego zagadnienia, a raczej je zagmatwały. Początkowo dane statystyczne były zbierane przez poszczególne wydziały i albo przesyłane odpowiednim urzędom centralnym, albo najpierw zbierane i porządkowane w kancelarii rządu (przez redaktora), i dopiero stąd, w zbiorczej postaci, przekazywane do KRSW, gdzie opracowywano ogólne sprawozdanie dla całego Królestwa. Wraz ze wzrostem znaczenia gubernatora, który można zaobserwować od momentu złagodzenia zarządu wojskowego, rośnie też rola odrębnych sprawozdań gubernatorów, których adresatem był car. Jednak wobec trudnej sytuacji w Królestwie, związanej z powstaniem, do 1866 r. gubernatorów zwolniono z obowiązku zbierania danych statystycznych, a sprawozdania miały charakter uproszczony. Podobnie było też ze sprawozdaniem za rok 1866 r., ale tym razem powodem był natłok zajęć związanych z wprowadzeniem w życie reformy[31].

Co prawda, w 1867 r. podjęto starania o utworzenie (wzorem Cesarstwa) gubernialnych komitetów statystycznych, jednak sprawa spełzła na niczym. W roku następnym KRSW, z inspiracji gubernatorów, ponownie poruszyła tę sprawę, jednak i tym razem bez rezultatu. Następną próbę podjął w 1878 r. drugi gubernator lubelski, K. A. Liszyn. Ostatecznie MSW zażądało informacji o stanie „działu staty-

[28] APL, RGL, sygn. A I 1880:1, k. 39.

[29] *Памятная книжка люблинской губернии*, r. 1881, 1882, 1887, 1889.

[30] APL, RGL, sygn. os. 767.

[31] PKU, t. 8, s. 344, posiedzenie № 156 z 10 (22) XII 1866 r., art. 580.

stycznego" w Królestwie, chcąc znaleźć inne rozwiązanie niż powołanie w każdej guberni komitetu statystycznego. Tym bardziej, że w Cesarstwie utrzymywały się one ze środków ziemstw, których w Królestwie przecież nie było[32]. Gubernator lubelski – Ł. S. Stamierow, zaproponował utworzenie jednej dla całego Królestwa instytucji statystycznej, a przy poszczególnych gubernatorach jedynie stanowiska „особаго чиновника по статистичной части", wynagradzanego z budżetu MSW. Jednocześnie zaproponowano, że drukarnia gubernialna, zamiast oddawać wypracowane przez siebie nadwyżki, mogłaby przeznaczać je na obsługiwanie prac statystycznych[33]. Tym razem starania przyniosły skutek i w końcu lat osiemdziesiątych skoncentrowano wszelkie sprawy statystyczne w KGL, a razem z kompetencjami w tym zakresie z RGL przekazano wszelkie „sprawy, rozporządzenia i instrukcje"[34]. W 1888 r. w Kancelarii Gubernatora Lubelskiego pojawia się urzędnik „działu statystycznego", który nadal mianowany jest przez rząd na przedstawienie gubernatora[35].

W latach 1886-1887 trwały konsultacje między kancelariami gubernatorów w Królestwie. Przyczyna nagłego zainteresowania organizacją kancelarii jest nieznana, jednak należy się spodziewać, że inicjatywa wypłynęła od władz wyższych, być może badających przyczyny odmiennego zorganizowania kancelarii gubernatorów w Królestwie i Cesarstwie, gdzie istniał podział na *столы* (referaty). Tak czy inaczej, na ręce kierownika Kancelarii Gubernatora Lubelskiego wpłynęły dwa pisma kierowników kancelarii gubernatorów radomskiego i płockiego, z prośbą udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: Jak podzielono sprawy w kancelarii, czy na referaty (*столы*)? Ile ich jest i które sprawy przydzielono do których referatów? Czy dla każdego referatu prowadzi się odrębne spisy spraw, indeksy alfabetyczne, dzienniki podawcze, księgi cyrkularzy i księgi próśb? Czy równomiernie rozdzielono sprawy i pisma między referaty, czy też nie ma ściśle określonego podziału na столы, a spisy spraw i indeks alfabetyczny prowadzi się dla całej kancelarii i jedynie niektóre specjalne kategorie spraw są przyporządkowanie do referatów? Jakie sprawy skoncentrowano w referacie Straży Ziemskiej? Któremu z urzędników powierzono które sprawy? Czy są oddelegowani do kancelarii gubernatora urzędnicy zatrudnieni w rządzie? Ogólnie rzecz biorąc pytania dotyczyły tego, jaki podział czynności i system kancelaryjny można uznać za najpraktyczniejszy i najmniej skomplikowany[36].

Z odpowiedzi wynika, że w Kancelarii Gubernatora Lubelskiego nie zastosowano podziału na referaty (*столы*), a jedynie starano się, aby każdy urzędnik

[32] APL, RGL, sygn. R 1878:25, k. 4.

[33] Tamże, k. 12-13.

[34] APL, KGL, sygn. 1889:405, k. 3, pismo Gubernatora z 22 IV (4) V 1889 r.

[35] APL, RGL, sygn. os. 935; SZRI wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, s. 212, *Учреждение управления Царства Польского*, art. 6 załącznika do art. 2.

[36] APL, KGL, sygn. 1886:393, k. 1, pismo kierownika Kancelarii Gubernatora Radomskiego z 8 (20) X 1886 r.; tamże, k. 3, pismo kierownika Kancelarii Gubernatora Płockiego z 24 IV (6) V 1887 r.

prowadził sprawy jednorodne. Możemy wyodrębnić pięć działów merytorycznych. Już opisaliśmy dział Straży Ziemskiej i mobilizacyjny, prowadzony przez oficera sztabowego i oficera zapasowego. Urzędnik do specjalnych poruczeń zajmował się cenzurą, drukiem i sprawami wyznań. Kolejne dwa działy (paszportowy i cerkiewno-budowlany) prowadzili pracownicy oddelegowani do KGL. W referacie cerkiewno-budowlanym, który powstał w 1877 r., prowadzono (podobnie jak dla spraw tajnych) odrębne pomoce kancelaryjne[37]. Resztę spraw prowadził pomocnik kierownika pod nadzorem kierownika, który sam rozpatrywał jedynie sprawy tajne. Prace buchalteryjne, registraturalne i kancelaryjne prowadzili kanceliści (etatowi i najemni)[38].

Taki podział zasadniczo utrzymał się i później, z tym, że w roku następnym pojawił się urzędnik statystyczny, a sprawy cerkiewno-budowlane przestały stanowić odrębny referat. W 1906 r. ten podział czynności spetryfikowano tworząc pięć referatów (*столов*)[39]. Referatowi pierwszemu, którym kierował pomocnik kierownika kancelarii, przydzielono korespondencję tajną i mimo, że prowadził ją kierownik[40] według odrębnych pomocy kancelaryjnych, nie uprawnia to do wyodrębniania nowego referatu[41]. Poza tym w referacie zajmowano się przedstawianiem urzędników guberni do nagród carskich i badaniem podawanych na nich skarg, karami za przestępstwa polityczne, szkołami i ich absolwentami oraz nadzorem policyjnym. Referat drugi, kierowany przez urzędnika statystycznego, prowadził korespondencję z centralnym komitetem statystycznym i przygotowywał co rok *Памятные книжки люблинской губернии* i *обзоры* oraz zajmował się sprawozdawczością z wykonania budżetu i kapitału na zapomogi. W tym referacie prowadzono część spraw szeroko rozumianej cenzury (prenumerata prasy, pozwolenia na bale, maskarady, przedstawienia teatralne itp., a w pewnym sensie i pozwolenia na zbiórkę ofiar) oraz sprawy „religijne" (zmiany w składzie i prowadzenie list konduity duchowieństwa katolickiego oraz sprawy konwersji). Petentów najbardziej zapewne interesowały wydawane w tym referacie pozwolenia na broń i świadectwa prawomyślności. Tak różnorodny zestaw zagadnień uzupełniały sprawy utraconych dokumentów i pieczęci. Resztę spraw dotyczących cenzury prowadzono w „stole" trzecim, kierowanym przez urzędnika do specjalnych poruczeń. Dotyczyły one stosowania ustawy o cenzurze i druku, otwierania i nadzoru nad drukarniami,

[37] Tamże, sygn. A IV 1877:125; *Rząd Gubernialny Lubelski 1967-1918. Przewodnik po zespole*, oprac. J. Godlewska, Warszawa-Łódź 1978, s. 11.

[38] APL, KGL, sygn. 1886:393, k. 4, odpowiedź kierownika KGL z 30 IX (12 X) 1887 r.; tamże, sygn. 1898:148, k. 8.

[39] Tamże, sygn. 1906:143, pismo z 30 IV (12 V) 1906; w latach 1905-1906 wymieniono cały skład osobowy KGL poza Dobryłowskim (urzędnikiem ds. poruczeń) – *Памятная книжка люблинской губернии*, na rok 1905, 1906, 1907.

[40] W jego gabinecie stała szafa ze sprawami tajnymi – APL, KGL, sygn. 1912:126 st. I.

[41] Podobnie jak referatu mobilizacyjnego - *Przewodnik po zespole akt Kancelarii Gubernatora Lubelskiego z lat 1866-1917*, oprac. J. Tomczyk, Warszawa 1966 r., s. VII.

zakładami fotograficznymi. Tutaj też przydzielono zagadnienia związane z przeprowadzaniem wyborów[42]. Kierowany przez oddelegowanego urzędnika *стол* IV zajmował się wydawaniem dokumentów tożsamości i pobytu (paszporty, *виды на жительство*) oraz prowadzeniem listy obcokrajowców przebywających na terenie guberni. Sprawy mobilizacyjne i Straży Ziemskiej skoncentrowano w „stole" V, kierowanym przez oficera sztabowego[43].

Taki podział potwierdza też rozmieszczenie pokoi KGL w 1912 r. Poza gabinetem kierownika, w którym pracował jeszcze kancelista[44], znajdujemy tam pokoje zajmowane przez referat I (pomocnik kierownika i dwóch kancelistów lub jeden i ponadetatowy urzędnik do specjanych poruczeń), II (urzędnik statystyczny i – sądząc po kompetencjach – buchalter[45]) i IV (urzędnik paszportowy z kancelistą). Poza tym wykazano pokój ekspedytora, gdzie oprócz niego pracowało jeszcze dwóch kancelistów, poczekalnię, składzik i pokój kurierów. Odrębnie opisano „отдел земской стражи и чиновника особых поручений", który dysponował dwoma pokojami. Pierwszy należał do oficera sztabowego i – zapewne – oficera zapasowego[46] oraz jedynej w tej kancelarii maszynistki (w pokoju była maszyna do pisania marki „Ideal"). W drugim pracował tylko urzędnik do specjalnych poruczeń[47]. W ten sposób otrzymujemy liczbę 17 osób (nie licząc kuriera) zatrudnionych w KGL, co potwierdza *Памятная книжка*[48].

Kancelaria Gubernatora Lubelskiego miała złożoną strukturę, co odzwierciedlało kompetencje gubernatora przez nią realizowane. Charakterystyczna jest odrębność pracowników referatu Straży Ziemskiej (oficer sztabowy zarabiał więcej od kierownika kancelarii), prowadzących sprawy dotyczące służb mundurowych (policji i wojska) i merytorycznie podległych bezpośrednio gubernatorowi[49]. Kancelaria była miejscem pracy lawiny urzędników delegowanych, ponieważ stale rosnący ilościowo i jakościowo napływ spraw przekraczał możliwości kadrowe tej komórki. Uprawnienia kierownika kancelarii wobec tych urzędników, jak i wobec kancelistów, były znacznie większe niż wobec urzędników merytorycznych „z etatu" (pomocnika kancelarii, urzędnika statystycznego i urzędnika do specjalnych poruczeń). Natomiast podział czynności w tych czterech referatach w dużej mierze zależał od kierownika, który dostosowywał obciążenia do możliwości pracowników. Podobnie działo się z czasem pracy, czym szerzej zajmiemy się w rozdziale

[42] W 1907 r. przekazane do referatu I – APL, KGL, sygn. 1907:54 st. I.

[43] Tamże, sygn. 1906:143, pismo z 30 IV (12 V) 1906 r.

[44] Liczbę ludzi pracujących w danym pokoju można ustalić na podstawie liczby stołów, biurek, kałamarzy, piaskownic czy lampek.

[45] APL, KGL, sygn. 1907:54 st. I.

[46] Pozostali dwaj oficerowie zapasowi nie zajmowali się pracą kancelaryjną.

[47] APL, KGL, sygn. 1912:126 st. I.

[48] 9 merytorycznych i 4 kancelaryjnych na etacie, 2 oddelegowanych, 2 wolnonajemnych. W 1912 r. „przy gubernatorze" wykazano też agronoma gubernialnego.

[49] Prowadzona w KGL księga poleceń kierownika dotyczy tylko referatów (stołów) od I do IV.

jedenastym.

Przechodząc do omówienia organizacji rządu gubernialnego lubelskiego należy podkreślić, że (podobnie jak w przypadku KGL) ustawa o zarządzie gubernialnym i powiatowym w Królestwie z 19 (31) grudnia 1866 r. nie skopiowała rozwiązań rosyjskich, a jedynie upodobniła miejscową administrację do rosyjskiej, pozostawiając lub wprowadzając elementy od niej odmienne. Już w 1867 r. gubernator radomski D. G. Anuczin narzekał na te różnice – „przekazanie spraw skarbowych, ograniczenie roli kancelarii i wydziału budownictwa", i w związku z tym postulował kontynuowanie reorganizacji[50]. Taki stan rzeczy spowodował znaczne problemy w jej funkcjonowaniu, bowiem ani polscy, ani rosyjscy, urzędnicy nie byli przygotowani do pracy w takich strukturach, nigdy nie sprawdzonych w praktyce. Stan ten pogłębiał się wraz ze zmianami w administracji rosyjskiej i stagnacją w administracji Królestwa. Poza powodami politycznymi, hamującymi pełną unifikację (np. wprowadzenie samorządu ziemskiego i miejskiego), istotnym czynnikiem wydają się być ograniczenia finansowe. Petersburg niechętnie patrzył na wszelkie zmiany związane z dodatkowymi obciążeniami budżetu i aprobował jedynie takie, które można by finansować ze środków społecznych.

Organem rządu (*правления*) było prezydium (*присутствие*), którego kompetencje zostały omówione w poprzednim rozdziale. Tutaj należy jedynie zauważyć, że wszyscy jego członkowie byli jednocześnie urzędnikami i kierownikami komórek organizacyjnych. Byli to czterej radcy kierujący wydziałami: administracyjnym, wojskowo-policyjnym, skarbowym i prawnym. Prócz tego, byli jeszcze ustanowieni asesorowie kierujący wydziałami dóbr rządowych i ubezpieczeń oraz gubernialny inspektor medyczny kierujący wydziałem lekarskim. Do osobistych obowiązków kierowników wydziałów należało: a) wnoszenie pod obrady prezydium oraz referowanie gubernatorowi i wicegubernatorowi spraw swojego wydziału, b) wykonywanie ich decyzji, c) pierwsze ponaglenia do równych i niższych organów, d) zbieranie informacji i справок od niższych i równych oraz udzielanie odpowiedzi na takie żądania, e) przesyłanie dokumentów nie dotyczących pieniędzy jak nominacje, dymisje, paszporty itp., f) zawiadamianie podległych organów o nowych rozporządzeniach władz, g) wyjaśnianie wątpliwości organom podległym na podstawie decyzji prezydium rządu, h) zarządzanie materiałami kancelaryjnymi w wydziale i zaopatrywanie podległych urzędników i urzędy materiały potrzebne do pracy jak księgi sznurowe, pieczęcie, blankiety, wagi itp., i) odkładanie do akt pism od władz podległych nie wymagających czynności urzędowych, j) ogólny nadzór nad wykonywaniem obowiązków i rozporządzeń prezydium rządu przez podległych urzędników, k) nadzór nad pracą referentów, l) nadzór nad sporządzaną w wydziale korespondencją terminową jak okresowe doniesienia, wykazy i sprawozdania, ł) udzielanie informacji petentom o stanie ich sprawy, m) w niektórych kwe-

[50] J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie polskim w latach 1867-1975*, PH, t. 89 (1998), s. 236.

stiach własnoręczne układanie projektów postanowień lub opinii i wnoszenie ich pod obrady prezydium, n) udzielanie urlopów ośmiodniowych pracownikom swojego wydziału. Kierownicy wydziałów odpowiadali za terminowe sporządzenie projektów журналов i rezolucji oraz za ich ścisłość i rzetelność. Sprawy pilne wnosili na pierwsze posiedzenie prezydium, a nadzwyczajne przedstawiali natychmiast wicegubernatorowi. Odpowiadali też za terminowe wykonanie w referatach pism wykonawczych na podstawie журналов i rezolucji, i przedstawianie wicegubernatorowi pism wychodzących z jego (lub gubernatora) podpisem[51].

Tuż po wprowadzeniu reformy zaplecze urzędowe lubelskiego rządu zorganizowane było w sposób następujący: służba ogólna (kancelaria prezydium, inżynier gubernialny, redakcja i drukarnia); wydział administracyjny (referaty: inspektorski, miejski, buchalteryjny, wyznaniowy); wydział wojskowo-policyjny (referaty: rekrucki, wojskowo-gospodarczy, więzienno-transportowy, policyjny); wydział finansowy (referaty: dochodów i egzekucji, buchalteryjny i inspektorski, kontroli skarbowej); wydział dóbr skarbowych (referaty: dóbr poklasztornych i majoratów, majątków poduchownych i skonfiskowanych, lasów skarbowych); wydział prawny; wydział ubezpieczeniowy (referaty: ruchomości, nieruchomości, rachunkowy); wydział lekarski[52]. W 1867 r. istniało zatem siedem wydziałów i kancelaria prezydium, jednak już wkrótce miały nastąpić poważne zmiany. Należy zauważyć, że podziały działalności merytorycznej i organizacyjne nie zawsze będą pokrywać się z podziałem registraturalnym, podobnie jak to obserwowaliśmy w przypadku kancelarii gubernatora.

Rząd gubernialny lubelski dzielił się na wydziały (*отделение*), a te z kolei na referaty (*делопроизводство, стол*)[53] pod kierunkiem starszych lub młodszych referentów, buchalterów lub innych pracowników merytorycznych. Odpowiadali oni za działalność swojego referatu, a w projektach „żurnałów" i rezolucji za prawdziwość zebranych informacji i wyliczeń oraz za wykonanie decyzji na podstawie „żurnałów" i rezolucji, za bezpieczeństwo przechowywanych w referacie spraw i pism i za terminowe i kompletne przekazanie ich do archiwum[54]. W referatach pracowali ich pomocnicy (starsi i młodsi), a prace kancelaryjne wykonywali sekretarz lub dziennikarz, jeśli taki był w wydziale, i urzędnicy do pisma lub pisarze wolnonajemni. Liczba stanowisk starszych i młodszych (referentów i ich pomocników) była ściśle określona, ale nie oznaczało to, że kierownik danego referatu zawsze musiał być starszym referentem, a innego młodszym. Zależało to od jego rangi. W praktyce te określenia stanowisk referentów i ich pomocników wyrażały się w in-

[51] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 64, 66-67.

[52] APL, RGL, sygn. KP 1867:3.

[53] Termin „делопроизводство" jest wieloznaczny. W Królestwie stosowano go również na określenie referatu (komórki organizacyjnej) i w tym znaczeniu w Cesarstwie jego odpowiednikiem był „стол" stąd termin ten, choć rzadko, pojawia się w ZGL.

[54] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 30, 55, 76-80, 82; A. Okolski, dz. cyt., s. 228-229.

nym zaszeregowaniu wynagrodzenia. W ten sposób referent mógł awansować z młodszego na starszego, co nie oznaczało objęcia innego referatu. Najmniejszą jednostką organizacyjną było stanowisko (*должность*).

Oczywiście odwiecznym problemem biurokracji jest racjonalne dostosowanie sformalizowanej struktury organizacyjnej do jej zadań, wyrażających się w postaci określonych czynności (zbieranie, opracowywanie i przesyłanie informacji, rejestrowanie, opiniowanie, decydowanie, zatwierdzanie, kontrola, nadzór itp.) dotyczących wybranego zakresu rzeczowego – spraw. Czynności urzędowe w danej sprawie rozłożone są zazwyczaj hierarchicznie (pionowo), a z rozłożenia np. kompetencji decyzyjnych możemy wnioskować o stosunku organizacji do danej sprawy czy ogólnie mówić o centralizacji lub decentralizacji. Kompetencje rzeczowe rozdzielone są z reguły poziomo, między poszczególne komórki. Ustawodawca w tej mierze zalecił jedynie, aby referaty prowadziły sprawy w miarę jednorodne, zaś komisja milutinowska przesłała gubernatorom propozycję takiego podziału. Zasadniczym problemem omawianej organizacji była nadmierna formalizacja, nie uwzględniająca potrzeb wynikających z powierzonych jej zadań. Stąd w nomenklaturze pojawia się termin dział (*часть*), np. finansowy, egzekutorski, statystyczny itp. Jest to grupa spraw ukształtowana przez tradycję, bądź zmiany bieżące, nie zawsze pokrywająca się z kompetencjami jednego referatu.

Organizacja RGL przeszła istotne zmiany, których pierwszy etap miał miejsce w latach 1867-1870 r., natomiast drugi na przełomie wieków (szczegółowo omówimy je w dalszej części rozdziału). Pierwszą zmianą była organizacja wydziału budowlanego, która miała miejsce już w 1867 r. Następnie, w 1869 r., zlikwidowano dwa wydziały: skarbowy i dóbr rządowych. Kolejne poważne wydarzenia wiążą się z likwidacją wydziału ubezpieczeniowego i wydzieleniem weterynaryjnego z lekarskiego.

Ogólny nadzór nad pracą zaplecza urzędowego prezydium powierzono wicegubernatorowi, któremu, oprócz wydziałów, podlegały też komórki „pozostające przy rządzie", jak kancelaria prezydium pod kierunkiem sekretarza, archiwum, redakcja „Люблинских Губернских Ведомости" z drukarnią, a także budowniczy lub inżynier gubernialny z pomocnikiem. Poza tym zarówno kancelaria gubernatora, jak i rząd gubernialny, miały swoje biblioteki zawierające przepisy prawne i komentarze do nich[55]. Na użytek publiczny zorganizowano nawet przy rządzie czytelnię prasy[56].

W 1867 r. rozesłano organom zarządu gubernialnego w Królestwie cyrkularz MSW z instrukcją wydaną w rozwinięcie ukazu z 8 czerwca 1865 r. o zmianach w ustroju instytucji gubernialnych. Instrukcja, mająca służyć pomocą w początkowym okresie po wprowadzeniu reformy, w założeniu przecież unifikacyjnej, w pełni pokazuje różnice między organizacją zaplecza urzędowego organów guber-

[55] APL, KGL, sygn. 1912:25 st. III; APL, RGL, sygn. K 1900:73.

[56] APL, RGL, sygn. KP 1901:74, k. 1.

nialnych MSW w Imperium i Królestwie. Mimo, iż w niewielkim stopniu spełniła swoje zadanie, jej lektura nasuwa kilka interesujących wniosków ogólnych. Jej pierwsza część mówi o organizacji „kancelarii" rządu gubernialnego, czyli urzędu, i wyraźnie odróżnia trzy wydziały распорядительные od budowlanego i lekarskiego (jak widać nie wspomina się tutaj o wydziale ubezpieczeniowym). Te ostatnie powstawały w wyniku wchłonięcia niezależnych organów i noszą cechy organów administracji zespolonej[57].

W 1868 r., gdy rząd gubernialny lubelski osiągnął apogeum swojego rozwoju organizacyjnego, jego roczny budżet wynosił ponad 52 tys. rubli. W tym roku wydano 41 755 rubli na wynagrodzenia pracowników i 10 230 na materiały biurowe i pisarzy najemnych[58]. Nie należy jednak zapominać, że rząd gubernialny także zarabiał. Najzyskowniejszym interesem było prowadzenie drukarni, ale należy tez wspomnieć o dochodach ze sprzedaży dziennika gubernialnego, od zatwierdzania ubezpieczeń i prac budowlanych. Rząd gubernialny lubelski nadzorował też znaczny majątek państwa w postaci dóbr i lasów, świadczeń, opłat i wreszcie podatków. Biorąc pod uwagę eksploatacyjny charakter tych ostatnich, wyższych od obowiązujących w Cesarstwie, utrzymywanie nie tylko rządu gubernialnego, ale całej armii cywilnych i wojskowych agentów Petersburga, było nadzwyczaj zyskownym przedsięwzięciem dla Rosji. Komórki wyższego rzędu – wydziały, oraz kancelarię prezydium, poza nazwą, identyfikowano za pomocą numerów. Poza charakterem porządkowym, pozwalało to na pewne uproszczenia w pracy biurowej, np. przy dekretowaniu pism do wydziałów czy skróceniu nadruków blankietowych. W latach 1888-1901 również referaty posiadały numerację ciągłą dla całego rządu (tabela nr 6). Wprowadzono ją „dla ulżenia prac w gubernialnej typografii w drukowaniu blankietów" opierając się na odpowiednim przepisie prawa[59].

Zmiana nie okazała się praktyczna (utworzenie bądź likwidacja jednego referatu burzyły cały system) ani trwała, gdyż w 1901 r. na podstawie *Свода Законов*, wydanego w 1892 r., prezydium rządu anulowało swoją decyzję i powróciło do numerowania referatów w obrębie wydziałów[60].

Początkowo, gdy tzw. służbę ogólną traktowano odrębnie i nie było wydziału budowlanego, kolejność wydziałów była następująca: administracyjny, skarbowy, wojskowo-policyjny, prawny, dóbr i lasów skarbowych, ubezpieczeniowy, lekarski. Zmiany spowodowane zostały uznaniem kancelarii prezydium z redakcją za wydział ogólny, powstaniem wydziału budowlanego i likwidacją wydziałów skarbowego i dóbr i lasów skarbowych.

[57] Tamże, sygn. R 1867:14.

[58] APL, KGL, sygn. 1868:6.

[59] APL, RGL, sygn. A I 1888:17, k. 30, kopia protokołu posiedzenia RGL z 3 V 1888 r.; SZRI wyd. 1857, t. 2, cz. 1, art. 842; *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 7.

[60] Tamże, sygn. A I 1901:1, postanowienie prezydium RGL z 29 V (10) VI 1901 r.; tamże, sygn. A I 1904:90; SZRI wyd. 1892, t. 2, cz. 1, art. 54, 74 i 79.

Tabela nr 6. Numeracja komórek RGL (1888-1901)[61].

nazwa		numer	
wydziału	referatu	wydziału	referatu
ogólny	kancelaria rządu	I	1
	redakcja	I	2
budowlany	architektoniczny	II	3
	inżynieryjny	II	4
administracyjny	inspektorski	III	5
	miejski	III	6
	buchalteryjny	III	7
	duchowny	III	8
wojskowo – policyjny	wojskowy	IV	9
	buchalteryjny	IV	10
	więzienny	IV	11
	ogólny	IV	12
referat prawny i dział finansowy		V	13
lekarski	sądowo-medyczny	VI	14
	farmaceutyczny	VI	15
	weterynaryjny	VI	16
	ogólny	VI	17
ubezpieczeniowy	ogólny	VII	18
	rachunkowy	VII	19

Personel zatrudniony w omawianych urzędach, zgodnie z panującym podówczas podejściem, dzielili się na urzędników, kancelistów i służbę niższą. Z tym, że dwie pierwsze grupy czasem określano ogólnym mianem pracowników kancelarii, rozumianej jako zaplecze urzędowe organu. Trzecią grupę stanowili stróże i kurierzy przy wszystkich wydziałach[62]. Dla kontroli czasu ich pracy (oraz urzędników dyżurnych) prowadzono specjalny zeszyt. Dyżurni pracowali po dwóch przez jedną dobę w tygodniu od 10 rano[63]. Pozostali – we wszystkie dni, poza niedzielami i świętami, od godz. 9.00 do 15.00, i jedynie w przypadkach nadzwyczajnych zarządzano zajęcia poobiednie (wieczorne)[64]. Zazwyczaj wolne wieczory można było przeznaczyć na dodatkową pracę zarobkową. Dyscyplina pracy nie stała na najwyższym poziomie. Urzędnicy notorycznie się spóźniali, czasem przychodzili pijani. Równie często wychodzili w czasie pracy, „tłumacząc się koniecznością udania się do innych urzędów po informacje". Wicegubernator podjął decyzję, że nawet wyjścia służbowe mają się odbywać za wiedzą kierowników wydziałów i poza

[61] APL, RGL, sygn. A I 1888:17, k. 30, kopia protokołu posiedzenia prezydium RGL z 3 (15) V 1888 r.

[62] Np. w 1888 r. RGL zatrudniał trzynastu stróżów i gońców – APL, RGL, sygn. KP 1888:19, k. 47; tamże, sygn. K 1867:25.

[63] Tamże, sygn. A I 1891:107.

[64] Tamże, sygn. A I 1879:9, k. 86.

czasem przeznaczonym dla zajęć służbowych[65].

W pierwszym okresie funkcjonowania omawianych organów zarządu gubernialnego lubelskiego stosowano wyraźne rozróżnienie na wydziały i tzw. „służbę ogólną" kierowaną przez wicegubernatora, który działając przez kancelarię prezydium (*канцелярия присутствия*) kierował pracą całego urzędu. Stanowiska wicegubernatora i szczególnie z nim związanego sekretarza posiadały odpowiednie prerogatywy do korygowania pracy urzędu. Które z nich w danym okresie nadawało ton działalności rządu gubernialnego lubelskiego, zależało od indywidualnych predyspozycji urzędników je zajmujących. W skład służby ogólnej wchodzili: sekretarz rządu, pomocnik sekretarza (i tłumacz zarazem), redaktor, kierownik typografii, ogólny dziennikarz-ekspedytor, pomocnik dziennikarza-ekspedytora, archiwista, dwóch pomocników archiwisty. W 1867 r. zaliczano do niej też budowniczego gubernialnego (inżynier lub architekt) wraz z jego pomocnikiem.

Kancelaria prezydium rządu gubernialnego miała prowadzić dzienniki (журналы) jego posiedzeń, sporządzać wykazy pism załatwionych i nie załatwionych, prowadzić korespondencję o zaopatrzeniu organów administracji gubernialnej w pieczęcie, przechowywać księgi genealogiczne i szlacheckie (zapisywać do nich szlachtę oraz wydawać świadectwa szlachectwa)[66]. Jednak rola zwierzchnika kancelarii – sekretarza RGL, była o wiele większa, niż wynika to z powyższego wyliczenia. Sekretarz był prawą ręką wicegubernatora i pośredniczył w kierowaniu pracą całego urzędu. Szczególnie silną pozycję miał pierwszy z sekretarzy RGL – F. A. Szymański (1867-1877). Posiadał duże doświadczenie (pracował w RGL od 1852 r. do końca życia), a jednocześnie musiał cieszyć się zaufaniem Buckowskiego, który po objęciu guberni mianował go urzędnikiem do specjalnych poruczeń w swojej kancelarii pomimo, iż ten był katolikiem. Jego wartość dla „nowej" administracji zwiększał fakt znajomości języka rosyjskiego (w latach 1857-1860 był tłumaczem z tego języka w RGL)[67]. Możemy się domyślać, że wobec nieznajomości miejscowych realiów przez odpowiedzialnych za to wicegubernatorów w znacznej mierze to on ukształtował nowe oblicze urzędu. Rolę Szymańskiego w organizacji urzędu potwierdzają liczne zalecenia korygujące pracę urzędników. Dotyczyły one, oprócz spraw kancelaryjnych, organizacji pracy i przestrzegania procedury służbowej.

Sekretarz samodzielnie opiekował się sprawami tajnymi, natomiast kierowany przez niego referat, tzw. *особый*, zajmował się sprawami ogólnymi całego urzędu: gospodarczymi, egzekutorskimi, archiwum, typografią, registraturą, sprawozdawczością, a nawet wydawaniem paszportów. Jedynie prowadzenie ksiąg genealogicznych stanowi wyjątek od tej zasady. Poza nadzorem formalnym, sekretarz zajmował się zaopatrzeniem urzędu w materiały kancelaryjne, ale też pieczęcie

[65] Tamże, sygn. A I 1881:5, k. 87, pismo wicegubernatora do kierowników wydziałów z 30 IV (12 V) 1881 r.

[66] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 63.

[67] APL, RGL, sygn. os. 1804; Tamże 1837-1866, sygn. os. 1927.

i blankiety. Jeszcze dwie prerogatywy sekretarza zasługują na uwagę, po pierwsze, kwestie personalne, a mianowicie przeprowadzanie egzaminów z języka rosyjskiego dla kandydatów na stanowiska i sprawy wykroczeń urzędniczych, po drugie, ogólna księgowość RGL, w tym m.in. zestawianie zapotrzebowań na wynagrodzenia miesięczne urzędników, prowadzenie ksiąg rachunkowych budżetu[68].

Zarządzanie dyżurami, registraturą i drobnymi wydatkami było częścią obowiązków egzekutora, jednak stanowisko to, mimo iż istniało w starym RGL, a – co więcej – również w Cesarstwie, nie zostało przewidziane w ustawie. Egzekutor zajmował się tzw. działem gospodarczo-porządkowym, czyli dbał o czystość pomieszczeń, nadzorował pracę *нижних служителей*, był odpowiedzialny za całość i stan wyposażenia, przestrzegał należytej oszczędności w zużywaniu ogrzewania i oświetlenia oraz dbał o czystość wewnątrz i na zewnątrz siedziby gubernatora i rządu gubernialnego. Nad porządkiem w czasie służby czuwali kierownicy wydziałów, a pozostałe czynności spadły na dozorcę. W 1867 r. funkcję tę pełnił emerytowany oficer, który dzięki emeryturze zadowalał się płacą określoną etatem w wysokości 180 rb. Jednak zdawano sobie sprawę, że człowiek bez ubocznych dochodów nie może funkcjonować za taką kwotę a poza tym organizację tego działu uznano za niedoskonałą choćby dlatego, że sekretarz i tak jest obciążony „ponad siły" różnorakimi obowiązkami. Prezydium RGL doszło do wniosku, że utworzenie odrębnego stanowiska egzekutora na zasadach przyjętych w Cesarstwie byłoby bardzo pożądane. W innym wypadku proponowano zwiększenie wynagrodzenia dla dozorcy do 350 rb.[69] Problemu tego jednak nie udało się rozwiązać, np. w 1894 r. najemnym (więc nie etatowym) dozorcą budynku był starszy referent[70].

W Kancelarii zatrudniony był tłumacz, którego obowiązki do 1876 r. były związane z etatem pomocnika kierownika kancelarii[71]. Jego podstawowym zajęciem było tłumaczenie z języka polskiego, a w początkowym okresie zapewne pomagał formułować pisma po rosyjsku. Poza korespondencją przekładał na rosyjski przepisy prawne wydane przed 1867 r. (nawet za czasów Księstwa Warszawskiego)[72]. Wraz ze wzrostem znajomości języka rosyjskiego przez urzędników malało obciążenie tłumacza, zapewne dlatego spotykamy na tym stanowisku (synekurze) osoby z koneksjami (syn gubernatora Buckowskiego, kum gubernatora Mienkina, bliscy krewni wicegubernatora Korostowcewa czy radcy prawnego Skabałłonowicza)[73]. Nie wymagające kwalifikacji stanowisko dawało możliwość zdobycia ich poprzez

[68] Tamże, sygn. KP 1867:3; tamże, sygn. R 1867:14; zapotrzebowaniami na wynagrodzenia jak i w ogóle buchalterią „Kancelarii" zajmował się w 1867 r. pomocnik ogólnego dziennikarza/ekspedytora – tamże, sygn. K 1867:4; tamże, sygn. os. 87.

[69] Tamże, sygn. K 1867:25.

[70] Tamże, sygn. os. 442.

[71] DPKP, t. 1867, s. 386, 10 (22) XI 1867 r.

[72] Jak to miało miejsce w 1910 r. gdy polecono przetłumaczyć prawo z 1809 r. o organizacji gmin i z 1812 r. o cenach towarów pierwszej potrzeby – APL, RGL, sygn. os. 87.

[73] Tamże, sygn. os. 180, 801, 1240, 1613.

wykonywanie obowiązków dodatkowych, w tym wypadku były to zajęcia w wydziale administracyjnym – tłumacze RGL, poza Buckowskim, awansowali następnie na referentów tego wydziału.

Jeśli chodzi o organizację registratury i archiwum należy zaznaczyć, że ogólną registraturę organizowano w trakcie funkcjonowania „nowego" RGL natomiast archiwum pod kierunkiem archiwariusza i jego pomocników przechowywało akta całego zaplecza urzędowego gubernatora i rządu gubernialnego[74].

Samodzielny referat w kancelarii prezydium stanowił *газетный стол* kierowany przez redaktora „Люблинских Губернских Ведомости". Zwierzchnictwo sekretarza nad redaktorem ograniczało się do kwestii formalnych, ponieważ działalność tego urzędnika w większym stopniu interesowała wicegubernatora[75]. W pierwszym okresie możemy wymienić trzy kierunki działalności redaktora: statystyka, drukarnia i redakcja. Dział statystyczny ostatecznie przekazano KGL w 1878 r., ale do tego czasu prowadził go redaktor, który zbierał dane, opracowywał i dostarczał sprawozdania władzom zwierzchnim[76].

Przez cały omawiany okres redaktorowi podlegała drukarnia i pracownia litograficzna (wykorzystywana głownie do drukowania cyrkularzy[77]). Kierował nimi bezpośrednio, chyba że był zbyt obarczony innymi obowiązkami, wtedy zatrudniano urzędnika „zarządzającego typografią"[78]. Obsługiwały one cały aparat urzędowy gubernatora i rządu, a częściowo i urzędy podległe. Początkowo, wobec trudności finansowych (drukarnie nie były uwzględnione w budżecie MSW, bowiem nie tylko miały utrzymywać ze środków własnych siebie, ale i redaktorów), Komitet ds. Królestwa Polskiego wniósł pod obrady Komitetu Urządzającego pytanie, czy nie lepiej byłoby utworzyć drukarnie tylko w miastach gubernialnych, w których nie ma nawet drukarni prywatnej. W 1867 r. drukarnie nie wypracowały jeszcze zysku, toteż na utrzymanie ich i redaktorów przeznaczono 30 tys. rb. z tzw. kapitału fabrycznego[79].

Zadaniem drukarni było drukowanie dziennika urzędowego RGL – „Люблинских Губернских Ведомости" oraz odpłatne przygotowanie ksiąg, blankietów i innych materiałów dla władz gubernialnych i powiatowych[80]. Były to obowiązki włożone na nią przez ustawę. W praktyce drukarnia RGL z czasem za-

[74] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 83.

[75] Sekretarz co prawda kontrolował finanse redakcji, ale to wicegubernator był wyposażony w kompetencje zwierzchnie wobec redakcji i drukarni – SZRI, wyd. n. 1899, t. 2, cz. 1, *Учреждение управления Царства Польского*, art. 81.

[76] APL, RGL, sygn. R 1878:25, k. 7-10, 12-13; *Первоначальные проекты...*, № 2, прил. A, s. 21 – APL, RGL, sygn. KP 1867:3; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 85.

[77] PKU, t. 8, s. 630, posiedzenie № 164 z 31 XII 1866 (12 I 1867) r., art. 902.

[78] „Zarządzający", jak i inni pracownicy drukarni (jak księgowy, korektor, kancelista i in. razem ok. 20 osób), nie byli wykazywani w etatach ZGL, a wynagrodzenie otrzymywali z dochodów typografii.

[79] PKU, t. 10, s. 56, posiedzenie № 187 z 5 (17) V 1867 r., art. 1105; PKU, t. VIII, s. 336, posiedzenie № 171 z 3 (15) III 1867 r., art. 999.

[80] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 84.

częła działać na zasadach rynkowych (realizowała zamówienia instytucji i osób prywatnych) i przynosiła zyski, które pozwalały nie tylko utrzymać się, ale i wypracowywać nadwyżki, które po części przeznaczano na zapomogi (nagrody) dla urzędników oraz na wynagrodzenia dla kurierów i dozorców, a po części wpłacano na rzecz skarbu. Nic dziwnego, że finanse drukarni, tzw. „типографские суммы", podlegały nadzorowi wicegubernatora i bezpośredniej kontroli sekretarza.

Bardzo istotnym zadaniem realizowanym przez redaktora było wydawanie dziennika urzędowego – „Люблинских Губернских Ведомости". Na mocy ustawy omawiane organy realizowały za jego pomocą obowiązek „обнародования" nowych przepisów prawnych i postanowień władz. Gazeta była też narzędziem propagandy oraz pełniła zadania typowe (odpłatne drukowanie anonsów i reklam, artykułów na najróżniejsze tematy). Te dwie funkcje znalazły odbicie nie tylko w budowie dziennika podzielonego na część oficjalną i nieoficjalną, ale i w organizacji redakcji (w latach dziewięćdziesiątych powstało odrębne stanowisko redaktora części nieoficjalnej, który utrzymywał się z procentu od prenumeraty)[81].

Od początku zdawano sobie sprawę, że wkrótce powstaną odrębne organy administracji skarbowej, co wymusi zmianę organizacji RGL. Tak się też stało w 1869 r. (powstaje Izba Skarbowa, Zarząd Akcyzy i Zarząd Dóbr Skarbowych), jednak bez względu na niepewną sytuację polscy urzędnicy wydziałów skarbowego i dóbr skarbowych starali się pracować skutecznie i energicznie przystąpili do organizacji zarządu skarbowego w guberni. W 1867 r. radca finansowy, opierając się na swoim doświadczeniu i możliwościach kadrowych, przedstawił podział wydziału na trzy referaty, co znacznie odbiegało od zaleceń komisji milutinowskiej. Wydział skarbowy, zgodnie z ustawą, miał prowadzić księgi poboru podatków, kierować ich ściąganiem oraz innych opłat na rzecz skarbu. Referat pierwszy zajmował się prowadzeniem spraw podatków stałych i wszelkich innych dochodów oraz spraw egzekucji (pracował w nim starszy referent i trzech pomocników); drugi był referatem „buchalteryjnym i inspektorskim" (składał się z buchaltera i jego pomocnika); trzeci prowadził sprawy kontroli skarbowej (wobec niewielkiej liczby spraw pracował w nim referent z jednym pomocnikiem. Wydział posiadał odrębnego dziennikarza do czynności registraturalnych i kancelistów[82]. Jeszcze w 1867 r. dwa stanowiska w wydziale finansowym (referent i jego pomocnik – referat III) zostały zlikwidowane na podstawie przedłożenia Głównego Dyrektora Komisji Rządowej Finansów z 28 stycznia (9 lutego) 1867 r.[83] Miało to związek z powołaniem Izb Kontroli (trzech na Królestwo, w tym jednej w Lublinie), na mocy ukazu z 28 grudnia (9 stycznia) 1866 (1867) r.[84] Kierownik wydziału – radca skarbowy, przydzielił część czynności sobie: a) prowadzenie korespondencji o poszukiwaniu dłużników skarbu

[81] APL, RGL, sygn. R 1867:14, cyrkularz MSW z 8 (20) IV 1865 r., p. 14 i k. 23; tamże, sygn. os. 767.

[82] Tamże, sygn. os. 82, 1228; tamże 1837-1866, sygn. os. 1778; tamże, sygn. A I 1869:145.

[83] Tamże, sygn. K 1867:4, k. 76.

[84] A. Okolski, dz. cyt., s. 307-308.

i ich majątków, b) informowanie o nałożonych karach i opłatach, c) wydawanie upoważnień do zastępowania uszkodzonego papieru stemplowego, d) prowadzenie spraw o koncesjach na działalność handlową i produkcyjną, e) upoważnianie kasy gubernialnej do przyjęcia wadiów i depozytów, f) pilnowanie terminowych rewizji kas i urzędów skarbowych w guberni[85].

W 1868 r. sytuacja wydziału skarbowego jeszcze się pogorszyła, gdy przekazano mu sprawy kontroli opłat skarbowych oraz sprawy handlowe. Gubernatorowie w sowich raportach podkreślali, że dopiero realizacja reformy zarządu finansowego w Królestwie pozwoliła definitywnie polepszyć sytuację[86].

Drugi ze zlikwidowanych wydziałów – dóbr i lasów rządowych, zajmował się majątkiem nieruchomym skarbu będącym jego własnością lub pozostającym pod jego zarządem. Asesor kierujący wydziałem swoje kompetencje realizował pod nadzorem radcy skarbowego, należały do nich: a) nadzór i korespondencja o realizacji kontraktów przez dzierżawców, b) zbieranie informacji o stanie majątku państwa i o miastach, c) czuwanie nad regularnym ściąganiem dochodów z tychże dóbr i korespondowanie w tej sprawie z organami podległymi, d) nakładanie kar za naruszenie ustaw leśnych[87].

Odpowiedni raport radcy dóbr rządowych oznajmił, że w wydziale prowadzi się sprawy dotyczące „kwestii majątków (*экономической*) i leśnych, i oba te działy wymagają zarówno służby wewnętrznej [jak] i zewnętrznej". Służbę wewnętrzną proponował podzielić na trzy referaty; pierwszy prowadził sprawy skarbowe – majątków poklasztornych i majoratów; drugi majątków skonfiskowanych oraz świeckich duchowieństwa katolickiego; trzeci zaś dotyczące lasów państwowych. Do 1866 r. służbą zewnętrzną zajmowali się asesorowie leśni i ekonomiczni, jednak reforma zlikwidowała te stanowiska, więc radca dla ratowania sytuacji już w styczniu 1867 r. zaproponował delegowanie do majątków starszego, a do lasów młodszego rewizora. Ówczesny skład wydziału stanowił asesor, dwóch rewizorów, dwóch referentów i trzech pomocników. Poza wymienionymi rewizorami, pozostałych podzielono na trzy referaty: pierwszym referatem kierował starszy, a drugim młodszy referent, natomiast trzecim rewizor jako były asesor leśny i wobec tego mający duże doświadczenie w tych sprawach Jednocześnie asesor stwierdził, że „wydarzenia lat poprzednich i reforma znacznie zwiększyła obowiązki toteż wydział stoi na skraju chaosu"[88].

Ukazem z 26 marca 1869 r. zostały utworzone w miastach gubernialnych izby skarbowe, którym przekazano sprawy wydziałów: skarbowego oraz dóbr i lasów rządowych a także większość spraw wydziału prawnego. Wobec czego dwa

[85] APL, RGL, sygn. KP 1867:3; *Первоначальные проекты...*, № 2, прил. A, s. 27-29 – tamże, sygn. KP 1867:3; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 58, 72.3.

[86] J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej...*, s. 237.

[87] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 59, 73.

[88] APL, RGL, sygn. KP 1867:3.

pierwsze wydziały zostały zlikwidowane[89]. RGL zachował jednak pewne kompetencje w tych sprawach: 1) bezpośredni nadzór nad czynnościami zarządów powiatowych w ściąganiu podatków i zaległości oraz wpłat (emerytalnych, ubezpieczeniowych, instytutowych i in.) na rachunek Banku Polskiego; 2) rozstrzyganie powyższych spraw w przypadkach przekraczających kompetencje zarządów powiatowych; 3) zakończenie poprzednich spraw rachunkowych Kas Skarbowych do 1867 r., rozliczeń z dzierżawcami *консумпционныхъ сборовъ*, i spraw o naruszenie praw o podatkach solnym, tabacznym i od cukru krajowego wyrobu. W związku z tym ustawa przewidywała utworzenie przy rządach posady buchaltera „dla wykończenia interesów byłego Zarządu Finansowego w Królestwie". Ostatecznie utworzono w RGL następujące stanowiska: referenta, pomocnika referenta, urzędnika do pisma; oraz czasowo buchaltera. Stanowiska te polecono od 1 (13) sierpnia 1869 r. podporządkować wydziałowi Administracyjnemu i zorganizować z nich w dwa nowe referaty – V i VI. Referat V miał prowadzić sprawy wymienione w p. № 1 i 2 oraz wszystkie sprawy o urzędnikach resortu finansowego byłego i obecnego składu. Referat ten prowadził też korespondencję w sprawach prowadzonych do likwidacji wydziałów finansowych i nie przekazanych izbom skarbowym oraz zatwierdzał rozłożenie kar pieniężnych wymierzonych przez zarządy skarbowe do czasu ich likwidacji i ich zamianę na więzienie. Natomiast referat VI kierowany przez buchaltera miał się zająć sprawami wymienionymi w punkcie № 3[90].

Etat buchaltera do spraw byłych zarządów skarbowych w rządzie gubernialnym kieleckim, siedleckim, łomżyńskim, kaliskim, piotrkowskim, płockim zostały zwinięte na skutek opinii Rady Państwa zatwierdzonej 28 października 1873 r.[91] W pozostałych rządach w tym w lubelskim. MSW poleciło je zlikwidować z dniem 1 stycznia 1879 r. na podstawie opinii Rady Państwa z 16 października 1878 r., a urzędnika zostawić na etacie na ogólnych zasadach jeśli nie otrzyma innej nominacji. Jednocześnie gubernatorowie mieli podjąć środki prowadzące do zakończenia w/w spraw a resztę rozdzielić między innych referentów. W RGL rzeczonego buchaltera przeniesiono na stanowisko starszego pomocnika referenta. Tak więc VI referat został zlikwidowany a pozostałe niezałatwione sprawy, których było wtedy jeszcze 168, przekazano V referatowi[92]. Na tym jednak nie zakończyły się perturbacje związane z likwidacją dwóch dużych wydziałów RGL ani zadania rządu w kwestiach skarbowych, o czym przekonamy się przy analizie organizacji wydziału administracyjnego i prawnego.

Jeszcze większe wątpliwości wiążą się z organizacją wydziału budowlanego. Ustawa nie przewidywała istnienia takiego wydziału, a jedynie stanowiska „przy Rządzie Gubernialnym" architekta lub inżyniera gubernialnego z pomocni-

[89] DPKP, t. 69, *Ustawa o izbach skarbowych w guberniach Królestwa Polskiego* z 26 III 1869 r., s. 197 i n.

[90] APL, RGL, sygn. A I 1869:154; tamże, sygn. KP 1867:3.

[91] ZP, t. 3, № 189.

[92] APL, RGL, sygn. A I 1878: 126; ZP, t. 14, s. 133; SUiRP 1878, № 194, s. 1339.

kiem (tzw. techników gubernialnych), których mianowanie przebiegało na zasadzie porozumienia resortu spraw wewnętrznych i komunikacji. Warto dodać, że wydziały specjalistyczne, jak budowlany i lekarski, miały bardzo stabilną obsadę. Stanowisko architekta gubernialnego do wybuchu piastowały 4 osoby, a jego pomocnika – 6[93]. Ich podstawowym zadaniem było uczestniczenie w posiedzeniach prezydium rządu w sprawach specjalistycznych i prowadzenie spraw budowlanych. Dla omówienia spraw skomplikowanych mogły się zbierać specjalne konsylia złożone z techników gubernialnych oraz (za każdorazową zgodą gubernatora) z techników nie służących w administracji[94]. Od razu pojawiły się problemy organizacyjne. Już w maju 1867 r. Komitet Urządzający zastanawiał się nad sposobami wprowadzenia w życie rozporządzenia z 19 grudnia 1866 r. *Об управлении делами строительными в Царстве Польском*. Postanowiono uprościć sprawy zarządzania pracami budowlanymi i drogowymi, tak aby liczba architektów i inżynierów na służbie rządowej w Królestwie Polskim nie przekroczyła liczby 50 (co oznacza po dwóch na gubernię)[95].

Wkrótce okazało się, że te minimalistyczne założenia nie odpowiadają rzeczywistości, bowiem jednocześnie z likwidacją Rady Budowlanej przy KRSW zamierzano z dniem 1 stycznia 1868 r. przekazać sprawy budowlane MSW, a więc rządom gubernialnym[96]. Do zadań inżyniera należało przynajmniej raz w roku objeżdżanie guberni i odbiór ważniejszych budów. Ponadto inżynier układał koncepty do журналов i protokołów o charakterze szczególnie specjalistycznym – technicznym, a wraz z pomocnikiem sprawdzali i zatwierdzali nadchodzące projekty, kosztorysy, rachunki itp. dokumenty budów[97].

Pomocą w organizacji wydziału miała być opinia Rady Państwa zatwierdzona 29 października 1864 r., zgodnie z którą przy wydziale budowlanym powinni być zatrudnieni młodsi inżynierowie i architekci oraz sekretarz do prowadzenia spraw, a dodatkowo technicy najemni i etatowi oraz kreślarze i kanceliści. Jednak przepisy te zostały wprowadzone w życie jedynie w Cesarstwie, bowiem w Królestwie kolidowały one z obowiązującą ustawą z 19 (31) grudnia 1866 r. W związku z tym Gubernator Lubelski uznał, że nad trybem prowadzenia spraw budowlanych powinno zastanowić się Prezydium Rządu[98].

Co prawda, zgodnie z ustawami budowlanymi, wszystkie sprawy tego

[93] APL, RGL, sygn. os. 343, 494, 554, 597, 1269, 1312, 1601, 1663, 1686, 1747.

[94] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 31, 86.

[95] PKU, t. 10, s. 233, posiedzenie № 190 z 15 (27) V 1867 r., art. 1149.

[96] DPKP, t. 67, *Ukaz o oddaniu pod władzę MSW działów służby lekarskiej i cywilno-budowlanych w guberniach Królestwa Polskiego* z 20 VII (1 VIII) 1867 r., s. 227.

[97] APL, RGL, sygn. A I 1910:91, pismo wicegubernatora o wynikach rewizji spraw budowlanych z 5 (17) VIII 1910 r.; tamże, sygn. K 1913:27, notatka z rewizji wydziału budowlanego przez wicegubernatora.

[98] Tamże, sygn. KP 1867:40, k. 10, 19; tamże, sygn. L I 1867:13; tamże, sygn. KP 1867:48, k. 8 – „choć w Królestwie nie ma takowych wydziałów rządy są zobowiązane do prowadzenia spraw budowlanych".

działu powinny być prowadzone w wydziale administracyjnym[99], a nowelizowana ustawa o administracji Królestwa nigdy nie mówiła o wydziale budowlanym[100], to prezydium uznało sprawy budowlane za tak specyficzne, że należy je powierzyć odrębnemu wydziałowi. Utworzony wydział dzielił się na dwa referaty (architektoniczny i inżynieryjny) kierowane przez inżyniera-architekta i jego pomocnika. Samodzielność wydziału nie wyrażała się w uczestnictwie inżyniera w posiedzeniach prezydium czy istnieniu rady wydziałowej, ale w odrębności organizacyjnej i kancelaryjnej. Sprawy prowadzone były przez wyżej wymienionych dwóch pracowników merytorycznych z pomocą oddelegowanego przez gubernatora urzędnika do zarządzania kancelarią[101] i kancelistów wydziałowych (dopiero wraz ze wzrostem ilości spraw zaczęto najmować prywatnego pisarza)[102], a dla każdego z referatów prowadzono odrębne pomoce kancelaryjne – опись делам i алфавит[103]. Poza tym istnieje szereg cech formalnych, jak nazwa – строительное отделение, wymieniana w aktach obok innych wydziałów[104]. W 1890 r. przemianowano kancelarię prezydium z redakcją na wydział ogólny, a *памятные книжки* wymieniają od tego czasu w jego składzie także „techników", co może budzić podejrzenia o utracie samodzielności przez wydział[105]. W praktyce jednak samodzielność wydziału nie została naruszona ani w kwestiach organizacyjnych, ani kancelaryjnych[106]. Co więcej, w drugiej dekadzie XX w. wydział budowlany posiadał własną prezentę[107]. Jej forma była identyczna z ówczesną prezentą KGL, więc posiadała pełny zestaw danych (komórka, data, numer dziennika). Istotne, że nie było na niej nazwy rządu, choć już samo jej występowanie może sugerować większy niż innych wydziałów stopień samodzielności tego wydziału w ramach RGL.

Obsada wydziału nie zmieniła się – jedynymi pracownikami merytorycznymi pozostali inżynier i jego pomocnik. Jedynie w latach 1878-1895 zatrudniano

[99] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления губерний Царства Польского*, art. 58.

[100] Tamże, art. 54.

[101] W 1910 r. był to młodszy pomocnika referenta z Wydziału Wojskowo-Policyjnego.

[102] Z pieniędzy uzyskiwanych z obowiązującego 4% potrącenia od kosztów budowy za zatwierdzenie planu – APL, RGL, sygn. A I 1910:91, pismo wicegubernatora o wynikach rewizji spraw budowlanych z 5 (17) VIII 1910 r.

[103] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 266 i 269.

[104] Np. w sprawozdaniu o ruchu spraw w wydziałach – APL, KGL, sygn. 1881:22; czy przy zmianie numerów wydziałów – tamże, sygn. A I 1888:17, k. 30.

[105] W. Śladkowski, *Wstęp do zespołu Rządu Gubernialnego Lubelskiego 1867-1915 (1917)*, Lublin 1959 r., msp., s. 6.

[106] Nadal prowadzono odrębne pomoce kancelaryjne; zachowały się też księgi przekaźne „wydziału" budowlanego z r. 1900 i 1902 – APL, RGL, sygn. K 1900:80 i tamże, sygn. K 1902:58; później, np. w l. 1912-1913, wydział budowlany również traktowano na równi z innymi wydziałami i kancelarią prezydium – tamże, sygn. A I 1913:24; tamże, sygn. A I 1914:4.

[107] „Строительное Отдъление - ..... дълопризводство - 15. Нояб. 1913 - Вх. № ....." - tamże, sygn. A I 1912:15

trzeciego „technika" – mechanika[108]. Potem zapewne zatrudniano technika na zasadzie najmu – minister Goremykin 26 lutego 1898 r. zwrócił uwagę, że etaty techników są ciągle nie obsadzone z powodu braku chętnych z odpowiednim wykształceniem i w związku z tym proponował zatrudnianie z wolnego najmu architektów[109].

W 1900 r. jeden z gubernatorów Królestwa zgłosił wniosek o utworzenie na wzór Cesarstwa stanowiska geodety (*землемера*) przy rządach gubernialnych. Swoją opinię w sprawie wyraził też Gubernator Lubelski popierając wniosek. Omawiane organy zarządu gubernialnego lubelskiego od początku posiadały kompetencje, których realizacja wiązała się z pomiarami geodezyjnymi, zapewne jednak silna pozycja komisji włościańskich nie pozwalała na zaznaczenie pozycji administracji w tej materii. Jednak pod koniec wieku wpływało coraz więcej spraw związanych z pracami geodezyjnymi, szczególnie w rozbudowujących się miastach[110]. Nie wiadomo, jaki skutek odniosła ta akcja, ale najwyraźniej niewielki, ponieważ nie udało się odnaleźć informacji nawet o najemnym geodecie (etatowego nie było na pewno).

W 1910 r. z inicjatywy komitetu techniczno-budowlanego przy MSW dokonano rewizji „działów budowlanych w wydziałach administracyjnych" (w większości rządów gubernialnych Królestwa sprawy budowlane prowadziły wydziały administracyjne) z zamiarem utworzenia wydziałów budowlanych. Wicegubernator lubelski wykorzystał ten fakt i podjął próbę utworzenia nowych etatów w, już istniejącym przecież, wydziale[111]. Szanse na sukces wzrosły, gdy komitet uznał notoryczne delegowanie urzędnika za nienormalne, a najmowanie pisarza z sum uzyskanych z 4% potrącenia za bezprawne. Jednocześnie ministerstwo obiecało rozpatrzyć projekt utworzenia stanowisk w rządach gubernialnych Królestwa[112]. Ostatecznie w 1912 r. stwierdzono, że ich utworzenie może nastąpić tylko w drodze ustawy i kwestię odłożono na przyszłość[113]. „Zwierzchność" znów wykazała inicjatywę i rezygnując z najemnego pisarza przydzieliła w 1913 r. do wydziału, oprócz urzędnika zarządzającego kancelarią, dwóch kancelistów na stanowiskach konduktorów opłacanych z podatku drogowego. Poza tym, do przepisywania na maszynie pism wychodzących z podpisem gubernatora zobowiązany był maszynista wydziału lekarskiego[114].

[108] Tamże, sygn. os. 1229 i tamże, sygn. 1967; *Памятная книжка люблинской губернии*, od roku 1879 do 1883, od roku 1885 do 1890, na rok 1892 i 1894.

[109] APL, RGL, sygn. os. 1686; tamże, sygn. os. 1501; rewizja przeprowadzona w 1909 r. wspomina o trzecim techniku, który jednak nie brał udziału w rozpatrywaniu projektów – tamże, sygn. K 1909:18, k. 23.

[110] Tamże, sygn. A I 1900:87.

[111] Wniosek podparł zestawieniem, z którego wynika, że od 1895 r. liczba spraw w wydziale wzrosła dwukrotnie w związku z czym proponował utworzyć stanowisko etatowego referenta z wynagrodzeniem 600 rb., jego pomocnika (480 rb.) i dwóch pisarzy (po 300 rb.) zaznaczając, że i tak ogólny wydatek (1680 rb.) będzie mniejszy niż na jeden referat wydziału administracyjnego – tamże, sygn. A I 1910:91, pismo wicegubernatora o wynikach rewizji spraw budowlanych z 5 (17) VIII 1910 r.

[112] Tamże, sygn. A I 1910:91, pismo MSW z 19 XII (1 I) 1911 (1912) r.

[113] Tamże, pismo Komitetu Techniczno-Budowlanego z 11 (24) II 1912 r.

Filarami RGL, jako organu i urzędu, były wydziały: administracyjny i wojskowo-policyjny. Kierownicy wydziałów – radcy, byli najwyższymi rangą urzędnikami omawianej struktury (po gubernatorze i wicegubernatorze, a przed kierownikiem KGL, sekretarzem prezydium rządu i innymi kierownikami wydziałów[115]). Tytuł radcy i zaszeregowanie stanowiska w VI randze wiązało się z funkcją stałego członka prezydium rządu (po 1869 r. poza nimi radcą był jedynie kierownik wydziału prawnego) i trzecimi pod względem wysokości zarobkami (tutaj dorównywał im jedynie kierownik KGL). Starszeństwo rangi wiązało się z zastępowaniem wicegubernatora w razie wakatu, choroby lub urlopu. Kierowane przez nich wydziały były najliczniejsze i zatrudniały około połowy personelu KGL i RGL, a ich kompetencje dotyczyły najistotniejszych prerogatyw tego ostatniego.

Co prawda, ustawa powierzyła im konkretne zadania merytoryczne[116], ale w rzeczywistości radcy skupiali się na pracy w prezydium i kierowaniu wydziałem. Każdy z radców miał też dziedzinę, którą zajmował się szczególnie ze względu na swoje doświadczenie bądź zamiłowanie. Poza tym powierzano im nadzór bądź wspieranie innych instytucji, takich jak rada opieki społecznej, urząd do spraw podatku przemysłowego i komitet trzeźwości. Radca administracyjny często nadzorował pracę drukarni, a radca wojskowo-policyjny ustawowo brał udział w pracy urzędu do spraw powinności wojskowej, a poza tym prowadził sprawy tzw. działu aresztanckiego. Wspieranie wyżej wymienionych instytucji wyrażało się najczęściej delegowaniem do nich pracowników wydziałów do pełnienia funkcji referentów i kancelistów. Pracujący tu urzędnicy byli też notorycznie delegowani do innych komórek, np. do wydziału budowlanego. Śledząc zajęcia powierzane poszczególnym pracownikom trudno dopatrzeć się jakichś reguł: żurnaliści zajmowali się pracą w referatach, a pomocnicy referentów prowadzili pomoce kancelaryjne. Nie oznacza to bynajmniej chaosu – pozyskani z takich czy innych powodów pracownicy otrzymywali wolne akurat stanowisko, ale obowiązki (mniej więcej) zgodne z ich kwalifikacjami[117].

O pozycji radców w dużej mierze decydowały ich kwalifikacje i zaufanie, jakim obdarzały ich władze (często wynikające z pobudek politycznych, rodzinnych lub osobistych), toteż warto przedstawić bliżej kilka wyróżniających się osób. Pierwszym radcą administracyjnym, aż do swojej śmierci w 1886 r., był Okołowicz – katolik z zaboru rosyjskiego, absolwent uniwersytetu, z dużym doświadczeniem wyniesionym z resortu komunikacji i spraw wewnętrznych. Do Lublina ściągnął go

[114] Tamże, sygn. K 1913:14; tamże, sygn. K 1910:22.

[115] Początkowo dorównywał im rangą radca skarbowy – stanowisko zlikwidowano w 1869 r.

[116] *Первоначальные проекты...*, № 2, dział III, art. 20 i 22 – APL, RGL, sygn. KP 1867:3; DPKP, t. 66, *ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 71.1 i 2.

[117] APL, RGL, sygn. os. 158, 449, 467, 599, 729, 886, 950, 988, 1037, 1068, 1119, 1218, 1512, 1613, 1646, 1892, 1893.

Berg i od razu zaczął zastępować wicegubernatora przy każdej okazji. Jako katolik nie mógł awansować wyżej, ale dzięki zaufaniu władz i koligacjom (wydał córkę za gubernatora łomżyńskiego) cieszył się dużym szacunkiem. Szczególnie zasłużył się przy likwidacji kościoła unickiego i organizacji sądownictwa w guberni. Był też członkiem komisji zajmującej się drogami w Królestwie[118]. Potem następuje okres rządów trzech ludzi ściągniętych do Królestwa za czasów Hurki. Warto jeszcze wspomnieć o ostatnim radcy administracyjnym, arystokracie inflanckim von Stawenhagenie ściągniętym na etat przez swojego ojca chrzestnego (wicegubernatora Sieleckiego). Mimo że miał dopiero 30 lat, szybko zdobył sobie uznanie wyrażane towarzyszeniem gubernatorowi w objazdach guberni i prowadzeniem rewizji administracji. Szczególnie zasłużył się w zbadaniu sprawy kolonizacji niemieckiej. Po ewakuacji w praktyce kierował pracą całego urzędu[119].

Wydział wojskowo-policyjny na początku (do 1876 r.) również kierowany był przez człowieka z Królestwa – Gustawa Mejera. Mejer zdobył zaufanie władz już po powstaniu listopadowym pracując przy wojskowym naczelniku guberni kieleckiej. Zdobyte doświadczenie wykorzystywał jako adiunkt wydziału wojskowego, a po likwidacji guberni kieleckiej przeniósł się do RGL i w 1865 r. został radcą wojskowo-policyjnym. Na jego karierę niewątpliwie miała wpływ postawa wobec obu powstań i fakt, że był luteraninem, a nie katolikiem[120]. Zaufanie zdobyte wierną służbą pomogło też szlachcicowi z guberni mohylewskiej, F. J. Gromyce. Od 19 roku życia służył w armii, gdzie odznaczył się m.in. walką z powstaniem styczniowym. W 1866 r. Buckowskij ściągnął go do własnej kancelarii, a następnie (zapewne przy poparciu tego ostatniego) został radcą[121].

Oba wydziały początkowo dzieliły się na cztery referaty i posiadały stanowisko dziennikarza. Wydział administracyjny zajmował się sprawami administracji gubernialnej, personalnymi, miejskimi, drogowymi i duchownymi. Przydzielone mu ustawą sprawy budowlane, jak wiadomo, w RGL prowadził samodzielny wydział[122]. Referat I zwany inspektorskim lub (rzadziej) распорядительным[123], był kierowany przez starszego referenta i skoncentrowano w nim najważniejsze sprawy wydziału, a więc ogólno-administracyjne i osobowe, a także dotyczące poczt i szkół. Początkowo w referacie pracowało dwóch pomocników referenta (jeden pomagał referentowi, a drugi zajmował się tabelami likwidacyjnymi) i pisarze najemni (tutaj też umieszczono dziennikarza), wkrótce, bo w 1870 r., utworzono w nim jeszcze jedno stanowisko młodszego pomocnika referenta do prowadzenia spraw zarazy

[118] Tamże, sygn. os. 1266.
[119] Tamże, sygn. os. 1693.
[120] Tamże, sygn. os. 1136; tamże 1837-1866, sygn. os. 1206.
[121] Tamże, sygn. A I 1883:189; tamże, sygn. os. 469.
[122] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 56.
[123] APL, RGL, sygn. os. 87.

bydła rogatego, które zostało zlikwidowane dopiero w 1904[124]. Jeszcze wcześniej, bo w 1889 r., przekazano do wydziału prawnego sprawy tabel likwidacyjnych, a rok później przeniesiono do niego stanowisko jednego z pomocników referenta. Ostatecznie więc referat składał się z referenta, pomocnika i żurnalisty oraz kancelistów. Referat II nazywano miejskim, chociaż tylko część, co prawda licznych, spraw, przez niego prowadzonych dotyczyła miast. Były to od zaopatrzenia magistratów, poprzez różne prace budowlane, aż po czyszczenie sanitariatów i rynsztoków. Druga część kompetencji referatu dotyczyła dróg i służby drogowej oraz ziemskiego podatku drogowego. Referat samodzielnie prowadził odpowiednie księgi rachunkowe: podatku drogowego i kontrole robót szosowych i uzbrojenia dróg, a także unowocześniania miast. W referacie pracował młodszy referent i dwóch pomocników – jeden do spraw miejskich[125], a drugi do komunikacyjnych, oraz dwóch kancelistów. W XX w. ustaliła się praktyka delegowania jednego pomocnika do Rady Opieki Społecznej[126]. Trzeci referat, zwany buchalteryjnym, kierowany był zgodnie z nazwą przez buchaltera, a pracował w nim tylko jeden pomocnik referenta. W referacie prowadzono księgi rachunkowe wydatków budżetowych administracji gubernialnej, wynagrodzeń urzędników RGL, kapitałów miejskich i budżetów parafii protestanckich. Czwarty referat – spraw duchownych obcych wyznań (oczywiście „obcych" dla Rosjan), prowadził sprawy dotyczące działalności Kościoła katolickiego, parafii protestanckich i gmin żydowskich[127]. W 1877 r. referat ten przekazał sprawy ce.kiewno-budowlane do KGL, nie odbiło się to jednak na jego strukturze[128]. Przez cały okres pracował w nim referent z pomocnikiem i kancelistą[129], który w latach 1901-1906 obsługiwał też urząd ds. podatku przemysłowego[130].

W 1869 r. w wydziale utworzono jeszcze dwa referaty – V, zwany działem finansowym (w 1882 r. ostatecznie przekazanym razem ze stanowiskiem starszego referenta wydziałowi Prawnemu), i VI, którym kierował buchalter. Referat VI miał zakończyć sprawy skarbowe rozpoczęte przed 1867 r., a zlikwidowano go w roku 1878[131]. Wahania liczby referatów potwierdzają też sprawozdania o ruchu spraw w

[124] Jednocześnie zaprzestano przekazywania 1920 rb. z podatku od zwierząt domowych na wydatki kancelaryjne i nadzwyczajne – tamże, sygn. A I 1904:55; tamże, sygn. os. 1478.
[125] Oficjalnie zatrudniony jako pomocnik referenta w wydziale Wojskowo-Policyjnym, Liniewicz, od 1887 r. do 1908 pracował w tym wydziale, kolejno w II, I, a od roku 1900 w III referacie – tamże, sygn. os. 988.
[126] Tamże, sygn. os. 1119; tamże, sygn. os. 1613; tamże, sygn. os. 98; *Памятная книжка...*, wyd. 1910, 1911, 1912, 1914.
[127] APL, RGL, sygn. os. 1613.
[128] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 17.
[129] APL, RGL, sygn. A I 1910:91; tamże, sygn. S 1891:156; tamże, sygn. A I 1891:107.
[130] Tamże, sygn. os. 1613.
[131] Informacje o dziale finansowym po likwidacji referatu VI (stanowiska buchaltera) Godlewska opiera jedynie na *Памятных книжках люблинской губернии*, (por. *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 7), tymczasem termin „финансовая часть", oznaczający kompetencje skarbowe rządu oraz komórki je realizujące, używany był na określenie referatów V i VI wydziału administracyjnego, a potem aż do końca istnienia rządu dotyczył odpowiedniego referatu wydziału prawnego czego dowodzą akta osobowe pracowników

wydziale: w latach 1870-1878 r. było 6 referatów, potem 5, a od 1883 do wybuchu wojny 4[132].

Wydział wojskowo-policyjny nadzorował wypełnianie obowiązku kwaterunkowego i podwodowego oraz służby wojskowej. Zajmował się obsługiwaniem armii, zarządzaniem więzieniami i ich podopiecznymi oraz innymi „podejrzanymi" kategoriami ludzi, jak cudzoziemcy czy włóczędzy[133]. Struktura wydziału prawie nie zmieniła się aż do ewakuacji urzędu i składała się z 4 referatów. Referat I (rekrucki lub wojskowy) prowadził sprawy samej konskrypcji oraz służby i dalszego życia rekrutów (wysyłanie rodzin, śmierć, majątek, urlop, emerytura i renta), a w 1874 r. przekazał część akt i kompetencji powstałemu Urzędowi do spraw Powinności Wojskowej[134]. Wiązało się to z likwidacją stanowiska młodszego pomocnika referenta, ale już w roku następnym znów je utworzono, tyle że w referacie więziennym, tym razem do korespondencji z organami policji państw sąsiednich[135]. Sprawozdania o ruchu spraw nie wykazują tego referatu od 1910 r. do początku 1913 r.[136] Nie ma też jego akt od tego roku ani spisów spraw, ale zachował się indeks spraw dotyczący lat 1911-1914[137]. Co więcej, wiadomo, że w 1910 r. w wydziale (trzech referatach) pracowało tylko trzech referentów i sześciu pomocników oraz jeden delegowany do zarządzania kancelarią wydziału budowlanego[138]. Oznaczałoby to, że nie tylko nie było referatu, ale i referenta. Jednocześnie wiemy, że „brakujący" kierownik I referatu, niejaki Feliks Borodzic, był w tym czasie zatrudniony w RGL[139]. Być może rozformowanie referatu związane było z prowadzeniem spraw rekruckich i mobilizacyjnych przez Lubelski Urząd do spraw Powinności Wojskowej, w którym sekretarzami byli kolejni kierownicy I referatu.

Referat II (wojskowo-gospodarczy lub buchalteryjny) zajmował się świadczeniami ludności w postaci podwód i kwaterunku, remontami budynków i pozyskiwaniem nieruchomości dla armii oraz zaopatrzeniem jej i straży ziemskiej. Pracował w nim starszy referent, jeden starszy i dwóch młodszych pomocników referenta[140].

Referat III (więzienny) zarządzany był przez buchaltera, a pracowało w nim dwóch młodszych pomocników referenta (jeden zwany pomocnikiem buchaltera prowadził wymienioną wyżej korespondencję i księgę kontrolną kar pieniężnych, a drugi księgi rachunkowe) i trzech pracowników kancelaryjnych[141]. Był to jeden z największych referatów pod względem ruchu spraw. Prowadził sprawy dotyczące więzień, aresztów i stacji etapowych oraz funkcjonariuszy i podopiecznych tych instytucji (nawet po ich zwolnieniu lub ucieczce). Nadzorowanie systemu stacji etapowych wiązało się też z wysyłaniem na zesłanie i wydalaniem obcokrajowców[142]. Wiele uwagi poświęcano ściąganiu kar pieniężnych, które zasilały fundusz więzienny[143].

W najmniejszym IV referacie (policyjnym), prowadzonym przez młodszego referenta z pomocnikiem[144], skoncentrowano część spraw dobroczynności (utrzymanie szpitali i przytułków – w tym zatwierdzanie testamentów na ich rzecz, szczepienie ospy, skierowania do szkoły głuchoniemych i niewidomych), nadzoru nad handlem i porządkiem w miastach, kontrolowanie ruchu ludności (sprawy paszportowe w 1902 r. przejęła kancelaria prezydium[145]) oraz kilka drobniejszych zagadnień jak podwody przy wizytach dygnitarzy[146].

Najbardziej pogmatwane losy przechodził wydział prawny, co ściśle wiązało się z wahaniami zakresu jego kompetencji. Początkowo, w latach 1867-1869 wydział ten zajmował się prowadzeniem spraw związanych z obroną praw państwa i jego organów w sporach z osobami prywatnymi oraz sprawami sądu administracyjnego. W wydziale zajmowano się też wątpliwościami w interpretacji przepisów prawa, które wynikły w urzędach gubernialnych itp.[147] Znacznie obszerniej nakreślono obowiązki samego radcy prawnego (poza kierowaniem wydziałem był on radcą prawnym RGL w dzisiejszym tego słowa znaczeniu), który poza pracą stałego członka prezydium rządu: a) pośredniczył w naliczaniu i ściąganiu kar za naruszenie praw skarbu, b) dostarczał informacje potrzebne Prokuratorii, c) reprezentował skarb państwa, d) wydawał opinie prawne innym wydziałom, h) reprezentował Komisję Likwidacyjną w sprawach hipotecznych[148]. Dlatego początkowo wydział dzielił się na dwa referaty (prawny i sądowy) kierowane przez dwóch referentów (starszego i młodszego) oraz kancelistów. Stanowiska te zlikwidowano w 1869 r. i od tej pory radca pracował jedynie z pomocą jednego kancelisty[149]. Z wymienionych w ustawie kompetencji zostały tylko zawarte w punktach b)

działu z lat 1877-1890 – APL, RGL, sygn. os. 587; tamże, sygn. 1073; i z okresu tuż przed wybuchem I wojny światowej – tamże, sygn. os. 819; tamże, sygn. 1482.

[132] Tamże, sygn. A I 1872:47; tamże, sygn. A I 1879:47; tamże, sygn. A I 1880:51; tamże, sygn. A I 1884:50; tamże, sygn. A I 1890:19; tamże, sygn. A I 1901:19; tamże, sygn. A I 1902:37; tamże, sygn. A I 1914:4.

[133] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 57.

[134] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 11 i 17.

[135] APL, RGL, sygn. WP III 1875:125.

[136] Tamże, sygn. A I 1914:4; tamże, sygn. A I 1913:24; tamże, sygn. K 1913:14; tamże, sygn. K 1914:14.

[137] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 267, 270.

[138] APL, RGL, sygn. A I 1910:91.

[139] Tamże, sygn. os. 158.

[140] Tamże, sygn. K 1914:11.

[141] Tamże, os. 442; tamże, sygn. WP III 1875:125; tamże, sygn. WP III 1911:215a; tamże, sygn. WP III 1906:302; wraz z wybuchem wojny do referatu dodano jeszcze jednego pomocnika referenta – tamże, sygn. K 1914:11.

[142] Tamże, sygn. WP III 1911:215a.

[143] Rocznie ściągano z mieszkańców guberni lubelskiej ok. 11 tys. rb. kar.

[144] APL, RGL, sygn. K 1914:11.

[145] Tamże, sygn. K 1902:55.

[146] Tamże, sygn. S 1891:156; *Первоначальные проекты...*, № 2, dział III, § 1 –4 – tamże, sygn. KP 1867:3.

[147] DPKP, t. 66, ustawa z 19 (31) XII 1866 r., art. 60.

[148] Tamże, art. 72.4.

[149] APL, RGL, sygn. os. 100; tamże (1837-1866), sygn. os. 1103; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., s. 235.

i h), natomiast większego znaczenia zaczęły nabierać inne, jak prowadzenie spraw przestępstw i wykroczeń urzędników, łącznie z wymierzeniem kary lub oddaniem pod sąd[150].

Wydział wrócił do dwureferatowej konstrukcji nie później niż w 1883 r., ale dopiero 28 września 1884 r. mianowano starszego referenta i starszego pomocnika referenta działu finansowego nie do wydziału administracyjnego, ale prawnego[152]. Wykaz urzędników z 1 września 1886 r. wymienia te stanowiska w wydziale prawnym, ale z uwagą, że pomocnik referenta jest oddelegowany do wydziału administracyjnego[153]. Najwyraźniej musiała to być sytuacja notoryczna, skoro *памятные книжки* pierwsze dwie osoby na tym stanowisku do 1890 r. wymieniają nadal w składzie wydziału administracyjnego. Być może wiązało się to z prowadzeniem spraw tabel likwidacyjnych, które przekazano do wydziału prawnego na mocy decyzji z 1889 r.[154] W latach 1889-1892 na pewno w wydziale istniały dwa столы: sądowy i finansowy[155].

Il. nr 1. A. I. Biernackij[151].



Za oba referaty odpowiadał jeden referent, ale w sensie merytorycznym to radca zajmował się sprawami referatu sądowego[156]. Nie wiadomo dlaczego, kiedy w maju 1888 r. przenumerowywano referaty RGL, wszystkie poza prawnym i finansowym określano mianem „стол" i przydzielono odrębne numery, a wobec tych użyto słowa „делопроизводство", jakby podkreślając ich niedorozwój organizacyjny, i umieszczono pod jednym numerem 13, mimo prowadzenia odrębnych spisów spraw[157]. Po likwidacji numeracji ciągłej w 1901 r. wrócono do nazw poprzednich i nadano im numery – pierwszy prawnemu, a drugi finansowemu[158].

Przeniesienie działu finansowego do tego wydziału uchroniło go zapewne przed

[150] APL, RGL, sygn. S 1891:156.

[151] Biernackij, jako młodszy referent, prowadził śledztwa w sprawach religijnych – tamże, sygn. 102.

[152] Tamże, sygn. F 1883:59, k. 3, projekt protokołu działu finansowego z 28 II (12) III 1883 r. podpisał radca prawny Swierżynskij; tamże, sygn. os. 431, spis stanu służby; tamże, sygn. 1368, spis stanu służby.

[153] Tamże, sygn. A I 1886:12.

[154] Tamże, sygn. A I 1891:107.

[155] Tamże, sygn. S 1891:156.

[156] Tamże, sygn. K 1908:23, k. 10.

[157] Tamże, sygn. A I 1888:17, k. 30; *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 268.

[158] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 17.

likwidacją. Jak wiadomo, w Cesarstwie nie było wydziałów prawnych, a w Królestwie, po utworzeniu izb skarbowych i zamianie wielu miast na osady, liczba spraw w tych wydziałach znacznie się zmniejszyła. Ministerstwo Finansów, mając na uwadze to oraz istnienie w Królestwie specjalnej instytucji – Prokuratorii, zaproponowało likwidację wydziałów prawnych[159]. Tym razem wystarczył sprzeciw MSW, jednak sprawa ciągnęła się dalej. W 1889 r. Rada Państwa zasadniczo zaaprobowała wniosek likwidacji, ale przedtem, za pośrednictwem Generała-Gubernatora Warszawskiego, zażądała danych o rozmiarze działalności radców prawnych. Ten rozumiejąc, że likwidacja wydziałów prawnych obciąży ich obowiązkami pozostałe wydziały i zapewne chcąc znaleźć argumenty przeciw ich likwidacji, zebrał informacje o obciążeniu wszystkich referatów[160]. Obrona wydziału prawnego jest jednym z przykładów formalizacji, będącej, tak charakterystycznym dla biurokracji, wynikiem solidarności organizacji[161]. Oczywiście okazało się, że w RGL dział finansowy dorównywał ilością prowadzonych spraw największym referatom RGL, a стол sądowy (czyli sprawy prowadzone przez samego radcę) prowadził około 1/4 spraw wydziału. Tak więc Gubernator Lubelski, poza zwykłymi narzekaniami na straszne obciążenie podległego mu urzędu wobec braku w Królestwie samorządu miejskiego i ziemskiego oraz komitetów rozporządzających, więziennych, zaopatrzeniowych i innych, nie tylko sprzeciwił się likwidacji wydziału, ale zaproponował zrównanie wynagrodzenia i rangi stanowiska radcy prawnego z administracyjnym i wojskowo-policyjnym[162]. Sprawa likwidacji ostatecznie upadła w roku 1893.

Najbardziej stabilną strukturę miał wydział ubezpieczeniowy, który powstał po likwidacji dyrekcji ubezpieczeń w 1866 r.[163] Przez cały okres swojego istnienia miał stałą liczbę stanowisk merytorycznych (asesor, inspektor, dwóch referentów – starszy i młodszy i dwóch pomocników referentów). Jedyną zmianą była likwidacja jednego z trzech referatów w 1870 r., ale bez likwidacji stanowisk. Wiedza o wydziale jest ograniczona, ponieważ jego akta w całości przekazano odpowiedniemu organowi administracji wydzielonej na początku XX w., ale dzięki zachowanym aktom personalnym pracowników możemy zauważyć dużą stabilność zatrudnienia: wydziałem kierowało w ciągu 34 lat trzech asesorów[164], a większość pracowników pracowała ponad 10 lat. Kierownikiem wydziału był asesor ubezpieczeniowy, który uczestniczył w posiedzeniach prezydium rządu na prawach człon-

[159] APL, RGL, sygn. S 1891:156, cyrkularz generała-gubernatora warszawskiego do gubernatorów Królestwa z 24 X (5 XI) 1887 r.

[160] Tamże, cyrkularz generała-gubernatora warszawskiego do gubernatorów Królestwa z 14 (26) XII 1891 r.

[161] B. Wawrzyniak, *Źródła biurokratyzmu*, [w] *O sprawności i niesprawności organizacji. Szkice o biurokracji i biurokratyzmie*, red. J. Kurnal, Warszawa 1972, s. 99-102.

[162] APL, RGL, sygn. S 1891:156, pismo gubernatora lubelskiego do generała-gubernatora warszawskiego; tamże, sygn. A I 1891:107.

[163] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie interesami ubezpieczeń* z 19 (31) XII 1866 r.

[164] APL, RGL, sygn. os. 465; tamże, sygn. os. 1804; tamże, sygn. os. 1877.

ka niestałego – tylko przy rozpatrywaniu spraw ubezpieczeniowych[165]. Bezpośrednio jemu powierzono prowadzenie rachunkowości ubezpieczeń i wypłat odszkodowań ustalonych przez prezydium rządu lub władze wyższe, układanie rocznych sprawozdań z działalności podległych mu służb, stanie ubezpieczeń i kas oszczędnościowych w guberni oraz ich finansach. Wydziałom powierzono sprawy wszelkich ubezpieczeń i nadzorowanie działalności kas oszczędnościowych[166].

W 1867 r. asesor uznał, że wydział należy podzielić na trzy referaty. W pierwszym prowadzono sprawy ubezpieczenia ruchomości od ognia, bydła, spławów i transportów oraz kas oszczędnościowych (*сберегательных*). „Ponieważ są to sprawy najbardziej skomplikowane i najważniejsze", referat powierzono inspektorowi z pomocnikiem referenta (ustawa przewidywała, że inspektor będzie zatrudniany głownie do objazdów). Drugi referat miał się zajmować ubezpieczeniami nieruchomości i powierzono go starszemu referentowi. Natomiast w trzecim skoncentrowano sprawy rachunkowe i buchalteryjne, które uznawano za równie ważne, jak te prowadzone w referacie pierwszym, więc powierzono je doświadczonemu (byłemu rachmistrzowi w zarządzie ubezpieczeń) młodszemu referentowi Brzozowskiemu wraz z pomocnikiem. Jednocześnie asesor zaznaczył, że aczkolwiek urzędnicy przeniesieni ze zlikwidowanego Zarządu Ubezpieczeń mają wysokie kwalifikacje, to nie znają języka rosyjskiego, wobec czego całą korespondencję, jak i rejestr pism, po rosyjsku prowadzi starszy referent Mikulicz, ale z pomocą dziennikarza. Asesor, oprócz obowiązków powierzonych przez ustawę, zajmował się układaniem wszystkich ogólnych projektów *журналов* i wniosków oraz sporządzeniem ważniejszych pism wychodzących[167].

W 1870 r. ustawa ubezpieczeniowa odebrała wydziałom sprawy ubezpieczeń nieobowiązkowych[168], którymi zajmował się referat I, nie zmniejszono przy tym etatu wydziału. Czym zatem zajmował się inspektor z pomocnikiem referenta? Nie ma pewności co do zajęć inspektora, wiadomo jedynie, że powierzano mu delegacje „w teren". Natomiast kolejni pomocnicy referenta z byłego I referatu pojawiają się jako oddelegowani do pracy w KGL. Do lat dziewięćdziesiątych zajmowali się w KGL sprawami cerkiewno-budowlanymi, a potem kierowali buchalterią tej komórki[169]. Gubernator wykorzystał niedopatrzenie prawodawcy, który wraz z odebraniem obowiązków nie zlikwidował etatu, zatrudniając nominalnych pracowników wydziału w swojej kancelarii. Nie bez znaczenia był fakt, że cały wydział, a więc i tenże pomocnik referenta, utrzymywali się z dochodów z ubezpieczeń a nie z

[165] *Первоначальные проекты...*, № 5, art. 9.b – tamże, sygn. KP 1867:3).

[166] *Первоначальные проекты...*, art. 25; PKU, t. 8, s. 562; tamże, t. 10, s. 151, posiedzenie № 189 z 2 (14) V 1867 r., art. 1134; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 62 i 75; tamże, *Ustawa o zarządzie interesami ubezpieczeń* z 19 (31) XII 1866 r., art. 9.b i 17; A. Okolski, dz. cyt., s. 245-252.

[167] APL, RGL, sygn. KP 1867:3.

[168] DPKP, t. 70, s. 375, *Ustawa o wzajemnym ubezpieczeniu* z 20 VII (1 VIII) 1870 r.

[169] APL, RGL, sygn. os. 7; tamże, sygn. os. 801; tamże, sygn. os. 1368; tamże, sygn. os. 2072; tamże, sygn. os. 2121.

budżetu RGL[170]. Zmiana kompetencji pociągnęła za sobą likwidację jednego referatu, tak że w wydziale zostały dwa: ogólny i rachunkowy.

Ostatecznie sprawy ubezpieczeniowe w całości przejął w 1900 r. Warszawski Zarząd Wzajemnych Ubezpieczeń Budynków od Ognia, co oznaczało wyjęcie ich z uprawnień Rządów Gubernialnych (poza pośredniczeniem w sprawozdawczości) i likwidację wydziałów w roku następnym[171].

Kwestie medyczno-sądowe, medyczno-policyjne i weterynaryjne leżały w gestii administracji już wcześniej. W wyniku reform lat 1866-1867 wydziały lekarskie zmieniły jedynie swoje podporządkowanie. Zlikwidowano Radę Lekarską Królestwa i w kwestiach naukowych polecono zwracać się do wydziału medycznego Szkoły Głównej w Warszawie. W kwestiach policyjnych obowiązywało pośrednictwo Generała-Gubernatora Warszawskiego, a w pozostałych sprawach wydziały podlegały bezpośrednio MSW. Wydział miał według ustawy zajmować się ochroną zdrowia oraz sprawami personalnymi zarządu lekarskiego. Tutaj skoncentrowano nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy lekarskiej, a więc sprawy o charakterze policyjnym. Wydział zobowiązany był do wydawania opinii w kwestiach medycznych oraz zarządzania służbą weterynaryjną w guberni[172].

Dyskusje nad funkcjonowaniem administracji ochrony zdrowia w ramach urzędów administracji ogólnej znalazły odbicie w pracach KU. W skład zlikwidowanych w 1866 r. niezależnych urzędów wchodził inspektor z pomocnikiem, akuszer, asesor farmaceutyczny i weterynaryjny oraz dwóch honorowych członków rady lekarskiej spośród lekarzy guberni. Wydziały w opinii współczesnych zachowały charakter „особых учреждений". Zdawano sobie sprawę ze specjalistycznego charakteru spraw rozpatrywanych w wydziale, toteż ustawą z 19 (31) grudnia 1866 r. przewidziano zwoływanie rady wydziału celem kolegialnego rozpatrywania spraw[173]. Jednak w tym trybie najczęściej rozpatrywano sprawy z zakresu medycyny sądowej, tymczasem uprawnieni do udziału w kolegiach wydziałowych farmaceuta i weterynarz mogli brać w nich udział jedynie w powierzonych im sprawach, więc zostawał tylko inspektor i dwóch postronnych lekarzy powoływanych za zgodą gubernatora. Był to tryb uciążliwy tym bardziej, że takich spraw było wiele. Dyrektor KRSWiD już na początku 1867 r. wnioskował do KU o ustanowienie dwóch honorowych członków spośród lekarzy praktykujących w guberni, jak to czyniono wcześniej, co umożliwiłoby ominięcie wymogu każdorazowej zgody na powoływanie ich przez gubernatora, jednak KU wniosek odrzuciło, ponieważ

[170] DPKP, t. 66, *Etaty zarządów gubernialnych i powiatowych w guberniach królestwa Polskiego*, s. 243, uwaga nr 6.

[171] APL, RGL, sygn. os. 287; tamże, sygn. os. 465; SUiRP 1900, № 1637, poz. 4, s. 5597-6000, ukaz z 10 (22) VI 1900 r.

[172] APL, RGL, sygn. L I 1867:13; tamże, sygn. L I 1867:16, k. 13; PSZRI II, № 44869, *О подчинении МВД управления врачебной и строительной частей в Царстве Польском*; DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 61

[173] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art 31.

oznaczałoby to zmianę ustawy z 19 (31) grudnia 1866 r.[174]

Powstanie wydziału lekarskiego można raczej określić jako wcielenie Lubelskiego Urzędu Lekarskiego w struktury RGL. Utrzymała się tutaj nawet nazwa sekretarza w przeciwieństwie do dziennikarzy (журналистов) w innych wydziałach. Główne funkcje w strukturze tego wydziału były łączone z innymi, zewnętrznymi. Inspektor lekarski, jako lekarz gubernialny, zajmował się osobiście rewidowaniem aptek i sklepów korzennych z prawem udzielania ustnej lub pisemnej nagany, a w sprawach poważniejszych wnioskowania o wszczęcie śledztwa i wymierzenie kary pieniężnej[175]. Stanowisko pomocnika inspektora medycznego (i jednocześnie jego zastępcy) połączone było z funkcją lekarza miasta Lublina[176]. Asesor farmaceutyczny często był jednocześnie właścicielem apteki, jak Podbielski, który prowadził takową na Kalinowszczyźnie[177].

Wydział dzielił się na cztery referaty: I sądowo-medyczny, II farmaceutyczny kierowany przez asesora farmacji, III weterynaryjny kierowany przez lekarza weterynarii i IV ogólny. Referat III w 1897 r. uniezależnił się awansując do rangi wydziału. Indeksy alfabetyczne od początku sporządzano wspólne dla całego wydziału, ale spisy spraw osobno dla każdego referatu do 1889 r., od którego również prowadzono jeden spis dla wydziału[178]. Potem informacje o ruchu spraw i pism w wydziale nie wyróżniały już referatów[179]. Organizacyjnie wydział nadal dzielił się na cztery referaty[180].

Utworzenie wydziału z referatu weterynaryjnego nastąpiło na mocy aktu *Об учреждении особых органов по ветеринарной части* z 1897 r.[181] Początkowo nie oznaczało to istotnej zmiany, Gubernator Lubelski polecił jedynie zwiększyć wynagrodzenie sekretarza wydziału lekarskiego i nająć dodatkowego pisarza wobec zwiększenia zakresu prac kancelaryjnych. 16 września 1897 r. kierownikiem wydziału został kierownik referatu weterynaryjnego[182]. Dwa lata później w rozwinięciu ustawy MSW wydało dokument pt. *Инструкция Губернским Ветеринарам*, który regulował zakres obowiązków weterynarza gubernialnego. Jego kompetencje określono jako ogólny nadzór w guberni nad sprawami powierzonymi zarządowi weterynaryjnemu przy MSW (sprawy weterynaryjno-policyjne i weterynaryjno-medyczne), a więc stanie na straży praw wydawanych na różnych szczeblach władzy i dotyczących kwestii weterynaryjnych oraz nadzór nad służbami weterynaryjnymi i praktykującymi prywatnie. W tym celu zobowiązano go do objazdów gu-

[174] PKU, t. 8, s. 272, poz. № 172 z 10 (22) III 1867 r., art. 172.
[175] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 74.
[176] APL, RGL, sygn. os. 1905; A. Okolski, dz. cyt., s. 127-128.
[177] APL, RGL, sygn. os. 1390.
[178] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 268-270.
[179] APL, RGL, sygn. K 1913:14; tamże, sygn. K 1914:14.
[180] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 17.
[181] PSZRI III, t. 17, № 14004.
[182] APL, RGL, sygn. os. 610.

berni przynajmniej raz w roku. Tak szerokie i samodzielne kompetencje tego funkcjonariusza stawiały go na równi z innymi „specjalnymi gałęziami administracji gubernialnej"[183].

Co więcej, instrukcja przewidywała przekazanie mu wszystkich akt dotyczących spraw weterynaryjnych oraz akt osobowych weterynarzy i felczerów, odtąd bowiem to weterynarz gubernialny miał prowadzić sprawy o zmianach stanu służbowego tych osób. Wzbudziło to kontrowersje w Królestwie, ponieważ nie tylko oznaczało zrównanie niedawno powstałego wydziału z innymi urzędami zespolonymi, ale uszczuplenie kompetencji rządu gubernialnego, który zarządzał do tej pory sprawami personalnymi poprzez referat I wydziału administracyjnego. MSW rozstrzygnęło kontrowersje na korzyść nowych służb i w 1901 r. wydział administracyjny przekazał odpowiednie akta lubelskiemu weterynarzowi gubernialnemu.

Inspektor weterynaryjny RGL był jednocześnie członkiem prezydium w sprawach weterynaryjnych, kierownikiem wydziału weterynaryjnego i weterynarzem gubernialnym, czyli zwierzchnikiem wszystkich służb weterynaryjnych na terenie guberni i organem decyzyjnym we wszelkich sprawach tego rodzaju. Jak inni kierownicy wydziałów przedstawiał sprawy wydziału prezydium rządu. Mógł też zwoływać, za pozwoleniem gubernatora, specjalne *совещание* weterynarzy z terenu guberni oraz innych osób. Był też członkiem komisji i komitetów, gdzie rozpatrywano sprawy weterynaryjne. Nadzorował wszystkie gabinety weterynaryjne i wydawał im instrukcje i polecenia. Donosił gubernatorowi o wykroczeniach. Zarządzał wszystkimi miejscami, gdzie pojawiały się zwierzęta hodowlane w większej ilości, np. jarmarkami, a także zakładami obróbki mięsa i utylizacji padliny. Nadzorował szkoły i laboratoria weterynaryjne. Kontrolował prawa do wykonywania zawodu. Szczególnie podkreślano jego kompetencje w kwestii zapobiegania i zwalczania *epizootii*. W kwestiach fiskalnych nadzorował ściąganie procentowego podatku od obrotu zwierzętami. W tej materii podlegał nadzorowi izby kontrolnej i kontaktował się z kasą główną i terenowymi. Po części miał też uprawnienia w materii komunikacyjnej nadzorując stan dróg przepędzania bydła i jego transportowania zarówno pod względem technicznym jak i – co oczywiste – pod względem bezpieczeństwa sanitarnego. Jego obowiązki medyczno-weterynaryjne polegały na nadzorowaniu lecznic MSW, a wobec braku samorządu w Królestwie dbał również o ich zaopatrzenie w sprzęt i medykamenty. Jako zwierzchnik odrębnego działu w ustalonej formie prowadził szeroką sprawozdawczość roczną i okresową. Pośredniczył w sprawach cenzury i dopuszczenia do druku wydawnictw organów gubernialnych, w których znajdowały się informacje o stanie weterynaryjnym guberni. Zastępować go mógł młodszy weterynarz gubernialny, weterynarz punktowy lub powiatowy[184].

[183] Tamże, sygn. A I 1900:60, instrukcja dla weterynarzy gubernialnych MSW z 29 IV (11 V) 1899 r.
[184] Tamże.

Zatwierdzona 8 kwietnia 1902 r. opinia Rady Państwa *Об усилении ветеринарного надзора в губерниях Царства Польского* zalecała utworzenie w każdym powiecie stanowiska weterynarza powiatowego i felczera weterynaryjnego do pomocy oraz podporządkowanie ich weterynarzowi gubernialnemu, przy jednoczesnej likwidacji stanowisk weterynarzy okręgowych[185]. Zmiany wprowadzono w życie 1 lipca 1902 r. Jednocześnie zabroniono weterynarzom prowadzenia prywatnej praktyki, ponieważ w swoich obowiązkach, oprócz zapobiegania i zwalczania epizootii (pomorowi), mieli udzielanie bezpłatnej pomocy[186]. Dzięki zainteresowaniu władz wydział szybko się rozrastał, w jego składzie pojawia się, oprócz kierownika, urzędnik zarządzający kancelarią, weterynarze poszczególnych stacji kolejowych oraz weterynarze ponadetatowi, z których jeden zarządzał gubernialnym laboratorium bakteriologicznym[187].

Zamykając ten przedmiot rozważań trzeba zauważyć, że omawiane ciało administracyjne jest wdzięcznym obiektem do analizy struktury organizacyjnej. Ciekawa konfiguracja organów: gubernatora, prezydium rządu i wicegubernatora, reprezentuje pełną gamę rozwiązań. Mamy więc organ monokratyczny z wykształconą komórką pomocniczą – kancelarią gubernatora, obsługującą wydzielone kompetencje szefa urzędu, co jest wzorcowym przykładem biuralizmu[188]. Obok nadal funkcjonuje organ kolegialny (prezydium rządu), w skład którego wchodzą kierownicy wydziałów (radcy na prawach członka stałego, a pozostali niestałego). Stanowisko wicegubernatora charakteryzuje się dużą rozpiętością kierowania. Znaczna centralizacja i okoliczności polityczne powodują przekazanie mu także kompetencji decyzyjnych. Dzięki czemu jego pozycja upodabnia się do pozycji organu.

Struktura organizacyjna ewoluuje w zależności od dynamiki otoczenia organizacji. Wydziały specjalistyczne bądź stopniowo usamodzielniają się, tworząc organy administracji wydzielonej (organy skarbowe, ubezpieczeniowe), lub rozrastają się i dzielą (wydział budowlany, lekarski i weterynaryjny) w coraz większym stopniu korzystając z kolegialnych ciał doradczych – rad wydziałowych. Ograniczenia prawne nie pozwalają na elastyczne przystosowywanie się organizacji do wymogów rzeczywistości, toteż zwierzchnicy uciekają się do delegowania urzędników z komórki do komórki starając się sprostać narastającemu ruchowi spraw. W ostateczności struktura urzędu nie odpowiada obowiązującym przepisom, a założona jednolitość organów administracji Królestwa i dążenie do unifikacji z organami Cesarstwa nie zostaje osiągnięte. Wręcz przeciwnie, organizacja omawianego urzędu nabiera cech indywidualnych.

[185] SUiRP 1902, № 51.

[186] Zalecano przyjąć na te posady osoby z praktyką w centralnych guberniach Cesarstwa, a weterynarzy z Królestwa tylko jeśli pracowali na stanowiskach likwidowanych – APL, RGL, sygn. os. 1611.

[187] Tamże, sygn. os. 1911; tamże, sygn. os. 1117; *Памятная книжка люблинской губернии*, z roku 1901-1912, 1914.

[188] Z. Chmielewski, *Narodziny i rozwój biuralizmu na ziemiach polskich w okresie zaborów*, „Zeszyty naukowe US", t. 113 (1993), s. 27 i 28.

Rozdział 5

Ewakuacja i likwidacja organów administracji ogólnej guberni lubelskiej

Pierwsza wojna światowa wpłynęła zasadniczo na realizowane przez Gubernatora Lubelskiego i Rząd Gubernialny Lubelski zadania, zmieniła ich organizację wewnętrzną, a ostatecznie doprowadziła do likwidacji. Tym samym omawiane organy podzieliły los rosyjskiego panowania w Królestwie, jak i samego Cesarstwa Rosyjskiego. Co prawda, już wcześniej, bo latem 1915 r., doszło do ostatecznej ewakuacji z terenów guberni, ale że niniejsza praca traktuje o urzędzie i jego pracownikach, to fakt ten nie stanowi dla nas cezury. Wręcz przeciwnie, zbadanie funkcjonowania urzędu w odmiennych, destabilizujących warunkach powinno dać większe korzyści poznawcze. Proces zamierania działalności merytorycznej, jak i jej rozwijania, jest przecież równoprawną częścią zagadnienia.

Królestwo Polskie leżało na pograniczu Cesarstwa Rosyjskiego, sąsiadującego na tym odcinku z państwami przyjaznymi, toteż zainteresowanie armii tym terenem wynikało raczej z zagrożenia wewnętrznego i potrzeby okupacji, niż zewnętrznego. Sytuacja zmieniała się stopniowo, gdy drogi zaborców zaczęły się rozchodzić, po kongresie berlińskim, a ostatecznie po wygaśnięciu sojuszu trzech cesarzy i rosyjsko-francuskiej konwencji wojskowej potwierdzonej w 1894 r. Założenia strategiczne Rosji nie uwzględniały obrony Królestwa za wszelką cenę. Raczej przewidywano jego ewakuację. Konsekwencją zmiany orientacji politycznej było przystąpienie do planowania ewakuacji administracji już w 1909 r., zapewne pod wpływem aneksji Bośni i Hercegowiny oraz ostatecznego fiaska porozumienia z Niemcami i Austro-Węgrami[1].

W przypadku administracji ewakuacja miała dotyczyć urzędników z rodzinami i majątku ich oraz urzędów, szczególnie w postaci akt. W tym celu generał-gubernator warszawski już w maju 1909 r. zlecił sporządzenie listy podlegających wywozowi osób i mienia. Za akta, które koniecznie należało ewakuować, uznano m.in. teczki osobowe urzędników, tabele likwidacyjne, dokumentację finansową i sprawy niezakończone. Ostatecznie w wyniku kolejnych inwentaryzacji do ewakuacji zakwalifikowano 58 pracowników KGL i RGL oraz ich rodziny – łącznie 132 osoby wraz z częścią majątku prywatnego w zależności od rangi urzędnika. Plan ewakuacji był opracowany z pietyzmem – określono szlaki komunikacyjne i środek transportu (najczęściej kolej), majątek urzędów miał być konwojowany przez wyznaczonych urzędników zaopatrzonych w odpowiednie dokumenty i środki finan-

[1] J. Budziński, *Polityka zagraniczna Rosji 1907-1914. Aparat decyzyjny, koncepcje, rezultaty*, Toruń 2000, s. 71 i 94.

sowe[2]. Należy pamiętać, że w czasie wojny cała administracja cywilna z danego terenu podlegała głównemu dowódcy frontu lub naczelnikowi okręgu wojennego. Celem zapobieżenia panice uzależniono wyjazd urzędników lub wywóz mienia od decyzji władz wojskowych[3].

W 1909 r. poza planami ewakuacji wyznaczono też inne zadanie administracji. Mianowicie przewidywano, że po wybuchu wojny urzędnicy zostaną wykorzystani do pracy w urzędach polowych armii. Gubernator otrzymał wykaz stanowisk do objęcia i przygotował odpowiednią listę, na której mogli się znaleźć tylko ludzie legitymujący się rosyjskim pochodzeniem, o nienagannej opinii politycznej i służbowej[4].

Do przygotowań ewakuacyjnych powrócono w roku 1912 wykorzystując znany już schemat działań. Najpierw Generał-Gubernator Warszawski polecił zebranie informacji o majątku, urzędnikach z rodzinami zakwalifikowanymi do wywiezienia[5]. Tym razem akcja zakrojona była na o wiele szerszą skalę, bowiem opracowano plany ewakuacji organów wszystkich władz rosyjskich (nawet szkół i sądownictwa[6]) i jednocześnie rozpoczęto planowanie mobilizacji, której przeprowadzenie musiało uwzględniać udział gubernatora i rządu gubernialnego lubelskiego.

Wzmożona aktywność wojska powodowała zwiększenie obciążenia zaopatrującej i obsługującej go administracji[7]. Gromadzono przydatne informacje, jak rozmieszczenie budynków rządowych, czy dokładne dane o pojazdach mechanicznych[8]. Jednocześnie wzmocniono nadzór nad ruchem ludności[9] i podejrzanymi jej kategoriami[10], niektóre wręcz usunięto z terenu sąsiadującego z przyszłym teatrem wojny. Dotyczyło to oczywiście cudzoziemców, a szczególnie obywateli wrogich

[2] Początkowo zamierzano wywieźć 49 urzędników RGL – APL, RGL, sygn. K 1909:33, k. 19-52; K. Latawiec, *Ewakuacja organów administracji ogólnej wyższego i niższego szczebla guberni lubelskiej w sierpniu 1914 roku*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny", t. 2 (2002), s. 44.

[3] A. Achmatowicz, *Polityka Rosji w kwestii polskiej w pierwszym roku Wielkiej Wojny 1914-1915*, Warszawa 2003, s. 175.

[4] APL, RGL, sygn. K 1909:33.

[5] Z guberni lubelskiej zamierzano ewakuować 93 urzędników – tamże, sygn. K 1909:33, k. 73, cyrkularz Generała-Gubernatora Warszawskiego z 25 VII 1912 r.; K. Latawiec, *Ewakuacja organów administracji...*, s. 46.

[6] Prezesom sądów okręgowych przesłano „instrukcję dla instytucji i urzędników resortu Ministerstwa Sprawiedliwości Warszawskiego Okręgu Sądowego o ewakuacji na wypadek wojny na koszt skarbu, mienia państwowego, instytucji rządowych, pracowników i ich rodzin, z zagrożonego rejonu WOW", zalecając wydanie odpowiednich zarządzeń wykonawczych i podjęcie prac przygotowawczych przewidzianych w instrukcji – cyt. za A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876-1915*, Lublin 1995, s. 159.

[7] A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 165.

[8] APL, RGL, sygn. A I 1914:32, dane z 14 (27) III 1914 r.

[9] Wydawanie pozwoleń na wyjazd z Królestwa było uzależnione od zgody gubernatora i władz wojskowych – APL, KGL, sygn. 1915:14 st. I; tamże, sygn. 1914:35 mob.

[10] Z rozkazu armii aresztowano osoby podejrzane – tamże, sygn. 1914:137 st. I.

państw oraz ludność pochodzenia niemieckiego.[11] Właśnie w 1909 r. radca RGL został delegowany do powiatu chełmskiego, celem zbadania kwestii kolonizacji niemieckiej[12]. Wszystkie te czynności naruszały zwykły tryb urzędowania i wymagały delegowania urzędników. Niektórzy z nich zaczęli, z pozwoleniem lub bez, opuszczać swoje stanowiska, inni natomiast, wobec zachęty ze strony władz, przechodzili na służbę wojskową[13]. Już wtedy pojawiły się ograniczenia w obsadzaniu wakatów, a jako antidotum na zakłócenia w pracy proponowano ukrócenie korespondencji „w niektórych działach"[14].

Jeszcze przed wybuchem wojny z Królestwa wywieziono około 25 tys. obywateli Austro-Węgier i Niemiec, w tym zapewne wielu Polaków. Akcją na terenie guberni lubelskiej kierował radca administracyjny RGL[15]. Następnie, w obliczu zagrożenia Królestwa przez armie państw centralnych, ewakuowano zakłady przemysłowe wraz z robotnikami, a potem urzędników wszelkich instytucji państwowych, od banków i kolei po organy administracji, a także więźniów politycznych[16].

Władze ogłosiły mobilizację na terenie całego Imperium 17 (30) lipca 1914 r. Dwa dni później Rosja znalazła się w stanie wojny z Niemcami, a 24 lipca (6 sierpnia) z Austro-Węgrami. Wydarzenia te wywołały odpowiednią reakcję. 20 lipca (2) sierpnia 1914 r. gubernator A. I. Kielepowskij wysłał do naczelników powiatów siedleckiego i sokołowskiego oraz do policmajstra miasta Siedlec telegram następującej treści „Германия объявила нам войну, сообщаю для руководства"[17]. Tego samego dnia obawiając się, że podległa mu administracja zrozumie wypowiedzenie wojny jako sygnał do ewakuacji, Kielepowskij zatelegrafował, że rozkaz ewakuacji będzie wydany we właściwym czasie[18]. Jednak sytuacja na froncie spowodowała, że jeszcze tego samego dnia wysłano telegram następującej treści do naczelnika powiatu janowskiego (najdalej wysuniętego na południe):

[11] W. Śladkowski, *Kolonizacja niemiecka w południowo-wschodniej części Królestwa Polskiego w latach 1815 – 1915*, Lublin 1969, s. 247, 249; H. Wiercieński, *W sprawie wydzielenia Chełmszczyzny*, Warszawa 1910, s. 90 – 93, tam też list do I. G. Podgorodnikowa pomocnika generała-gubernatora warszawskiego z 4 IV 1907 r.

[12] APL, RGL, sygn. os. 1693, spis stanu służby.

[13] Np. Choma dodatkowo został wyznaczony do prowadzenia spraw zaopatrzenia wojsk a 14 (27) IV 1914 r. powierzono na niego prowadzenie spraw likwidacji niemieckiego posiadania ziemi w guberni; 20 V (2) VI 1914 r. wobec ucieczki referenta powierzono mu obowiązki jednego z referentów, który uciekł z Lublina – tamże, sygn. os. 230; gubernatorowi Stierligowowi wydało się podejrzane przesunięcie go do Lublina w przeddzień wojny – tamże, sygn. os. 1705; tamże, sygn. A I 1914:32, cyrkularz MSW o opiece nad rodzinami powołanych do czynnej służby wojskowej wolnonajemnych urzędników centralnych i lokalnych instytucji z 15 (28) VIII 1914 r.; A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999, s. 241; A. Wrzyszcz, *Gubernia chełmska. Zarys ustrojowy*, Lublin 1997, s. 164-165.

[14] APL, RGL, sygn. A I 1914:32, kopia telegramu do Gubernatora Lubelskiego z 31 VII 1914 r.

[15] Tamże, sygn. os. 1693, spis stanu służby.

[16] A. Głaz, *Ewakuacja ludności cywilnej z Lubelszczyzny latem 1915 r.*, „Annales UMCS", vol. LVI, sectio F, 2001, s. 114.

[17] APL, KGL, sygn. 1914:270 st. I, k. 6.

[18] Tamże, k. 7.

> Предлагаю по получении сего принять меры немедленной эвакуации на Люблин служащих, закрытии учреждении всех ведомств, вывоз подлежащаго имущества и служащих.

Majątek kasy polecono przetransportować pod specjalną ochroną do Lublina, po wydaniu przez nią wszystkim urzędnikom wszelkich resortów zapomóg w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Była to procedura przewidziana na wypadek ewakuacji – wszyscy urzędnicy przed ewakuacją mieli otrzymać awansem trzymiesięczne wynagrodzenie[19]. Chcąc uniknąć bezładu w miejscowościach już opuszczonych przez rosyjską armię, funkcjonariusze policji i administracji odpowiedzialni za spokój i bezpieczeństwo mogli porzucić swoje stanowiska dopiero po wkroczeniu „nieprzyjaciela" w granice powiatu. Natomiast straż więzienna mogła się ewakuować dopiero po uwolnieniu wszystkich więźniów[20].

Dnia następnego, 21 lipca (3 sierpnia) 1914 r., w pozostałych powiatach guberni lubelskiej ogłoszono stan ewakuacji. Kolejne rozporządzenia wymusiła dopiero przegrana Rosjan w bitwie pod Kraśnikiem 10-23 (12-25) sierpnia 1914 r. i zajęcie przez Austriaków południowej części guberni. Wobec wzrastającego zagrożenia 13 (26) sierpnia Gubernator Lubelski zarządził czasowe przerwanie funkcjonowania wszystkich pionów administracji cywilnej oraz ewakuację całego personelu i mienia państwowego do Łukowa, co zrealizowano w ciągu doby[21]. Rozpoczął się wywóz personelu oraz co cenniejszego majątku państwowego linią kolejową Lublin – Łuków. Operacją kierował radca E. A. Stavenhagen z pomocą archiwariusza E. A. Korcepińskiego[22] (zapewne ze względu na wywożone akta). Delegacja tych urzędników trwała od 16 (29) sierpnia do 31 sierpnia (13 września) 1914 r.[23] Poza urzędnikami magistratu i zarządu powiatowego lubelskiego miasto opuściło 125 pracowników KGL i RGL. Wraz z nimi udały się do Łukowa ich rodziny. Jednak część urzędników pozostała w Lublinie[24]. Podobnie było w przypadku sądu okręgowego, gdzie pozostawiono jednego sędziego i kilku urzędników[25]. Najwyraźniej chodziło o zabezpieczenie budynków, pozostawionego wyposażenia i akt. Akcja ewakuacyjna nie przebiegała bez niemiłych niespodzianek. Tak np. zarząd powiatowy krasnostawski opuszczał Krasnystaw 17 (30) sierpnia około godziny 19.00 pod ostrzałem artyleryjskim. Po ewakuacji Lublina dokonano jeszcze wywozu pracowników za-

[19] K. Latawiec, *Ewakuacja organów administracji...*, s. 50.

[20] APL, KGL, sygn. 1914:270 st. I, k. 8.

[21] „Wszystkie podległe mi urzędy cywilnego resortu natychmiastowo ulegają zamknięciu, a podlegający wywozowi majątek rządowy ewakuuje się, urzędy będą miały pobyt w Łukowie" – APL, RGL, sygn. A I 1914:32, pismo Gubernatora Lubelskiego z 13 (26) VIII 1914 r.

[22] Tamże, sygn. os. 794.

[23] Tamże, sygn. os. 1693.

[24] Tamże, sygn. os. 1923.

[25] A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego...*, s. 97.

rządu powiatowego lubartowskiego, a następnie nowoaleksandyjskiego i 20 sierpnia (2 września) 1914 r. garwolińskiego[26].

Część majątku organów administracji guberni lubelskiej ewakuowano od razu do Kijowa. Opiekę nad nim (konwojowanie i ochronę na miejscu) powierzono buchalterowi N. I. Radiwanowiczowi i referentowi N. W. Chomie. Ta delegacja trwała do 9 września, można więc sądzić, że dopiero po tej dacie majątek omawianych organów wrócił do Lublina[27]. Ewakuacja bezpośrednio do Rosji nie była odosobnionym wypadkiem, również lubelski sąd okręgowy ewakuował się od razu do Tambowa[28].

Nie ewakuowano administracji z powiatów radzyńskiego, łukowskiego, siedleckiego oraz sokołowskiego. Tym samym na czas około dwóch tygodni Łuków stał się tymczasową stolicą władz gubernialnych. Radca Stavenhagen w Łukowie miał też odpowiadać za funkcjonowanie urzędu, co może oznaczać, że próbowano wznowić pracę w Łukowie[29]. Jednak kwerenda nie wykazała pism wystawionych w tym czasie, więc jeżeli prowadzono jakieś sprawy, to skala działalności musiała być niewielka. Zwierzchnicy byli zadowoleni z przebiegu mobilizacji i ewakuacji. To zadowolenie administracji podzielała też armia. Gubernator wystosował szereg wniosków o nagrody dla urzędników „за труды по отличному выполнению вообщей мобилизации и эвакуации". Posypały się ordery, medale i listy pochwalne[30].

19 sierpnia (1 września) 1914 r. front zatrzymał się, a następnie Rosjanie przeszli do kontrofensywy w Galicji Wschodniej, co zmusiło wojska austriackie do odwrotu z terenu guberni lubelskiej do 27 sierpnia (9 września). Wkrótce zaczęły wracać ewakuowane urzędy. KGL i RGL wznowiły działalność 29 sierpnia (11 września), a jako ostatni zrobił to zarząd powiatowy janowski[31].

Jesienią doszło do zmian na stanowiskach gubernatora i wicegubernatora. Nowy gubernator uznał za niewłaściwe przenoszenie go w czasie wojny i to bez „требовательного сношения и согласия" z jego strony z guberni czernihowskiej do lubelskiej. Przenosiny uważał za swego rodzaju karę:

> за мое стремление широко привлеч Общественное Самоуправление Черниговской губернии на служение нашей армии, а также внов призвать к активной деятельности в губернии бывшаго Председателя Губернской Земской Управы Н. П. Савицкого, я в виду

[26] APL, RGL, sygn. os. 1275; APL, KGL, sygn. 1914:37/2 mob.; K. Latawiec, *Ewakuacja organów administracji...*, s. 43-55.

[27] APL, RGL, sygn. os. 230; tamże, sygn. os. 1482.

[28] A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego...*, s. 158.

[29] APL, RGL, sygn. os. 1693.

[30] Tamże, sygn. os. 158; tamże, sygn. os. 230.

[31] A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego...*, s. 159; K. Latawiec, *Ewakuacja organów administracji...*, s. 51.

> военных действий не нашел возможным отказываться от перевода моего в незнакомый край[32].

Treść relacji o przenosinach do Lublina i stosunku I. I. Stierligowa do obowiązku służby ojczyźnie stoi w sprzeczności z treścią jego prywatnego listu do M. W. Sieleckiego, który był w tym czasie wicegubernatorem lubelskim. Utrzymany w optymistycznym tonie list wyraża jedynie interesowną troskę Stierligowa o warunki życia w Lublinie[33]. Trudno podejrzewać, że ta zmiana miała na celu dobro służby. Działała raczej demoralizująco na urzędników, którzy zostali „uwięzieni" w Królestwie w obliczu wojny[34]. Mimo to po powrocie z pierwszej ewakuacji szybko rosła liczba wakatów[35]. Genezy zmiany na stanowisku gubernatora lubelskiego należy raczej doszukiwać się w tej tendencji. Osoby ustosunkowane, do których należał poprzedni gubernator (A. I. Kielepowskij), starały się o przeniesienie z Królestwa do bezpieczniejszej części Cesarstwa[36].

Należy podkreślić, że Kielepowskij był człowiekiem większego formatu od swojego następcy, Stierligowa. Jedną z jego ostatnich decyzji była odezwa do ludności wystosowana w reakcji na powszechne grabieże, rozboje i gwałty żołnierzy rosyjskich. Apelował o składanie do dowódców skarg, które mogłyby zainicjować śledztwo i ukaranie winnych[37].

Wicegubernator Sieleckij przestał pełnić swoje obowiązki z zupełnie innego powodu. W nocy z 27 na 28 listopada 1914 r. popełnił samobójstwo, notabene tuż po przeczytaniu listu od Stierligowa. Być może na tragiczną decyzję Sieleckiego miały wpływ wydarzenia ostatnich miesięcy, jednak oficjalnie stwierdzono, że samobójca od pewnego czasu pozostawał „в угнетенном состоянии духа"[38]. Władze, zaskoczone tym wydarzeniem, znalazły nowego wicegubernatora dopiero 2 stycznia 1915 r. – nominację otrzymał ks. A. P. Czegodajew-Sokonskij[39]. Nowi zwierzchnicy administracji guberni lubelskiej, nolens volens, objęli swoje stanowiska i początkowo mogło się wydawać, że ich służba wcale nie będzie tak ciężka ani niebezpieczna, jak zrazu mogli się spodziewać, za to zaszczytna. Jednak już rok później, gdy podległe im organy zostały ewakuowane, obaj znaleźli sposoby na odsunięcie się od realnego kierowania zarządem gubernialnym nadal pobierając wynagrodzenie.

[32] APL, RGL, sygn. os. 1705, pismo Stierligowa z 6 (19) IV 1917 r.

[33] Tamże, sygn. os. 1586, kopia listu Stierligowa z 11 (24) XI 1914 r.

[34] Uznano, że przejścia urzędników z guberni Królestwa do Cesarstwa nie powinny mieć miejsca w czasie wojny – tamże, sygn. A I 1915:7, cyrkularz Generała-Gubernatora Warszawskiego z 4 (17) II 1915 r.

[35] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 241.

[36] Kielepowskij był urzędnikiem do spec. poruczeń przy stryju Mikołaja II.

[37] Nawet autor pracy wymienionej w tym przypisie, mimo generalnie niezwykle przychylnego stosunku do poczynań rosyjskich określa tę inicjatywę mianem maniłowszczyzny – A. Achmatowicz, dz. cyt., s.230.

[38] APL, RGL, sygn. os. 1586, koncept pisma Gubernatora Lubelskiego do MSW z 17 (30) XI 1914 r.

[39] Tamże, sygn. os. 261, spis stanu służby.

ZGL, jak każda administracja terenów przyfrontowych, mimo oczywistych zakłóceń w działalności niewątpliwie zyskał na znaczeniu. Jednym z wyrazów tego stanu rzeczy było niesłabnące zainteresowanie władz administracją Królestwa w ogóle, mimo pierwszoplanowej roli armii. Wyrazem tego zainteresowania było szereg rozporządzeń jej dotyczących. Jednym z nich były nowe zasady ewakuacji, ponieważ poprzednie najwyraźniej nie sprawdziły się w praktyce. Poza tym uwzględniono zapewne zdobyte doświadczenie.

Po przeanalizowaniu zaistniałej sytuacji Rada Ministrów ustaliła nowe zasady ewakuacji. Rozporządzenie zatwierdzone przez cara 20 sierpnia (2 września) 1914 r. o wywozie na koszt skarbu, z przyczyn wojennych, majątku państwowego, instytucji państwowych, urzędników i ich rodzin oraz przepisy uzupełniające do niego, nakazujące wywóz wszystkiego, co stać się może zdobyczą nieprzyjaciela, spowodowało także masowe wypędzenia ludności i niszczenie wszystkiego, czego się wywieźć nie dało[40]. MSW, wyciągając wnioski z tej nieoczekiwanej akcji ewakuacyjnej, postanowiło zweryfikować dotychczasowe przepisy dotyczące wywozu mienia państwowego zagrożonego działaniami wojennymi. Rozporządzenie Rady Ministrów znalazło rozwinięcie w instrukcji o wywozie majątku organów administracji. Wprowadzała ona cztery kategorie podziału majątku państwowego. Pierwszą kategorię stanowiły rzeczy podlegające obowiązkowemu wywozowi – głownie akta (o charakterze finansowym, poczta sekretna, szyfry telegraficzne i sprawy w toku). Do drugiej należało mienie, które w sytuacji dostatecznych środków transportowych można było wywieźć z terenu zagrożenia (dzienniki pism wchodzących i wychodzących, rejestry stołów, opisy spraw i наряды). Trzecią były rzeczy przeznaczone do zniszczenia na miejscu. Niszczenie dokumentów miało odbywać się drogą mechaniczną (np. blankiety listów kredytowych, stemple, książki, blankiety paszportów). Ostatnią kategorię stanowiło mienie z przeznaczeniem do pozostawienia na miejscu. Taka kategoryzacja była bardziej elastyczna i zapobiegała utracie najważniejszych akt przy komplikacjach spowodowanych przez nieoczekiwany rozwój wypadków na froncie. Majątek miał być inwentaryzowany, a następnie wywożony pod kontrolą armii[41].

Działania władz w stosunku do administracji miały za zadanie uczynić ją w jak największym stopniu pomocną dla armii. Z jednej strony administracja miała prowadzić typowe działania pomocnicze na bezpośrednim jej zapleczu (mobilizacja, zaopatrzenie, usprawnienia komunikacyjne i transportowe)[42]. Zdawano sobie sprawę, że najsłabszym ogniwem administracji jest czynnik ludzki, toteż te same akty prawne, potem jeszcze zmieniane i uzupełniane[43], wiele uwagi poświęcały prawom urzędników i ich rodzin na wypadek ewakuacji[44].

[40] A. Głaz, dz. cyt., s. 114.

[41] APL, KGL, sygn. 1915:3a st. I, instrukcja Ministra Spraw Wewnętrznych z 20 VIII (2 IX) 1914 r.; tamże, sygn. 1914:173 st. I, uzupełnienie przepisów o wywozie majątku państwowego, organów władz, urzędników i ich rodzin z 16 (29) XII 1914 r.; SUiRP 1914, № 242 z 28 VIII (10 IX) 1914 r., poz. 2325, s. 3401 i n., protokół Rady Ministrów zatwierdzony 20 VIII (2 IX) 1914 r. zawierający *Przepisy czasowe o wywożeniu na koszt skarbu, wskutek okoliczności wojny majątku państwowego, instytucji rządowych, urzędników i ich rodzin*; K. Latawiec, *Ewakuacja organów administracji...*, s. 51-52; A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 166-167.

Skarb państwa gwarantował prawo do bezpłatnego przejazdu najbliższej rodzinie urzędnika oraz jego domownikom i przewozu jego majątku. W zależności od pozycji urzędnikowi przysługiwało miejsce w odpowiedniej klasie wagonu kolejowego, przewóz określonej liczby służby i dobytku. Oprócz tego uregulowano sprawę podwód gospodarczych do transportu lokalnego. Następnie, już koleją, rodziny urzędników miały być transportowane do różnych miejscowości, zgodnie z życzeniem wyrażonym w ankiecie. Ponadto w czasie ewentualnej ewakuacji każdy urzędnik miał otrzymywać codziennie dietę pieniężną w zależności od rangi. Jeszcze przed ewakuacją urzędnikom zamierzano wydać zapomogi w wysokości dwu- lub trzymiesięcznej pensji[45], nawet jeśli mieli pozostać na miejscu w celu ochrony pozostawionego mienia państwowego. Oczywiście przywileje te nie dotyczyły urzędników, którzy zostali samowolnie[46]. Poza tym MSW poleciło wydać wszystkim urzędnikom poświadczenia tożsamości i spisy stanu służby, co miało ułatwić im poruszanie się na terenie państwa[47]. Wszystkie te obietnice miały zahamować samowolne opuszczanie stanowisk, podnieść morale i poczucie bezpieczeństwa kadr administracji.

Z drugiej strony ci sami urzędnicy byli przecież źródłem zasobów ludzkich potrzebnych armii. Toteż Rada Ministrów jeszcze przed ewakuacją wydała opinię zatwierdzoną 9 (22) sierpnia 1914 r. regulującą opiekę państwa nad rodzinami powołanych do służby wojskowej najemnych pracowników administracji i robotników. Miały one otrzymywać wynagrodzenie poborowych lub jego część w zależności od liczebności rodziny[48]. Ponadto urzędnicy, którzy zgłosili się do służby wojskowej na ochotnika, mieli prawo do otrzymywania pensji i zachowania praw służbowych. Wiemy o czterech urzędnikach omawianej struktury, którzy zgłosili się w marcu i kwietniu 1915 r.[49]

Kolejnej ewakuacji towarzyszyły masowe wypędzenia ludności cywilnej.

[42] Gubernator lubelski, kilka lat później, podkreślił, że po wstąpieniu w swoje obowiązki „организовал Обывательский Комитет, в который привлек все слои населения губернии и предоставил им разрешение назревших вопросов санитарного и продовольственного состояния губернии". Zapewne chodzi o Lubelski Obywatelski Komitet Gubernialny, ponieważ takiż miejski powstał trzy miesiące wcześniej – M. Korzeniowski, *Lubelski Miejski Komitet Obywatelski w latach 1914-1915*, „Rocznik Lubelski", t. 31/32 (1989/90), s. 663 i 665.

[43] APL, RGL, sygn. K 1916:1a, protokół Rady Ministrów zatwierdzony 30 X (12 XI) 1915 r.

[44] Tamże, cyrkularz ministerstwa finansów z 6 (19) IV 1915 r.

[45] A. Achmatowicz, dz. cyt., s. 224.

[46] K. Latawiec, *Ewakuacja organów administracji...*, s. 52-54.

[47] APL, RGL, sygn. os. 395.

[48] Tamże, sygn. K 1914:12, cyrkularz MSW z 15 (28) VIII 1914 r.

[49] Tamże, sygn. A I 1915:7, cyrkularz MSW z 27 III (9 IV) 1915 r..

Dla gubernatora i rządu gubernialnego był to fakt o tyle istotny, że sprawy „uchodźców" będą jednym ze stałych zagadnień przewijających się w ich działalności po ewakuacji z Królestwa. Najpierw z inicjatywy gubernatora doszło do wysiedlenia ludności protestanckiej[50]. Następnie armia przeprowadziła wysiedlenie ludności cywilnej z guberni łomżyńskiej, płockiej, siedleckiej, suwalskiej i lubelskiej. Podobnie jak w 1812 r. zastosowano taktykę spalonej ziemi rozpoczętą w Galicji, a następnie zaaprobowaną przez Sztab Wodza Naczelnego. 7 (20) czerwca 1915 r. gubernator Stierligow ogłosił, że

> cała ludność męska z miejscowości zagrożonych zajęciem przez nieprzyjaciela powinna bezwarunkowo uchodzić w ślad za cofającymi się wojskami rosyjskimi, aby nie uzupełniono nią szeregów armii nieprzyjacielskiej.

Zasada niszczenia wszystkiego, czego nie można było wywieźć, dotyczyła też administracji. Zgodnie z poleceniem gubernatora lubelskiego nie wywożony majątek należało zakopać lub zniszczyć[51]. Ściślejsze przepisy o ewakuacji z pięćdziesięciokilometrowego pasa przyfrontowego opracowano na naradzie przedstawicieli sztabu i kilku komisarzy włościańskich w Chełmie. Względy strategiczne (tamowanie dróg na zapleczu armii) doprowadziły do złagodzenia rozkazów. Rozkaz wodza naczelnego ks. Nikołaja Nikołajewicza z 20 czerwca (3 lipca) 1915 r. nakazywał natychmiastowe przerwanie samowolnego niszczenia majątku, dopuszczając takowe z rozkazu dowódców i po uprzedniej rejestracji celem późniejszego zadośćuczynienia. Jednak w praktyce nic się nie zmieniło i wypędzenia trwały nadal[52].

Gubernator lubelski, Stierligow, na wieść o klęsce pod Gorlicami 4 (17) maja 1915 r. zarządził w powiecie janowskim przygotowanie mienia państwowego oraz pracowników zarządu powiatowego do ewakuacji, ale zasadnicze przygotowania do ewakuacji administracji rozpoczęły się na początku czerwca. Rozkazy zamknięcia urzędów i ewakuacji wydawały władze wojskowe. Akcję rozpoczęto po porażce poniesionej przez Rosjan w walkach pod Lubaczowem w dniach od 30 maja (12 czerwca) do 2 (15) czerwca. Już 9 (22) czerwca 1915 r. gubernator lubelski wezwał naczelnika powiatu krasnostawskiego do przygotowania mienia państwowego do wywozu oraz zgromadzenia sum pieniężnych z kas gminnych i przesłania ich do Lublina. Także rodziny urzędników miały być gotowe do natychmiastowego wyjazdu z terenu powiatu. Ich ewakuacja nastąpiła prawdopodobnie między 10 (23) a 17 (30) czerwca 1915 r. Decyzją głównodowodzącego 3 armią ewakuowano

[50] Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 261.

[51] APL, KGL, sygn. 1915:3a st. I; K. Latawiec, *Ewakuacja cywilnej administracji ogólnej szczebla powiatowego z guberni lubelskiej latem 1915 roku*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny", t. 1 (2004), s. 146.

[52] A. Głaz, dz. cyt., s. 115-117; okazuje się, że (z niezrozumiałych względów) tę samą sytuację można przedstawić w zupełnie innym świetle – A. Achmatowicz, dz. cyt., s. 231.

kolejne powiaty: 8 (21) czerwca – biłgorajski i tomaszowski; 15 (28) czerwca – Zamość i południową części powiatów zamojskiego i janowskiego z Janowem – ewakuacja z południowych terenów powiatu janowskiego nastąpiła 11 (24) – 15 (28) czerwca), zaś w okresie od 17 (30) czerwca do 19 czerwca (2 lipca) północnej jego części; 17 (30) czerwca – 19 czerwca (2 lipca) – powiat chełmski, hrubieszowski i krasnostawski. Z Lublina najpierw, 19 czerwca (2 lipca), wywieziono majątek i rodziny urzędników, a wkrótce ich samych[53].

Ewakuacja, podobnie jak za pierwszym razem, objęła wszystkie organa władz zaborczych, w tym i sądownictwo. Większość jego organów ewakuowano już w maju. Do tych, które zostały, należały m.in. siedlecki i lubelski sąd okręgowy. Dopiero 12 (25) czerwca prezes lubelskiego sądu okręgowego po rozmowie z gubernatorem rozpoczął przygotowania do ewakuacji, którą przeprowadzono nocą z 3 na 4 lipca. Podobnie jak za pierwszym razem sąd lubelski ewakuował się do Tambowa[54].

Ewakuacja administracji nie przebiegała tak wzorowo, jak to przedstawiają raporty administracji, wszak zainteresowanej w przedstawieniu akcji w jasnych barwach[55]. I. W. Krawczuk tak opisywał swoje losy:

> Будучи два раза эвакуированы, я потирал все свое имущество, так как при исполнении служебных обязанностей по военных обстоятельствам, до последнего времени будучи в команировках по высылке рабочих на окопы по укреплении позиции, поставке подвод под войска и имеществo итд., так что не было возможности ничего с собою взять да и в последнее время не принимали уже никакого багажа на железной дороге, и потому пришлось все оставит[56].

Podobnie w przypadku Jaworskiego wojsko odmówiło wywiezienia jego majątku[57]. Nawet gubernator Stierligow stwierdził: „Движимое имущество мое осталось в губернском доме"[58].

Pierwszy etap ewakuacji zaplecza urzędowego organów administracji ogólnej zarządu gubernialnego lubelskiego polegał na wywiezieniu jego majątku i urzędników do Smoleńska. Gubernator Lubelski nie towarzyszył swoim podwładnym. Swoje losy w czasie ewakuacji relacjonował następująco:

> Отступляя с последними эшелонами отходящих войск и находясь все время под обстрелом с цеппелинов и аэропланов я не оставлял

[53] APL, KGL, sygn. 1915:3a st. I; A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego...*, s. 101, 162; K. Latawiec, *Ewakuacja cywilnej administracji...*, s. 148.

[54] A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego...*, s. 162-163.

[55] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 242.

[56] APL, RGL, sygn. os. 871, pismo Krawczuka z 18 IX (1 X) 1916 r.

[57] Tamże, sygn. os. 608.

[58] Tamże, sygn. os. 1705, nota na koncepcie pisma Stierligowa z 6 (19) IV 1917 r.

заботы о бедствии беженскаго населения и посильно показывал таковую.

Jego poświęcenie miało jakoby doprowadzić do utraty głosu:

Чрезмерная работа, первое время по устройству губернии после отступления неприятеля, а в последствии по обслуживанию населения при отступлению наших войск из пределов губернии, разстроила мое здоровие настолько, что я одно время лишился речи, что прилагаемое медицинское свидетельство удостоверяет[59].

Również wicegubernator, ks. Czegodajew–Sokonskij, pozostał na terenie guberni dokonując rekwizycji na rzecz wojska i wcielając do armii ostatnich poborowych[60]. W tej sytuacji urzędników i majątek do Smoleńska konwojował radca Stavenhagen od 22 czerwca (4 lipca) do 1 (14) lipca 1915 r., gdzie przekazał go gubernatorowi smoleńskiemu[61]. W Smoleńsku najwyraźniej uznano, ze w najbliższym czasie nie ma szans na powrót do Królestwa i następnego dnia po utracie przez Rosjan Lublina – 1 (14) sierpnia, ewakuowano urzędników do Moskwy. Zadanie to powierzono również Stavenhagenowi wobec tego, że nowy wicegubernator, ks. Czegodajew, był komenderowany do pomocy Gubernatorowi Mińskiemu, a jesienią tego roku gubernator kazański doniósł o ciężkiej chorobie oczu kniazia[62]. Stavenhagen miał wznowić działalność urzędu w Moskwie i od tego czasu był faktycznym zwierzchnikiem RGL, bowiem, jako jedyny wyższy urzędnik będący na miejscu, pełnił obowiązki wicegubernatora[63].

W Lublinie przy sądzie pozostawiono kilku urzędników. Zapewne chodziło o ochronę budynków i pozostawionego mienia na wypadek powrotu. Biorąc jednak pod uwagę, że byli to Polacy, najprawdopodobniej tak czy inaczej chcieli uniknąć ewakuacji[64]. Z interesujących nas urzędników wiadomo tylko o farmaceucie Podbielskim, że nie opuścił miasta, ale był to raczej jego własny wybór[65]. Podobnie wypędzana ludność polska, w przeciwieństwie do ludności prawosławnej (z powodu agitacji duchownych prawosławnych) nie kwapiła się do ewakuacji i bądź ukrywała się, bądź starała się opóźniać marsz. Także później, we wrześniu,

[59] Tamże, sygn. os. 1705, pismo Stierligowa z 6 (19) IV 1917 r.

[60] Tamże, sygn. os. 261; Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 262; K. Latawiec, *Ewakuacja cywilnej administracji...*, s. 150.

[61] W Smoleńsku majątkiem ZGL zajmował się pomocnik referenta Kostusiak – APL, RGL, sygn. os. 819.

[62] Tamże, sygn. os. 261, pismo Gubernatora Kazańskiego.

[63] Tamże, sygn. os. 1693.

[64] A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego...*, s. 160.

[65] Był właścicielem apteki w Lublinie – APL, RGL, sygn. os. 1390.

zza Bugu wracała głównie ludność polska[66], dzięki czemu ewakuacja urzędników z rodzinami oraz ludności spowodowała trwałe zmiany struktury językowej i wyznaniowej guberni lubelskiej i chełmskiej zapewniając przewagę Polakom i niwelując sukcesy rusyfikacji.

Resztę swojego istnienia omawiany urząd miał spędzić w Moskwie, przy Bulwarze Piotrowskin nr 9[67]. Po wznowieniu działalności nadal bezpośrednim jego kierownikiem pozostawał p.o. wicegubernatora Stavenhagen. Stało się tak ponieważ gubernator już we wrześniu 1915 r., jak wielu gubernatorów Królestwa, otrzymał nominację na szefa okręgu jako pełnomocnik ds. uchodźców, a wicegubernator został delegowany do Piotrogrodu, wkrótce zachorował i nie powrócił już do służby[68].

Stierligow, jako pełnomocnik V okręgu, musiał stale przebywać w Odessie, a później też w Rumunii, jako pomocnik głównodowodzącego ewakuacją tego kraju[69]. Przed wyjazdem polecono mu wyznaczyć spośród doświadczonych urzędników kilku do zarządzania korespondencją w ewakuowanych urzędach MSW. Odchodząc od bezpośredniego kierowania zarządem gubernialnym lubelskim miał sporządzić szczegółowe listy ewakuowanych urzędników MSW guberni lubelskiej, z określeniem miejsca ich obecnego pobytu, wykonywanych zajęć i otrzymywanego wynagrodzenia[70]. Stierligow odpowiedział, że nie może od razu zostawić swoich obowiązków. Potrzebuje dwóch tygodni na rozliczenie się z pieniędzy powierzonych mu celem zaopatrzenia uchodźców i na potrzeby sanitarne. Jednocześnie zaproponował pozostawienie go na stanowisku[71]. Propozycję uzasadniał faktem, jakoby sprawy dotyczące odszkodowań dla mieszkańców guberni za szkody wojenne są bardzo ważne, podobnie jak zaopatrzenie urzędników. Proponował, że będzie przyjeżdżać do Moskwy co jakiś czas, natomiast zarządzanie korespondencją i podpisywanie zapotrzebowań proponował powierzyć radcy administracyjnemu Stavenhagenowi, który i tak się tym zajmował[72]. MSW zaaprobowało taką, dość nienormalną, sytuację. W praktyce oznaczało to zrzucenie odpowiedzialności za urząd na tego ostatniego, z jednoczesnym wypłacaniem wynagrodzenia gubernatorowi.

Między komórkami podległymi Gubernatorowi Lubelskiemu mieszczącymi się w całości w jednym budynku zatarły się podziały organizacyjne. Nadal za-

[66] Według ustaleń A. Głaz, całkowity ubytek ludności między 1 I 1913 r. a 15 X 1916 r. wyniósł ok. 450 tys. ludzi, najbardziej wyludniono gubernię chełmską. W większym stopniu dotyczyło to ludności wiejskiej niż miejskiej oraz prawosławnych i Niemców bardziej niż katolików – A. Głaz, dz. cyt., s. 117-119, 130; A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 167.

[67] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, dz. cyt., s. 8.

[68] APL, RGL, sygn. os. 1705; A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 170.

[69] APL, RGL, sygn. os. 1048.

[70] Tamże, sygn. os. 1705, pismo dyrektora departamentu MSW Wołżyna z 21 IX (4 X) 1915 r.

[71] Czegodajew, początkowo delegowany do Petersburga, potem przebywał w Kazaniu tłumacząc się chorobą oczu.

[72] APL, RGL, sygn. os. 1705, pismo Stierligowa z 29 IX (12 X) 1915 r.

chowywano jednak wszelkie procedury załatwiania spraw. Pisma wpływające załatwiano na blankietach kompetentnego referatu w odpowiednim wydziale, a zakładane sprawy dopisywano do założonych w poprzednich latach spisów spraw i nadawano im sygnatury. Raczej zdawano sobie sprawę z niewielkich szans na szybki powrót, skoro na początku 1916 r. wydrukowano partię blankietów, w których jako miejsce urzędowania widniała Moskwa[73]. W przypadkach, gdy tego wymagała procedura, odbywały się nawet posiedzenia prezydium rządu i prowadzono журнал заседании. Zaniechano tylko jego oprawiania. Ostatni protokół z 1916 r. nosi numer 151, ale brakuje około połowy wpisów. Sprawy załatwiane przez prezydium rządu dotyczyły w większości III referatu wojskowo-policyjnego i II administracyjnego, a jedynie po kilka: II wojskowo-policyjnego, I administracyjnego, wydziału ogólnego, kancelarii prezydium i wydziału weterynaryjnego, którym notabene zarządzał sekretarz Bieleckij. Protokoły, jako „p.o." lub „za" przewodniczących, podpisywał Stavenhagen, a pozostali radcy byli zastępowani przez referentów[74]. Protokoły za rok 1917 (również nieoprawione) zawierają już tylko 23 numery, z czego ostatni datowany 28 grudnia 1917 (10 stycznia 1918) r. i dotyczą przeważnie kancelarii prezydium (sprawy gospodarcze urzędu) i II referatu administracyjnego. Jedynie po jednym protokole przypada na referaty I administracyjny, II wojskowo-policyjny i wydział weterynaryjny[75].

Praca urzędu została ograniczona do minimum[76]. Nie można była zakończyć wywiezionych spraw nie posiadając odpowiednich danych. Odkładano je licząc na wznowienie po powrocie[77]. Stało się oczywiste, że wszystkie kompetencje omawianych organów związane z terenem guberni nie mogły być realizowane. Co prawda np. referat sądowy w 1915 r. założył 157 spraw, ale ostatnią 16 czerwca, a więc jeszcze przed ewakuacją. Natomiast już w 1916 i 1917 r. założono tylko po jednej teczce z korespondencją w różnych przedmiotach[78]. Drugi (II) referat wydziału wojskowo-policyjnego założył w 1915 r. 76 spraw, ale po przerwie od 2 czerwca do 21 grudnia (st. st.) tylko kilka. W 1916 r. referat prowadził jeszcze 13 spraw – ostatnią otworzono 28 lutego (13 marca) 1916 r. Dotyczyły one spraw finansowych i zaopatrzenia wojska, Straży Ziemskiej i urzędu włościańskiego[79]. Z kolei referat III tego wydziału w 1915 r. ostatnią sprawę założył 15 czerwca (st. st.), a w kolejnych dwóch latach tylko po jednej sprawie[80].

[73] Np. tamże, sygn. K 1916:4.

[74] Tamże, sygn. K P:1916.

[75] Tamże, sygn. K 1917:1

[76] Podobna sytuacja występowała w Kancelarii Gubernatora Chełmskiego, gdzie liczba prowadzonych spraw stanowiła jedynie 2-3 % stanu przedwojennego – A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 172.

[77] *Przewodnik po zespole akt Kancelarii Gubernatora Lubelskiego z lat 1866-1917*, oprac. J. Tomczyk, Warszawa 1966 r., s. XVI.

[78] APL, RGL, sygn. opis dieł 568:1915-1917.

[79] Tamże, sygn. opis dieł 429:1915-1916.

[80] Co ciekawe założona w 1917 r. sprawa dotyczyła kaucji za szarwarki na rzecz więzienia janowskiego – tamże, sygn. opis dieł 475:1914-1917.

Tabela nr 7. Miejsce pobytu urzędników RGL i KGL w 1918 r.[81]

lp.	stanowisko	nazwisko	miejsce pobytu
1	gubernator	Stierligow	pełnomocnik ds. uchodźców w odessie
2	wicegubernator	Czegodajew	bez obowiązków, choruje na oczy w Kazaniu
3	sekretarz	Bieleckij	RGL w Moskwie
4	archiwariusz	Korcepinskij	bez obowiązków, chory w Saratowie
5	pomocnik archiwisty	Ionaczek	przy rządzie gubernialnym twerskim
6	dziennikarz – ekspedytor	N. Kuchto	w armii
7	radca administracyjny	Stavenhagen	przy RGL w Moskwie
8	st. referent	Korickij	przy RGL w Moskwie
9	st. referent	Choma	przy RGL w Moskwie
10	mł. referent	Jegorow	w armii
11	tłumacz	Krajtner	przy rządzie gubernialnym taurydzkim
12	st. pomocnik referenta	Wołkow	zwolniony z armii, jest w Czernichowie
13	st. pomocnik referenta	Kostusiak	w armii
14	dziennikarz	Sosnowskij	przy rządzie gubernialnym twerskim
15	kancelista	Soroka	w armii
16	radca wojskowo-policyjny	Łoginow	Urząd ds. Uchodźców w Odessie
17	st. referent	Kitczenko	chory, bez obowiązków, jest pod Moskwą
18	st. referent	Korolczuk	w armii
19	mł. referent	Krzewskij	przy rządzie gubernialnym saratowskim
20	buchalter	Lipowskij	w armii zarządza magazynem w ostrowie
21	mł. pomocnik referenta	Studniak	RGL
22	mł. pomocnik referenta	Bieńko	od 1915 r. w armii, zarz. lazaretem w Kijowie
23	mł. pomocnik referenta	Pyś	zwolniony z armii do gub. połtawskiej
24	mł. pomocnik referenta	Koladkow	w armii
25	dziennikarz	Wakułow	w armii
26	kancelista	Greluk	w armii
27	radca prawny	Bierieżnickij	przy rządzie gubernialnym saratowskim
28	referent	Radiwonowicz	w armii
29	mł. pomocnik referenta	Charłampowicz	w armii
30	inżynier	Towstoles	bez obowiązków w Piotrogrodzie
31	pomocnik inżyniera	Drozdowskij	bez obowiązków w Iwanowozniesiensku
32	sekretarz lekarski	I. Konstantinow	w armii
33	asesor farmaceutyczny	Podbielskij	został w Lublinie
34	inspektor weterynaryjny	Gorowoj	bez obowiązków w Symferopolu
35	referent weterynaryjnym	Gawriluk	zwolniony z armii, w 1918 r. przy RGL
36	pisarz najemny	Zatkalikowa	RGL
37	pisarz najemny	Kuchtowa	RGL
38	kierownik	Nastalskij	od 1915 r. w armii

[81] Tamże, sygn. A III 1915:72.

39	pomocnik kierownika	Bieliczenko	od 1915 r. w armii
40	urzędnik statystyczny	Pietrow	RGL
41	urzędnik ds. poruczeń	Kołosow	od 1915 r. w armii
42	referent paszportowy	Demczuk	zwolniony z armii przebywa w Moskwie
43	oficer ds. poruczeń	Pierikotij	Mińsk
44	oficer straży ziemskiej	Jakowlew	Mińsk
45	oficer straży ziemskiej	Wasiljew	Mińsk
46	pisarz najemny	N. Konstantinow	w armii
47	pisarz najemny	Pietrowa	przy KGL

Nowym zagadnieniem przewijającym się w pracy zaplecza urzędowego gubernatora i rządu gubernialnego lubelskiego w Moskwie była ocena szkód ludności cywilnej[82]. Organa te pośredniczyły w akcji oceny strat poniesionych przez ludność cywilną w wyniku działań wojennych na podstawie przepisów o zapomogach na ten cel z 13 (26) maja 1916 r.[83]

Daje to pewne wyobrażenie o realizowanych przez RGL kompetencjach pamiętając o rzeczowym zakresie spraw prowadzonych przez poszczególne referaty przed ewakuacją. Może zaskakiwać niewielka liczba spraw prowadzonych przez I referat wydziału administracyjnego, który zajmował się sprawami osobowymi personelu administracji gubernialnej. Wiele wyjaśnia w tej kwestii stan kadrowy urzędu. Już na początku funkcjonowania w Moskwie pojawiła się tendencja do przechodzenia urzędników do organów administracji cesarstwa z powodu wyższych zarobków[84]. Pozostali urzędnicy nadal oficjalnie pozostawali na etacie urzędu pracując w rzeczywistości gdzie indziej – „в командировке"[85]. Losy tych urzędników, a po części też stan organizacyjny urzędu, dobrze ilustruje (przedstawiony w tabeli nr 1) wykaz ewakuowanych urzędników z adnotacjami o ich miejscu pracy na początku 1918 r.

Pozostający na służbie ale „bez obowiązków", a co za tym idzie i wynagrodzenia, urzędnicy byli wspomagani przez powołane przy MSW Междуведомственное совещание по распределению и устройству чиновников гражданского ведомства из эвакуированных, по военным обстоятельствам, местностей, którego przewodniczącym został senator Lubimow. Komitet ten zajmował się wyszukiwaniem miejsc pracy dla ewakuowanych urzędników[86].

[82] A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 169.

[83] APL, KGL, sygn. st. I 1915:224, broszura zawierająca *Временныя правила об оказании ссудной помощи пострадавшему от войны населению* z 13 (26) V 1916 r.

[84] A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 173.

[85] A. Chwalba, Polacy..., s. 243; A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 173-175; „postanowienie carskie z 1 (14) XI 1915 r. upoważniło ministra sprawiedliwości do czasowego oddelegowania do sądów w cesarstwie zarówno sędziów jak też urzędników kancelaryjnych sądów ewakuowanych z Królestwa". Należy podejrzewać istnienie adekwatnego upoważnienia dla ministra spraw wewnętrznych – A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego...*, s. 165.

Władze od początku zakładały redukcję zatrudnienia w ewakuowanych urzędach. Gubernator chełmski 27 lipca (8 sierpnia) 1915 r. przewidywał utrzymanie poziomu zatrudnienia jedynie przez kilka miesięcy, celem zakończenia prowadzonych spraw. Już w październiku w jego kancelarii pracowało tylko 6 osób, a w podległym mu rządzie – 21[87]. Podobnie, po ewakuacji Kancelarii Gubernatora Łomżyńskiego do Rjazania w sierpniu 1915 r., liczba pracowników znacznie się zmniejszyła. W październiku 1917 r. na etacie był gubernator, oficer sztabowy, pomocnik kierownika, maszynistki i trzech kurierów „utrzymujących łączność z gubernią łomżyńską" – bardziej prawdopodobne, że wykonywali swoje zwykłe zajęcia, czyli roznosili pocztę[88]. Podobnie było w przypadku rządu gubernialnego łomżyńskiego: z 33 urzędników i 17 kancelistów w 1910 r. zatrudnienie spadło do 15 urzędników i kuriera po ewakuacji[89].

W Moskwie w zarządzie gubernialnym, poza Stavenhagenem, pracowało jeszcze pięciu pracowników merytorycznych, którzy oprócz swoich funkcji wynikających z nominacji pełnili jeszcze jedną lub dwie jako p.o. lub w zastępstwie. Byli to sekretarz Bieleckij, referenci Choma i Korickij, pomocnik referenta Studniak i trzy kancelistki (tabela nr 7) oraz p.o. kierownika KGL, Pietrow – od 25 lipca (7 sierpnia) 1915 r.[90] Pracownicy KGL zajmujący się Strażą Ziemską przez cały czas przebywali w Mińsku. Nową kategorię korespondencji związanej z urządzeniem uchodźców powierzono sekretarzowi Bieleckiemu, który poza tym zajmował się działem egzekutorskim (gospodarczo-porządkowym) i pełnił obowiązki radcy prawnego[91].

Jeszcze drastyczniej zredukowano zatrudnienie w 10 zarządach w powiatowych guberni lubelskiej, w których w drugiej połowie 1915 r. (a więc tuż po ewakuacji) pracowało zaledwie 17 osób[92].

Referat inspektorski wprawdzie nie zakładał nowych spraw, ale ciągle prowadził teczki osobowe pracowników, czego najlepszym dowodem są przypisy do tego rozdziału. Wywożeni w głąb Rosji urzędnicy administracji państwowej posiadali zabezpieczenia finansowe na czas drogi ewakuacyjnej, otrzymując diety dzienne na swe utrzymanie, a rodzinom urzędników przysługiwały zapomogi pieniężne[93]. Jednak sytuacja w Rosji – dezorganizacja administracji i wzrost cen, doprowadziła rodziny ewakuowanych do bardzo trudnej sytuacji materialnej. Guber-

[86] K. Latawiec, *Ewakuacja cywilnej administracji...*, s. 156.

[87] A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 168 – 169.

[88] A. Kopiczyńska, *Kancelaria Gubernatora Łomżyńskiego w latach 1867-1918 – funkcje i procesy aktotwórcze*, „Archeion", t. 84 (1988), s. 44.

[89] A. Nikiforuk, *Kancelaria Rządu Gubernialnego Łomżyńskiego z lat 1867-1918*, „Archeion", t. 78 (1984), s. 199.

[90] APL, RGL, sygn. os. 1359.

[91] Tamże, sygn. os. 87.

[92] Tamże, sygn. A III 1915:47, spis urzędników zarządów powiatowych guberni lubelskiej.

[93] K. Latawiec, *Ewakuacja organów administracji...*, s. 52-55.

nator lubelski i RGL stały się adresatem podań urzędników o zapomogi:

> В виду страшной дороговизны и скудности получаемого содержания, будучи к тому обременен семьей в 5 душ, я не имею возможности не только что – либо купить из обувии и одежды но даже трудно прожить[94].

W podobnym tonie utrzymana jest prośba Kostusiaka z 1918 r., który mieszkał wówczas w Saratowie, chorował i sprzedał nawet bieliznę żeby przeżyć[95].

Można podejrzewać, że jedynie brak spraw leżących w kompetencjach wydziału budowlanego[96] i lekarskiego spowodowały, iż nie markowano ich działalności. Inaczej sytuacja wyglądała w kancelarii gubernatora. Nie zobligowana prawem, nie utrzymała podziału na referaty – „stoły". Nie oznacza to jednak, że prowadzono tylko referat V[97]. Trudno w ogóle mówić podziale organizacyjnym w KGL. Odrębność V referatu, czyli kierownictwa Straży Ziemskiej guberni lubelskiej, zawsze widoczna, wiązała się ze stałym pobytem oficera sztabowego i kilku podległych mu funkcjonariuszy w Mińsku. Natomiast kancelaria działała w Moskwie w budynku wynajętym dla RGL, gdzie jako p.o. kierownika sprawy prowadził Pietrow. Co prawda już w 1917 r. założył jedynie kilka teczek o charakterze generaliów i jedną poświęconą sprawom personalnym straży ziemskiej. Do kancelarii ciągle napływały okólniki różnych władz nadrzędnych (MSW, generał-gubernatora warszawskiego) i centralnych, nie zawsze jej dotyczących. Najwyraźniej Gubernator Lubelski nadal widniał w rozdzielnikach tych instytucji. Korespondencję wysyłaną z kancelarii najczęściej podpisywał Stavenhagen, jako p.o. jego zastępcy[98]. Na przełomie 1916 i 1917 r. działalność KGL zamierała. Sukcesywnie spadała liczba wysyłanych telegramów, które były koniecznym środkiem łączności ze zwierzchnikiem przebywającym w Odessie. Ostatnie zachowane rachunki za wysłanie 10 telegramów pochodzą z lutego 1917 r.[99]

Straż ziemska na czele z A. A. Pierikotijem – oficerem sztabowym KGL, ewakuowała się z Lublina 20 lipca (2 sierpnia) 1915 r.[100] Została skierowana do Mińska, gdzie wznowiła działalność. Oficer sztabowy Straży Ziemskiej, Pierikotij, nadal pełnił swoją funkcję – korespondował używając odpowiedniego tytułu i blankietów (głównie w sprawach personalnych). Przy nim znajdowało się też kilku podległych mu oficerów Straży Ziemskiej (oficerowie zapasowi i naczelnicy powiatowi Straży).

[94] APL, RGL, sygn. os. 871, pismo Krawczuka z 18 IX (1 X) 1916 r.

[95] Tamże, sygn. os. 794, pismo Kostusiaka z 14 (27) V 1918 r.

[96] Inżynier gubernialny Towstoles przebywał przecież w Rosji. Początkowo oddelegowany do kolei, a w 1918 r. pozostawał „bez obowiązków" w Piotrogrodzie – tamże, sygn. os. 1863.

[97] *Przewodnik po zespole akt Kancelarii Gubernatora Lubelskiego z lat 1866-1917*, oprac. J. Tomczyk, Warszawa 1966 r., s. XVI.

[98] APL, KGL, sygn. 1917:5; tamże, sygn. 1917:2.

[99] Tamże, sygn. 1916:15.

[100] Tamże, sygn. 1916:16.

W Mińsku Straż Ziemska pozostawała przy sztabie głównego naczelnika zaopatrzenia frontu zachodniego. Chociaż Pierikotij zachowywał ustalony porządek przesyłając w odpowiednich przypadkach wygotowane pisma do podpisu przez gubernatora i ponownego odesłania, to jednak wyraźnie zmienił się jego stosunek do omawianych organów. Ton korespondencji był pozbawiony zwykłej uniżoności. Nawet pozwolił sobie na ostrą krytykę działalności zarządu gubernialnego począwszy jeszcze od czasów przedwojennych. Najwyraźniej pod nieobecność gubernatora poczuł się jedynym i samodzielnym zwierzchnikiem Straży Ziemskiej guberni lubelskiej[101]. Podobne rozluźnienie dyscypliny dotyczyło też RGL. W 1916 r. jeden z urzędników zapytany dlaczego nie stawił się do pracy, odpowiedział przełożonemu „в весма дерзкой форме", że nie widzi powodów do tłumaczenia się i przechodzi na służbę do Северопомощи[102].

W 1916 r. wobec sukcesów ofensywy rosyjskiej odżyły nadzieje na powrót. Rozpoczęto nawet przygotowania do reewakuacji. W lipcu 1916 r. w Riazaniu odbyła się narada poświęcona organizacji takiej akcji, a w październiku Gubernator Chełmski otrzymał od głównego naczelnika zaopatrzenia frontu zachodniego plan powrotu urzędów do Królestwa[103]. Śladem tych nadziei jest propozycja zawarta w piśmie gubernatora lubelskiego do MSW, aby „в случае возвращения в Люблин" powierzyć zarządzanie gubernią Stavenhagenowi[104]. Jak wiadomo, nadzieje na powrót ostatecznie zostały rozwiane i chyba z tym należy wiązać pierwsze realne zagrożenie dla dalszego funkcjonowania zarządu gubernialnego lubelskiego. Mianowicie zimą tego roku Stavenhagen dostał nominację na kierownika kancelarii Podolskiej Komisji Likwidacyjnej, co wiązało się z wyjazdem do Kamieńca Podolskiego. W związku z tym gubernator polecił mu zdać dokumenty sekretarzowi Bieleckiemu[105]. Być może do tego nie doszło lub była to delegacja czasowa, gdyż na początku 1918 r. znajdujemy podpis Stavenhagena pod pismem wychodzącym z wydziału prawnego – „za gubernatora"[106].

Mimo coraz mniejszych szans na powrót do Królestwa organy administracji nie były likwidowane, a nawet kontynuowano urzędowanie, co prawda w bardzo ograniczonym zakresie. Zmianę stosunku władz w tej kwestii przyniosła dopiero rewolucja lutowa. Powołana przez Rząd Tymczasowy 15 (28) marca 1917 r. Komisja Likwidacyjna do spraw Królestwa Polskiego miała m.in. zająć się likwidacją ewakuowanych organów administracji rosyjskiej[107]. Przyczyną tych działań było

[101] Tamże, sygn. 1917:6; tamże, sygn. 1916:16.

[102] APL, RGL, sygn. os. 238.

[103] A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 171.

[104] APL, RGL, sygn. os. 261, pismo Gubernatora Lubelskiego z 19 VII (1 VIII) 1916 r.

[105] Tamże, sygn. os. 1693, telegramy z początku 1917 r.

[106] Tamże, sygn. P 1917:1, pismo wydziału administracyjnego z 3 (16) I 1918 r.

[107] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 243; A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 173-175; „W tym celu [likwidacji] w okresie od kwietnia do czerwca 1917 r. prezesi wszystkich wywiezionych z Królestwa sądów okręgowych sporządzili i przesłali starszemu prezesowi WIS dokładne wykazy członków sądów i ogółu urzędników

dążenie do ograniczenia wydatków budżetowych. Likwidację organów administracji Królestwa zapowiadano już 31 maja (13 czerwca) 1917 r.[108] A. F. Kierenskij jednak nie zdecydował się na likwidację administracji gubernialnej, a jedynie organów jej podległych – zarządów miejskich i magistratów[109]. Pozwalało to na zachowanie atrapy administracji przydatnej zarówno w razie powrotu do Królestwa, jak i jako karta przetargowa. Najpierw Rząd Tymczasowy wydał przepisy zakazujące mianowania urzędników na wakujące etaty w administracji ogólnej szczebla powiatowego Królestwa Polskiego. Z tym kursem koresponduje raport Naczelnika Powiatu Garwolińskiego z 21 września (4 października) 1917 r., w którym donosił że 10 (23) września 1917 r. przystąpił do przygotowania spraw do likwidacji podległego mu urzędu[110]. Można założyć, że administracja powiatowa przestała istnieć jesienią 1917 r., co nie musiało oznaczać jej likwidacji w sensie prawnym. W tym samym czasie podejrzewa się, że zaprzestała działalności KGL[111].

Kolejnym krokiem do fizycznej likwidacji urzędów było powołanie komisji do zbadania zawartości archiwów gubernialnych, która materiały o treści politycznej przekazała prokuratorowi sądu okręgowego w Moskwie. Natomiast akta o charakterze wojskowym, a zwłaszcza szpiegowskie, skierowano do sztabu okręgu wojennego[112]. Jednak zdecydowane działania likwidacyjne podjęła dopiero nowa władza wyłoniona po przewrocie bolszewickim. Na podstawie dekretu Rady Komisarzy Ludowych o likwidacji ewakuowanych instytucji państwowych opublikowanym 25 stycznia (7 lutego) 1918 r. zaczęto konfiskować majątek organów administracji Królestwa[113]. Podawana jest też inna podstawa prawna, w której zapowiedziano likwidację wyżej wymienionych organów – dekret Rady Komisarzy Ludowych nr 268 wydany 23 stycznia (5 lutego) 1918 r.[114] Przełomowym momentem miało być podporządkowanie administracji Królestwa Komisarzowi do spraw Królestwa Polskiego przy Komisariacie Ludowym w Moskwie dekretem Rady Komisarzy Ludowych z 26 stycznia (8 lutego) 1918 r.[115] Tak czy inaczej, z tego okresu pochodzą ostatnie znalezione ślady funkcjonowania ZGL, mianowicie na styczeń 1918 r. datowane są protokoły prezydium rządu o asygnowaniu pieniędzy za prąd elek-

sądowych wraz z pozostałymi w KP, zmarłymi, wziętymi do niewoli, zmobilizowanymi i oddelegowanymi – A. Korobowicz, dz. cyt., s. 167.

[108] APL, RGL, sygn. A III 1915:72.

[109] J. Zaborowska, *Ustrój, dzieje i akta Kancelarii Gubernatora Warszawskiego z lat 1866-1917*, „Archeion", t. 51 (1969), s. 147.

[110] APL, RGL, sygn. K 1917:1.

[111] *Przewodnik po zespole...*, s. XVI.

[112] J. Zaborowska, dz. cyt., s. 148.

[113] A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 177.

[114] *Декреты Советской Власти*, t. I, Moskwa 1957, s. 399-401.

[115] *Rząd Gubernialny Lubelski...*, s. 9. W/w komisarz powoływał się na obie podstawy prawne likwidacji ZGL – APL, RGL, sygn. os. 836.

tryczny, drewno do pieca, blankiety, telefon[116]. Datę faktycznego zniesienia organów administracji rosyjskiej Królestwa podaje jedynie J. Zaborowska wskazując na dekret rządu sowieckiego z 29 sierpnia 1918 r.[117]

[116] Tamże, sygn. K 1917:1, projekt protokołu prezydium rządu z 24 I (6) II 1918 r. Ostatnim miesiącem istnienia Zarządu Gubernialnego Chełmskiego miał być kwiecień 1918 r. – A. Wrzyszcz, dz. cyt., s. 174.

[117] J. Zaborowska, dz. cyt., s. 148.

CZĘŚĆ DRUGA

Personel



Rozdział 6

Zasady ogólne służby cywilnej w Królestwie Polskim

Ustawa z 19 (31) grudnia 1866 r., reformująca administrację gubernialną i powiatową, nie zajmowała się służbą cywilną. Tak więc powstaje pytanie jak wyglądała pragmatyka urzędników administracji ogólnej w Królestwie? Jak się wydaje, nie ma prostej odpowiedzi na to pytanie. Autorzy, podejmujący ten temat, nie doszli do zdecydowanego rozstrzygnięcia w omawianym przez nich okresie[1]. Czyżby więc ustawa o służbie cywilnej w Królestwie Polskim zatwierdzona 10 marca 1859 r., a ogłoszona 25 sierpnia (6 września) tego roku[2], obowiązywała przez cały omawiany okres?

Niewątpliwie problem rozciągnięcia rosyjskich przepisów o służbie cywilnej na Królestwo nurtował ówczesnych dygnitarzy. Kluczowym zagadnieniem były rosyjskie rangi urzędnicze, swego rodzaju stopnie wojskowe, które regulowały cały szereg spraw związanych ze służbą urzędnika w Cesarstwie. Propozycje Namiestnika w Królestwie z 1866 r., aby dokonać unifikacji prawa poprzez automatyczne nadanie urzędnikom w Królestwie rang odpowiadających zajmowanym przez nich stanowiskom, zostały odrzucone przez Komitet do spraw Królestwa Polskiego na posiedzeniu 9 czerwca 1867 r.[3] Wiele wyjaśnia uzasadnienie tej decyzji. Argumentowano, że przyznanie Polakom rang pozwoliłoby na otrzymanie szeregu przywilejów z nimi związanych, takich jak prawa stanowe honorowych obywateli (почетных граждан) i rosyjskiej szlachty (дворян). Decyzja negatywna miała więc podłoże polityczne. Obawiano się też szkodliwego wpływu takiego posunięcia na morale rosyjskich urzędników, którzy do rang dochodzili po wieloletniej służbie, tymczasem w Królestwie dokonałoby się to automatycznie.

Komitet Urządzający w Królestwie Polskim na posiedzeniu 16 (28) lutego 1868 r. również obradował nad kwestią objęcia urzędników służących w Królestwie rosyjskimi przepisami o awansowaniu w rangach[4]. Tym razem sprawa została zainicjowana przez ministra sprawiedliwości, który wraz z pismem do Namiestnika w Królestwie z 31 lipca 1867 r. przesłał notatkę p.o. Heroldmistrza barona E. G. Stackelberga. Po likwidacji Rady Stanu Królestwa Polskiego akta Heroldii i sprawy

[1] A. Okolski i J. Kozłowski zgadzają się, że do końca lat 70. nie rozciągnięto rosyjskiej ustawy o służbie cywilnej na administrację Królestwa – A. Okolski, dz. cyt., s. 348; J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie Kongresowym po powstaniu styczniowym (do 1880 r.)*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 77.

[2] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej w Królestwie Polskim* z 10 (22) III 1859 r.

[3] J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie...*, s. 74.

[4] PKU, t. 12, pos. z 16 (28) II 1868 r., poz. 1684, s. 317-328.

szlachectwa oraz tytułów honorowych w Królestwie przejął departament heroldii Senatu Rządzącego[5]. Przy tej okazji heroldmistrz przyjrzał się obowiązującym w Królestwie przepisom o służbie cywilnej. Zauważył, że mimo unifikacji administracji nadal istnieje podział na dwa korpusy urzędnicze, polski i rosyjski, z zasadniczo różnymi prawami. Nawet szlachectwo za służbę otrzymywało się na różnych zasadach – w Cesarstwie przy otrzymaniu odpowiedniej rangi, a w Królestwie po mianowaniu na odpowiednie stanowisko. Ustawa z 1859 r., co prawda, zbliżyła lata wysługi na stanowisko wyższej klasy z latami wysługi wyższej rangi w Cesarstwie. W Królestwie każdy, kto zajął stanowisko IV klasy, miał prawo do rangi rzeczywistego radcy stanu oraz prawo do szlachectwa dziedzicznego; osobiste szlachectwo przysługiwało na stanowiskach od IX do V klasy po 10 latach służby. Problem polegał na tym, że w Królestwie brak było ograniczeń przy wstępowaniu na służbę i najniższe stanowisko kancelisty przyporządkowano XII klasie[6], a w Cesarstwie, ze względu na różne kombinacje praw stanowych i wykształcenia, najniższą XIV rangę osiągało się po 4, 6, 10, 12, a nawet po 16 latach służby. Ponadto w Królestwie stanowiska niżej IX klasy nie dawały specjalnych przywilejów wobec nie wprowadzenia praw o honorowym obywatelstwie, a w Cesarstwie już XIV ranga dawała prawo do osobistego obywatelstwa honorowego. „Królewiacka" klasyfikacja stanowisk przyporządkowywała je klasom od III do XII (do tej ostatniej należeli kanceliści), nie pokrywała się więc z rosyjską tabelą o rangach, która nie zawierała rangi XI i zaczynała się od XIV[7].

Wskazywano na różnego rodzaju niedogodności wynikające dla władz rosyjskich z unifikacji prawa o służbie cywilnej. Przytaczano uchwałę Komitetu do spraw Królestwa Polskiego, zatwierdzoną 21 sierpnia (2 września) 1866 r., która mówiła, że nadanie urzędnikom Królestwa rang odpowiadających zajmowanym przez nich stanowiskom, spowoduje szybkie osiągnięcie tego, na co rosyjscy urzędnicy pracują przez wiele lat. Inną komplikacją był fakt, że rzesze urzędników Królestwa, piastujące stanowiska do IX klasy włącznie, nabędą prawa honorowych obywateli, co równało się zwolnieniu od służby wojskowej. Wyjściem z tej sytuacji była propozycja utrzymania w mocy art. 84 „polskiej" ustawy, który zakładał zwolnienie do zaciągu tylko na czas zajmowania stanowiska. Stackelberg zgadzając się z tą argumentacją proponował powrót do praktyki sprzed 1859 r., czyli do obdarowywania urzędników w Królestwie rangami okazjonalnie, w ramach nagrody.

Próbowano znaleźć właściwe rozwiązanie w praktyce stosowanej w resortach już podporządkowanych organom centralnym Cesarstwa. Jednak żaden z

[5] DPKP, t. 67, s. 35, *Ukaz o zniesieniu Rady Stanu* z 10 III 1867 r.

[6] Tamże, t. 56, s. 145, *Общее росписание должностей гражданской службы в Царстве Польском* zatwierdzone 10 (22) V 1860 r., a ogłoszone 24 III (5 IV) 1861 r. jako wypis z protokołu Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego; patrz. rozdz. 2.

[7] Rangi XI i XIII mimo, że zawarte w tabeli o rangach nikomu w służbie cywilnej nie były powierzane i nie liczyły się przy awansowaniu w rangach – SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3, *Свод уставов о службе гражданской*, art. 250, uwaga 2.

modeli nie rozwiewał obaw władz wobec administracji ogólnej. Wprowadzenie regulacji rosyjskich bez nadania rang polskim urzędnikom oznaczałoby katastrofę, ponieważ zgodnie z nimi każdy urzędnik mógł zajmować stanowisko odpowiadające jego randze. Jak już wspomniano, nadanie rang również nie wchodziło w grę. Ostatecznie zdecydowano się nie podejmować decyzji i nadawać rangi szczególnie oddanym władzy urzędnikom traktując to jako nagrodę za wierną służbę. Nadanie rangi miało leżeć w gestii Namiestnika w Królestwie. Pozostali pracownicy mieli podlegać przepisom z 1859 r.[8] Odrzucając stosowanie rosyjskich przepisów o awansowaniu w rangach w stosunku do już przyjętych do służby w Królestwie, proponowano objęcie nimi urzędników nowo wstępujących do administracji ogólnej, ale dopiero po likwidacji KRSW, gdy staną się urzędnikami rosyjskiego MSW. Urzędnicy zatrudnieni przed tym faktem będą mieli prawo do rang ze względu na ich staż pracy, a nie zajmowanego stanowiska. Co prawda, oznaczało to pożądaną przez władze degradację urzędników polskich, ale nie rozwiązywało problemu. Najwyraźniej zakładano, że do tego czasu urzędnicy ci zostaną zastąpieni Rosjanami i problem zniknie.

Na tym etapie dyskusji Komitet Urządzający zalecił następującą praktykę – pod względem awansowania w rangach i związanych z nimi praw stanowych należy rozciągać rosyjską ustawę o służbie cywilnej na urzędników resortów podporządkowywanych ministerstwom Cesarstwa, ale urzędnicy na stanowiskach od XIV do IX klasy mieli być wolni od zaciągu do wojska tylko w czasie zajmowania tych stanowisk. Warto zauważyć, że tylko w przypadku, jeśli planowano by masowe zwolnienia tych urzędników, mogła tu zachodzić jakaś zasadnicza różnica. Proponowano też zrównać prawa do awansu za wysługę lat urzędników, którzy w wyniku zastosowania ustawy rosyjskiej znaleźliby się na stanowiskach nie odpowiadających ich rangom lub takim, którzy w ogóle rang nie mają i przyznać prawa do rang ze względu na ich staż pracy, a nie automatycznie przyznawać rangę odpowiadającą ich stanowisku[9]. Co ciekawe, nie zastanawiano się nad zniesieniem polskiej ustawy o stowarzyszeniu emerytalnym, tak że obowiązywało ona przez cały omawiany okres.

Dalsze losy wyżej omówionych postulatów nie są znane. Komitet Urządzający postanowił przedstawić je do zatwierdzenia przez cara w ustalonym prawem porządku. Najwyraźniej jednak problemu nie rozstrzygnięto, ponieważ sam Komitet Urządzający nie był do tego uprawniony, a wydany 29 lutego 1868 r. ukaz o zniesieniu KRSW nic nie mówił o prawach podległych jej urzędników, jedynie zaznaczył, że urzędnicy samej KRSW zostają uznani za „spadłych z etatu na ogólnych zasadach przepisów ustawy o służbie cywilnej w Królestwie"[10]. Obowiązywanie

[8] J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie...*, s. 75.

[9] PKU, t. 12, poś. z 16 (28) II 1868 r., poz. 1684, s. 317-328.

[10] DPKP, t. 68, s. 19, ukaz o zniesieniu KRSW z 29 II 1868 r., art. 18; PSZRI, II, t. 43, № 25544, *О упразднении Правительственной Комисии Внутренных Дел в Царстве Польском и дополнительные правила*

ustawy z 1859 r. potwierdza wyjaśnienie Namiestnika z 31 III/12 IV 1869 r., w którym tłumaczył, że w Królestwie obowiązuje rzeczona ustawa i w związku z tym pochodzenie stanowe nie gra roli przy wstępowaniu na służbę[11].

Kolejną inicjatywę w kwestii przepisów o służbie urzędniczej podjął minister sprawiedliwości hr. K. I. Pahlen[12], który złożył w 1875 r. wniosek do Komitetu do spraw Królestwa Polskiego o uchylenie w guberniach Królestwa Polskiego mocy obowiązującej ustawy o służbie cywilnej z 10 (22) III 1859 r. i o zastosowanie do tychże guberni rosyjskiej ustawy o służbie cywilnej „по определению от правительства", zawartej w 3 tomie SZRI. Jego następca, D. N. Nabokow, 10 stycznia 1879 r. przekazał sprawę do Senatu, gdzie postanowiono powierzyć mu — w porozumieniu z szefem II wydziału Własnej JCM Kancelarii i po uwzględnieniu opinii innych szefów resortów oraz projektowanych zmian w rosyjskiej ustawie o służbie cywilnej – opracowanie projektu zastąpienia ustawy z 1859 r. ustawą rosyjską z ewentualnymi zmianami, których wymagać będzie sytuacja w Królestwie. Projekt ten miał zostać rozpatrzony przez Komitet do spraw Królestwa Polskiego. Jednocześnie Senat do czasu tej reformy polecił stosować się, w kwestii mianowania i awansowania w rangach urzędników służących we wszystkich resortach Królestwa, do przepisów zawartych w uchwale Komitetu Ministrów zatwierdzonej 28 listopada 1869 r.[13] Tak więc i ta inicjatywa nie skończyła się rozstrzygnięciem sprawy[14].

Należy też odnotować innego rodzaju argumentację przeciwko zastosowaniu rosyjskiej ustawy o służbie cywilnej do urzędników administracji Królestwa. Generał-gubernator warszawski, P. D. Kotzebue, uważał, że „polska" ustawa sprzyja podnoszeniu jakości korpusu urzędniczego, ponieważ kładąc nacisk na wykształcenie hamuje kariery synów szlacheckich nie posiadających wykształcenia. Ponadto Kotzebue przypomniał, że stany podatkowe (chłopi i mieszczanie) nie mają praw do służby w Cesarstwie, a w Królestwie wszyscy płacili podatki[15] i jednocześnie zwrócił uwagę, że odsunięcie od służby „klas niższych" byłoby sprzeczne z dotychczasowym kursem polityki rosyjskiej[16].

Te i inne argumenty zahamowały wprowadzenie rosyjskiej ustawy o służbie cywilnej en bloc. Można w tym względem zaufać Okolskiemu, który w wyda-

к высочайшее утвержденному 19 (31) XII 1866 г. положению о губернском и уездном управлении в губерниях Царства Польского z 29 II 1868 r., art. 18.

[11] Archiwum Państwowe w Radomiu, Rząd Gubernialny Radomski II, sygn. 1433, pismo Namiestnika do Gubernatora Radomskiego z 31 III/12 IV 1869 r.

[12] U J. Kozłowskiego - hr. Panin, ale ten już w tym czasie nie żył – J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie...*, s. 76.

[13] ZP, t. 15, s. 61, ukaz Senatu z 30 I 1879 r.

[14] Inna interpretacja tego ukazu, patrz. – A. Bereza, G. Smyk, *Stanowisko prawne urzędników administracyjnych i sądowych w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, CPH, t. 53 (2001), s. 248.

[15] Na zasadach rosyjskich „zorganizowano" w Królestwie tylko jeden stan: szlachtę – J. Jedlicki, *Klejnot i bariery społeczne*, Warszawa 1968, s. 427.

[16] J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie...*, s. 76.

nym w 1880 r. dziele napisał: „ustawa ta [z 1859 r.], pomimo niektórych zmian zaprowadzonych w niej w następstwie, stanowi dotychczas prawo ogólnie obowiązujące"[17]. Zdanie to pozostawało aktualne z pewnością do końca wieku, gdyż we wstępie do trzeciego tomu *Свода Законов Российский Империи* wydanego w 1899 r., zawierającego *Свод уставов о службе гражданской*, napisano:

> Действующия сверх сего особыя правила о службе гражданской в губерниях Царства Польского не введены, на основании Высочайшего Повеления 2 Ноября 1867 года, в состав Свода Уставов о Службе Гражданской[18].

Można również wątpić, aby zmiana w tym względzie nastąpiła potem, ponieważ, po pierwsze, wspomniane przez Okolskiego „niektóre zmiany" były kontynuowane, co zadowalało władze rosyjskie tym bardziej, że pozwalało na rozstrzyganie kwestii personalnych w drodze administracyjnej, która wydawała się pewniejsza ze względów politycznych. Ponadto kwestia do pewnego stopnia stała się bezprzedmiotowa, jako że w końcu lat osiemdziesiątych większość urzędników w Królestwie stanowili już Rosjanie[19].

W dalszej części rozdziału zostaną przedstawione podstawowe regulacje prawne dotyczące służby urzędniczej w administracji ogólnej Królestwa.

W Królestwie Polskim służba cywilna była dobrowolna, a jedynie tradycja mówiła o potrzebie służby pro publico bono, jako zajęciu przynoszącym chlubę. Istniało jednak kilka generalnych ograniczeń dla osób, które chciały ją pełnić[20]. Powiązania rodzinne stanowiły przeszkodę tylko w ramach jednego organu kolegialnego, tak że urzędnik do specjalnych poruczeń przy Gubernatorze nie mógł być jego krewnym[21]. Natomiast prawo wojskowych w służbie czynnej do zajmowania stanowisk w administracji zostało ograniczone dopiero w 1872 r. do funkcji gubernatora, urzędnika do spraw poruczeń i oficerów Straży Ziemskiej[22]. Co więcej, polecono przemianować ich na rangi cywilne[23].

Do końca wieku prawo nie dopuszczało kobiet do służby nawet na posady

[17] A. Okolski, dz. cyt. s. 348.

[18] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3, *Свод уставов о службе гражданской*, s. 1.

[19] Patrz. rozdział 7.

[20] Należało do nich obce obywatelstwo, ale nie poddaństwo rosyjskie, gdyż jeszcze w 1836 r. dopuszczono poddanych cara do służby w miejscowej administracji - A. Okolski, dz. cyt. s. 354.

[21] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 37. Identyczne regulacje obowiązywały w Cesarstwie – SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., art. 151.

[22] ZP, t. 2, s. 75, ukaz z 1 III 1872 r.; A. Okolski, dz. cyt., s. 356; SZRI, wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., art. 152, 155.

[23] APL, RGL, sygn. A I 1882:3, k. 135.

najemne[24] – ale już w 1904 r. pojawiła się w wydziale weterynaryjnym najemna kancelistka[25]. Na początku nowego wieku pojawiło się w prawie wiele wyjątków od tego zakazu. Niezależnie od tego, poszczególnym ministrom bezpośrednio dano możliwość zwiększania możliwości zatrudniania kobiet w podległych im instytucjach. Takie prawo przysługiwało m.in. kontrolerowi państwowemu, ministrowi komunikacji, morskiemu, sprawiedliwości, głównemu zarządzającemu ustrojem rolnym i rolnictwem. Ponadto B. M. Грибовский podaje, że kobietom zajmującym określone stanowiska przysługiwały nawet prawa służby cywilnej, za wyjątkiem praw do rang i orderów, ale za to z prawem do emerytury i innych przywilejów służbowych[26].

O jakości „polskiej" ustawy świadczy fakt, że podstawowym wymogiem było wykształcenie. Ustawa z 1859 r. dzieliła pod tym względem wstępujących na kategorię I, II, i III, odpowiednio do wykształcenia (wyższego, średniego, lub niższego). Kandydaci kategorii III mogli rozpoczynać służbę tylko w organach powiatowych i gubernialnych, a osoby z wykształceniem domowym lub zdobytym w szkołach prywatnych przyjmowano za pozwoleniem namiestnika i po zdanym egzaminie potwierdzającym ich wiedzę z kursu szkoły odpowiedniego poziomu. Obowiązywał też egzamin z języka rosyjskiego[27]. Przepisy rosyjskie wprowadziły wymóg złożenia egzaminu w ciągu czterech miesięcy od wstąpienia na służbę[28]. Przed objęciem stanowiska urzędnik odbywał bezpłatną aplikację, od której urzędników I kategorii zwolnić mógł tylko szef urzędu. Pozostali musieli aplikować 2 lub 5 lat, chyba, że wcześniej zwierzchnicy uznali, iż odpowiadają wymogom służby i mogą zajmować stanowisko jako pełniący obowiązki.[29]

Zasadom pełnienia służby państwowej w Imperium Rosyjskim został poświęcony cały tom (III) SZRI. Wedle opinii ówczesnego profesora prawa, B. M. Грибовского, „całkiem niezdatny do korzystania z niego i kierowania się nim". Autor ten głównej przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywał z jednej strony w tym, że w tomie zawierały się liczne akty prawne, już obumarłe i dlatego często nie do zastosowania lub niemal zniesione przez liczne wyjątki, z drugiej strony – w tym, że zawiera on znaczną liczbę rozwiązań pochodzących z różnych zamierzchłych epok oraz mających charakter lokalny, a czasem zupełnie wyjątkowy, co sprawia, że

[24] ZP, t. 1, s. 9, ukaz z 14 I 1871 r.; SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3, *Свод уставов о службе гражданской*, art. 156.

[25] APL, RGL, sygn. os. 1526, spis stanu służby.

[26] B. M. Грибовский, *Государственное устройство и управление Российской Империи. (Из лекций по русскому государственному и административному праву)*, Odessa 1912, s. 171

[27] Patrz rozdz. 2.

[28] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 136.

[29] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 13-14, 16-18, 22; Po 1867 r. nie spotykamy aplikantów w ZGL, być może było to następstwo złej opinii o aplikantach wyrażonej jeszcze przez Mikołaja I, a potem podzielanej w 1867 r. przez N. Milutina – L. Gorizontow, *Aparat urzędniczy Królestwa Polskiego w okresie rządów Paskiewicza*, tłum. A. Szwarc, PH, t. 85 (1994), s. 50-51.

całość nie ma charakteru prawa kompletnego i jednolitego[30].

Rozwiązania rosyjskie na pierwszym miejscu stawiały prawo (za Piotra I – przymus) szlachty do służby[31]. Prawo do służby „za stan" miało też kilka innych grup społecznych, ale dopiero w drugim pokoleniu. Byli to synowie oficerów i urzędników, którzy otrzymali osobiste honorowe obywatelstwo za rangę, a także synowie popów, diakonów i służby cerkiewnej kościołów prawosławnego i gruzińsko-ormiańskiego, pastorów, kupców I gildii[32], uczonych i artystów, nauczycieli powiatowych, parafialnych i domowych, oraz synowie kancelistów[33]. Jedynym wymogiem dla wymienionych wyżej kategorii osób było zdanie egzaminu przeprowadzanego przez sekretarza prezydium rządu gubernialnego ze znajomości czytania i pisania oraz podstaw gramatyki i arytmetyki[34]. Ten anachronizm do pewnego stopnia tonowała regulacja nakazująca, aby osoby wstępujące na służbę tylko ze względu na pochodzenie, zaliczać do tzw. канцелярских служителей, podzielonych podobnie jak w Królestwie na trzy kategorie, ale w Cesarstwie były to kategorie stanowe[35]. Pozostałe grupy, a szczególnie tzw. stany podatkowe, tj. chłopi i mieszczanie, nie miały prawa do wstępowania na służbę, chyba, że zdobyły wykształcenie średnie lub wyższe[36]. W przypadku Żydów możliwe to było dopiero po uzyskaniu stopnia naukowego[37], a co ciekawe — w przypadku młodzieży pobierającej nauki za granicą — tylko za zezwoleniem cara[38]. Nie należy przeciwstawiać tych dwóch dróg do służby cywilnej w Rosji. Raczej przeciwnie, pod tym względem zwiększało to przewagę szlachty i synów funkcjonariuszy państwowych, ponieważ zdobycie wykształcenia przez osoby ze stanów podatkowych było niezwykle trudne.

O wiele liberalniejsze przepisy dotyczyły służby pomocniczej (stróżów i kurierów). Osoby ze stanów podatkowych mogły zajmować te stanowiska bez zgody swoich gmin, z tym, że jeśli chciały zaprzestać płacenia podatków, musiały przedstawić izbom skarbowym akt uwolnienia z gminy miejskiej lub общины. Władze jednak i w tym wypadku starały się utrzymać swój stan posiadania, zaleca-

[30] B. M. Грибовский, *Государственное устройство...*, s. 170

[31] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3, *Свод уставов о службе гражданской*, art. 19.

[32] Jeśli ich ojcowie będąc chrześcijanami pozostawali w tej gildii co najmniej 12 lat na prawach synów osobistej szlachty – patrz. rozdz. II.3.

[33] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3, *Свод уставов о службе гражданской*, art. 5.

[34] Tamże, art. 17-18.

[35] Nie należy mylić звания – „канцелярский служитель", które poprzedzało karierę urzędnika na drabinie rang z nieetatowym stanowiskiem kancelisty – писца lub etatowym – чиновника до письма [przyp. aut.]. Do I należała szlachta dziedziczna. Do II: 1) synowie szlachty osobistej, 2) synowie urzędników i oficerów w z rangą na osobiste honorowe obywatelstwo, 3) synowie popów i tych sług cerkiewnych, którzy wstąpili w ten stan z osobistej szlachty lub dzieci sług cerkiewnych oraz synowie pastorów, 4) synowie kupców I gildii. Do III: 1) synów uczonych i artystów, 2) synowie nauczycieli, 3) synowie kancelistów, uczniów lekarskich, felczerów i kurierów, 4) pozostali synowie sług cerkiewnych – tamże, art. 28-29.

[36] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3, *Свод уставов о службе гражданской*, art. 6-7, 16, 50.

[37] Tamże, art. 9, 40.

[38] Tamże, art. 15.

jąc przyjmowanie na te posady żołnierzy w stanie spoczynku, którzy po wielu latach pracy mogli zostać przyjęci do służby cywilnej z zaliczeniem stażu pracy w służbie pomocniczej[39].

Od zakazów przyjmowania na służbę istniał szereg wyjątków dotyczących tzw. miejsc oddalonych i innych mało atrakcyjnych dla urzędników guberni oraz Западного края i Królestwa Polskiego. W Królestwie przez cały czas można było przyjmować ludzi bez żadnych praw do służby po zatwierdzeniu kandydata przez generała-gubernatora, jednak liczba takich urzędników w ZGL zwiększyła się kilkakrotnie dopiero po wprowadzeniu do rosyjskiej ustawy o służbie cywilnej art. 144, który mówił, że

> w miejscowościach położonych w Guberniach Zachodnich oraz Królestwa Polskiego pozwala się przyjmować do służby cywilnej osoby, które podług zasad ogólnych nie mają prawa do niej wstępować[40].

Jak widać i w tym przypadku łagodzono przepisy prawa nie tylko tam, gdzie — co oczywiste — urzędników brakowało, ale też tam, gdzie urzędników było pod dostatkiem, za to należało uelastycznić prawo, aby dać większą swobodę rusyfikatorom[41].

Regulacje prawne akcentujące stanowe bariery w dostępie do zawodu urzędnika, wg B. M. Грибовского, nie tylko zawierały cała masę wyjątków o charakterze resortowym, ale straciły ostatecznie wszelkie znaczenie po wydanym na podstawie artykułu 87 Praw Zasadniczych (5 października 1906 r.) najwyższego ukazu, w którym postanowiono:

> przedstawić wszystkim bez różnicy ich pochodzenia, za wyjątkiem tubylców [rdzennej ludności Syberii], jednakowe w stosunku do służby państwowej prawa, stosownie do takowych praw stanu szlacheckiego.

W ten sposób zostały zlikwidowane wszelkie szczególne przywileje na zajmowanie stanowisk w zależności od pochodzenia stanowego[42]. Niestety, nie udało się dotrzeć do wspomnianego ukazu i zweryfikować poglądów tego uczonego.

Ustawa z 1859 r. ustaliła, że wszyscy urzędnicy po aplikacji zaczynają służbę od najniższej klasy, poza zaliczonymi do kategorii I, którzy mogą zacząć od razu od stanowiska klasy X[43]. Prawo rosyjskie zakładało, że urzędnik, zanim otrzyma najniższą rangę, musi przesłużyć odpowiednią do kombinacji jego praw stanowych

[39] Tamże, art. 211-213.

[40] Osoby takie zaliczano do najniższej rangi na równi z kancelistami trzeciej kategorii – tamże, art. 144.

[41] A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999, s. 103.

[42] B. M. Грибовский, *Государственное устройство...*, s. 171.

[43] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 25.

i wykształcenia liczbę lat w „korpusie" канцелярских служителей (tabela nr 8). Ludzie wstępujący na służbę tylko ze względu na wykształcenie byli zaliczani do takiej kategorii, do której dawało im prawo świadectwo ukończenia takiej, a nie innej, szkoły średniej lub wyższej. Ponadto ukończenie określonych uczelni wyższych dawało prawo do otrzymania od razu odpowiedniej rangi przy wstąpieniu na służbę. I tak np. lekarze, farmaceuci i weterynarze po wstąpieniu na służbę otrzymywali przywileje rangi IX, którą nadawano im po 4 latach służby. Z drugiej strony nikt nie mógł otrzymać nawet najniższej rangi bez ukończenia choćby szkoły powiatowej lub zdania egzaminu odpowiadającego jej kursowi[44]. Dopiero w końcu 1906 r.[45] ustalono, że awans na pierwszą rangę zależy wyłącznie od wykształcenia, a w 1917 r. rządząca życiem urzędników rosyjskich od dwóch wieków zasad straciła znaczenie[46].

Tabela nr 8. Wysługa lat do prawa otrzymania XIV rangi.

kategoria	po szkole[47]	
	średniej	powiatowej[48]
I	1	2
II	2	4
III	4	6, 8 lub 10

Na początku rozdziału zostały opisane trudności, jakie napotykali Rosjanie przy próbie wtłoczenia polskich urzędników w tabelę o rangach. Wobec braku generalnych rozwiązań legislacyjnych szczególnego znaczenia nabiera praktyka dyktowana przez Namiestnika. Ten wydał na początku 1867 r. okólnik, w którym regulował zasady nadawania rang rosyjskim urzędnikom Królestwa Polskiego. Ze względu na wagę tych zaleceń przytoczymy ich dłuższy fragment:

> a) представлять к чинам не в виде общаго права, а только за особенныя отличия, в виде особоваго положения, единственно тех чиновников,

[44] SZRI, wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 57-132, 297-303, 496, 498.

[45] PSZRI III, t. 26, № 28393; П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодиеравной России в XIX в.*, Moskwa 1978, s. 53.

[46] „Ст. 1. Все существовавшие доныне в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно и все гражданские чины упраздняются. Ст. 2. Всякие звания (дворянина, купца, мещанина, крестьянина и пр.), титулы (княжеские, графские и пр.) и наименования гражданских чинов (тайные, статские и проч. советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование граждан Российской Республики" – *Декреты Советской власти*, t. 1, Moskwa 1957, s. 72, dekret o likwidacji stanów i rang cywilnych z 11 (24) XI 1917 r.

[47] Tamże, art. 295.

[48] Osoby oczekujące na zatwierdzenie szlachectwa nawet jeśli nie zostanie im przyznane musiały przesłużyć przynajmniej 6 lat, ponadto w zależności od tego czy zostali zaliczeni do stanu honorowych obywateli czy nie musieli przesłużyć 8 lub 10 lat aby uzyskać prawo do XIV rangi – tamże, art. 305.

которые известны начальству по примерно усердной и полезной службе, благонадежности во всех отношениях и несомненной преданности Правительству; б) тем из означенных чиновников, кои имеют уже чины, удостоивать к следующим чинам, соответствующим классу их должности и ни в каком случае не более, как одним классом выше по срокам выслуги определенным в Своде законов Империи, при чем, в виде особаго отличия, может быть испрашиваемо производство в последний чин по сокращенному сроку; в) чиновников неимеющих чинов и прослуживших 25 лет представлят к чинам, соответствующим классу занимаемой ими должности, выслуживших же 15 лет – к чинам двумя классами ниже разрядов, должностям их присвоенных; г) прямо в чин статского советника и выше никаго из неимеющих чина не представлять, хотя бы и это возможно было по занимаемой должности; д) вообще строго соблюдать, чтобы при назначении чинов должностным лицам из уроженцев Царства Польского ни в каком случае не предоставлялись им большия преимущества и выгоднейшия условия против тех, какия определены действующими в Империи постановлениями о чинопроизводстве[49].

Tabela nr 9. Porównanie klas stanowisk w zarządzie gubernialnym z 1860 i 1867 r.[50]

klasa	stanowiska	
	w 1860 r.	w 1867 r.
III		
IV	gubernator cywilny	gubernator
V		wicegubernator
VI	radcy	radcy (administracyjny, wojskowo-policyjny, skarbowy)
VII	budowniczy gubernialny naczelnik kancelarii rządu	budowniczy, kierownik KGL, radca prawny, inspektor lekarski, asesor ubezpieczeniowy, asesor dóbr rządowych
VIII	urzędnik d/s poruczeń przy gubernatorze, pomocnik budowniczego gubernialnego, naczelnicy oddziałów (sekcji), nadrachmistrze, komisarze ekonomiczni d/s włościańskich, asesor prawny	urzędnik d/s poruczeń przy gubernatorze, pomocnik budowniczego, starsi referenci, referenci skarbowi, asesor farmacji, weterynarz gubernialny, inspektor ubezpieczeniowy, rewizor dóbr rządowych, sekretarz rządu, pomocnik kierownika KGL
IX	pomocnik naczelnika kancelarii rządu, adiunkt prawny; starsi rachmistrze; adiunkci (adiunkci	redaktor - urzędnik statystyczny, archiwista, młodsi referenci, buchalterzy, pomocnicy referenta skarbowego

[49] APL, RGL, sygn. K 1867:25, cyrkularz Namiestnika w Królestwie *О пожаловании чинов служащим по Управлениях Царства Польского.*

[50] DPKP, t. 56, s. 145, *Общее росписание должностей гражданской службы в Царстве* Польском zatwierdzone 10 (22) V 1860 r. a ogłoszone 24 III (5 IV) 1861 r. jako wypis z protokołu Sekretariatu Stanu Królestwa Polskiego.; tamże, t. 66, s. 225-243, *Etaty zarządów gubernialnych i powiatowych w guberniach Królestwa Polskiego* z 19 (31) XII 1866 r.

	do interesów włościańskich, asesor do interesów edukacyjnych, oraz referenci zaciągu)	
X	dziennikarze główni, pomocnik adiunkta prawnego, ekspedytorzy, archiwiści, tłumacz, rachmistrze młodsi; sekretarze, urzędnicy do czynności o nieograniczenie urlopowanych	tłumacz, dziennikarz – ekspedytor, starsi pomocnicy referentów, pomocnik buchaltera skarbowego, pomocnicy referenta ubezpieczeń
XI	pomocnicy dziennikarzy głównych, dziennikarze wydziałowi, pomocnicy ekspedytorów, pomocnicy archiwistów, pomocnicy rachmistrzów, pomocnicy sekretarzy, murgrabiowie gmachów rządów gubernialnych	
XII	urzędnicy do pisma	pomocnik dziennikarza – ekspedytora, pomocnicy archiwisty, młodsi pomocnicy referentów, dziennikarze wydziałowi, sekretarz wydziału lekarskiego, pomocnicy referenta dóbr rządowych, urzędnicy do pisma
XIV		urzędnicy do pisma

Po otrzymaniu rangi prawa urzędników wyrównywały się. Awansowanie w rangach zależało w zasadzie od gorliwości i oddania urzędnika, poświadczonych przez zwierzchników lub od wyróżnienia się przy pracach powierzonych poza stanowiskiem[51].

Do 1866 r. zmiany służbowe (mianowanie, przenoszenie i zwalnianie) urzędników na stanowiska IV klasy i wyższych zależały od cara, z nominacji Namiestnika, V i VI – od Namiestnika lub Rady Administracyjnej na wniosek władz resortu, od VII do IX decydował zwierzchnik resortu (KRSW) na wniosek zwierzchnika urzędu (gubernatora), a na stanowiska X i niższych klas – od gubernatora (tabela nr 9)[52]. Ustawa z 19 (31) grudnia 1867 r. ustaliła, że gubernator decydował we wszystkich sprawach personalnych Straży Ziemskiej oraz urzędników podległej mu administracji ogólnej, dość niejasno stwierdzono przy tym: „w granicach nadanej mu władzy"[53]. Dopiero przy okazji zniesienia KRSW sprecyzowano i zwiększono kompetencje gubernatorów również w kwestiach polityki kadrowej. Dodatkowe przepisy dały gubernatorom prawo mianowania, przenoszenia i uwalniania wszystkich urzędników w zarządach gubernialnych i powiatowych do VII

[51] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 246.

[52] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 53.

[53] Tamże, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 15.d, 16.a.

rangi włącznie[54]. Warto zwrócić uwagę, że gubernatorzy Królestwa przejęli uprawnienia likwidowanej komisji pod tym względem. Chociaż odpowiadało to rozwiązaniom w Cesarstwie[55], liczba odstępstw i wyjątków zastosowanych w Królestwie dowodzi, że priorytetem nie była unifikacja, ale rusyfikacja, więc i tutaj można podejrzewać, iż chodziło o zwiększenie operatywności gubernatorów, którzy mogli podejmować decyzje poza kontrolą naczelnika kraju, czy ministra, komunikując je jedynie Heroldii.

Jednak i w tym wypadku istniały wyjątki, ponieważ przyjęto zasadę, że przewodniczący organu kolegialnego nie może mianować jego członków, a – jak widać z poniższej tabeli – radca prawny i wszystkie stanowiska członków niestałych rządu położone były w klasie VII. Gubernator mógł jedynie zgłaszać do ministra propozycje obsady tych stanowisk i to zawsze za pośrednictwem generała-gubernatora warszawskiego[56].

Nie trudno się domyślić, że rzeczywistość była nieco barwniejsza od litery prawa. Za ilustrację może tu posłużyć przebieg mianowania niejakiego S. I. Wachromiejewa na stanowisko radcy wojskowo-policyjnego RGL. Oczywiście nie znamy wszystkich okoliczności, a jedynie te, które przedstawiono w jego teczce personalnej. Najpierw więc Gubernator Lubelski otrzymał podanie Wachromiejewa o przyjęcie na stanowisko. Być może jednocześnie nastąpiła jakaś protekcja ze strony zwierzchnika wydziału MSW – S. N. Paleologa, ponieważ gubernator wspomina o nim w piśmie do dyrektora Kancelarii Generała-Gubernatora Warszawskiego (KGGW). Pismo to, utrzymane w konwencji oficjalnego listu[57], gubernator wystosował jednocześnie z przewidzianym przez przepisy „przedstawieniem" do generała-gubernatora. Nie wiemy czy ten dwutorowy sposób załatwiania sprawy zaistniał również przy kontakcie tego ostatniego z ministrem spraw wewnętrznych. Już jednak z powyższych informacji widać wyraźnie, że protekcja, choć nie przewidziana prawem, była powszechnie przyjętym obyczajem, nie kojarzonym z jakimkolwiek naruszeniem procedury. Następne pisma w teczce Wachromiejewa to zawiadomienia dyrektora KGGW, że skontaktowano się w sprawie z MSW i że minister zatwierdził kandydata. Procedura została zakończona ogłoszeniem mianowania w dzienniku urzędowym ZGL – „Lubelskich Wiadomościach Gubernialnych"[58].

Kanceliści etatowi i najemni oraz służba pomocnicza podlegali władzy wicegubernatora[59]. Szczególnie stanowiska tych pierwszych mogły być atrakcyjne. Oznaczały bowiem nie tylko wstąpienie do służby, ale i stanowisko klasowe w XII

[54] Tamże, t. 68, s. 19 i n., ukaz z 29 II (12) III 1868; S. Wiech, *Społeczeństwo Królestwa Polskiego w oczach carskiej policji politycznej (1866-1896)*, Kielce 2002, s, 238.

[55] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 г ., art. 174; П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодиеравной России в XIX в.*, Moskwa 1978, s. 60.

[56] APL, RGL, sygn. A I 1867:183, cyrkularz Generała-Gubernatora Warszawskiego z 11 VI 1877 r.

[57] Forma stosowana przy kontaktach urzędników równych w hierarchii – szerzej patrz rozdz. 3.

[58] APL, RGL, sygn. os. 1920, k. 1-6.

[59] DPKP, t. 66, *Ustawa o zarządzie gubernialnym...* z 19 (31) XII 1866 r., art. 27.I.a.

lub XIV klasie, w zależności od stażu i zdolności urzędnika. Zasadniczo liczba tych stanowisk nie była ograniczona prawem. Określono jedynie kwoty, jakie można było przeznaczyć na ich wynagrodzenie. Dawało to pewne pole manewru, choć przepisy ogólne zabraniały przyjmowania „ponadetatowych" kancelistów w urzędach gubernialnych[60]. Za przykład praktyki w tym względzie może posłużyć „докладная записка" zawierająca prośbę o pracę prawosławnego urzędnika O. I. Dowbora, skierowaną do wicegubernatora. Dowbor zaznaczył w niej, że gubernator „изволил обещать мне класную должность", jeśli tylko pojawi się wakat, ale że takowy się nie pojawiał, więc Dowbor poprosił o przyjęcie do służby bez mianowania na stanowisko[61]. Wicegubernator, zapewne poruszony obietnicą swojego zwierzchnika, nie tylko przyjął Dowbora do służby, ale mianował go też na stanowisko urzędnika do pisma. Jednak ten przed mianowaniem musiał podpisać oświadczenie, że nie będzie rościć pretensji do płacy[62]. Tym samym Dowbor uzyskał przywileje klasowego urzędnika nie uszczuplając budżetu ZGL.

Zarówno w Królestwie, jak i w Cesarstwie, obowiązywało przechodzenie wszystkich szczebli drabiny administracyjnej. W Królestwie można było awansować na stanowisko wyższej klasy po 3 latach, aż do klasy VIII, a z niego po 4 latach służby aż do stanowiska klasy V. Awans na wyższe stanowiska zależał od zatwierdzenia przez cara nominacji przedstawionej przez namiestnika Królestwa. Okres wysługi w szczególnych przypadkach mógł zostać skrócony o rok[63]. Oczywiście, wysługa lat była tylko warunkiem koniecznym do awansu i nie obligowała nikogo do awansowania urzędnika.

Podobnie było w Cesarstwie, ale tam o karierze decydowały rangi. Na zasadach ogólnych urzędnicy mogli być mianowani na stanowisko odpowiadające swoją klasą randze urzędnika. Prawo rosyjskie zakładało, że wysługa lat do awansowania z XIV rangi na wyższe, aż do VIII, wynosiła 3 lata, a potem, do V klasy – 4 lata. Ranga rzeczywistego tajnego radcy była przyznawana tylko przez cara. Dopuszczano jednak, w razie konieczności, mianowanie urzędnika na stanowisko o dwie klasy wyższe i o jedno niższe od jego rangi, a w organach gubernialnych można było mianować urzędników na stanowisko wyższe niż dwie klasy od rangi urzędnika. Natomiast na stanowisko niższe od rangi więcej niż o jedną klasę można było mianować urzędnika tylko za jego zgodą[64]. I tu również Грибовский czyni istotne zastrzeżenia dowodząc, że wyjątki od tych zasad były nie tylko liczne, ale nawet w niektórych resortach tak znaczące, że na stanowiska wysokich kategorii (do VI klasy) pozwala się mianować osoby, wcale nie posiadające rang[65].

[60] SZRI, wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 г. , art. 149.

[61] APL, RGL, sygn. os. 337, k. 1.

[62] Tamże, k. 9.

[63] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 28-31.

[64] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 г , art. 138-141, 329.

[65] В. М. Грибовский, *Государственное устройство и управление Российской Империи. (Из лекций по русскому государственному и административному праву)*, Odessa 1912, s. 171.

Od tych reguł istniało szereg wyjątków dotyczących tzw. miejsc oddalonych i szeregu innych, mało atrakcyjnych dla urzędników guberni oraz Западного края i Królestwa Polskiego. W wyżej wymienionych guberniach można było przyjmować do służby cywilnej osoby nie mające do tego praw. Osoby takie zaliczano do najniższej rangi na równi z kancelistami trzeciej kategorii. Oprócz tego, stanowiska do VIII klasy włącznie można było obsadzać osobami bez rang, z tym że na stanowiska IX i VIII klasy odbywało się to za zgodą władz zwierzchnich (generał-gubernatora lub ministra, jeśli stanowisko uprawniało do udziału w posiedzeniach rządu). Odpowiedni artykuł znalazł się w ustawie rosyjskiej już w 1890 r.[66] Gubernatorowie nadużywali swojej władzy w tym przedmiocie najpierw dopuszczając ludzi bez rang na stanowiska VIII i IX klasy, a dopiero potem wnioskując o ich zatwierdzenie na stanowisku z dniem dopuszczenia do służby. W 1894 r. wywołało to reakcje naczelnika kraju, który podkreślił, że w takich wypadkach należy zwrócić się do niego o pozwolenie[67].

Powyższe regulacje były recepcją rozwiązań polskich, tym bardziej, że – zgodnie z zasadami ogólnymi – urzędnikowi po mianowaniu na stanowisko, na czas jego sprawowania, przysługiwały prawa związane z rangą odpowiadającą temu stanowisku, chyba, że miał rangę wyższą[68]. W praktyce pozwalało to obsadzać stanowiska urzędnikami prawosławnymi, nawet o bardzo niskich kwalifikacjach, z pominięciem Polaków. Jeśli chodzi o krąg rekrutacji urzędników na stanowiska zarówno ustawa polska, jak i rosyjska, były zgodne, że wakaty w urzędach w pierwszej kolejności powinno się obsadzać urzędnikami pracującymi w tym urzędzie. Podobne zalecenie dotyczyło urzędników, których etaty zlikwidowano (w latach siedemdziesiątych dotyczyło to całej rzeszy Polaków)[69]. Jednak władze złożyły w ofierze racjonalizm polityki kadrowej na ołtarzu rusyfikacji.

Urzędnik zobowiązany był do wykonywania powierzonych mu obowiązków i w związku z tym nie mógł opuszczać miejsca pracy bez pozwolenia zwierzchnika[70]. W ogóle wierność, posłuszeństwo i przestrzeganie hierarchii były silnie akcentowane przy samym przyjęciu na służbę, gdy urzędnik przysięgał i podpisywał rotę w obecności duchownego, przedstawiciela organu mianującego i sekretarza. Przed krzyżem i Ewangelią przysięgano na Boga wiernie służyć i być posłusznym „не щадя живота своего до последней капли крови". Przede wszystkim podkreślano, że urzędnik powinien dbać o to, aby nie została uszczu-

[66] SZRI, wyd. 1890 r., t. 3, art. 6; potem stale powtarzany – SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 144; A. Chwalba, *Polacy...*, s. 103.

[67] APL, RGL, sygn. A I 1894:12, k. 41, cyrkularz Generała-Gubernatora Warszawskiego z 30 IX 1894 r.

[68] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 150.

[69] Pozostawali oni „за штатом", czyli na służbie ale bez stanowiska, otrzymując przez rok wynagrodzenie, a po następnym byli zwalniani ze służby – SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 574. J. Kozłowski, Urzędnicy polscy w Królestwie..., s. 72; A. Chwalba, *Polacy...*, s. 40-41.

[70] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 66.

plona władza cara i donosić o ewentualnych zagrożeniach. Dalej przyrzekano zachowywać tajemnicę i wykonywać powierzone obowiązki zgodnie z instrukcjami władz zwierzchnich, bezinteresownie i bezstronnie[71].

Tabela nr 10. Rosyjska tabela rang.

klasa	ranga
I	Канцлер
II	Действительный Тайный Советник
III	Тайный Советник
IV	Действительный Статский Советник
V	Статский Советник
VI	Коллежский Советник
VII	Надворный Советник
VIII	Коллежский Асессор
IX	Титулярный Советник
X	Коллежский Секретарь
XII	Губернский Секретарь
XIV	Коллежский Регистратор

Z grubsza rzecz biorąc polskie i rosyjskie regulacje w tej kwestii pokrywały się. Ustawa z 1859 r. zobowiązywała do wykonywania poleceń nawet, gdy podwładny uważał je za szkodliwe lub bezprawne. Hierarchia wyrażała się w bezwzględnym zachowywaniu drogi służbowej, co przy ogromnej centralizacji prowadziło do paraliżu operatywności biurokracji rosyjskiej. Obowiązywało też honorowe prawo starszeństwa urzędników, zgodnie z zajmowanym stanowiskiem, a potem rangą. Miało to m.in. wpływ na miejsce zajmowane przy stole obrad prezydium rządu. Obowiązywała precedencja rang, a w ich obrębie starszeństwa. Hierarchia rang była zachowywana nie tylko w pracy, ale też w czasie nabożeństw w cerkwi, przy stole, na ślubach, chrztach itp. ceremoniach publicznych[72]. Zawsze jednak wojskowy miał pierwszeństwo przed urzędnikiem tej samej rangi. Pozycję w korpusie urzędniczym i reprezentowanie władzy symbolizował mundur[73].

Ustawa rosyjska określała obowiązki urzędnika bardziej bezpośrednio, co czasem, szczególnie w konfrontacji z prozaiczną rzeczywistością, daje efekt wręcz humorystyczny. Ogólnymi obowiązkami służby były: 1) zdrowy rozsądek, 2) dobra

[71] APL, RGL, sygn. os. 787, „клятевное обещание" F. I. Kononowicza.

[72] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 523-530.

[73] Waga przykładana przez prawodawców do munduru urzędniczego w Rosji graniczyła z absurdem – DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 61-63, 74, 106-109; A. Okolski, dz. cyt., s. 379; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир России. XVIII – начало XX в.*, Sankt Petersburg 1999, s. 271-273. Poza hierarchią formalną funkcjonowała też hierarchia nieformalna, czasem wręcz sprzeczna z prawem a zależna od poparcia wpływowych osób i bliskości ze zwierzchnikiem - Н. П. Матханова, *Формальная и неформальная иерархия губернского чиновничества в XIX веке*, [w] *Сибир мой край... : Проблемы региональной истории и исторического образования*, Nowosybirsk 1999, s. 154 – 166.

wola, 3) humanizm, 4) wierność służbie carowi, 5) gorliwość dla dobra powszechnego, 7) uczciwość, bezinteresowność i powstrzymywanie się od brania łapówek, 8) prawy i równy osąd każdego stanu, 9) współczucie dla pokrzywdzonego i cierpiącego. Te szczytne idee nie znalazły szerszego rozwinięcia w dalszych paragrafach, poza wiernością carowi, która miała się wyrażać ochroną jego praw i prerogatyw. Co ciekawe, zakazywano brania pod uwagę wstawiennictw i protekcji. Wszelkie lekceważenie zwierzchności miało być karane. Rola kierownika nie kończyła się poza urzędem. Zwierzchnik miał sprawować nadzór nad prowadzeniem się swoich podwładnych pobudzając ich do rzeczy dobrych, a odciągając od bezbożnego życia, pijaństwa, fałszu i kłamstw. Negatywna opinia zwierzchnika mogła wpłynąć na wymiar kary sądowej. Urzędnicy, którym zwracano często uwagę na opieszałość i niedbałość lub otrzymali cztery nagany w ciągu roku, oddawani byli pod sąd[74].

Urzędnicy na służbie byli dyscyplinowani nie tylko przez obawę przed niełaską zwierzchnika czy też w wyniku poczucia obowiązku. Od 1876 r. stosowano pod tym względem przepisy zawarte w ustawie sądowej z 1864 r., czyli identyczne z rosyjskimi. Przedtem jedynie wstępne śledztwo i decyzja o oddaniu urzędnika pod sąd należały do kompetencji władz administracyjnych. Potem urzędnik podlegał również karom wymierzanym w trybie administracyjnym. Sądem administracyjnym najniższej instancji w sprawach tego typu było prezydium rządu gubernialnego. Urzędnicy mianowani przez władze wyższe podlegali wyrokom ministerstw i Senatu. W trybie administracyjnym karano za wykroczenia służbowe, a sprawy karne oddawano sądom. Decyzja należała do organów administracji. Urzędnik podlegał karze za obrazę petenta i opieszałość w załatwianiu interesów[75]. W ZGL, co prawda, prezydium rządu rozstrzygało na swoich posiedzeniach sprawy przestępstw urzędników wraz z nakładaniem kar lub oddaniem pod sąd, ale w zależności od stanowiska urzędnika kary dyscyplinarne nakładali zwierzchnicy: gubernator, wicegubernator lub kierownik wydziału[76]. Istotną prerogatywą gubernatora był fakt, że był on adresatem donosów z całej guberni. Na ich podstawie żądał wyjaśnień lub od razu wszczynał śledztwa[77].

W praktyce rewizje senatorskie wykazały, że w przypadku nadużyć, gdy

[74] SZRI wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 705-706, 711, 714, 716, 720.

[75] A. Okolski, dz. cyt., s. 380, 387.

[76] Kierownicy wydziałów mieli uprawnienia penitencjarne tylko wobec pracowników własnego wydziału – najwyższą nakładaną przez nich karą były trzy dni aresztu – SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Общее учреждение губернское*, art. 487; tamże, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления Царства Польского*, art. 19.5, 19.7, 35.I.4; tamże, art. 30.3; „Членам Губернского Правления, в случае замеченных неисправностей, Вице-Губернатор, может делать словесныя напоминанияш Секретарю, его Помошнику и соответствующим ему должностным лицам – словесныя замечания и наставленияш прочим же канцелярским чиновникам и служителям, начиная от делопроизводителей и соответствующих им лиц, смотря по важности вины, делает подтверждения, словесные выговоры, или арестует их, с исправлением должности, до семи дней" – tamże, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Общее учреждение губернское*, art. 487.

[77] Tamże, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления Царства Польского*, art. 19.4.

należało pociągnąć winnych do odpowiedzialności, gubernatorowie byli bardzo pobłażliwi i starali się uniknąć oddania pod sąd, szczególnie urzędników policji. Gubernatorowie nie byli zainteresowani w nagłaśnianiu nieporządków i nadużyć dokonywanych przez ich podwładnych, ponieważ tym samym ujawniali słabość własnego nadzoru i błędne decyzje personalne. Woleli więc nakładać kary dyscyplinarne, gdy prawo wymagało oddania pod sąd. Senatorowie zwracali też uwagę na fakt, że nader często gubernatorowie stosowali, tak mało skuteczną metodę, jak przenoszenie winnych urzędników na inne stanowisko, bez względu na niestosowność ich postępków. Jeszcze częściej gubernatorowie zostawiali winnych bez żadnej kary, nie przejmując się nawet prawomocnymi postanowieniami prezydiów rządów[78].

Ze służbą wiązały się też przywileje. Mimo wszelkich ograniczeń, szczególnie w warunkach rosyjskich, służba cywilna była najszybszą drogą awansu społecznego. Zarówno w Cesarstwie, jak i w Królestwie, duże znaczenie miał fakt zwolnienia urzędników od płacenia podatków[79]. Dla osób spoza szlachty jeszcze ważniejsze było zwolnienie od służby wojskowej[80]. Dopiero ustawa z 1874 r. zmieniła sytuację, wprowadzając powszechny obowiązek służby wojskowej. Urzędnicy na niższych stanowiskach zobowiązani byli do brania udziału w losowaniu i dopiero przy wyciągnięciu losu uwalniającego od służby czynnej przenoszeni byli do pospolitego ruszenia. Tym, którzy wyciągnęli los skazujący na służbę wojskową, skracano okres służby czynnej w zależności od wykształcenia, a po służbie przenoszono ich do rezerwy. W 1877 r. ustalono, że powołani do wojska urzędnicy zachowywali wynagrodzenie, a czas służby zaliczano im do stażu pracy[81]. Należy jednak podkreślić, że wszystkie przywileje, poza zwolnieniem od podatków, były stopniowane w zależności od rangi lub klasy stanowiska[82].

W Królestwie z klasą stanowiska, a w Cesarstwie z rangą, wiązał się awans stanowy. Według regulacji polskich stanowiska od IX do V klasy dawały szlachectwo osobiste, a wyższe — szlachectwo dziedziczne[83]. Podobnie nakazywały regulacje rosyjskie. Ponadto wszyscy urzędnicy i ich rodziny mogli otrzymywać licencje na działalność handlową i przemysłową. Potomstwo urzędników najwyższych 4

[78] Kuriozalny przypadek przytacza Блинов. Otóż policjant jednej z guberni ukrainnych znieważył szlachciankę. Wezwał ją na kwaterę i przemocą poddał „badaniu" pod pozorem sprawdzenia, czy nie jest zarażona syfilisem. Szlachcianka powróciwszy do domu popełniła samobójstwo. Prezydium rządu gubernialnego poleciło oddać policjanta pod sąd i odsunąć od obowiązków do zakończenia sprawy. Mimo to gubernator polecił zostawić winowajcę na swoim stanowisku – И. Блинов, *Губернаторы*, Sankt Petersburg 1905, s. 318.

[79] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 84; SZRI, wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 51.

[80] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 91; PKU w KP, t. 10, poś. 185 7 (19) VII 1867 r., s. 442; A. Okolski, dz. cyt., s. 396.

[81] ZP, t. 11, s. 263, przepisy z 27 V 1877 r.

[82] SZRI wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 517.

[83] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10/22 III 1859 r., art. 88-89.

rang uznawano za równych z „лучшим старшим дворянством"[84].

Za szczególne wyróżnienie się na służbie urzędnik mógł dostać nagrodę („Najwyższe JCM zadowolenie"), awans na wyższą rangę, order, arendę, podarunek od cara, pieniądze)[85]. Na stanowiskach gubernialnych najczęściej spotykało się nagradzanie orderami, którego reguły były ściśle określone. Orderów, po włączeniu orderów polskich w system rosyjski, było siedem: św. Stanisława, Orła Białego, św. Anny, św. Władimira, św. Gieorgija, św. Aleksandra Newskiego, św. Jekatieriny i św. Andrieja Pierwozwannogo. Otrzymanie pewnych orderów wiązało się z awansem stanowym. Od 1840 r. za 35 lat nienagannej służby na posadach klasowych nabywało się prawo do orderu św. Władimira IV klasy, zaś służba dwunastoletnia na tej samej posadzie, nie niższej od VIII klasy – do orderu św. Anny III klasy. Związane z tym było zaliczenie do stanu szlachty dziedzicznej. Jednak 6 sierpnia 1887 r. taka możliwość została ograniczona – tylko ci z urzędników dostawali szlachectwo dziedziczne, którzy przesłużyli w klasowych rangach nie mniej niż 20 lat, a także mieli order św. Anny II klasy, przyznawany urzędnikom nie niższej niż VI rangi. Od 1900 r. dziedziczne szlachectwo dawał już order św. Władimira III klasy, który dostawali urzędnicy IV rangi (notabene ci i tak stawali się szlachcicami niezależnie do orderu). W ten sposób otrzymanie dziedzicznego szlachectwa za order praktycznie zniesiono[86].

Nagrodą był też urlop. Urzędnicy mogli go otrzymać uznaniowo. Urlopu na 29 dni do kraju lub Cesarstwa początkowo udzielał bezpośredni zwierzchnik, a dłuższego lub zagranicznego – organ mianujący. Nieuzasadniona nieobecność, dłuższa niż 4 miesiące była równoznaczna ze zwolnieniem ze służby. Do uzasadnionych powodów przedłużenia urlopu zaliczano poświadczoną chorobę lub śmierć osoby z najbliższej rodziny. Jednak poświadczone obłąkanie pozwalało nie stawiać się do pracy bez zwolnienia przez rok, a jeśli posiadało się rodzinę, to wypłacano nawet uposażenie[87]. Ustawa reformująca administrację terenową z 1866 r. określiła pod tym względem prerogatywy organów. Osobistej decyzji gubernatora

[84] SZRI, wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 532, 534, 540; Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир России. XVIII – начало XX в.*, Sankt Petersburg 1999, s. 166-188; ranga XIV registratora kolegialnego dawała tytuł osobistego honorowego obywatela. Ranga IX – radcy tytularnego dawała osobiste szlachectwo. Szlachectwo dziedziczne otrzymywało się przy awansie na IV rangę rzeczywistego radcy stanu – П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодиеравной России в XIX в.*, Moskwa 1978, s. 42-43.

[85] DPKP, t. 58, 139, przepisy zatwierdzone 17 (29) I 1861 r.; otrzymanie „najwyższego zadowolenia" powodowało odjęcie roku od okresu wysługi do rangi czy orderu - SZRI wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 664, 691, 700.

[86] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 94; П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодиеравной России в XIX в.*, Moskwa 1978, s. 44; szerzej na temat klasyfikacji i budowy orderów rosyjskich – Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир России. XVIII – начало XX в.*, Sankt Petersburg 1999, s. 340-356.

[87] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 148, 150, 157-158, 160; A. Okolski, dz. cyt. s. 374-375.

„przez wydziały RGL" podlegało udzielanie urlopów do 4 miesięcy podległym urzędnikom za wyjątkiem wicegubernatora, któremu gubernator mógł udzielać urlopów nie dłuższych niż miesiąc. Urlopy członków rządu zatwierdzało MSW na wniosek naczelnika kraju. Kierownik wydziału mógł udzielić podległemu pracownikowi ośmiodniowego urlopu[88].

W 1872 r. postanowiono, że przy udzielaniu urlopu władze powinny kierować się ustawą rosyjską. Można było przyznać 2 miesiące płatnego urlopu, ale urlop dłuższy niż miesiąc – jedynie raz na dwa lata. Na urlopie mógł być jednocześnie tylko jeden z członków prezydium, a pierwszeństwo przysługiwało starszym rangą[89]. Pod koniec wieku ustalił się czteromiesięczny okres nieobecności urzędnika jako granica nieprzekraczalna. Dotyczyło to także urlopów. Takich urlopów udzielała władza mianująca urzędnika lub przedstawiająca go do mianowania. Rządy gubernialne mogły udzielać urlopów swoim członkom na miesiąc. Gubernator mógł udzielić krótkiego, do 8 dni, urlopu wicegubernatorowi i tyle, ile zajmuje droga do wybranego miejsca, ale nie dłuższego niż miesiąc. Potrącano urlopowanemu wynagrodzenie za urlop dłuższy niż miesiąc (a raz na 2 lata – 2 miesiące). Na urlopy zagraniczne pozwolenia udzielał minister. Urlopy w czasie stanu wojennego były zakazane, podobnie jak w czasie wojny z Japonią i rewolucji 1905 r.[90] Niepowrócenie z urlopu w terminie mogło usprawiedliwić świadectwo lekarskie o chorobie fizycznej lub szaleństwie , śmierci rodziców lub zarządcy majątku(!)[91].

Oczywiście, na co dzień urzędnika interesowała przede wszystkim płaca – wynagrodzenie za pracę. Wysokość wypłat zależała od stanowiska i była określona w etacie – dostawali je zarówno mianowani, jak i pełniący obowiązki czy zastępujący, a wypłacano je z dołu za każdy miesiąc, choć jej wysokość określano w stosunku rocznym. Urzędnicy zawieszeni w wykonywaniu obowiązków mieli prawo tylko do płowy wynagrodzenia[92]. Regulacje rosyjskie dzieliły zapłatę za służbę (содержание) na trzy części: 1) wypłata (жалование), 2) pieniądze stołowe, 3) pieniądze kwaterunkowe (lub kwatera w naturze)[93]. Wysokość poszczególnych części określał etat ZGL i kolejne rozporządzenia zmieniające ich wysokość poszczególnym kategoriom urzędników. Od uznania zwierzchników zależała tylko wysokość wynagrodzenia dla urzędników do pisma i służby pomocniczej[94]. Wynagrodzenie pracowników najemnych regulowały umowy. Osobom wstępującym na służbę do

[88] APL, RGL, sygn. os. 531; SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 2, cz. 1, *Учреждение управления Царства Польского*, art. 19.1, 64.15.

[89] ZP, t. 2, s. 35, *O zmianie dla urzędników wydziału cywilnego terminów urlopów z zachowaniem płacy* z 31 I 1872 r.

[90] APL, RGL, sygn. A I 1904:21, notatka służbowa Gubernatora Lubelskiego z projektem cyrkularza do podległych urzędów (bez daty).

[91] Urząd powiadomiony przez urzędnika o chorobie desygnował lekarza i stale dowiadywał się o stanie chorego - SZRI, wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 770-771.

[92] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 114, 130, 131, 133.

[93] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской* изд. 1896 r., art. 541

[94] Tamże, art. 550.

Królestwa lub tu przenoszonym, jak i pozostałym urzędnikom, naliczało się wynagrodzenie od dnia mianowania, jeśli przybyli w wyznaczonym terminie[95]. Wszystkim pracownikom wynagrodzenie i stołowe pieniądze wydawano od 20 dnia każdego miesiąca: wynagrodzenie za miesiąc ubiegły, stołowe za miesiąc nadchodzący. Stołowe za styczeń wypłacano 2 stycznia. Wynagrodzenie za kwiecień i stołowe za maj mogły być wydawane przed świętami, jeśli święta wypadały nie wcześniej niż 10 kwietnia. Kwaterunkowe wypłacano na 4 miesiące z góry po pierwszym dniu miesiąca rozpoczynającego owe 4 miesiące (треть)[96].

Ustawa z 1859 r. mówiła, że dodatkowe wynagrodzenie przysługiwało tylko archiwistom, z racji specyfiki tego zawodu, która utrudniała awans. Dodatki miały stanowić zachętę do pracy na tym stanowisku[97]. Archiwiści mieli prawo do dodatków, które wynosiły około 10% wynagrodzenia zasadniczego, za każde 5 lat przepracowane na stanowisku[98]. Później przysługiwały też dodatki do płacy za wysługę dużej liczby lat w tej samej funkcji[99]. O dodatkach dla urzędników rosyjskich na podstawie specjalnych przywilejów powiemy w następnym rozdziale.

Poza stałym wynagrodzeniem za pracę urzędnik miał możliwość pozyskiwania pieniędzy w inny sposób. Jednym z nich były pożyczki z tzw. żelaznego kapitału MSW. Decyzją Rady Administracyjnej z 8 (20) kwietnia 1855 r. wyznaczono 43,5 tys. rb. na pożyczki dla urzędników. Do tej sumy drugie tyle dodał car z budżetu Królestwa. W 1857 r. Rada Administracyjna zatwierdziła przepisy o udzielaniu pożyczek z tego funduszu, zwanego żelaznym, podzieliwszy limit między resorty w Królestwie[100].

Diety przysługiwały za pełnienie dodatkowych obowiązków nie związanych z zajmowanym stanowiskiem oraz jako rekompensata za koszty podróży służbowych[101]. Także urzędnicy przenoszeni z polecenia władz do innej miejscowości bez awansu, mieli prawo do zasiłku na koszty podróży. Potem przepisy te zmieniono ustalając, że urzędnicy na służbie w Królestwie przy delegacjach służbowych i przenoszeniu z jednej posady na drugą mogli, w zależności od klasy stanowiska, otrzymywać pieniądze zgodnie z przepisami rosyjskimi na:, urządzenie się (подъемные), przejazd (прогонные), diety i pieniądze za kwatery (суточные деньги и квартирные). W tym samym roku rozciągnięto na Królestwo obowiązy-

[95] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 46. Czas na stawienie się w nowym miejscu pracy liczono odpowiednio do odległości między miejscowościami, na przejechanie 100 wiorst dawano dwie doby ale cały czas stawienia się na służbę nie mógł przekroczyć, razem z usprawiedliwionym chorobą, czterech miesięcy, od dnia zdania stanowiska i wypłaty zapomogi podróżnej, po których urzędnika zwalniano – SZRI, wyd. n. 1899, *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., art. 190 i 559.

[96] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., art. 583.

[97] A. Okolski, dz. cyt., s. 399.

[98] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 122-123.

[99] Np. L. Friman za 31 lat służby dostał 150 rb – APL, RGL, sygn. A I 1873:25, k. 156.

[100] A. Okolski, dz. cyt., s. 404.

[101] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 40, 128-129.

wanie rosyjskich przepisów o wydawaniu awansem wynagrodzenia za 1/3 roku (третьнаго жалования) przed przeniesieniem urzędnika[102], które potem potrącano im z pensji miesięcznej. Pieniądze na przejazd wydawano w wysokości zależnej od rangi[103]. Skalę przywilejów dla urzędników rosyjskich można lepiej docenić porównując je z przepisami ogólnymi, na podstawie których pieniądze na zagospodarowanie dostawali tylko gubernatorowie i wicegubernatorowie oraz lekarze i weterynarze.

Po wieloletniej służbie urzędnicy, jako jedna z pierwszych grup pracowniczych, otrzymywali pensję emerytalną. Ustawa o emeryturach urzędników cywilnych w Królestwie obowiązywała przez cały okres, ale – podobnie jak w przypadku innych przepisów – ulegała pewnym zmianom. Zasadniczo do stowarzyszenia emerytalnego Królestwa musieli należeć wszyscy urzędnicy administracji ogólnej (bez najemnych), ale już przywileje dla urzędników rosyjskiego pochodzenia z 1867 r. dały im prawo wyboru między emeryturą rosyjską a polską. W 1868 r. rozciągnięto to prawo na wszystkich urzędników, którzy przeszli na służbę z Cesarstwa do Królestwa[104]. Różnica w opłacanych składkach była znaczna. Na rzecz funduszu Królestwa potrącano 10%, a Cesarstwa tylko 2%. Przynależności do stowarzyszenia nie można jednak było zmieniać. Fundusze emerytalne pochodziły z potrąceń od płac i podwyżek oraz z procentów z kont bankowych[105]. Urzędnicy rosyjscy płacili do funduszu Cesarstwa 3%, ci zaś, którzy przeszli do Królestwa z Cesarstwa, ale nie podlegali przywilejom z 1867 r., płacili 2%. W 1870 r. postanowiono rozciągnąć przepisy z 31 maja 1868 r., opracowane przez Komitet do spraw Królestwa Polskiego dla urzędników cywilnych MSW, na oficerów i byłych oficerów, którzy wstąpili na służbę w Królestwie po 1 stycznia 1864 r. i niepodlegającym pod prawa z 30 lipca 1867 r.[106] Katolików przez cały okres obowiązywało polskie prawo emerytalne[107].

Po zniesieniu KRPiS Kapitał Emerytalny Królestwa Polskiego został w 1869 r. powierzony Komisji Emerytalnej Królestwa Polskiego[108], która była organem zarządzającym kapitałami emerytalnymi oraz rozpatrującym prawa do emerytury. Pierwotnie składała się z przedstawicieli komisji rządowych i Najwyższej Izby Obrachunkowej, a od 1874 r. z przedstawicieli ministerstw petersburskich[109]. Stąd w teczkach osobowych narastała nieraz znaczna korespondencja z tą instytucją.

Warunkiem pobierania emerytury był czas pozostawania na służbie. Posta-

[102] Tamże, t. 68, s. 419, postanowienie KU w Królestwie Polskim z 6 (18) IX 1868 r.; PSZRI, II, t. 45, № 48598, uchwała Komitetu ds. Królestwa Polskiego zatwierdzona 31 VII 1870 r.; DPKP, t. 68, s. 343, postanowienie KU w Królestwie Polskim z 5 (17) X 1868 r.

[103] SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., art. 222.

[104] DPKP, t. 68, ukaz z 31 V 1868 r.; tamże, postanowienie KU w Królestwie Polskim z 14 (26) VI 1868

[105] A. Okolski, dz. cyt., s. 416.

[106] APL, RGL, sygn. A I 1870:3, k. 44, cyrkularz Namiestnika z 1 II 1870 r.

[107] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 103.

[108] DPKP, t. 69, s. 197, ukaz z 26 III 1869 r.

[109] ZP, 1875, № 62, ustawa z 18 XII 1874 r.

nowienie Rady Administracyjnej z 1850 r. mówiło, że urzędnicy i ich rodziny po 20 latach służby otrzymują emeryturę w wysokości 1/5 wynagrodzenia, po 25 – 1/4, po 30 – 1/2, po 35 – 3/4, a po 40 – całość. Były jednak wyjątki dla urzędników rosyjskiego pochodzenia, ustalone w 1867 r., którzy wyrazili życzenie pobierania emerytury według praw rosyjskich. Po 25 latach otrzymywali 100%, po 20 latach - 50%, a do wysługi tej emerytury liczyła się im służba w Cesarstwie. Za 7 jej lat liczono 5 lat wysługi w Królestwie. Ustawa emerytalna Królestwa Polskiego przyznawała też emeryturę urzędnikom zapadłym na ciężkie i nieuleczalne choroby, ale odbierała prawo do niej urzędnikom, którzy zakończyli służbę przed 50 rokiem życia. Emerytura była naliczana od najwyższej płacy pobieranej nie krócej niż rok. Wdowa lub dzieci (do pewnego wieku lub do zamążpójścia) mieli prawo do połowy emerytury po urzędniku[110]. Urzędnicy wyższych rang dostawali emeryturę w wysokości określonej przez cara, np. rodzinie gubernatora Buckowskiego emeryturę wyznaczył car 19 listopada 1876 r. Wdowa dostawać miała 1 125 rb., a córka 375 rb.[111] Грибовский wymienia prawo emerytalne jako jeden z archaizmów, podając jako przykład rozmiary pensji emerytalnej. W niektórych przypadkach były nierealnie małe np. za 35 lat służby 85,80 rb. na rok[112].

Służba urzędnika mogła się również zakończyć nagle, bez odejścia na emeryturę. O dziwo, urzędnicy często umierali na służbie z przyczyn naturalnych. W sposób tragiczny poświadcza to prawdziwość ich narzekań na stan zdrowia, które przecież, jak można by podejrzewać, mogły być jedynie pretekstem do wyłudzania urlopów i zapomóg[113]. Urzędnika można było zwolnić na podstawie wyroku sądowego, a także mógł to zrobić organ, który go mianował na stanowisko. Pierwszy przypadek występował niezwykle rzadko, zapewne dlatego, że nawet w przypadku poważnego wykroczenia władze wolały „załatwić" sprawę bez rozgłosu, szczególnie niepożądanego w obcym kraju. Wygodniejszym rozwiązaniem było zwolnienie urzędnika, tym bardziej, że zarówno regulacje polskie jak i rosyjskie nie zobowiązywały zwierzchnika do podawania uzasadnienia takiej decyzji[114]. Jeśli wykroczenia urzędnika nie rozsierdziły zanadto przełożonych lub chodziło o osobę na wyższym stanowisku, zwierzchnicy dawali mu możliwość odejścia na własną prośbę, po dokonaniu szeregu czynności związanych z przekazaniem za pokwitowaniem powierzonych mu akt, a czasem kapitałów[115]. Jednak najczęstszym rozwiązaniem było przeniesienie go do innego urzędu „для пользы службы". Wręcz masowa skala tego zjawiska skłania do zastanowienia, tym bardziej, że w wielu przypadkach wiemy o uprzednich wykroczeniach delikwenta. Tym niemniej możliwa jest też inna przyczyna pojawiająca się w literaturze przedmiotu. Chodzi mianowicie o stałą praktykę przenosin, która miała z jednej strony zrywać powiązania korupcyjne zasiedziałego urzędnika, a w przypadku Królestwa dochodzi jeszcze korzyść w postaci zapobieżenia ewentualnemu „opolaczeniu".

[110] A. Okolski, dz. cyt., s. 420-422.

[111] APL, RGL, sygn. A I 1876:22, k. 123.

[112] В. М. Грибовский, *Государственное устройство...*, s. 171

[113] Na temat stanu zdrowia urzędników patrz rozdz. 10.

[114] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 77; SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., art. 788.

[115] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 47-49; nawet niezdanie w terminie akt do archiwum było przeszkodą w skwitowaniu urzędnika ze stanowiska – SZRI, wyd. n. 1899 r., *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., art. 779, 782.

Reforma administracji gubernialnej była okazją do czystki. Pracę utraciło wtedy wielu Polaków bądź to z powodu likwidacji stanowiska, bądź samego преобразования. Przypadki takie powtórzyły się przy likwidacji wydziałów skarbowego, dóbr rządowych i ubezpieczeniowego. Zwierzchnicy, wiedząc o planowanych likwidacjach, koncentrowali urzędników polskich w przeznaczonych do tego wydziałach bądź nie umieszczali w nich Rosjan.

Urzędnicy, którzy utracili stanowisko w wyniku jego likwidacji, pozostawali na służbie i mieli prawo pobierać połowę wynagrodzenia przez dwa lata, z pierwszeństwem do zajmowania wakatów. Jeśli jednak nie dostali nowego stanowiska, byli zwalniani ze służby[116]. Po reformach władze postanowiły nieco rozładować napięcie ustalając dla nich jednorazowe wsparcie w postaci połowy wynagrodzenia, jeśli przesłużyli do 10 lat. Ci, którzy przesłużyli od 10 do 20 lat, dostawali taką kwotę przez 5 lat. Natomiast urzędnicy, którzy zostali bez pracy, po co najmniej 20 latach pracy dostawali zasłużoną część emerytury oraz drugie tyle zasiłku[117].

Dynamicznie zmieniające się zasady służby w administracji Królestwa były (w porównaniu z innymi elementami prawa) dość stabilne. Rosjanie mieli duże kłopoty z unifikacją na tym polu. Ostatecznie, nie mogąc zdecydować się na radykalne posunięcie, uznali, że postępy rusyfikacji obsady personalnej rozwiążą ten problem za nich. Najwyraźniej przyjęto zasadę, że urzędników rosyjskich dotyczy rosyjska ustawa o służbie cywilnej. Oznaczałoby to zignorowanie właściwości terytorialnej tego aktu prawnego, chyba, że uznano Królestwo za inkorporowane do Cesarstwa. Mając na uwadze, że z jednej strony de jure stało się to już za sprawą statutu organicznego, a z drugiej, że poszukiwania aktu rozciągającego obowiązywanie rosyjskiej ustawy na Królestwo nie dały pozytywnego rezultatu, można ten stan wytłumaczyć jedynie niskim poziomem kultury prawniczej Cesarstwa tolerującej takie niedociągnięcia.

[116] DPKP, t. 53, s. 67 i n., *Ustawa o służbie cywilnej...* z 10 (22) III 1859 r., art. 141, 143, 145.

[117] Tamże, t. 68, s. 367, uchwała Komitetu ds. Królestwa Polskiego zatw. 9 VII 1868 r.

Rozdział 7

Przywileje urzędników *русского происхождения* w administracji Królestwa Polskiego

Если продуемся, в карты играя,
Поедем на Волынь для обрусения края.
Или выпросим комиссию на Подоле
И останемся там как можно доле.
Начнем с того обрусение,
Что каждый себе выберет имение.
Действуя твердо и предвзято,
Можно добится и до майората.
Хоть мы русское имя осрамим,
Зато послужим себе самим...
Хорошо ловить рыбу, где тон воды мутен.
Да здраствует Черкасский и Милютин![1]

Zarysowany w poprzednim rozdziale kształt ogólnych przepisów dotyczących służby cywilnej w Królestwie, potraktowany jako punkt odniesienia dla obecnych rozważań, pozwala lepiej zrozumieć skalę i znaczenie zabiegów władz rosyjskich, mających na celu zachęcenie urzędników „rosyjskiego pochodzenia" do objęcia posad w Królestwie.

A. Miller, próbując dokonać klasyfikacji różnych przejawów i obiektów rusyfikacji w Cesarstwie, charakteryzuje rusyfikację „kadrową" jako jeden z częstszych zabiegów władz. Następnie wymienia rugowanie miejscowego języka, za czym szło dopiero przejmowanie własności ziemi. Wspomniany autor dochodzi do wniosku, że w gruncie rzeczy całe społeczeństwo Cesarstwa było obiektem rusyfikacji[2]. Śledząc historię państwa moskiewskiego trudno nie zgodzić się z tą tezą. W tym kontekście rusyfikacja terenów Rzeczypospolitej jawi się jako rutynowy zabieg, jednak zarówno skala przedsięwzięcia, jak i napotkane trudności, stawiają ten przypadek w sytuacji specjalnej.

Pierwsza fala *чиновников* przybyła do Królestwa jeszcze w połowie lat sześćdziesiątych. Wiązało się to z koniecznością zapewnienia władzom kontroli nad administracją i reformą uwłaszczeniową. Polityce kadrowej nadawali ton Milutin, Samarin i Czerkasskij. Początkowo dotyczyło to tylko komisji włościańskich. Dopie-

[1] Cyt. za – Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики. Поляки в Росии и русские в Польше*, Moskwa 1999, s. 175-176.

[2] А. Миллер, *Русификации: классифицировать и понять*, „Ab Imperio" № 2 (2002), www.empires.ru/articles.

ro sprawdzonych tutaj *czynowników* zamierzano obsadzać na wyższych stanowiskach administracji gubernialnej[3]. Namiestnik Berg, z jednej strony próbował dyskredytować tych urzędników, a z drugiej sam ich ściągał rozumiejąc, że opierając się na Polakach straci wpływ na najważniejsze stanowiska. Konkurencja tych dwóch ośrodków rusyfikacji obsady personalnej znajduje też odzwierciedlenie w ZGL. Gubernator Buckowskij – człowiek Berga, bardzo szybko pozbył się z grona komisarzy włościańskich Pistohlkorsa[4] narzuconego przez „milutinowców"[5].

Historycy nie są zgodni w ocenie postawy Namiestnika wobec planów rusyfikacji administracji Królestwa. Л. Е. Горизонтов przedstawia go jako kontynuatora polityki paskiewiczowskiej, uznającej zasadę, że żadne terytorium nie może być zarządzane bez udziału jego mieszkańców, ale zakładającej obsadę wyższych stanowisk przez Rosjan[6]. Jest to chyba zbyt dogmatyczne podejście. J. Kozłowski wyraził nawet pogląd, że Berg próbował zahamować usuwanie Polaków z administracji[7]. To prawda, że Berg starał się dyskredytować politykę kadrową osób związanych z Milutinem, ponieważ naruszało to jego kompetencje. Nowo ściągani urzędnicy nie byli jego stronnikami, wreszcie – wśród przybywających, tylko nieliczni spełniali wymogi stawiane przed sprawnym urzędnikiem. Sam zamysł unifikacji był przez niego akceptowany pod warunkiem, że realizacja nie uszczupli jego władzy. Argumentów do dyskredytacji napływających urzędników nie brakowało. Zarzucano im interesowność, pijaństwo, lenistwo, „opolaczanie się", skorumpowanie, a nawet nieprawomyślność[8].

Nie ma też jednej opinii na temat zasobów kadrowych Cesarstwa. Л. Е. Горизонтов utrzymuje (z czym należy się zgodzić), że w centralnych guberniach, cierpiących na nadmiar urzędników, oferty pracy w Królestwie znajdowały więcej chętnych, niż było miejsc[9]. Z drugiej strony A. Chwalba uważa, że rzesze bezrobotnych urzędników rosyjskich są złudzeniem. Według niego nie tylko brakowało rezerw biurokratycznych w Cesarstwie, wobec zwiększonego zapotrzebowania na kadry do nowo powoływanych urzędów, ale też i Królestwo nie było początkowo

[3] Od lutego 1864 r. do sierpnia 1865 r. „z milutinowskiej rekrutacji" do Królestwa przybyło 154 urzędników, głównie z guberni tulskiej (za sprawą Czerkaskiego) oraz absolwenci uniwersytetów i szkół oficerskich – Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 167-169.

[4] Hipolit Pistohlkors mianowany wiosna 1866 r., już jesienią następnego roku praktycznie nie urzędował, a na początku roku 1868 został oficjalnie zdjęty ze stanowiska Wicegubernatora Lubelskiego – APL, RGL (1837-1866), sygn. 1450.

[5] K. Groniowski, *Walka Milutina z Bergiem. Spór o reorganizację Królestwa Polskiego po toku 1863*, KH, t. 69 (1962), s. 899.

[6] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 171.

[7] W. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie kongresowym po powstaniu styczniowym (do 1880 r.)*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 73-74.

[8] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 172; S. Wiech, *Społeczeństwo Królestwa Polskiego w oczach carskiej policji politycznej (1866-1896)*, Kielce 2002, s. 327-338.

[9] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 171.

tak atrakcyjne – najpierw z powodu powstania, a potem w wyniku tego, że po obsadzeniu wyższych, dobrze płatnych stanowisk, zostały już tylko posady mało atrakcyjne[10]. Jakkolwiek kwestia wymaga dalszych badań, nie zmienia to faktu, że plany szybkiej i całkowitej rusyfikacji obsady personalnej administracji Królestwa nie powiodły się. Trudno doszukiwać się tu jednej przyczyny. Nie należy zapominać, że polscy urzędnicy nie pozostawali bierni i wykorzystując swoje kontakty, fachowość, a zapewne i skorumpowanie swoich rosyjskich zwierzchników, starali się utrzymać lub odzyskać swoje posady[11]. Władze rosyjskie nie zawsze też były skłonne łamać prawo, które dawało pewne środki do obrony stanowisk. Nie ulega wątpliwości, że Rosjanie byli faworyzowani przy rekrutacji, a mimo to Polakom udawało się czasem zdobyć posadę. Dotyczyło to np. urzędników powracających z zesłania. Zwrócił na nich uwagę Berga Policmajster Królestwa poddając w wątpliwość ich prawo do służby. W związku z tym, Namiestnik ustalił zasady ponownego przyjmowania ich do służby:

> 1) Принимать вновь на службу такихъ чиновниковъ, которые были высланы въ Имперію, административнымъ порядкомъ, на основаніи одныхъ частныхъ не разследованныхъ свѣденіи о сочуствіи изъ мятежу и вредномъ вліяніи на своихъ согражданъ и сослуживцевъ, но въ такомъ случаю если сведенія эти и впоследствіи остались ничемъ непоутвержденными, 2) Чиновниковъ прикосновенныхъ къ следственнымъ политическимъ дѣламъ, по которымъ они хотя незобличены въ преступленіяхъ, но однако оставлены въ подозреніи какъ люди сомнительной преданности Правительству способствовавшіе мятежу если не положителіно то отрицательно, не допускать на службу ранье года со дня возвращенія ихъ въ край и то, неиноче, какъ съ особаго о каждомъ изъ нихъ моего пазрѣшенія, и 3) Тѣхъ чиновниковъ, которые фактически обвиняются въ измѣне своему долгу и не расположеніи къ Правительству, на государственную службу недопускать впредь до могущаго последовать о нихъ особаго постановленія...

Berg wydał stosowne zalecenia już 20 lutego (10 marca) 1869 r., ale na początku następnego roku okazało się, że nie są one ściśle przestrzegane i niektórzy powracający z zesłania urzędnicy otrzymali posady w administracji bez jego pozwolenia. W kolejnym cyrkularzu powtórzył zakaz przyjmowania wyżej wymienionych urzędników bez pozwolenia. Jednocześnie zwracał uwagę gubernatorów na urzędników, którzy

[10] A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999, s. 89, 94.

[11] Polacy bardzo szybko opanowali język rosyjski, którego nieznajomość była częstym uzasadnieniem zwolnień – J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867-1975*, PH, t. 89 (1998), s. 235.

> *сохранившие вовсе время смут верност правителіству, остановлены за штатом со введением преобразовании в управлении Царством Польском,– что на них в особенности должна быть обращена его постоянная заботливость и ими должны быть замещаемы могущия открытся вакансии, тем более что с поступлением их на службу, сокращаются издержки казну на отпуск им добавочного от казни содержания*[12].

Co prawda, już wcześniej ogłoszono amnestię, ale MSW wyjaśniło, że dotyczy ona praw cywilnych, a nie praw do służby[13]. Nawet cień podejrzenia dyskredytował urzędników w oczach władz. Namiestnik podkreślił, że urzędnicy, którzy byli posądzeni o związki z powstaniem, i za to podlegali nadzorowi policji, mogą być awansowani w rangach i stanowiskach tylko za jego pozwoleniem[14].

W przebiegu wysiłków władz, mających na celu rusyfikację obsady personalnej omawianej administracji, możemy wyróżnić kilka okresów. Ich rezultaty zostaną przedstawione w rozdziale następnym, na przykładzie ZGL. Do 1867 r. akcja była prowadzona dość chaotycznie, ale skutecznie, choć pochłaniała znaczne środki finansowe. Przy czym już wtedy można zauważyć tendencję do wypracowania stałych mechanizmów, które mogłyby zastąpić jednorazowe akcje.

W 1866 r. wyznaczono sumę 45 tys. rb., do dyspozycji Rady Administracyjnej, celem przygotowania urzędników rosyjskiego pochodzenia do zajęcia posad w Królestwie[15]. Dyrektor Główny KRSWiD wnioskował 7 (19) kwietnia 1866 r. o ściągnięcie z moskiewskiego uniwersytetu 10 „odpowiednich i poprawnych młodych ludzi" i zaliczenie ich do KRSWiD w celu zapoznania ich z językiem polskim, prawem Królestwa i przygotowania do zajęcia wakatów. Berg zaaprobował pomysł i z przeznaczonych sum ustalono dla nich 800 rb. rocznie wynagrodzenia tymczasowego. Na tych samych zasadach w KGL pojawił się niejaki P. A. Popow delegowany do Lublina, który dostał też 300 rb. na zagospodarowanie[16]

W związku ze zbliżającą się reformą administracji gubernialnej planowano szeroko zakrojoną akcję. Dyrektorowi KRSWiD powierzono:

a) wybór i ściągnięcie dostatecznej liczby urzędników rosyjskich, najsposobniejszych do zajęcia stanowisk w odpowiednim czasie w urzędach gubernialnych i powiatowych;
b) przydzielanie wybranych urzędników czasowo do Komitetu Urządzającego

[12] APL, RGL, sygn. WP I 1870:137, k. 20, kopia pisma Namiestnika w Królestwie z 26 I (7 II) 1870 r.; APL, KGL, sygn. 1870:13, k. 28; APL, RGL, sygn. A I 1866:73, k. 13-16.

[13] APL, KGL, sygn. 1870:13, k. 55, pismo departamentu policji wykonawczej MSW z 13 V 1870 r.

[14] Tamże, k. 90, pismo Namiestnika w Królestwie z 27 XI (9 XII) 1870 r.

[15] Ukaz ogłoszony w odezwie ministra sekretarza stanu Królestwa z 2 (14) III 1866 r. – PKU, t. 10, s. 408, postanowienie KU w Królestwie Polskim z 7 (19) VII 1867 r.; podobnie potem wyznaczano uchwałą Komitetu ds. Królestwa Polskiego z 20 IX 1867 r. pewne sumy na ten cel – PKU, t. 11, s. 205, postanowienie KU w Królestwie Polskim z 6 (18) X 1867 r.; A. Okolski, dz. cyt., s. 405.

[16] APL, KGL, sygn. 1866:204, k. 5, kopia odpowiedzi Dyrektora KRSWiD z 4 (16) VII 1866 r. do Gubernatora Lubelskiego.

lub KRSWiD;

c) powierzanie zajęć w celu przygotowania kandydatów na stanowiska.

Dyrektor miał donosić Bergowi o ich postępach. Takie osoby kierowano „na naukę" do zarządów gubernialnych, m.in. do Lublina, i stale gromadzono informacje o ich pracy[17].

Ks. Czerkasskij, Dyrektor Główny KRSW, zwołał we wrześniu kilkudniową naradę kierownictwa resortu z gubernatorami cywilnymi i tymczasowymi, poświeconą pracom przygotowawczym. Wnioskowano o niezwłoczne delegowanie do gubernatorów urzędników przewidzianych na stanowiska w nowych urzędach, celem przygotowania ich do służby. Nowe kadry rozpoczęły szkolenie w październiku 1866 r.[18]

Niedługo potem, w maju 1867 r., Komitet Urządzający rozpatrywał sposoby wprowadzenia w życie polecenia cara: *Об определению русских чиновников на службу в Царство* z 20 listopada 1866 r. W związku z tym postanowiono przedstawić Namiestnikowi:

> озаботится определением возможно большого числа совершенно благонадежных чиновников русского происхождения на гражданскую службу в Царство Польское, а Учредительному Комитету войти в ближайшее соображение о средствах какия для сей цели нужны быть предоставленное[19].

Tego samego roku Komitet Urządzający obradował nad wprowadzeniem w życie polecenia carskiego *O расходах по вызову чиновников русского происхождения на гражданскую службу в Царстве*, zawartym w piśmie byłego ministra sekretarza stanu Królestwa z 2 (14) marca 1866 r. Na podstawie powyższego postanowiono przystąpić do ściągania urzędników rosyjskich i przygotowania ich do służby w administracji cywilnej Królestwa, w zarządach gubernialnych i powiatowych. Uznano, że należy ściągać kandydatów nie tylko na stanowiska kierownicze (gubernatora, wicegubernatora i naczelnika powiatu), ale i na drugorzędne, zarówno wykonawcze jak i kancelaryjne (referentów, urzędników do specjalnych poruczeń, pomocników naczelników powiatów i inne). Na podstawie decyzji Namiestnika do momentu mianowania wypłacano kandydatom tymczasowe wynagrodzenie. Początkowo asygnowano na ten cel 45 tys. rb. z funduszy Rady Administracyjnej, ale część z nich przeznaczono dla kandydatów na stanowiska w administracji resortu finansów i poczt. Ostatecznie resort spraw wewnętrznych i duchownych dostał 25 tys. rb., finansowy – 10 i tyleż resort poczt. Oprócz tego Namiestnik dostał 2,5 tys. rb. na ściąganie urzędników polskiego pochodzenia, dobrze znających język i system kancelaryjny rosyjski. Te fundusze również trafiły do KRSW. Wszystkim ściągniętym kandydatom wypłacono „прогонные" i „подъемные" w ramach jednorazowej zapomogi, a stale wypłacano wynagrodzenie tymczasowe. Komitet stwierdził jednocześnie, że przez urzędników rosyjskiego pochodzenia są obsadzone stanowiska gubernatorów, wicegubernatorów i naczelników powiatów i ich pomocników do spraw policyjnych, kierowników kancelarii gubernatorów i częściowo urzędników do spraw poruczeń, ale w prowadzeniu spraw zdarzają się znaczne utrudnienia, ponieważ stanowiska radców i referentów prawie wyłącznie piastują osoby polskiego pochodzenia, zupełnie nie znające rosyjskiej kancelarii i słabo znające język rosyjski. Wobec czego Główny Dyrektor KRSW uznał za konieczne kontynuowanie ściągania urzędników rosyjskich z Imperium do zajmowania posad radców i referentów, zarówno w zarządach gubernialnych jak i w powiatowych. Na ten cel miała być corocznie wydatkowana suma 25 tys. rb. Resort finansów zwrócił też uwagę na nieznajomość miejscowego prawa przez nowoprzybyłych, w związku z czym prosił o dodatkowe sumy na szkolenie urzędników rosyjskich. Komitet przyznał KRSW 25 tys. rb., a zarządowi finansowemu – 12 tys. rb.[20]

W 1867 r. uregulowano kwestie przywilejów ustawą. Najwięcej uwagi zwracały dodatki do wynagrodzenia. Dodatki dla urzędników, na których lojalność władza mogła liczyć, nie były w Królestwie rozwiązaniem nowym, ale zastosowanie w tym względzie klucza narodowego czyniło zeń narzędzie nieracjonalne z punktu widzenia sprawności administracji. Można je zatem śmiało uznać za element rusyfikacji[21]. Przyciągnięcie sił rosyjskich uzależniono od motywu materialnego, który to fakt miał zaciążyć negatywnie na efektach akcji.

Dyskusję o wprowadzeniu stałych zasad uprzywilejowania rosyjskich urzędników w Królestwie oraz w ogóle o zasadności takiego rozwiązania przedstawia Л. Е. Горизонтов. W 1867 r. w sferach rządowych rozwinęła się wielka dyskusja o przywilejach urzędników rosyjskich w Królestwie. Powodem do niej było „przedstawienie" złożone przez Berga i sporządzony w jego rozwinięciu projekt D. N. Nabokowa – następcy Milutina na stanowisku szefa Własnej JCM Kancelarii do spraw Królestwa Polskiego. Charakterystyczne, że i tak bardzo wygórowane żądania Berga Kancelaria uznała za konieczne poddać korekcie w kierunku zwiększenia wydatków. Oprócz ulg, przyznanych urzędnikom guberni zachodnich, urzędnicy rosyjscy Królestwa otrzymali szereg dodatkowych. Bezprecedensowa szczodrość Berga i Nabokowa w odniesieniu do porządku awansów w rangach, rozmiaru wy-

[17] Tamże, sygn. 1866:204, k. 9, pismo Dyrektora KRSWiD do Gubernatora Lubelskiego z 9 (21) VIII 1866 r.

[18] J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867-1975*, PH, t. 89 (1998), s. 234.

[19] PKU, t. 10, s. 233, pos. nr 190 z 15 (27) V 1867 r., art. 1149.

[20] Tamże, t. 10, s. 408, pos. nr 195 z 7 (19) VII 1867 r., art. 1195.

[21] Przez krótki okres czasu, w okresie międzypowstaniowym, wypłacano dodatki Rosjanom służących w Królestwie - L. Gorizontow, *Aparat urzędniczy Królestwa Polskiego w okresie rządów Paskiewicza*, tłum. A. Szwarc, PH, t. 85 (1994), s. 52, 54.

nagrodzenia, warunków wysługi emerytury, pozyskania własności ziemskiej i kształcenia dzieci na rachunek skarbu, spotkały się z ostrą niechęcią szefów centralnych resortów finansowych – ministra finansów M. Ch. Rejterna i kontrolera państwowego W. A. Tatarinowa. Wyrażając wątpliwość co do zasadności progresywnego wzrostu wynagrodzenia w miarę wysługi lat, Rejtern przypominał, że rzecz idzie o „ogromną liczbę stanowisk w różnych resortach Królestwa, otwartych na napływ urzędników z Cesarstwa". Wskazywał, że takie środki przyciągną do Królestwa urzędników o zdolnościach poślednich, obojętnych wobec sprawy. Zdziwienie ministra wywołała gotowość rozdawania urzędnikom majątku przeznaczonego do sprzedaży dla zabezpieczenia operacji likwidacyjnej[22].

W odróżnieniu od odpowiedzi M. Ch. Rejterna, wniosek W. A. Tatarinowa nie wpłynął na czas, więc nie był przedmiotem dyskusji w Komitecie do spraw Królestwa Polskiego. Nie znalazł też odbicia w jego protokole. W swojej krytyce projektu kontroler poszedł jednak dalej od ministra:

> Nie uważam aby Królestwo zarówno pod względem geograficznym jak i politycznym znajdowało się w położeniu aż tak wyjątkowym... Połączone drogami żelaznymi ze stolicami Cesarstwa, ma lepszy klimat i przedstawia wszelkie wygody życia. Królestwa Polskiego, oczywiście, w obecnych czasach, nie można uznać za taki kraj, przebywanie w którym byłoby związane z wyrzeczeniami. Ułatwione awanse, grożą pomnożeniem liczby urzędników z wysokimi rangami, którzy w następstwie niedostatku odpowiednich miejsc w polskich guberniach wrócą do Rosji, gdzie także jest wątpliwe czy znajdą sobie zajęcie. Doświadczenie pokazuje, że przyciągniecie do Królestwa Polskiego urzędników nie przedstawia takich trudności, [jakie pokazuje Nabokow].

Rejtern powoływał się na precedens ściągnięcia urzędników do reformowanego zarządu gubernialnego i ponownie powstających izb kontrolnych, w których liczba szukających przewyższyła liczbę wakatów na tyle, że trzeba było wprowadzić specjalną instytucję kandydata. Kontroler Państwowy dopuszczał wprowadzenie pewnych ulg dla Rosjan, ale nie widział powodów, aby wychodzić poza ramy przywilejów istniejących w innych, tzw. „oddalonych miejscach" państwa. Poza tym proponował nie rozciągać przywilejów na tych, którzy już służbę zaczęli[23].

Ostatecznie w ustawie zawarto następujące przywileje[24]. Urzędnicy rosyjskiego pochodzenia wstępujący na służbę do Królestwa mieli otrzymywać „подъемные" i „прогонные" pieniądze w zależności od rangi; urzędnicy IV i V rangi oraz mianowani na stanowiska tych klas – 1000 rb.; posiadający rangi od VI do VIII – 600 rb.; a od IX do XIV i kanceliści po 300 rb.; jednak jeśli urzędnik nie

[22] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 173.
[23] Tamże, s. 174.
[24] Por. A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999, s. 101.

przesłużył w Królestwie przynajmniej dwóch lat zapomogi podlegały zwrotowi[25].

Za wysługę lat, wyżej wymienieni urzędnicy, mieli awansować na wyższą rangę o rok wcześniej od ustalonych trzy-, czteroletnich okresów, a przy mianowaniu na stanowiska nie trzeba było przestrzegać zgodności rangi z klasą posady. Także kanceliści mieli skrócony pozostały okres wysługi na pierwszą rangę – o połowę w stosunku do wymaganego za pochodzenie[26]. Trzydziestopięcioletni okres wysługi na order św. Władimira w Królestwie mijał szybciej – 3 lata odpowiadały 4 latom w Cesarstwie[27].

Urzędnicy służący nienagannie i z oddaniem mogli być przedstawiani przez zwierzchników do otrzymywania 15% dodatku do wynagrodzenia za każde 5 lat służby w jednym resorcie, naliczanego od wypłaty otrzymywanej w dniu wysługi. Wnioski w tej sprawie zatwierdzał minister, a łączna suma dodatków nie mogła przekroczyć dwukrotności wynagrodzenia. Dodatek za 10 lat wynosił już 30% wynagrodzenia otrzymywanego w dzień wysługi. Istotnym ograniczeniem w kwestii прибавок był fakt, że ich przyznanie nie było obligatoryjne, lecz uznaniowe, a liczba urzędników je pobierających nie mogła przekroczyć 1/3 zatrudnionych w jednym resorcie[28]. Zasady, którymi kierowano się przy umieszczaniu urzędnika na takiej liście, były początkowo różne. Potem pojawił się komentarz do tego artykułu ustawy, który mówił o przyznawaniu dodatków według starszeństwa rang, a w ich obrębie według wysługi lat[29]. Władze więc nadal nastawiały się na obsadzanie wyższych stanowisk i faworyzowały urzędników przybywających do Królestwa na stałe.

Urzędnicy, którzy przesłużyli nie mniej niż dwa lata i byli w złej sytuacji materialnej, mieli prawo do kształcenia dzieci na koszt skarbu, a jeśli chcieli uczyć dzieci w domu, wypłacano im po 100 rb. zapomogi na każde dziecko, ale nie więcej niż na troje w wieku od 9 do 13 lat i po 150 rb. w wieku od 13 do 17 lat. Zapomogi te wypłacano nawet po śmierci urzędnika, aż do ukończenia przez jego potomstwo 17 roku życia[30].

Emeryci (wojskowi i cywilni) po wstąpieniu na służbę w Królestwie, poza wynagrodzeniem, zachowywali emeryturę. Pełna emerytura (rosyjska) przysługiwała po 25 latach, a 50% po 20 latach. Wysługa tej emerytury w Królestwie przebie-

[25] Przepisy opublikowano 21 VIII (3 IX) 1867 r., ich projekt powstał we Własnej JCM Kancelarii ds. Królestwa Polskiego na wniosek Komitetu ds. Królestwa Polskiego – PSZRI II, t. 42, № 44887, *Правила о преимуществах чиновников русского происхождения служащих в губерниях Царства Польского* zatwierdzone 30 VII (11 VIII) 1867 r., art. 1; obowiązek co najmniej dwuletniej służby w Królestwie był przedmiotem wyjaśnień udzielonych Gubernatorowi Lubelskiemu w 1870 r. – APL, RGL, sygn. A I 1870:3, k. 46.
[26] PSZRI II, t. 42, № 44887, *Правила о преимуществах чиновников русского происхождения служащих в губерниях Царства Польского* zatwierdzone 30 VII (11 VIII) 1867 r., art. 3-4.
[27] Tamże, art. 6.
[28] Tamże, art. 7.
[29] APL, RGL, sygn. os. 6.
[30] PSZRI II, t. 42, № 44887, *Правила о преимуществах чиновников русского происхождения служащих в губерниях Царства Польского»* zatwierdzone 30 VII (11 VIII) 1867 r., art. 8.

gała szybciej, ponieważ każde 5 lat służby zaliczano jako 7 lat wysługi. Ponadto po zakończeniu służby wyznaczano wyższe o jeden stopień zaszeregowanie rozmiaru emerytury. Prawa do emerytury dotyczyły urzędników, którzy przesłużyli w Królestwie przynajmniej 5 lat, w tym na ostatnim stanowisku 3 lata. Wdowy i sieroty po urzędnikach miały otrzymać, oprócz emerytury, jednorazową zapomogę w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia. Potrącenia na kapitał emerytalny Cesarstwa miały wynosić 3% rocznego utrzymania (содержания)[31].

Ustawa nie definiowała pojęcia „rosyjskie pochodzenie". Jedynym sprecyzowanym warunkiem było przybycie na służbę do Królestwa po 1 stycznia 1864 r.[32] Według informacji Л. Е. Горизонтова, ustawa wywarła wrażenie piorunujące wśród potencjalnych kandydatów do służby. Ponoć po jej opublikowaniu Namiestnik otrzymał ponad 2 tys. podań o przyjęcie na służbę w administracji Królestwa[33].

Jeszcze tego samego roku wydano pierwszy komentarz wyjaśniający, że oficerowie, którzy wstąpili na służbę cywilną w Królestwie po 1 stycznia 1864 r., również są objęci przywilejami na równi z urzędnikami cywilnymi, ale jeżeli przeszli z wojsk stacjonujących w Królestwie nie mieli prawa do „подъемных деньгов"[34]. Jak się miało okazać, był to pierwszy z całej serii komentarzy i uzupełnień.

Pół roku później Komitet Urządzający wyjaśnił, że przywileje przysługują urzędnikom rosyjskiego pochodzenia, którzy przybyli na służbę cywilną do Kraju Nadwiślańskiego po 1 stycznia 1864 r. ze wszystkich części Cesarstwa, za wyjątkiem osób wyznania katolickiego oraz prawosławnych urodzonych w Królestwie[35]. Do sprawy tzw. уроженцев powrócono w latach osiemdziesiątych, gdy dorośli do służby synowie pionierów обрусения – rodzima ludność rosyjskiego Привисля. W 1868 r. było na to za wcześnie.

W tym miejscu warto nadmienić, że prawo Królestwa rozróżniało: местопребывание – faktyczne przebywanie osoby w danej miejscowości; законное местожительство – główne miejsce osiedlenia ze względu na posiadanie praw miejscowych i избранное местожительство – miejscowość wybrana do realizacji zobowiązania prawnego. Przeniesienie na służbę do Królestwa samo przez się nie pociągało za sobą naturalizacji w Królestwie[36]. Będzie to dla nas miało kluczowe znaczenie przy krytyce danych o pochodzeniu geograficznym urzędników z

[31] Tamże, art. 9-16.

[32] Tamże, art. 22.

[33] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 175.

[34] APL, KGL, sygn. 1868:6, wypis z protokołu 224 posiedzenia KU w Królestwie Polskim 15 (27) XII 1867 r.

[35] DPKP, t. 68, s. 345-349, postanowienie Komitetu Urządzającego wydane w rozwinięcie najwyżej zatwierdzonych przepisów o prawach i prerogatywach ruskich urzędników, służących w guberniach Królestwa z 18 (30) VI 1868 r., art. 1-2.

[36] H. Рейнке, *Каким гражданским законам подведомы русские уроженцы пребывающие в Царстве Польском?*, Warszawa 1892, s. 7-9.

формулярных списков.

W tymże 1868 r. wyjaśniono, że zasadniczo urzędnicy rosyjskiego pochodzenia, którzy przeszli na służbę do Królestwa, zostają zaliczeni do stowarzyszenia emerytalnego Królestwa i opłacają 10% składki, chyba że w odpowiednim czasie złożą w tej sprawie wniosek. W tym wypadku będą podlegać ustawie o pensjach emerytalnych Cesarstwa i opłacać 3% składki[37].

Wydanie ustawy o przywilejach nie oznaczało zaprzestania poprzedniego sposobu rekrutacji. Car 10 kwietnia 1868 r. zezwolił Generałowi-Gubernatorowi Warszawskiemu mieć pod rozkazami nieograniczoną liczbę urzędników (cywilnych i wojskowych) bez wynagrodzenia, ale z przyznaniem im praw służbowych,

> чтобы привлеч на жительство в северозападный край возможно большее число лиц, чисторусских с их семействами, имеющих собственное независимое состояние[38].

W następnym roku postanowiono, w uzupełnieniu art. 8 ustawy z 1867 r., że zapomogi na kształcenie dzieci rosyjskich urzędników przestają być wypłacane z chwilą ich przejścia na służbę do Cesarstwa lub zwolnienia ze służby[39]. Najwyraźniej nie były to wypadki odosobnione. Ponadto w dalszym ciągu doprecyzowywano krąg uprawnionych ustalając, że przywileje z 30 lipca 1867 r. nie przysługują: 1) osobom przybyłym na służbę do Królestwa przed 1 stycznia 1864 r., choćby ją porzuciły i znów podjęły; 2) urzędnikom, którzy przeszli z katolicyzmu na luteranizm[40]. Na początku lat siedemdziesiątych rozciągnięto przywileje, najpierw w 1870 r. na kobiety[41], a w 1871 r. na „Galicyan" – grekokatolików z chwilą przyjęcia poddaństwa rosyjskiego[42].

Już wtedy pojawiła się też kwestia urzędników „rosyjskiego" pochodzenia z Ziem Zabranych. Ustalono, że urzędnicy przybyli z 9 guberni Zachodniego Kraju[43], którzy nie służyli przedtem w Cesarstwie, będą należeć do Kapitału Emerytalnego Królestwa na zasadach ogólnych, a w przypadku rezygnacji, ich składka na emeryturę rosyjską będzie wynosić 2%. Przy tej okazji podkreślono uznaniowy charakter прибавок – „dla służących nienagannie i odznaczających się szczególnym talentem i zapałem", oraz ograniczenie liczby beneficjentów do 1/3 uprawnionych

[37] DPKP, t. 68, s. 339, postanowienie KU w Królestwie Polskim z 14 (26) VI 1868 r.

[38] APL, RGL, sygn. A I 1868:49, k. 50, pismo ministra spraw wewnętrznych Timaszewa z 6 V 1868 r.

[39] DPKP, t. 69, s. 243, postanowienie Komitetu Urządzającego o wsparciach dla urzędników ruskiego pochodzenia na wychowanie dzieci z 13/25 VI 1869 r., art. 1.

[40] APL, RGL, sygn. A I 1873:25, k. 79.

[41] PSZRI II, t. 45, № 48284, uchwała Komitetu ds. Królestwa Polskiego zatwierdzona 24 IV 1870 r.

[42] ZP, t. 1, s. 243, *O zastosowaniu przepisów najwyżej zatwierdzonych dnia 30 VII 1867 r. do Galicyan grekounickiego wyznania* z 3 VII 1871 r.

[43] Były to gubernie obejmujące zabór rosyjski, czyli: wileńska, kowieńska, grodzieńska, mińska, witebska, mohylewska, wołyńska, podolska, kijowska.

urzędników resortu[44].

W sierpniu 1869 r. zarządzający ministerstwem finansów zwrócił się do Komitetu do spraw Królestwa Polskiego o wyjaśnienie kwestii wynikłych przy stosowaniu przywilejów z 30 lipca 1867 r. Między innymi, jak wysoka ma być zapomoga przejazdowa dla osób przyjeżdżających z bardzo daleka, gdyż przejazdowe (liczone na podstawie повepстного срока) i zagospodarowanie przewyższyłyby całą zapomogę. Komitet rozpatrzył sprawę na przykładzie urzędnika przybyłego z Dalekiego Wschodu celem objęcia stanowiska w Warszawskim Gubernialnym Zarządzie Żandarmerii. Komitet postanowieniem zatwierdzonym 12 października 1869 r. wyjaśnił, że ponieważ przywileje mają na celu przyciągnięcie благонадежных urzędników do wymienionych w ustawie rejonów Cesarstwa (oprócz Królestwa były to: *Западный край* i tzw. oddalone miejscowości – Syberia, Kaukaz, Azja Środkowa) na przebywanie w miarę możliwości stałe, więc przenoszenie ich z jednych do drugich terenów uprzywilejowanych, np. z Syberii do Królestwa, jest nie tylko nieuzasadnionym wydatkiem dla skarbu państwa, ale i niezgodne z intencją władz przyświecającą owej ustawie. Przenosiny takie uznano za dopuszczalne tylko z bardzo ważnych powodów. Zakaz przenoszenia między terenami uprzywilejowanymi dotyczył też przejścia z graniczących ze sobą guberni Западного края i Królestwa[45]. Odtąd wątek *смежности* na stałe wejdzie do historii problemu.

W 1874 r. Gubernator Lubelski otrzymał z Warszawy wyjaśnienie praw urzędników urodzonych w guberniach zachodnich, którzy przybyli na służbę do Królestwa i przeszli potem z „łacińśtwa" na prawosławie. Komentarz oparty został na uchwałach Komitetu do spraw Królestwa Polskiego z 5 czerwca 1868 r. i 6 sierpnia 1871 r., które zawierały opinię, że przywileje darowane urzędnikom rosyjskiego pochodzenia służącym w Królestwie nie mogą przysługiwać urodzonym w Kraju Zachodnim katolikom, przeszłym na prawosławie po przybyciu na służbę do Królestwa[46].

Wszystkie te obostrzenia spowodowały, że dodatki w 1876 r. w guberni lubelskiej pobierało tylko 6 ludzi (F. J. Gromyko, P. A. Popow, I. P. Strokin, N. S. Kowalewskij, I. I. Iwanow i A. F. Koniskij)[47]. W 1880 r. sytuacja nie zmieniła się – dodatki w ZGL pobierał: Popow z KGL, wicegubernator Koniskij, radca wojskowo-policyjny Gromyko. Natomiast gubernator W. F. Tchorżewskij wolał pobierać dodatek z Komisji Włościańskiej[48].

Inicjatywą mającą zapewne doprowadzić do wyrugowania Polaków z najniższych stanowisk w administracji był cyrkularz MSW, oparty na zatwierdzonej 1

[44] APL, RGL, sygn. A I 1873:25, k. 94.

[45] Tamże, sygn. WP I 1870:137, k. 32-33v, pismo przewodnie i kopia cyrkularza Namiestnika w Królestwie z 2 (14) III 1870 r.; Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 174.

[46] APL, RGL, sygn. A I 1874:30, k. 54, GG do G 9 VIII 1874 r.

[47] Tamże, sygn. A I 1876:22, k. 20.

[48] Tamże, sygn. A I 1880:1, k. 17.

marca 1879 r. opinii Rady Państwowej, który ustalał, że żołnierze rezerwy mają pierwszeństwo do zajmowania posad z najmu w resorcie wojskowym i cywilnym. Ministerstwo, chcąc mieć relacje o skutkach rozporządzenia, zaleciło coroczne dostarczanie wykazów takich stanowisk[49].

W 1881 r. Komitet do spraw Królestwa Polskiego dojrzał do przeprowadzenia zmian w ustawie o przywilejach. Zwrócił się do ministra finansów o opracowanie nowych podstaw naliczania dodatków i przedstawienia ich do zatwierdzenia. Kierunek zmiany został określony od razu. Ustalono, że do czasu ustalenia nowego porządku, drugie i trzecie dodatki do wynagrodzeń należy naliczać po wysłudze przez urzędników za każdym razem 5 lat od dnia wyznaczenia ostatniego dodatku. Oznaczało to zasadniczą zmianę w liczeniu wysługi na kolejne прибавки. Jeśli chodzi o sumy dodatków do wynagrodzenia, wyznaczonych już niektórym urzędnikom za 2 i 3 pięciolecie nie od dnia naznaczenia im dodatków za wysługę pierwszego pięciolecia, a od czasu wstąpienia na służbę do Królestwa, to pozostawiono je bez zmian[50]. Biorąc pod uwagę, że rozpatrywanie praw do dodatków i ich przyznanie następowało nieraz po kilku latach od złożenia wniosku, nie mówiąc już o momencie wysługi pięciolecia, to trzeba uznać, iż skarb państwa oszczędził sporą sumę. Najwyraźniej zmienił się klimat wokół sprawy, ponieważ jeszcze tego samego roku minister finansów zawiadomił, że urzędnicy wstępujący na służbę do Królestwa z Cesarstwa, a przedtem nie będący na służbie państwowej, muszą należeć do Funduszu Emerytalnego Królestwa[51]. Do tej pory kierowano się w tym względzie przepisami z 1870 r., które urzędnikom rosyjskiego pochodzenia dawały prawo wyboru[52]. Kolejny sygnał przyszedł w 1885 r. – MSW zawiadomiło, że zanim podejmie decyzję o przyznaniu dodatku do płacy, potrzebuje informacji czy urzędnicy nie korzystają z kwatery na koszt skarbu[53]. Czyżby zamierzano od tego uzależniać przyznanie dodatków?

W 1886 r. nastąpiła już zmiana generalna. Jej inicjatorem znów było ministerstwo finansów. Ogólne zgromadzenie Rady Państwowej rozpatrzyło przedstawienie ministerstwa finansów *Об особых преимуществах гражданской службы в некоторых местностях империи* i wydało opinię zatwierdzoną przez cara 13 (25) czerwca 1886 r., a wprowadzoną w życie od 1 (13) lipca 1886 r. Historycy interpretują to posunięcie, jako ograniczenie przywilejów urzędników rosyjskich[54]. Czy rzeczywiście są to opinie uzasadnione?

Prawodawca już na wstępie oświadczył, że dodatki do wynagrodzenia na nowych zasadach będą przysługiwać wszystkim urzędnikom rosyjskiego pocho-

[49] Tamże, sygn. A I 1879:12, k. 92.

[50] Tamże, sygn. A I 1881:5, k. 94, generał-gubernator w cyrkularzu przesyła gubernatorom 1 V 1881 r. zatwierdzony 21 III 1881 r. protokół Komitetu ds. Królestwa Polskiego.

[51] Tamże, sygn. A I 1881:5, k. 129, minister finansów 8 VI 1881 r.

[52] PSZRI II, t. 44, № 5929a, przepisy z 31 V 1868 r.

[53] APL, RGL, sygn. A I 1885:17, k. 22, pismo MSW z 30 III 1885 r.

[54] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 103; S. Wiech, dz. cyt., s. 253.

dzenia, którzy rozpoczęli wysługę pięciolecia od daty wydania tego prawa[55]. Był to wyraźny sygnał, że przywileje są ukierunkowane na ściągnięcie nowych rzesz urzędników, a nie na polepszenie sytuacji nadwiślańskich старожилов. O adresie nowej akcji może świadczyć inna uwaga uczyniona we wstępie do ustawy. Podkreślono mianowicie, że w Królestwie można przyjmować do służby ludzi bez praw do niej, a także obsadzać stanowiska do VIII klasy włącznie urzędnikami bez rang pod tym jedynie warunkiem, żeby mianowanie takie na stanowiska VIII i IX klasy odbywało się po zatwierdzeniu przez generała-gubernatora lub ministra. Władze rosyjskie najwyraźniej przeszły do następnego etapu rusyfikacji obsady personalnej. Tym razem celem były niższe stanowiska, a ofertę skierowano do ludzi wszelkiej maści – bez odpowiednich rang, a nawet w ogóle bez praw do służby. Posunięcie było radykalne, ale skuteczne[56].

Wyciągając wnioski z obserwacji efektów poprzednich przepisów zastrzeżono, że przywileje nie dotyczą urzędników przenoszonych z guberni graniczących lub uprzywilejowanych. Jak się okaże, zastrzeżenie wywoła sporo zamieszania i będzie miało swój rozdział w historii politycznej manipulacji prawem w Rosji.

Przyjrzyjmy się jednak nowej ustawie. Dotyczyła ona trzech rodzajów terytoriów: 1) miejsc oddalonych, gdzie służba związana była z uciążliwymi warunkami, 2) guberni zachodnich i 3) guberni Królestwa Polskiego. W dwóch ostatnich przypadkach decydowały względy polityczne. Dodatki do wynagrodzenia, których wysługa już się rozpoczęła, miały dobiegać na zasadach poprzednich. Dział I poświęcony był przywilejom służby w miejscowościach oddalonych, II w guberniach zachodnich, a III w guberniach Królestwa Polskiego.

Osobom rosyjskiego pochodzenia wstępującym na służbę w Królestwie Polskim przysługiwały przywileje zawarte w artykułach od 44 do 57, z zachowaniem warunków zawartych w artykule 2 (jeśli urzędnicy zostali wezwani lub przeniesieni na miejsce służby z guberni lub rejonów nie graniczących z nimi, a jednocześnie z takich, które nie uznaje się za oddalone)[57]. Decydowało więc miejsce pracy lub pobytu w momencie powołania. Niemiła niespodzianka spotkała z tego powodu O. N. Popiena, który – jak pisał w skardze do Senatu – urodził się, żył i uczył w powiecie kobryńskim guberni grodzieńskiej, nie graniczącej z gubernia lubelską, a fakt, że w momencie wstąpienia na służbę do ZGL pracował w Lublinie z wolnego najmu, nie może stanowić przeszkody w uzyskaniu dodatku. Powołał się tutaj na ukaz Senatu z 3 marca 1898 r., który głosił, że przebywanie osób rosyjskiego pochodzenia w Kraju Nadwiślańskim w sprawach prywatnych, nie pozbawia przywile-

[55] SUiRP, 1886, № 76, poz. 730, s. 39, *Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях и губерниях Царства Польского* z 13 (25) VI 1886 r.

[56] Patrz rozdział 8.

[57] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3, *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., księga III *Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях Западных и Царства Польского*, art. 43.

jów[58]. Jednak Senat odmówił mu tych praw wyrokiem wydanym 20 maja 1910 r. argumentując, że Popien wstąpił na służbę „dobrowolnie", więc nie został wezwany ani przeniesiony do Królestwa[59]. Oznacza to, ni mniej ni więcej, że przyznanie przywilejów ludziom nie przenoszonym, ale wstępującym na służbę w Królestwie, zawsze można było podważyć.

Wezwanym lub przenoszonym (chodzi tu o rozróżnienie między przyjazdem do Królestwa na służbę, a przejściem ze stanowiska w Cesarstwie na inne w Królestwie) na służbę do Królestwa wydawano zapomogi na przejazd: 1) osobom z rodzinami mianowanym na stanowiska IV i V klasy – 1000 rb., na stanowiska VI, VII i VIII klasy – 600 rb., a pozostałym – 300 rb.; 2) samotnym mianowanym na stanowisko IV klasy – 1000 rb., a mianowanym na pozostałe stanowiska w wysokości 2/3 każdej z kwot[60].

Osławiony artykuł 47 głosił, że za gorliwą służbę w Królestwie osobom pochodzenia rosyjskiego mogą być wyznaczane, po przesłużeniu w jednym resorcie 5 lat – pierwszy, a po przesłużeniu następnych – drugi dodatek do utrzymania, każdy w wysokości 15 % otrzymywanego wynagrodzenia. Zniknął więc dodatek za trzecie pięciolecie. Pierwszy dodatek miał być naliczany od sumy otrzymywanej w momencie jej przyznania, a drugi od sumy otrzymywanej w momencie upływu drugiego pięciolecia. Ponieważ dodatki nie wzrastały wraz z wynagrodzeniem, różnica była zasadnicza. Urzędnikom ZGL (jak wszystkim w zarządach gubernialnych) naliczano dodatki od pełnego rozmiaru utrzymania (*содержания*)[61], ale pracownicy wydziałów ubezpieczeniowych byli opłacani z funduszy ubezpieczeniowych, więc również dodatki nie obciążały skarbu państwa, ale ubezpieczonych[62]. Nie zmieniły się ustalenia dotyczące awansowania w rangach ani zapomóg na kształcenie dzieci ubogich urzędników rosyjskiego pochodzenia[63], podobnie jak zasady emerytalne[64].

Co się tyczy tych ostatnich, to pojawiła się tutaj tendencja do błędnego rozumienia przepisów. Mianowicie na przełomie wieków MSW zauważyło, że w Królestwie liczono do wysługi emerytury 5 lat jako 7, a 10 lat jako 14. Rzeczywiście ustawa zawierała taki zapis, ale był on jedynie wytłumaczeniem skrócenia wysługi emerytury w Królestwie z 35 lat do 25 i miał ułatwiać liczenie wysługi[65].

Po wprowadzeniu praw z 13 czerwca 1886 r. zaczęły wpływać do generała-gubernatora wnioski o pieniądze dla urzędników zatrudnionych przed 1 stycznia

[58] APL, RGL, sygn. os. 1417, raport O. N. Popiena z 3 VI 1909 r.

[59] Tamże, sygn. os. 1417, ukaz Senatu w sprawie O. N. Popiena z 20 V 1910 r.

[60] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3 *Свод уставов о службе гражданской изд.* 1896 r., ks. III *Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях Западных и Царства Польского*, art. 45.

[61] Tamże, art. 47.

[62] Tamże, art. 44.

[63] Tamże, art. 48.

[64] Tamże, art. 49, 51-53, 57.

[65] APL, RGL, sygn. A I 1904:21, Generał-Gubernator Warszawski do Gubernatora Lubelskiego 22 II 1904; tamże, sygn. A I 1903:2.

1864 r. w wojskach Warszawskiego Okręgu Wojskowego na stanowiskach medyków, audytorów, felczerów, pisarzy i innych, którzy nie cieszyli się przywilejami na podstawie zatwierdzonej 9 października 1874 r. ustawy byłej Komisji do spraw Królestwa, a nowa ustawa nie wspominała o zastrzeżeniach pod tym względem. Nadzieje „czynowników" rozwiał minister spraw wewnętrznych wyjaśniając, że dawne ograniczenie jednak obowiązuje i przywileje dotyczą tylko przeniesionych do Królestwa po 1 stycznia 1864 r.[66] Z tego powodu urzędnikowi ZGL, I. D. Gierasimience, nie przyznano dodatku, jako że przed wstąpieniem na służbę cywilną pozostawał w służbie wojskowej na terenie Królestwa, więc nie przybył z „несмежной губернии"[67].

Nie były to jedyne zawirowania związane z ustawą. Znów powróciła kwestia definicji „rosyjskiego pochodzenia". Okazało się, że słowo „русское" nie oddaje intencji władz. Przecież od czasów Piotra I filarem państwowości moskiewskiej byli tzw. Bałtowie. Precedens w tej kwestii został uczyniony przez ministra oświaty, który rozciągnął przywileje na niejakiego Szmidta (protestanta), nauczyciela V gimnazjum w Warszawie. Interesujące jest uzasadnienie decyzji, w którym zaznaczono, że jeszcze przed wydaniem ustawy z 1886 r.

> niejednokrotnie przyznawano, że przywilejami powinni się cieszyć w równej mierze, przybywający do nadwiślańskich guberni na służbę urzędnicy, bez różnicy przynależności ich do prawosławnego czy protestanckiego wyznania.

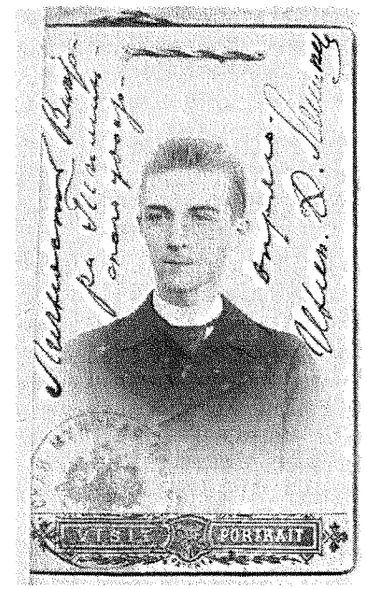
Problem nie był więc nowy. Rada Państwa próbowała wypracować zapis, który objąłby wszystkie kategorie osób, które „władze uznają za specjalnie przydatnych do prowadzenia rosyjskiej sprawy na zachodnich kresach" – bez skutku. Ostatecznie uznano, że określanie treści wyrażenia „osoby rosyjskiego pochodzenia", powinno zachodzić w porządku administracyjnym. Czyli za każdym razem w trybie jednostkowej decyzji, co otwierało drogę do manipulacji. Istotne było to, że Rada nie zauważyła praw zabraniających przyznania przywilejów Szmidtowi, stwierdzając, że przywileje mogą być przyznawane również protestantom, jeśli spełniają pozostałe konieczne do tego warunki[68].

Л. Е. Горизонтов pisze, że A. K. Imeretynskij proponował rozstrzygać kwestię pochodzenia w drodze konsultacji z odpowiednim ministrem. Natomiast według D. S. Sipiagina na zaufanie zasługiwały tylko te osoby, które od urodzenia są rosyjskimi poddanymi wyznania prawosławnego i nie są żonaci z katoliczkami (!). Z kolei S. J. Witte wystąpił przeciw ogólnemu odżegnywaniu protestantów od prawomyślności politycznej. Dalej ten autor twierdzi, że w praktyce administracyjnej XX w. stosowano zasady Sipjagina[69]. Nie bez wpływu na taki stan rzeczy miał zwrot w polityce zagranicznej Rosji i narastanie nastrojów antyniemieckich wraz ze zbliżaniem się wojny światowej. Jak widać, przywileje objęły tzw. Bałtów w ostatnim momencie.

[66] Tamże, sygn. A I 1888:17, k. 126, cyrkularz Generała-Gubernatora Warszawskiego z 20 X 1888 r.
[67] Tamże, sygn. os. 531.
[68] Tamże, sygn. A I 1898:7, kopia z wyciągu z protokołu Komitetu Ministrów 7 i 21 X 1897 r.

Pikanterii faktowi objęcia protestantów przywilejami dodaje fakt, że cztery lata po wydaniu nowej ustawy, władze w Petersburgu pozbawiły praw do nich urzędników z *Западного края*. Boleśnie przekonał się o tym urzędnik ZGL, R. J. Jaworskij[71], który chciał wyjść z Komisji Emerytalnej Królestwa i zostać zapisanym do funduszu emerytalnego Cesarstwa. Na przeszkodzie stanął ukaz Senatu z 22 maja 1890 r.[72] Ukaz ten zapadł po rozpatrzeniu skargi niejakiego Domontowicza na decyzję MSW, odmawiającą mu prawa do прогонных. Uzasadnienie ukazu pozbawiło prawa do przywilejów osoby rosyjskiego pochodzenia wstępujące na służbę do Królestwa z Kraju Zachodniego i przenoszonych stąd urzędników. Co było przyczyną takiej decyzji? Czyżby nadal uznawano prawosławnych mieszkańców tych terenów za tkniętych „łacińskim"?! Czy może uznano, że nie można osłabiać żywiołu rosyjskiego na tych terenach?

Il. nr 2. W. W. Timinskij[70].



Wspomniany wyrok Senat uzasadniał tym, że wg art. 2 ustawy z 13 czerwca 1886 r. prawo do przywilejów mają jedynie ci, którzy przybyli do oddalonych miejscowości z guberni nie graniczących z nimi i do tego takich, które same nie są uznawane za oddalone. Dalej Senat tłumaczył, że jeśli nawet niektóre z zachodnich guberni pod względem geograficznym nie graniczą z Królestwem, to jednak regiony administracyjne – Królestwo i Kraj Zachodni, graniczą ze sobą, więc wszystkie gubernie tych dwóch regionów są wobec siebie graniczne.

Z tego okresu pochodzą inne decyzje odmawiające przywilejów niektórym urzędnikom ZGL. A. N. Nadieżdinskiemu odmówiono dodatku, ponieważ przyszedł na służbę do RGL z guberni witebskiej, która, jak uzasadniano, „choć nie należy do generał-gubernatorstwa kijowskiego ani

[69] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 182.
[70] Jeden z urzędników z Ziem Zabranych, APL, RGL, sygn. os. 1896.
[71] Tamże, sygn. os. 608.
[72] SUiRP 1890, № 107, poz. 1052.

wileńskiego, ale należy do dziewięciu guberni Zachodniego Kraju"[73]. Inny nie dostał dodatku, ponieważ pochodził z guberni mohylewskiej. Te dwie gubernie zostały tutaj wymienione nie bez powodu. Pozostawały one w obrębie Cesarstwa już od pierwszego rozbioru, a mimo to nadal uznawano je za teren rusyfikowany.

Do sprawy powrócono za sprawą ministra sprawiedliwości N. W. Murawijewa, który podważył ukaz z 1890 r. w „przedstawieniu" skierowanym do oberprokuratora I departamentu Senatu ze stycznia 1895 r. minister zauważył, że:

> a) jak wskazuje Senat tylko niektóre z zachodnich guberni są w sensie geograficznym graniczne z guberniami nadwiślańskimi; b) że w art. 2 ustawy z 13 czerwca 1886 r. mówi się o miejscowościach uznawanych za oddalone, a m.in. zachodnie gubernie nie mogą być uznane za takowe.

Uznał, że uzasadnienie wyroku Senatu:

> może dać powód do nieporozumień przy rozstrzyganiu kwestii o prawach tych urzędników rosyjskiego pochodzenia służących w Królestwie, którzy należą do kategorii osób, wymienionych w 2 punkcie art. 2 tejże ustawy

i dlatego polecił ober-prokuratorowi I departamentu Senatu wnieść sprawę pod obrady senatorów tego departamentu.

W tym momencie kontrakcję podjęli minister spraw wewnętrznych, minister finansów oraz kontroler państwowy. W efekcie w I departamencie senatorowie nie osiągnęli jednomyślności, wobec czego sprawa ta wpłynęła na Ogólne Zgromadzenie Senatu, gdzie senatorowie także wyrażali różne opinie. W tej sytuacji minister sprawiedliwości, poparty przez część senatorów, złożył (datowany na 13 marca 1898 r.) wniosek o rozpatrzenie tej kwestii przez Radę Państwową. Warto przytoczyć w tym miejscu długi wywód ministra w całości:

> na podstawie art. 43 osobom rosyjskiego pochodzenia wstępującym na służbę w guberniach Królestwa przysługują, z zachowaniem reguł wyłożonych w art. 2 ustawy, szczególne przywileje określone w art. 44-57. Rozpatrzeniu w tej sprawie podlega kwestia, które z osób rosyjskiego pochodzenia, wstępujących na służbę w guberniach Królestwa z guberni zachodnich, są ograniczone w używaniu przywilejów służby w pierwszych z tych guberni wobec uczynionego w art. 43 wskazania na konieczność przestrzegania zasad 2 artykułu tej ustawy? We wspomnianym art. 2 postanowiono co następuje: «szczególnymi przywilejami cieszą się we wszystkich resortach służby cywilnej, za wyjątkiem resortu dworu, zarówno osoby cywilne jak i wojskowi, zajmujący stanowiska cywilne, jeśli będą wezwane lub przeniesione do oddalonych miejscowości na służbę z guberni lub obwodów nie

[73] APL, RGL, sygn. os. 1225.

graniczących z nimi a przy tym z takich, które nie uznaje się za oddalone (art. 1, p. 1); osoby zaś przechodzące na służbę do oddalonych miejscowości z rozporządzenia ministrów i głównych zarządzających, cieszą się specjalnymi przywilejami, chociażby byli wezwani lub przeniesieni do oddalonych miejscowości z guberni lub obwodów graniczących z nimi lub uznawanych za oddalone». Stosując to postanowienie zgodnie z art. 43 do osób rosyjskiego pochodzenia wstępujących na służbę do guberni Królestwa nie można nie dojść do wniosku, że z wymienionych osób nie mogą cieszyć się przywilejami ci, którzy zostali wezwani lub przeniesieni do guberni Królestwa z guberni: a) z nimi graniczącymi; b) uznawanych za oddalone; Zatrzymując się zatem na pierwszym ograniczeniu, należy zauważyć, że dotyczy ono, zgodnie z użytym w art. 43 wyrażeniem wstąpienia na służbę do guberni Królestwa, które to gubernie (tj. każda z nich) uznawana jest przez ustawę za miejscowości uprzywilejowane w stosunku do służby osób rosyjskiego pochodzenia (3 p., 1 art.), a ponieważ, z drugiej strony graniczącymi powinny być uznane, zgodnie z art. 2 gubernie, z których przechodzą urzędnicy, to należy odmawiać praw do przywilejów urzędnikom w przypadku graniczenia guberni poprzedniego ich zamieszkania lub ich służby z gubernią Królestwa. Przy rozpatrywaniu tej sprawy, m.in., wskazywano na to, że ustawa z 1886 r. daje służącym w 10 guberniach Królestwa jednakowe prawa, a także że mają takie same przywileje służący w 9 guberniach zachodnich, stąd Królestwo i sąsiedni Kraj Zachodni uznano w stosunku praw służbowych za dwa odrębne rejony, graniczenie których a nie geograficzną styczność poszczególnych guberni Królestwa i Zachodniego Kraju, należy mieć na uwadze przy stosowaniu zasad z art. 2. Z osądem tym nie można się jednak zgodzić. Jednolitość praw nie daje dostatecznych podstaw do rozumienia graniczności, o której wspomina art. 2 ustawy z 1886 r., za graniczenie dwóch regionów obdarzonych przywilejami służbowymi, gdyż literalnie brzmienie porównywanych art. 43 i 2 mówi, o graniczeniu guberni, a nie grupy takowych. W każdym razie, jeśliby nawet prawo pozwalało na dwojakie tłumaczenie, to z tych wywodów należałoby przyjąć węższe tj. to, które ograniczałoby stosowanie przywilejów jedynie przy przejściu z jednej guberni do sąsiedniej, ponieważ to ograniczenie jest w stosunku do ogólnej reguły o przywilejach służby w Królestwa osób rosyjskiego pochodzenia wyjątkiem i jako taki, nie podlega szerokiemu tłumaczeniu. Niezależnie od tego wskazywano na okoliczność, że przy rozumieniu graniczenia, o którym mowa w art. 2 ustawy, w znaczeniu geograficznym grupy guberni Królestwa, gdzie wstępują urzędnicy, z gubernią kraju Zachodniego, skąd oni występują, cieszenie się lub nie przywilejami zależałoby od nadzwyczajnego przypadku i nieistotnego warunku, – od niewielkiej czasem różnicy w długości przejazdu do tej lub innej guberni Królestwa z miejscowości kraju zachodniego, - na koniec, zależałoby od decyzji urzędnika o obejściu prawa za pomocą czasowego przejścia urzędnika do bardziej oddalonej guberni zachodniego kraju. Te wywody, oczywiście także niedostatecznie są przekonywujące. Nie tylko wobec przejścia na służbę do Królestwa, ale i w przypadku przejścia do rozlicznych oddalonych miejscowości imperium,

niesprawiedliwe by było uzależniać przyznanie przywilejów w zależności od niewielkiej czasem różnicy w długości przejazdu do miejsca służby z powiatów sąsiedniej lub dalej położonej guberni (np. przy przejściu na służbę do guberni tobolskiej z zachodnich powiatów permskiej lub ze wschodnich powiatów wiackiej guberni). Prawo jednak, jak tego dowodzi postanowienie zawarte w art. 2 nie przyznaje tej okoliczności wiodącego znaczenia. [...] Co się tyczy obchodzenia prawa poprzez przejście czasowo do dalszej guberni przed przejściem do Królestwa to należy zauważyć, że 1) prawo nie może tego zakładać 2) też będzie to niejednolitość prawa. Przechodząc zatem, do drugiej wynikającej z porównania art. 2 i 43 podstawy do pozbawienia przywilejów osób rosyjskiego pochodzenia wstępujących na służbę do Królestwa z guberni kraju Zachodniego, która mówi o uznaniu ich za oddalone. On, minister sprawiedliwości, uważa, że pojęcie guberni za oddaloną wyjaśnione jest dokładnie w p. 1, art. 1. Wobec tego i na podstawie zamieszczonego w art. 2 odesłania do art. 1, p. 1, nie ma możliwości odnosić w/w ograniczenie do urzędników, wezwanych lub przeniesionych na służbę z jakichkolwiek guberni cesarstwa, oprócz wskazanych w p. 1, art. 1 (Syberia, Zakaukazie itd.), a w następstwie i z guberni zachodnich, wyraźnie odróżnionych w 1 art. od miejscowości oddalonych (p. 2, art. 1). Przeciwne temu wnioskowanie, że pod miejscowościami oddalonymi art. 2 należy rozumieć w ogóle gubernie uprzywilejowane pod względem służby wynikło z rozumienia Królestwa jako miejsca oddalonego. Nie można się z tym zgodzić. Przywilejów dla przechodzących do Królestwa nie oparto na uznaniu ich za oddalone a na ustanowieniu odrębnego od art. 2 prawa – artykułu 43 tejże ustawy – gubernie Królestwa są guberniami uprzywilejowanymi, ale nie oddalonymi (p. 3, art. 1), ale powinny być zrównane z oddalonymi w kwestii cieszenia się lub nie specjalnymi przywilejami służby. Stąd on, minister sprawiedliwości, nie widzi dostatecznego powodu do podjęcia kwestii wyjaśnianiu wskazanego artykułu w specjalnym prawodawczym trybie. [...] Jedno z tych ograniczeń, występujące w stosunku do osób, wzywanych lub przenoszonych na służbę z miejscowości oddalonych, zasadza się na niepożądanym odciąganiu urzędników pochodzących z guberni wewnętrznych z jednego krańca imperium na drugi. I to zastosowano do Królestwa. Co tyczy się drugiego ograniczenia – przechodzenia z guberni granicznej – to brak dostatecznej podstawy do tłumaczenia go jedynie tym, że miejscowości obdarzone przywilejami nie są zbyt oddalone (w sensie geograficznym) dla mieszkańców granicznych guberni. Przeciwnie nie należy uchylać i tego motywu, że przy przejściu z miejscowości, graniczących z oddalonymi, zmiana w warunkach życia nie jest szczególnie ostra i że łatwość takiego przejścia mogłaby spowodować braki kadrowe w administracji graniczących guberni[74].

[74] PSZRI III, t. 19, cz. 1, № 16217a, zatwierdzona 15 XII 1898 r. opinia połączonych departamentów Rady Państwowej w kwestii przywilejów służby w guberniach Królestwa Polskiego urzędników, wezwanych lub przeniesionych do tych guberni z guberni zachodnich (tłum. aut.); na tej podstawie odmówiono dodatku W. A. Lisowskiemu jako, że pochodził z granicznej guberni wołyńskiej – APL, RGL, sygn. os. 1003.

Tak więc minister uznał za zasadne pozbawienie przywilejów urzędników rosyjskiego pochodzenia tylko w tym przypadku, gdy przechodzili oni na służbę z guberni kowieńskiej lub wileńskiej do suwalskiej, z guberni grodzieńskiej do suwalskiej, z łomżyńskiej lub siedleckiej i z wołyńskiej do siedleckiej lub lubelskiej. Taką interpretację poparła Rada Państwa w swojej opinii z 15 grudnia 1898 r., a już 30 dnia tego miesiąca minister sprawiedliwości przedłożył ją Senatowi do opublikowania, co też Senat uczynił 22 stycznia 1899 r. Mimo to liczba pobierających dodatki w ZGL nie zmieniła się znacznie[75].

Perturbacje związane z przywilejami urzędników rosyjskiego pochodzenia ilustruje przypadek A. I. Akałowskiego, który przeszedł na służbę do Królestwa z guberni podolskiej. Po wysłużeniu 5 lat wnosił o przyznanie mu dodatku w 1892 r., jednak jego prośba długo pozostawała bez odpowiedzi, dopiero po kilku latach Generał-Gubernator Warszawski wyjaśnił, że nie odpowiadał, gdyż dowiedział się w MSW, że prawa do przywilejów urzędników z Ziem Zabranych są rozpatrywane w Senacie[76]. O korzystnym rozstrzygnięciu Kancelaria Generała-Gubernatora Warszawskiego poinformowała w 1899 r., zachęcając urzędników do składania podań o dodatki do płacy i zapomogi na kształcenie dzieci lub tylko uzupełniania informacji o sytuacji rodzinnej[77]. I rzeczywiście Akałowskiemu przyznano w 1901 r. dodatek, jednak jego wysokość naliczono od płacy, którą otrzymywał w momencie wysługi 5 lat w Królestwie, czyli 600 rb., a nie, jak obiecywał art. 47 ustawy, od tej, która otrzymywał w dniu przyznania dodatku, czyli 1500 rb. Różnica była więc zasadnicza (225 rb. a 90 rb.)[78]. Spowodowało to trwająca pół roku wymianę opinii między Gubernatorem Lubelskim a MSW. Ministerstwo powoływało się na ukaz Senatu z 20 września 1902 r., który uznał, że takie brzmienie art. 47 jest „редакционною неточностию"! Ponadto, bazując na ogólnych zasadach prawa (?) i zgodnie z intencją prawodawcy, ten fragment należy rozumieć jako obietnicę naliczenia pierwszego dodatku od płacy otrzymywanej w dzień wysługi. Ten kuriozalny przykład stanowi chyba esencję rosyjskiego rozumienia „państwa prawa". Co więcej, rzeczony ukaz Senatu po pierwsze dotyczył urzędników innego resortu, po drugie nie został ogłoszony w przepisanym przez prawo porządku. Tutaj inwencję wykazało MSW stwierdzając, że tak czy inaczej jest to komentarz prawa przez organ wyższy i musi być brany pod uwagę, co też MSW zrobiło i przyjęło praktykę, że będzie naliczać wysokość pierwszych dodatków od płacy w dniu wysługi 5 lat.[79] Mimo to gubernator się nie poddał i stwierdził, że jeżeli MSW przyjęło taką praktykę na podstawie ukazu z 1902 r., to w takim razie Akałowskij, który nie tylko dodatek

[75] APL, RGL, sygn. A I 1912:68.
[76] Tamże, sygn. os. 6, Generał-Gubernator Warszawski do Gubernatora Lubelskiego 28 I 1896 r.
[77] Tamże, Kancelaria Generała-Gubernatora Warszawskiego do Gubernatora Lubelskiego 6 X 1889 r.
[78] Tamże, Gubernator Lubelski do Ministra Spraw Wewnętrznych 30 I 1904 r.
[79] Tamże, MSW do Gubernatora Lubelskiego 10 III 1904 r.

wysłużył, ale i mu go przyznano przed 1902 r. (w 1901 r.), powinien dostać jednak większą sumę, tym bardziej, że będący w podobnej sytuacji W. I. Skabałłonowicz[80] i P. G. Smolenskij, nie tylko wysłużyli pięciolecie w tym samym czasie co Akałowskij, ale dostali dodatki naliczane od płacy otrzymywanej w dniu przyznania dodatku. Dalej gubernator argumentował, że data naliczenia dodatku nie może decydować o jego wysokości[81]. Jednak MSW znalazło i na to kontrargumenty. Tym razem stwierdziło, że prawo, owszem, jest niezmienne, ale prawem w tej sytuacji jest ustawa z 1886 r., a nie ukaz Senatu. Ten jedynie wyjaśnił rzeczywisty sens ustawy, toteż wszystkie przypadki przyznania dodatku od płacy otrzymywanej w dniu przyznania dodatku, należy uznać za niezgodne z prawem. Zapewne ukryta między wierszami groźba rewindykacji „błędnie" naliczonych dodatków odebrała gubernatorowi chęć do dalszej dyskusji[82].

Urzędnicy rosyjscy i ich rodziny, jeżeli nie rodzinnie i towarzysko, to majątkowo i społecznie wrastali w społeczeństwo Królestwa. Nabywali tu majątki, zapisywali się do ksiąg rodowych szlachty guberni lubelskiej i wchodzili w skład mieszczaństwa tutejszych miast[83]. Coraz większa rzesza Rosjan była określana jako „уроженец Царства Польского", co było powodem do zadowolenia władz i głównym długofalowym celem rusyfikacji administracji. Jednak ludzie ci byli w gorszej sytuacji od przybyszów. Poza synami kolonistów nie należy zapominać o rusyfikowanych rdzennych mieszkańcach Królestwa. Jednemu z nich, F. I. Juszczukowi (byłemu unicie), uznającemu się za urzędnika rosyjskiego pochodzenia, odmówiono dodatku, ponieważ był „уроженцем Царства Польского" nie służącym w Cesarstwie[84]. Tak więc rusyfikacja takich osób miała przebiegać dwuetapowo, najpierw w Królestwie, a potem na służbie w Cesarstwie.

Za panowania I. W. Hurki i z jego inicjatywy postanowiono zmienić tę sytuację miejscowych „Rosjan". Mianowicie ustawa, rozumiana wprost, nie przewidywała objęcia przywilejami owych уроженцев. Spowodowało to reakcję władz potwierdzającą nasze przypuszczenia, że nie chodziło li tylko o ściągnięcie urzędników, ale o akcję kolonizacyjną. Mowa o kampanii Hurki przekonywującej o konieczności przyznania przywilejów rosyjskim уроженцом nadwiślańskich guberni, zakończonej wykluczeniem przez Radę Państwową w 1886 r. z części nowej ustawy dotyczącej Królestwa art. 3 przepisów z 1867 r. Odtąd jedynym warunkiem uzyskania przez nich przywilejów było przejście na służbę do Królestwa z odpowiednio daleko położonej guberni[85]. Na taki pomysł wpadło wielu miejscowych prawo-

[80] Skabałłonowicz protestował przeciw naliczeniu mu dodatku na podstawie wynagrodzenia otrzymywanego w momencie wysługi a nie w momencie przyznania dodatku w raporcie z 19 IX 1897 r., który odniósł pożądany przez niego skutek – tamże, sygn. os. 1612.

[81] Tamże, sygn. os. 6, Gubernator Lubelski do Ministra Spraw Wewnętrznych 21 IV 1904 r.

[82] Tamże, sygn. os. 6, MSW do Gubernatora Lubelskiego 4 VI 1904 r..

[83] Np. N. I. Jegorow syn chłopa spod Smoleńska został mieszczaninem lubelskim – tamże, os. 615.

[84] APL, RGL, sygn. os. 653.

[85] PSZRI III, t. 19, № 16217a.

sławnych[86]. Stanowiło to jednak rozwiązanie krytykowane przez prasę rosyjską w Królestwie, która donosiła, że korzystali z niego tylko „co sprytniejsi czynownicy na krótko wyjeżdżający do Rosji, by zaraz wrócić"[87]. Ci jednak, którzy nie chcieli lub nie wiedzieli o takiej możliwości, wsparcia od władz nie dostawali, jak A. T. Łoginow (prawosławny, syn strażnika ziemskiego). W 1915 r. Senat odmówił mu zasiłku na naukę dzieci, ponieważ nie pochodził z Imperium tak jak jego ojciec, a urodził się już w Królestwie, w guberni siedleckiej[88].

Nie była to jedyna inicjatywa Hurki. W końcu lat osiemdziesiątych zamierzał usunąć wszystkich Polaków z administracji guberni lubelskiej, siedleckiej i suwalskiej, na co uzyskał aprobatę MSW[89]. Posunięcia tego dygnitarza wyraźnie wskazują, że zamierzał on dokończyć rusyfikację obsady personalnej administracji Królestwa przy udziale miejscowych prawosławnych, którzy zamieszkiwali właśnie te tereny. W program ten wpisuje się też rozbudowa sieci szkół elementarnych na tych terenach zainicjowana przez A. Ł. Apuchtina.

Motywacje finansowe (w 1910 r. uchwalono dodatki do dodatków[90]) do pracy w Królestwie spowodowały co prawda napływ Rosjan, więc efekt w postaci kolonizacji został do pewnego stopnia osiągnięty poprzez sam fakt ich zamieszkania w Królestwie wraz z rodzinami, ale ich zapał rusyfikatorski był w wielu przypadkach znikomy, a wartość zawodowa jeszcze mniejsza. Wystarczy przytoczyć za Л. Е. Горизонтовем słowa Imeretyńskiego z 1897 r.:

> Personalny skład miejscowej administracji urzędników rosyjskich pozostawia wiele do życzenia w kwestii poziomu wykształcenia, wartości moralnych, taktu służbowego i dobrowolnego wykonywania obowiązków służbowych... Już przy samym swoim wstąpieniu na służbę w Królestwie na poły wykształcony, ograniczony umysłowo i źle wychowany rosyjski urzędnik, z natury dobroduszny, leniwy, prosty, przynosi ze sobą cały arsenał przyswojonych idei... Tutaj przyjeżdżają służyć ci ludzie rosyjscy, dla których wobec ich niskiego umysłowego i moralnego poziomu nie ma miejsca w pozostałych częściach Rosji[91].

W 1905 r. Rada Ministrów również krytykowała system przywilejów:

> Uprzywilejowani urzędnicy, nawet najbardziej pasywnie, apatycznie i powierzchownie odnoszący się do swoich obowiązków służbowych, otrzymują pensje znacznie przewyższające pensje swych sumiennych kolegów w

[86] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 105.

[87] Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 69.

[88] APL, RGL, sygn. os. 1048, wyrok Senatu z 13 V 1915 r.

[89] S. Wiech, dz. cyt., s. 254.

[90] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 105.

[91] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 180.

centralnych guberniach Imperium[92].

Co prawda zdarzali się urzędnicy z poczuciem misji (jeden z urzędników służących w guberni lubelskiej w końcu wieku tak motywował swoje powody do pracy w Królestwie

> а равным образом не безизвестны и те требования, которыя представляются правительством к чиновникам русского происхождения, служащим на западной окраине нашего отечества[93],

jednak przy masowym werbunku motywację ideologiczną kandydatów zastąpiła motywacja finansowa. Niezależnie od motywacji, urzędnicy rosyjscy zdawali sobie sprawę, że ich obecność w Królestwie nie jest mile widziana przez większość społeczeństwa. Świadczy o tym panika, w jaką wpadli „czynownicy" na wieść o możliwości powstania narodowego i formowaniu jednostek polskich w Galicji po wybuchu wojny światowej[94].

[92] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 103; L. Jaśkiewicz, *Carat i kwestia polska na początku XX wieku*, PH, t. (1995), s. 37.

[93] APL, RGL, sygn. os. 1773.

[94] A. Achmatowicz, *Polityka Rosji w kwestii polskiej w pierwszym roku Wielkiej Wojny 1914-1915*, Warszawa 2003, s. 195.

Rozdział 8

Narodowość

Jednym z ważniejszych i bardziej dynamicznych procesów zachodzących w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym była rusyfikacja administracji[1]. W tym miejscu zajmiemy się jednym z jej aspektów, a mianowicie zmianami narodowościowymi składu kadrowego.[2] Sam termin „rusyfikacja" nie jest tutaj całkiem adekwatny, ponieważ nie chodziło o zmianę świadomości narodowej, czy też kulturowej, polskich urzędników, ale o zastąpienie ich urzędnikami rosyjskimi (dla porównania A. Chwalba używa terminu „depolonizacja"[3]). Jako przyczynę tego zjawiska wskazuje się postawę urzędników wobec powstania i utratę zaufania do nich władz petersburskich. Powszechne jest tłumaczenie wszelkich inicjatyw Petersburga reakcją na wybuch powstania i chęcią odwetu po jego upadku. Bardziej uzasadnione opinie motywują te zmiany tendencjami unifikacyjnymi Petersburga w skali całego państwa. Takie czy inne tłumaczenie zmian było jedynie tłem dla charakterystyki postaw politycznych personelu. Pozostając w tym nurcie badawczym A. Chwalba rozwiał wiele mitów kultywowanych w tej kwestii, m.in. o obawie rosyjskich urzędników przed służbą w Królestwie czy też o powszechnym odium ciążącym na urzędnikach-Polakach służących zaborcy[4]. Podobnie S. Wiech z większym realizmem przedstawia punkt widzenia władz na problem polityki kadrowej[5]. Zasadniczym kryterium stosowanym w tej polityce nie była ani lojalność, ani kwalifikacje, ale narodowość[6]. Narodowość rozumiana jako zbiorowość związana jednością pochodzenia i wyznania i – co równie ważne – więzami politycznymi[7].

Oczywiście Polacy, jako naród, byli w Rosji traktowani szczególnie. Jedynie Żydzi budzili tam większe zainteresowanie w znaczeniu pejoratywnym, ale ten-

[1] M. in.: Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim 1863-1915. Szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999; A. Korobowicz, *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876-1915*, Lublin 1995; A. Górak, *Narodowościowe kryterium polityki kadrowej jako narzędzie depolonizacji Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867-1918)*, „Studia Archiwalne", t. 1 (2004); G. Smyk, *Rusyfikacja obsady personalnej organów zarządu gubernialnego Królestwa Polskiego w latach 1867-1915*, CPH, t. 51 (1999), z. 1-2, s. 239-264.

[2] Rozdział niniejszy jest poprawioną wersją artykułu A. Górak, *Narodowościowe kryterium polityki kadrowej jako narzędzie depolonizacji zarządu gubernialnego lubelskiego (1867 – 1918)*, „Studia Archiwalne", t. 1 (2004), s. 41-65.

[3] A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999, m.in. s. 134.

[4] Tamże, passim.

[5] S. Wiech, *Społeczeństwo Królestwa Polskiego w oczach carskiej policji politycznej (1866-1896)*, Kielce 2002.

[6] W. Rodkiewicz, *Russian nationality policy in the Western Provinces of the Empire (1863-1905)*, Lublin 1998, s. 134.

[7] J. Karnaś, *Naród i państwo w myśli politycznej ZLN*, Kraków 1995, s. 39.

dencja ta zaznaczyła się dopiero w latach osiemdziesiątych XIX w.[8] Do tego czasu możemy wręcz mówić o przychylnym stosunku władz do tej grupy etnicznej. Za przykład może tu posłużyć dopuszczenie ich do służby cywilnej[9] czy jednostkowy fakt nagrodzenia w 1867 r. rabina z guberni lubelskiej, za zasługi poniesione na rzecz władz w powstaniu styczniowym, zaliczeniem do stanu honorowych obywateli[10]. Zmiana była dość radykalna, skoro musiano hamować antysemickie zapędy czynowników w cyrkularzu wyjaśniającym, że „Karaimi są i byli rdzennymi mieszkańcami Rosji, a nie Żydami"[11]. Charakterystyczna jest tu opinia wyrażona przez Gubernatora Lubelskiego, któremu, gdy zorientował się, że na posady z najmu przyjmuje się Żydów, wystarczyły niepotwierdzone podejrzenia do sformułowania następującej opinii:

> Принявъ во вниманіе извѣстную солидарность еврейскаго племени и то, что всякаго рода злоупотребленія по службѣ производятся при содѣйствіи евреевъ владѣющихъ значительными денежными средствами, дающими имъ возможность призводить подкупы, я предлагаю безотлагательно устранить евреевъ изъ всехъ губернскихъ, уѣздныхъ, городскихъ и гминныхъ управленіи[12].

Nie należy jednak zapominać, że w Cesarstwie Rosyjskim zachodziły w tym czasie ważkie procesy, które szczególnie silnie odbiły się na polityce narodowościowej władz zarówno w Królestwie, jak i w zaborze rosyjskim[13]. Pomijając inne zjawiska samo tylko uwłaszczenie, ale widziane w skali całego państwa, niesie ze sobą dla historyka dziejów Polski kilka ciekawych obserwacji. Rosja nigdy nie miała tak znaczącego potencjału kolonizacyjnego jak w tym okresie. Miliony wyzwolonych z poddaństwa chłopów mogły, co prawda nie bez przeszkód, opuszczać swoje wsie dla szukania lepszych warunków egzystencji. Skalę tych migracji pokazuje m.in. B. N. Mironow[14]. Patrząc z perspektywy całego państwa tzw. sprawa polska,

[8] J. Kucharzewski, *Od białego caratu do czerwonego*, t. 6 pt. Rządy Aleksandra III. Ku reakcji, Warszawa 2000, s. 465-475.

[9] DPKP, t. 64, wypis z protokołu sekretariatu stanu Królestwa z 1 (13) II 1866 r.; na wniosek Komitetu ds. KP zezwolono na zatrudnianie żydów urodzonych w Królestwie, z tytułem doktora, magistra i kandydata nauk a ich status zawodowy miału regulować przepisy rosyjskie – J. Kozłowski, *Urzędnicy polscy w Królestwie kongresowym po powstaniu styczniowym (do 1880 r.)*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 75.

[10] APL, KGL, sygn. 1867:126.

[11] APL, RGL, sygn. A I 1893:30.

[12] Tamże, sygn. A I 1886:7, k. 108, Gubernator Lubelski przez KGL do wszystkich 22 VII 1886 r.

[13] Cesarstwo Rosyjskie między rokiem 1796 a 1914 powiększyło swoje terytorium o 31,32%, a jego populacja wynosiła w 1914 r. 143,3 mln.

[14] B. N. Mironov, *The Price of Expansion: The Nationality Problem in Russia of the Eighteenth-Early Twentieth Centuries*, [w] *Quest for Models of Coexistence: National and Ethnic Dimensions of Changes in the Slavic*

mimo swojej specyfiki, wpisuje się w całość polityki unifikacji i kolonizacji, bądź asymilacji obcych etnicznie terenów Rosji, i to wcale nie jako problem kluczowy. Nie należy zapominać, że Cesarstwo Rosyjskie było państwem w większości nierosyjskim etnicznie.

Na przestrzeni omawianego półwiecza zmieniała się ideologia państwa rosyjskiego, co również wpływało na zmianę rozumienia pojęcia narodowości oraz na politykę kadrową. Pod tym względem zauważalny jest proces powolnego odchodzenia od ideologii imperialnej, gdzie zasadą było względne równouprawnienie wszystkich lojalnych poddanych cesarza bez względu na narodowość i wyznanie (w tym okresie najczęściej utożsamiane ze sobą), asymilacja poprzez zatrudnienie w administracji, tolerowanie odmienności prawnych terytoriów[15] oraz zarządzanie terenami obcymi etnicznie za pomocą miejscowych elit. Polityka państwa rosyjskiego ewoluowała w stronę państwa narodowego o ideologii nacjonalistycznej[16]. Jednak ewolucja ta nie dobiegła końca przed wybuchem rewolucji i dlatego rozpatrując politykę wewnętrzną należy uwzględnić interesy aparatu wykonawczego, które często stały z nią w sprzeczności[17]. Stąd W. Rodkiewicz określa nową ideologię mianem „nacjonalizmu biurokratycznego"[18]. Miały na to wpływ poszczególne kryzysy począwszy od wojny krymskiej obnażające nieefektywność opierania się na elitach narodów podbitych i wymuszające demokratyzację polityki wewnętrznej, a co za tym idzie, dopuszczanie do głosu coraz mniej kosmopolitycznych warstw społeczeństwa rosyjskiego. Nie bez znaczenia była ideologia ludowości (народность) i oparcia władzy na „wiernym ludzie". Za tym poszło dopuszczanie, na coraz większą skalę, ludzi spoza szlachty do posad w aparacie władzy, wymuszone poszukiwaniem zastępców, m.in. Polaków, na stanowiskach w zaborze rosyjskim, a w szczególności w Królestwie Polskim. Elity rosyjskie, od czasów Piotra I coraz mniej ksenofobiczne, zaczęły w tym okresie w coraz większym stopniu ulegać nastrojom nacjonalistycznym. Uwieńczeniem tego procesu, widocznym już w publicystyce M. Katkowa w postaci antypolonizmu, był antygermanizm w przededniu I wojny światowej. Ideologia zarówno państwa rosyjskiego, jak i jego elit, znów ewoluowała w stronę kultury zamkniętej, żyjącej w stanie ciągłego zagrożenia zewnętrznego. Cesarstwo po rezygnacji z anachronicznego, feudalnego modelu spra-

Eurasian World, Sapporo 1998, s. 197-231, http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/97summer/ mironov.html; W. Rodkiewicz, dz. cyt., s. 121 i n.

[15] Por. А. В. Ремнев, *Имперское управление азятскими регионами России в XIX- начале XX веков: некоторые итоги и перспективы изучения*, „Сибирская Заимка", t. 7 (2001), http://www.zaimka.ru/power/ remnev3.shtml.

[16] Patrz: Л. А. Тихомиров, *Монархическая государственность*, Moskwa 1998, cz. 4, rozdz. 7, http://www.russia-talk.com/mg/mg_0.htm.

[17] K. Groniowski, *Walka Milutina z Bergiem. Spór o reorganizację Królestwa Polskiego po roku 1863*, KH, t. 69 (1962), nr 4; S. Kieniewicz, *Teodor hr. Berg wielkorządca w feudalnym czy też burżuazyjnym stylu*, [w] *Między feudalizmem a kapitalizmem*, Wrocław 1976.

[18] W. Rodkiewicz, dz. cyt., s. 13 za E. C. Thaden'em, *Conservative Nationalism in Nineteenth Century Russia*, Seattle 1964, s. 183-202.

wowania władzy wykorzystuje ideologię rosyjskiego nacjonalizmu państwowego, widząc w niej swojego sprzymierzeńca. Jednym z jego koronnych przejawów była ordynacja do III Dumy Państwowej. Oczywiście w wielonarodowym państwie trzeba było wybierać między federalizmem a rusyfikacją; zgodnie z wielowiekową tradycją wybrano to drugie[19].

Oprócz pytania o przyczyny zachodzących zmian oraz elementów na to wpływających, rodzi się tutaj z pozoru błaha kwestia – kto był dla władz urzędnikiem rosyjskim? Polska literatura przedmiotu skupiona na polskich urzędnikach i ich konkurowaniu z urzędnikami ściąganymi z Cesarstwa nie dostrzega tego problemu. Z drugiej strony wiele uwagi poświęca tzw. Bałtom, rozumiejąc ich odmienność od Rosjan[20]. Tymczasem przywileje dla ściąganych urzędników z jednej strony dyskryminują katolików, z drugiej zaś faworyzują urzędników „русского происхождения", pochodzących z wnętrza Cesarstwa. W narodowych kryteriach doboru urzędników przenikają się więc elementy wyznaniowe i geograficzne. Programowe niedostrzeganie narodzin świadomości narodowej białoruskiej czy ukraińskiej i utożsamianie prawosławnej konfesji z rosyjską przynależnością narodową nie oznaczało, że kreatorzy tego programu nie zdawali sobie sprawy z realiów[21]. Same tylko różnice w tradycjach kościołów prawosławnych: kijowskiego i moskiewskiego, były trudne do pominięcia. Poza tym w Królestwie przed likwidacją unii było zaledwie kilka parafii prawosławnych. Władze podejrzliwie odnosiły się nawet do prawosławnych z terenów byłej Rzeczypospolitej, nie mówiąc o byłych unitach. Wprawdzie nie podnoszono kwestii odmienności narodowych lecz ideologiczne, jak pozostawanie pod wpływem latynizmu i polonizmu[22]. Stąd prawosławny rosyjski z byłej Rzeczypospolitej i dalej z Ziem Zabranych, a z Królestwa, traktowany był różnie przez Petersburg, co pokazują dowodnie choćby tylko regulacje prawne w tym zakresie[23].

Biorąc to wszystko pod uwagę przy ocenianiu skutków polityki kadrowej władz, należałoby omówić w pierwszej kolejności strukturę narodowościową per-

[19] J. Budziński, *Polityka zagraniczna Rosji 1907-1914. Aparat decyzyjny, kompetencje, rezultaty*, Toruń 2000, s. 20; М. Д. Карпачев, *Россия на рубеже XIX и XX столетий*, www.main.vsu.ru/~cdh/Articles/03-04a.htm.

[20] A. Szwarc, P. Wieczorkiewicz, *O roli tzw. Bałtów w dziejach Rosji XIX i XX w.*, KH, (1981), nr 4.; Ł. Chimiak, *Kariery tzw. Bałtów w rosyjskiej administracji Królestwa Polskiego w II poł. XIX w.*, PH t. 88 (1997), z. 3-4, 441-459; J. Kozłowski, *Bałtowie na wyższych i średnich szczeblach administracji Królestwa Polskiego w latach 1863-1914 (w związku z artykułem Łukasza Chimiaka, Kariery tzw. Bałtów w rosyjskiej administracji Królestwa Polskiego w drugiej połowie XIX w., PH, t. 88, 1997, z. 3-4)*, PH, t. 90 (1999), z. 2, s. 189-209.

[21] V. A. Potulnytskyi, *The Image of Ukraine and the Ukrainians in Russian Political Thought (1860-1945)*, „Acta Slavica Iaponica", t. 16 (1998), http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publictn/acta/16/volodymyr/volodymyr-1.html.

[22] W. Rodkiewicz, dz. cyt., s. 121, 137.

[23] SZRI, wyd. 1876 r., *Ustawa o służbie cywilnej*, art. 169, przywileje dotyczyły urzędników przeniesionych z guberni nie graniczących z określonymi i nie będących uprzywilejowanymi; ukaz Senatu Rządzącego z 22 V 1890.

sonelu administracji. Jednak źródła nie dają do tego odpowiednich narzędzi. Mianowicie prawie nigdy nie określano narodowości urzędników. Jedynie pod koniec omawianego okresu można spotkać się z kategorią „национальность" przy klasyfikacjach personelu[24]. W tej kwestii administracja rosyjska rozróżniała swoich pracowników za pomocą kryterium wyznaniowego i pochodzenia geograficznego. Stopniowo przewagę uzyskiwało to pierwsze kryterium wraz z dostrzeganiem odrębności Białorusinów i Ukraińców, którą starano się zniwelować na gruncie jedności prawosławia. Nie ulega jednak wątpliwości, że mimo rusyfikacji czy (w ograniczonym zakresie) polonizowania się pewnych zbiorowości, większość urzędników miała już przecież wyrobioną świadomość narodową, co oczywiście wcale nie determinowało takiego, bądź innego, stosunku do władz carskich. Pojawia się więc problem metody identyfikacji narodowości personelu administracji rosyjskiej. Dotychczas stosowano dwa rozwiązania. Pierwsze zasadza się na kryterium wyznania i nazwiska. Drugie, które można nazwać podejściem analitycznym, stosowano w pracach poświęconych mniejszym grupom urzędników zajmujących wyższe lub średnie stanowiska i w zależności od rzetelności kwerendy pokazywało więcej lub mniej jednostkowych przypadków, które dyskredytowały stosowany przez autorów klucz nazwisko-wyznanie. Odrzucając kryterium nazwiska, jako mocno zawodne, nie można także ograniczyć się do klucza wyznaniowego.

Śledząc proces decyzyjny towarzyszący „zamianowaniu" osoby na stanowisko, można wyróżnić kilka elementów, które związane były z narodowością i miały na nią wpływ. Decyzja podejmowana była na podstawie akt personalnych i odpowiedzi na zapytania zwierzchności kierowane do różnych instytucji. Wiele z nich znalazło swoje odzwierciedlenie w przepisach prawnych. I tak wyróżnić można cechy pierwszorzędne i drugorzędne. Do pierwszych można zaliczyć: wyznanie i pochodzenie geograficzne; do drugich: wyznanie rodziców, żony i dzieci, poprawność polityczną i zaangażowanie religijne lub na rzecz danego kościoła. Władze interesowało nie tylko pochodzenie narodowe, ale starały się odkryć obecny stan świadomości. W ten sposób schematyzm postrzegania poprzez pryzmat cech pierwszorzędnych, w jednostkowych wypadkach będzie łagodzony za pomocą cech drugorzędnych, co pozwoli na możliwie pewne wyeliminowanie błędu. Jednocześnie zmieniały się kryteria doboru ze względu na narodowość. Początkowe akcentowanie pochodzenia geograficznego, na równi z wyznaniem, zostało stonowane wraz z pojawianiem się coraz liczniejszych Rosjan urodzonych w Królestwie. Z czasem również miejscowych prawosławnych starano się pozyskać dla rosyjskiej państwowości, a nie tylko narodowości. Dało to zresztą niewspółmiernie małe, w stosunku do wysiłków, rezultaty.

Oczywiście idealnym punktem dojścia byłoby określenie świadomości narodowej czy choćby pochodzenia narodowego poszczególnych urzędników, jednak

[24] APL, RGL, sygn. A I 1915:21.

nie mamy do tego niezbędnych instrumentów[25]. Zadecydowała o tym postawa władz. Z jednej strony wszyscy katolicy byli traktowani jednakowo, bez względu na ich postawę na służbie, z drugiej – zwierzchność różnicowała prawosławnych ze względu na miejsce urodzenia czy wychowania, a nie ze względu na narodowość, z których władze (niejako życzeniowo) akcentowały tylko jedną – rosyjską. Nie odróżniano w aktach potomków Rosjan z Ziem Zabranych czy Królestwa od Rusinów. Podobnie tych ostatnich pochodzących z Ukrainy Lewobrzeżnej nie wyróżniano spośród Rosjan. Jednak suma decyzji jednostkowych pokazuje obraz odmienny. Synowie prawosławnych „czynowników" lub szerzej, osób na służbie, bez względu na pochodzenie ich ojców byli chętnie zatrudniani w ZGL. Także tzw. Bałtowie wyróżniani byli rzadko i to tylko ci urodzeni w guberniach: inflanckiej, estlandzkiej i kurlandzkiej, jako „остзейцы".

Powyższe trudności nie powinny jednak prowadzić do trywializacji problemu i ograniczania naszej percepcji do postrzegania na zasadzie Polak-katolik, Rosjanin-prawosławny. Pamiętając o stanie idealnym przyjmiemy punkt widzenia władz. Metoda wyznaniowo-geograficzna pozwoli nam m.in. odróżnić „polskich" protestantów od tzw. Bałtów, a także rozpoznać przybyszy z Ukrainy słobodzkiej w grupie przybyszy z Rosji. W wyselekcjonowanej grupie prawosławnych z terenów byłej Rzeczypospolitej możemy odróżniać tych z guberni litewsko-białoruskich od tych z małoruskich, nie przesądzając o ich świadomości narodowej, a jedynie o podłożu kulturowym, z jakiego pochodzili, niewątpliwie odmiennym od rosyjskiego. W tej grupie zaznaczyć też trzeba odrębność prawosławnych z Królestwa, choćby tylko ze względu na ich intensywniejszy kontakt z polską kulturą i gremialną przynależnością do Kościoła grecko-unickiego. Posiłkując się chronologią pojawiania się rosyjskich urzędników na tych ziemiach, a także pochodzeniem stanowym (synowie urzędników), z dużą dozą prawdopodobieństwa spośród autochtonów można wyodrębnić w łonie tych zbiorowości synów Rosjan. Niestety, nie można tą metodą dojść do wyselekcjonowania Białorusinów czy Ukraińców, ponieważ te narodowości dopiero się rodziły i byłoby zbyt ryzykowne przesądzać o świadomości narodowej na podstawie wyznania i pochodzenia geograficznego[26]. Warto przy tym zaznaczyć, że takich wątpliwości nie mają historycy z tych terenów, którzy – jak C. Токць – identyfikują narodowość za pomocą pochodzenia geograficznego[27]. Poza obawami można stąd wyciągnąć także wnioski pozytywne dla naszych rozważań.

Zestawienie kryterium wyznania z pochodzeniem geograficznym pozwoli więc wyodrębnić i scharakteryzować grupy urzędników zróżnicowane zarówno w

[25] Ostatnio podobne wątpliwości w stosunku do żandarmów wyraził J. Kozłowski – tenże, *Żandarmeria w Królestwie Polskim w latach 1867-1880*, PH, t. 89 (1998), z. 1, s. 55.

[26] Por. R. Radzik, *Miedzy zbiorowością etniczną a wspólnotą narodową*, Lublin 2000.

[27] C. Токць, *Царске чыноуництва Беластоцкага, Бельскага и сакольскага паветау у другой палове XIX ст. – на начатку XX ст.*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne", t. 11 (1999), s. 58-76.

przepisach określających przywileje dla nich, jak i pod względem różnic podłoża kulturowego, czyli urzędników: a) prawosławnych z Cesarstwa, a wśród nich z guberni wielkorosyjskich, małorosyjskich, noworosyjskich, „остзейских" i „отдалённых местностей"[28], b) prawosławnych z „Zachodniego Kraju" i Galicji, b) prawosławnych z Królestwa, c) katolików, d) protestantów z ziem byłej Rzeczypospolitej, e) protestantów z Rosji (nie zapominając o szerszym problemie tzw. Bałtów. Wydzielenie grup a, b i c zostało umotywowane już wcześniej. Łączne traktowanie katolików jest spowodowane po pierwsze takim, a nie innym, stosunkiem władz, po drugie – zasadnicze różnice w tej grupie nie pokrywały się z podziałami geograficznymi, ale ze świadomością narodową czy raczej postawą wobec władz. Oddzielne potraktowanie protestantów z Królestwa, szczególnie tych urodzonych przed powstaniem styczniowym, z wyodrębnieniem od przybyszów z Cesarstwa, a w tym tzw. остзейцов, jest chyba oczywiste. O ile bowiem ci pierwsi, jeżeli nawet pochodzili od urzędników przybyłych z Niemiec za czasów Księstwa Warszawskiego[29], byli już zasymilowani, to drudzy stanowili filar carskiego aparatu władzy i traktowani byli na równi z rdzennymi Rosjanami. Praktyka stosowania kryterium „geokonfesyjnego", jak można by określić zarówno narzędzie selekcji kadrowej stosowane przez władze, jak i zastosowaną tutaj metodę identyfikacji narodowościowej, wiele mówi o samym rozumieniu pojęcia „narodowość" w ówczesnej Rosji. Podobnie jak w wielu sferach życia dominuje tu interes państwa i stąd lepiej jest mówić o narodowości państwowej. Przy tym wszystkim należy zauważyć, że władze oceniały urzędników także pod innymi względami (pochodzenie stanowe, kwalifikacje), a narodowość urzędnika czy kandydata na etat widziana była poprzez pryzmat jego postawy wobec władz i stosunku do służby.

Proces nasycania administracji Królestwa urzędnikami prawosławnymi postrzegany był jako jednorazowe posunięcie. Dopiero najnowsze publikacje, chociaż z reguły obejmują analizą jedynie wyższe i średnie stanowiska, przedstawiają go w kategoriach długotrwałej zmiany z okresowymi zahamowaniami i przyspieszeniami[30]. Wpływ na taki stan miała podstawa źródłowa. Początkowo opierano się na relacjach polskiego społeczeństwa i ogólnych założeniach władz, gdzie administracja miała być zrusyfikowana natychmiastowo i ostatecznie. Nie zmieniły tego obrazu kompleksowe badania grupy wyższych urzędników. Dopiero analiza przeprowadzona dla stanowisk średniego szczebla pokazała złożoność procesu, przesuwając datę ostatecznej rusyfikacji posad administracyjnych na lata osiemdziesiąte XIX w.

[28] Ci powinni stanowić odrębną kategorię ale, uprzedzając wyniki analizy, można ich traktować łącznie.

[29] R. Czepulis-Rastenis, *„Klassa umysłowa". Inteligencja Królestwa Polskiego 1832- 1862*, Warszawa 1973, s. 36.

[30] J. Kozłowski, *Wyżsi urzędnicy gubernialni i powiatowi w Królestwie Polskim w latach 1867-1875*, PH, t. 87 (1996), z. 4, s. 819-841; A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, dz. cyt.; Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*; G. Smyk, *Rusyfikacja obsady personalnej....*

Wśród etatów ZGL występowała duża rozpiętość. Były te najbardziej pożądane – jak gubernator, jak i te najskromniejsze – np. wolnonajemny pisarz. Zdając sobie sprawę z tego, jak i ze zmian zachodzących w przeciągu 50 lat, należy jednak najpierw podać dane zbiorcze obejmujące wszystkich zidentyfikowanych pracowników w przeciągu całego okresu (tabela nr 11).

Tabela nr 11. Struktura wyznaniowa ZGL.

		%
prawosławni	434	61,13
katolicy	235	33,10
protestanci	11	1,55
muzułmanie	1	0,14
NN	29	4,08
razem	710	100

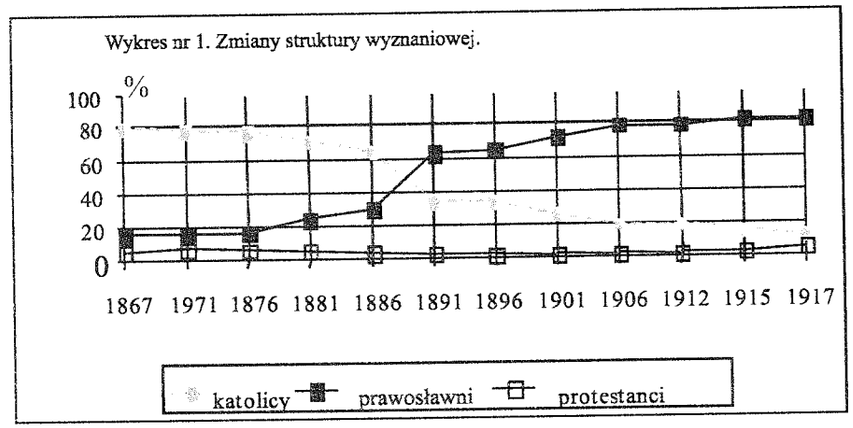
Z 710 osób zidentyfikowanych jako pracownicy ZGL, dane o wyznaniu zebrano o 681. Wśród nich był jedynie jeden nie-chrześcijanin – polski Tatar, Jakub Korycki z guberni siedleckiej[31]. Pozostali to prawosławni, katolicy bądź protestanci (luteranie lub ewangelicy). Biorąc pod uwagę skalę starań władz w tym względzie można powiedzieć, że jedynie blisko 61% obsady personalnej stanowili prawosławni, natomiast katolicy aż 33%. Urzędnicy prawosławni mieli być „misjonarzami carosławia" w Królestwie, toteż zwierzchność poświęcała im wiele uwagi[32]. Urzędnik w owym okresie nie był jedynie pracownikiem. Jego praca była służbą, a władze miały szeroki wachlarz instrumentów ingerencji w jego życie prywatne i wolność osobistą. Dla władz religia prawosławna nie była li tylko kryterium rozpoznawczym. Wszak jej aspekty ideologiczne stanowiły podbudowę tronu. Władze kontrolowały poziom zaangażowania religijnego personelu, biorąc go pod uwagę przy ocenie pracownika. Na przykład przy okazji świąt gubernator wysyłał do soboru w Lublinie listę urzędników prawosławnych i członków ich rodzin, aby potwierdzono ich uczestnictwo w spowiedzi lub wpisano powód nie przystąpienia do sakramentu, lub w ogóle nie uczestniczenia w nabożeństwie[33]. Znaczenie zaangażowania urzędników na rzecz Kościoła prawosławnego rozumieli także urzędnicy innych wyznań, co najlepiej ukazuje rolę takich zachowań dla kariery urzędniczej[34].

Przebieg zmian w zakresie konfesji pracowników ZGL na przestrzeni półwiecza ilustruje wykres nr 1. Rok 1912 wybrano, aby zilustrować strukturę wyznaniową urzędu jeszcze przed wybuchem I wojny światowej i ewakuacją administracji rosyjskiej z Królestwa Polskiego. Brak danych dla roku 1918 spowodował, że pokazano stan na rok 1917. Dla całej badanej grupy największe zmiany zaszły w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, kiedy to początkowo nieliczni prawosławni zaczęli dominować. Jeszcze w 1886 r. stanowili 30,44%, gdy katolicy 64,35%. Na przestrzeni

[31] APL, RGL, sygn. os. 811.
[32] A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, dz. cyt., s. 94 i n.
[33] APL, RGL, sygn. A I 1906:77.
[34] Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 297.

całego okresu proporcje prawosławnych i katolików uległy odwróceniu. Procent protestantów utrzymywał się na stałym, niskim poziomie. Przez pierwsze 25 lat ich liczba wahała się między 5 a 4 osobami, gdy w późniejszym okresie pracował tylko jeden. Na tendencję spadkową w tej grupie mogła mieć wpływ polityka personalna prowadzona w Królestwie w latach osiemdziesiątych, zaobserwowana dla wyższych stanowisk. Oprócz tego protestanci z Królestwa zostali stopniowo usunięci z posad na równi z katolikami. Natomiast protestanci z Cesarstwa (tzw. Bałtowie, Остзейцы), zainteresowani raczej wyższymi posadami, nie znajdowali dla siebie wielu atrakcyjnych etatów w ZGL. Warto zauważyć, że przez pierwsze 20 lat zarówno cały ZGL, a w szczególności personel rządu gubernialnego, był w większości katolicki. Widoczne jest również zahamowanie spadku liczebności katolików od 1906 r. Po ewakuacji część katolików pozostała w Królestwie, toteż dane dla roku 1917 wykazują ich jedynie trzech na 19 prawosławnych i jednego protestanta. Należy dodać, że w schyłkowym okresie w ZGL pracowało czterokrotnie mniej ludzi niż zwykle.

Wykres nr 1. Zmiany struktury wyznaniowej.



Proces opanowywania zarządu gubernialnego przez prawosławnych rozpoczął się od stanowisk gubernatora i wicegubernatora. Na tych eksponowanych stanowiskach przez cały okres zatrudniane były osoby prawosławnego wyznania[35]. Wewnętrzne zróżnicowanie tej grupy uwidoczni się dopiero przy analizie ich pochodzenia geograficznego. Dla władz specyficzną rolę odgrywał skład osobowy kancelarii gubernatora, której kompetencje pozwalały na sprawowanie kontroli nad społeczeństwem. Dlatego też od początku istnienia KGL (1866 r.) zatrudniano w niej urzędników (często byłych wojskowych) prawosławnych. Wśród zidentyfiko-

[35] Ł. Chimiak, *Rosyjscy gubernatorzy lubelscy w latach 1863-1915. Szkic do portretu zbiorowego*, [w] *Między Odrą a Dnieprem. Wyznania i narody*, red. T. Stegner, Gdańsk 1997.

wanych 135 zatrudnionych w KGL na przestrzeni 50 lat, w stosunku do 8 osób nie znaleziono danych o wyznaniu, jedynie 11 było katolikami, reszta to prawosławni i 3 protestantów, w tym jeden (Friman) urodzony w Polsce w 1814 r.

Wymowę tych danych pogłębia fakt, że na 11 katolików 5 zajmowało posady kancelistów, a jedyny katolik, który pracował w KGL po latach osiemdziesiątych (Knarr), pochodził z Inflant i raczej Polakiem nie był, a w każdym razie za takiego nie uchodził. Rusyfikacja najszybciej dotknęła więc najwyższe funkcje w urzędzie i to raczej ze względu na zakres kompetencji z nimi związany niż ich atrakcyjność. Podobnie rzecz się miała z kancelarią gubernatora. Władze w pierwszym okresie zadowoliły się obsadzeniem kluczowych posad przez ludzi zaufanych, czyli prawosławnych lub protestantów pochodzących z Cesarstwa. Małe znaczenie dla bezpieczeństwa, jak i słaba atrakcyjność posad w wydziałach rządu, nie pozwoliły na ich szybką rusyfikację. Dopiero zaostrzenie polityki rusyfikacyjnej w latach osiemdziesiątych stało się pobudką dla władz do zastąpienia Polaków również na tych posadach. Było to przedsięwzięciem trudnym, bowiem uposażenie niższych posad nie pozwalało na utrzymanie rodziny, a nie wszyscy przybysze mogli liczyć na dodatki do pensji. Dlatego też w coraz większym stopniu zaczęto sięgać po prawosławnych miejscowych i z Ziem Zabranych.

Skład kolegium Rządu Gubernialnego Lubelskiego, nie licząc gubernatora czy jego zastępcy, kształtował się podobnie do kancelarii naczelnika guberni. Jednak w tym wypadku obserwujemy nie jedną komórkę, ale całą warstwę urzędników na kierowniczych stanowiskach. Spośród 45 kierowników wydziałów o 2 nie wiadomo, jakiego byli wyznania, 7 było katolikami, 34 prawosławnymi[36], a 2 protestantami. Z tych ostatnich jeden to tzw. Bałt, a drugi urodził się w Polsce w 1810 r. Chronologię piastowania powyższych stanowisk ilustruje wykres nr 2. Kolor jasnoszary oznacza katolika, ciemnoszary – prawosławnego, a czarny – protestanta. Litera „K" sygnalizuje, że urzędnik pochodził w Królestwa i urodził się przed powstaniem styczniowym, więc raczej nie był Rosjaninem ani tzw. Bałtem.

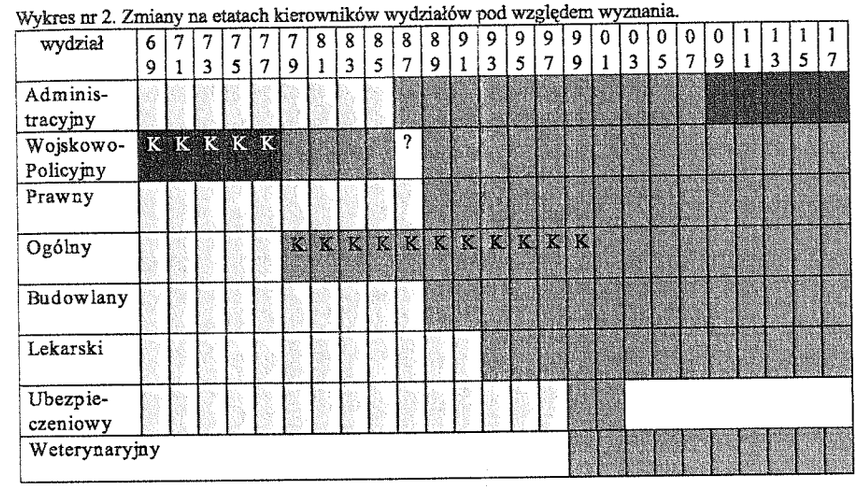
W diagramie nie uwzględniono wydziałów skarbowego oraz dóbr i lasów rządowych, bowiem istniały krótko i zostały zlikwidowane w 1869 r. Wydział weterynaryjny powstał w 1897 r. Ważne z punktu widzenia zarządu gubernią wydziały (administracyjny i wojskowo-policyjny) oddawano w ręce prawosławnych wcześniej. Natomiast pozostałe, wymagające znajomości miejscowej specyfiki, jak prawny (przynajmniej przed reformą sądownictwa) i ubezpieczeniowy, czy też o mniejszym znaczeniu dla bezpieczeństwa publicznego, a za to wymagające od kandydata wysokich kwalifikacji, jak budowlany i lekarski, trafiły w ręce ludzi z Cesarstwa później.

Jeszcze dobitniej zjawisko to uwidacznia się, gdy spojrzymy szczebel niżej, na etaty kierowników referatów. W wydziałach administracyjnym i wojenno-

[36] G. Smyk podaje inne dane – tenże, *Radcy, asesorzy i inspektorzy rządu gubernialnego lubelskiego w latach 1867 – 1915*, dz. cyt., s. 184.

policyjnym katolicy tracą przewagę w połowie lat dziewięćdziesiątych. Podobnie sytuacja wyglądała w wydziale ubezpieczeniowym. Atrakcyjność tego ostatniego miała być może związek ze znacznymi sumami, o których decydowano w tym wydziale. Pozwalało to osiągać bliżej nieokreślone nielegalne korzyści.

Wykres nr 2. Zmiany na etatach kierowników wydziałów pod względem wyznania.



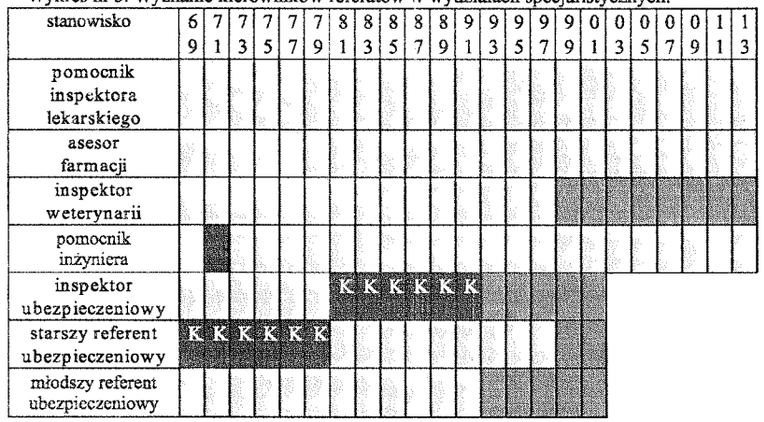
Natomiast w wydziałach lekarskim i budowlanym etaty kierowników referatów do końca zajmowali katolicy. Przejście posady inspektora weterynaryjnego w ręce prawosławnego urzędnika miało związek z powstaniem osobnego wydziału weterynaryjnego, a co za tym idzie, awansem inspektora na kierownika i członka prezydium rządu. Natomiast protestanta, który pracował początkowo jako starszy referent ubezpieczeniowy, a potem inspektor, można z dużą dozą prawdopodobieństwa uznać za Polaka. Mikulicz-Radecki był szlachcicem z guberni kowieńskiej, a zarówno jego żona jak i dzieci były katolikami. Trzeba pamiętać, że urzędnik, który nie będąc katolikiem decydował się na ochrzczenie dzieci w kościele, a nie w cerkwi, musiał się liczyć z nieprzychylną reakcją zwierzchności[37]. Uważa się, że lata dziewięćdziesiąte zaznaczyły się zaprzestaniem rygorystycznego kursu Petersburga wobec katolickich urzędników. Jednak to właśnie wtedy zostali oni usunięci z większości stanowisk kierowników referatów w wydziałach specjalistycznych w

[37] APL, RGL, sygn. os. 1179, Ałojzij Jakowlewicz Mikulicz-Radeckij.

ZGL (wykres nr 3). Można zaobserwować prawidłowość, że po obsadzeniu nadrzędnego stanowiska w wydziale administracyjnym lub wojskowo-policyjnym przez „czynownika" z Cesarstwa, po pewnym czasie ze stanowisk bezpośrednio jemu podległych również usuwano Polaków.

W wydziale ubezpieczeniowym zastosowano taktykę odwrotną. Wymusiły ją ciągle jeszcze występujące odmienności w sferze ubezpieczeń między Cesarstwem a Królestwem. W 1893 r. w wydziale pojawia się pierwszy prawosławny inspektor – Chrisanf Fiedorowicz Gorbaczewicz[38]. Po pięciu latach praktyki awansuje, również jako pierwszy prawosławny, na stanowisko kierownika tego wydziału, czyli asesora. Równolegle zamianowany w 1892 r. na młodszego referenta Zienczenko awansuje na starszego referenta[39]. Charakterystyczne, że etaty raz zajęte przez Rosjan nie wracały już w ręce Polaków.

Wykres nr 3. Wyznanie kierowników referatów w wydziałach specjalistycznych.



Ponad połowę badanej grupy stanowią pracownicy ZGL zajmujący najniższe stanowiska merytoryczne, np. pomocnik referenta i pracownicy kancelaryjni, jak żurnaliści i urzędnicy do pisma. Duży stopień przechodniości stanowisk w obu tych kategoriach oraz podobne uposażenie pozwalają analizować je łącznie. Jedynie weterynarzy zatrudnionych w ZGL, którzy pracowali na poszczególnych stacjach kolejowych oraz urzędników na tzw. etatach, przedstawię osobno ze względu na ich specyfikę.

[38] Tamże, sygn. os. 465.
[39] Tamże, sygn. os. 2121.

Liczba najniższych etatowych pracowników ZGL, mimo zmian struktury urzędu, utrzymywała się między 49 a 55 i dopiero w 1912 r. spadła do 45, co było spowodowane zastępowaniem ich przez wolnonajemnych dla oszczędności. Do drugiej połowy lat osiemdziesiątych katolicy stanowili nie mniej niż 80% grupy, a liczba prawosławnych rosła bardzo powoli, a i to dzięki zatrudnianiu ludzi miejscowych, a potem z sąsiednich zabużańskich guberni. Przełom nastąpił w ciągu 4 lat między 1887, a 1891 r., kiedy to liczba katolików spadła do 40%. Taki stan utrzymał się do początku nowego wieku. Potem proces zastępowania urzędników wyznania katolickiego prawosławnymi nasilił się. W 1906 r. katolicy stanowili na tych stanowiskach już tylko 6% zbiorowości. W ciągu omawianych 50 lat nie było w tej grupie więcej niż jednej osoby innego wyznania niż katolickie i prawosławne.

Począwszy od 1902 r. administracja rosyjska zaczęła rozbudowywać swoje służby weterynaryjne[40]. W utworzonym na przełomie wieków wydziale weterynaryjnym zaczęto zatrudniać wtedy weterynarzy dla poszczególnych stacji kolejowych oraz weterynarzy zarządzających stacją bakteriologiczną i dodatkowo ponadetatowych. Do końca omawianego okresu pracowało ich w ZGL 21. Z czego 15 było katolikami, a reszta prawosławnymi. Były to stanowiska słabo płatne i wymagające odpowiednich kwalifikacji, toteż władze mogły mieć kłopoty ze znalezieniem odpowiedniej liczby kandydatów spełniających wymogi polityki kadrowej.

Zatrudnieni w ZGL byli też urzędnicy na tzw. etacie. Najczęściej było to związane z utratą poprzedniego stanowiska i w aktach znajdowało wyjaśnienie w postaci noty „для пользы службы". W wielu wypadkach miało to związek z popełnionymi nadużyciami lub niezadowoleniem zwierzchności z ich pracy. W takich wypadkach musieli oni pracować bez wynagrodzenia, a jeżeli nie pracowali, to i tak było to dla nich uciążliwe, ponieważ nie mogli opuścić miasta. Pozostawanie na etacie miało też pozytywne skutki dla urzędnika. Przede wszystkim nie będąc zwolnionym, nie tracił wysługi lat do emerytury ani awansu na wyższą rangę. Władze uciekały się też do tego wyjścia chcąc zatrudnić jakiegoś urzędnika, gdy chwilowo nie było żadnego wakatu. Wobec takiej różnorodności zastosowania trudno było spodziewać się jakiejś stałej tendencji. Stosunki wyznaniowe odzwierciedlają stan dla całej grupy; katolicy stanowią 27,08%.

Pozostaje do omówienia dość duża grupa pracowników ZGL nie zatrudnianych na etatach, tzw. wolnonajemni. Urząd uciekał się do zatrudniania ich wobec stałego niedoboru kadr. Liczba etatów zarządów gubernialnych była stała i nie było prostej możliwości dostosowania jej do potrzeb poszczególnych urzędów. Jednocześnie gubernator dysponował wolnymi sumami, które przeznaczał m.in. na zatrudnianie doraźnie od kilku do kilkunastu wolnonajemnych. Zajmowali się oni pracami kancelaryjnymi i czasem ich wynagrodzenie było wyższe od urzędnika do pisma. Taka praktyka zastąpiła przyjmowanie aplikantów, praktykowane w po-

[40] SUiRP 1902 r., *O zwiększeniu etatów weterynaryjnych w Królestwie Polskim*; APL, RGL, sygn. os. 11.

przednim okresie. Jednak 3/4 z nich nie kontynuowało pracy już na etacie w ZGL. Być może po zdobyciu praktyki szukali posad w innych urzędach. Jednak na pewno dla wielu z nich było to jedynie dodatkowe źródło dochodu, a nie początek kariery urzędniczej. Tutaj też dominują prawosławni, którzy stanowią 61% grupy. Tutaj również katolicy niemal zupełnie znikają w latach dziewięćdziesiątych.

Il. nr 3. O. A. Gauzie[41].



Proces obsadzania posad ZGL przez prawosławnych przebiegał stopniowo i nie zakończył się pełnym sukcesem. Pierwszy etap miał miejsce jeszcze przed wprowadzeniem reformy i dotyczył stanowisk najwyższych: gubernatora i wicegubernatora oraz komórki przeznaczonej do policyjnej kontroli społeczeństwa – kancelarii gubernatora. Początkowe plany jednorazowego obsadzenia wszystkich etatów prawosławnymi okrojono do zapewnienia kontroli nad urzędem i jego newralgiczną dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa komórką. Zadowalające funkcjonowanie instytucji nie wywoływało pobudek do eskalacji działań w tym kierunku. Dopiero począwszy od połowy lat osiemdziesiątych, przy zmienionym nastawieniu władz centralnych Cesarstwa i Królestwa, nastąpił gwałtowny napływ „czynowników" do ZGL. Początkowo prawosławnymi obsadzano stanowiska kierowników wydziałów zaczynając od najważniejszych (administracyjnego, wojskowo-policyjnego i ogólnego). Następnie przyszła kolej na referentów, by na początku XX w. prawosławni zdobyli przewagę nawet na najniższych posadach w urzędzie. Tak rozumiana rusyfikacja wolniej przebiegała w wydziałach specjalistycznych, takich jak ubezpieczeniowy, lekarski i budowlany. Natomiast na posadach weterynarzy prawosławni nigdy nie przeważali liczebnie nad katolikami. Rusyfikacja wydziału prawnego, mimo, że miał on duże znaczenie dla urzędu, nastąpiła dopiero po unifikacyjnej reformie sądownictwa Królestwa Polskiego. Inne przyczyny napływu prawosławnych urzędników na niższe i średnie posady w urzędzie ujawnią się dopiero po analizie struktury stanowej badanej grupy.

Zamierzeniem władz rosyjskich było ściągnięcie do Królestwa urzędników z „внутрии империи", czyli z rdzennej Rosji. Mieli to być ludzie godni zaufania i gorliwie realizujący rusyfikacyjną politykę w Królestwie. Biorąc pod uwagę możliwości kadrowe ciągle powiększającego się państwa, zamierzenia te nie mogły być zrealizowane w krótkim okresie czasu. Tym bardziej, że podobną akcję, tyle że na o wiele szerszą skalę, przeprowadzano również w 9 zachodnich guberniach, stanowiących niegdyś część Rzeczypospolitej. Zarówno z tego powodu, jak i z braku zaufania do „dotkniętych latynizmem Rusinów"[42], przywileje dla prawosławnych urzędników w pierwszym okresie praktycznie nie dotyczyły osób z tego terenu. Podobnie urzędnicy z tzw. miejsc oddalonych Imperium nie zostali nimi objęci[43]. Całkowity zakaz służby dotyczył obcych poddanych, a w praktyce również ci z nich, którzy poddaństwo rosyjskie przyjęli, nie byli przyjmowani na posady. Mimo to w ZGL znalazły się 3 osoby urodzone poza granicami Cesarstwa, toteż i im warto przyjrzeć się bliżej. Czy władzom udało się zrealizować swoje zamierzenia i kim rzeczywiście byli owi rdzenni Rosjanie obejmujący posady po Polakach? Odpowiedzi na te pytania powinna udzielić analiza pochodzenia geograficznego urzędników poszczególnych wyznań.

[41] Olimpij Gauzie (Hauze?) podawał się za prawosławnego, gdy w rzeczywistości był katolikiem – APL, RGL, sygn. os. 527.

Tabela nr 12. Pochodzenie geograficzne urzędników poszczególnych wyznań.

	1	2	3	4	5	6
wyznanie	Królestwo Polskie	Rosja „rdzenna"	Ziemie zabrane	„Oddalone miejsca"	Galicja	NN
prawosławni	100	128	125	4	2	74
katolicy	139	3	27	0	0	66
protestanci	4	4	2	0	0	1

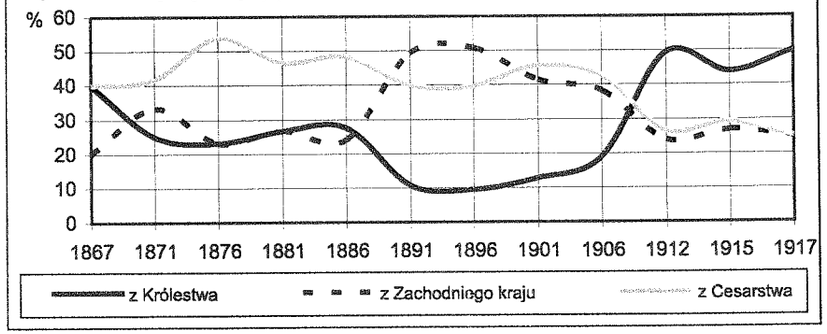
Ogólne dane ilustrujące geografię pochodzenia urzędników poszczególnych wyznań przedstawia tabela nr 12. Jak pokazuje rubryka szósta, liczba osób o nieustalonym pochodzeniu geograficznym jest znaczna. Niebezpieczeństwa z tego wynikające można złagodzić posiłkując się miejscem ukończenia szkoły średniej lub niższej, które, w przeciwieństwie do uczelni wyższych, położone były niezbyt daleko od miejsca zamieszkania. Oczywiście, będzie to wskazówka mocno niepewna i dlatego też nie uwzględniono jej poprzednio przy zbieraniu informacji. Szczególnie wyraźna tendencja taka występuje wśród katolików, z których 44 ukończyło szkoły w Królestwie Polskim (5 w Zachodnim Kraju, a 3 w Rosji). Taki obraz nakłada się na pozostałe dane. Stąd można mieć więcej pewności, że duża liczba osób o nieznanym pochodzeniu geograficznym nie zmieni statystyki. Podobny zabieg dla prawosławnych nie daje tak jednoznacznych skutków, ponieważ dla połowy z nich brak również danych o miejscu pobierania nauk. Nie ma powodu sądzić jednak, że wykorzystane źródła tendencyjnie przemilczają pochodzenie geograficzne prawosławnych urzędników. Biorąc pod uwagę wymagania władz można jedynie stwierdzić, że najmniej zależało na podaniu miejsca urodzenia pracownikom z Królestwa, a najbardziej byli tym zainteresowani pracownicy z rdzennej Rosji.

[42] W. Rodkiewicz, dz. cyt., s. 137.

[43] Patrz rozdział 7.

Liczby podane w tabeli są szczególnie ciekawe w odniesieniu do prawosławnych. Wynika z nich, że tak pożądani przez władze urzędnicy z Rosji stanowią jedynie 1/3 prawosławnych. Mniej dziwi fakt, że do Królestwa przybyło czterech urzędników z tzw. oddalonych miejsc, gdzie warunki życia były nieporównywalnie gorsze, a szanse na zrobienie kariery podobne. Jednak nie jest to jakaś powszechna tendencja. Wobec nich władze nie miały żadnych podejrzeń związanych z postawą, toteż potraktowanie ich dalej razem z urzędnikami z rdzennej Rosji nie będzie posunięciem błędnym. Dwaj urzędnicy pochodzący z Galicji[44] zdobyli wykształcenie w Cesarstwie, a władze rosyjskie przychylnie odnosiły się do prawosławnej społeczności Austro-Węgier, co z czasem nabierze cech propagandy obliczonej na zdobycie wpływów. Ze względu na ich późniejsze losy można ich traktować razem z prawosławnymi z Ziem Zabranych. W ten sposób otrzymujemy trzy źródła zasilające rzesze urzędników ZGL: Królestwo, Ziemie Zabrane i szeroko rozumianą Rosję.

Wykres nr 4. Proporcje między prawosławnymi.



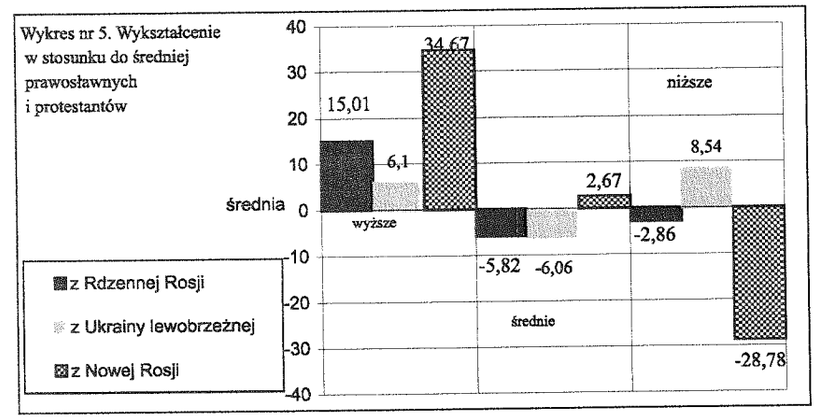
Patrząc na liczbę prawosławnych z Królestwa i Ziem Zabranych można odnieść wrażenie, że polityka kadrowa władz zaowocowała możliwościami zatrudnienia nie dla przybyszów z Rosji, ale jedynie dla innej grupy miejscowej ludności. Proporcje między prawosławnymi urzędnikami z różnych terenów pokazuje wykres nr 3.

Osoby ściągane z Rosji do Królestwa, nie licząc kilku katolików, cieszyły się pełnią przywilejów. W tej grupie znajdujemy ludzi z guberni wielkorosyjskich, z Ukrainy Lewobrzeżnej, z Nowej Rosji. Z powodów już wymienionych do tej grupy zaliczyć też można urzędników przybyłych z tzw. oddalonych miejsc. Na odrębne potraktowanie zasługują tzw. Bałtowie. W ten sposób otrzymaliśmy grupę 134 osób.

[44] APL, RGL, sygn. os. 1665 - Iwan Iwanowicz Soniewickij; tamże, sygn. os. 42 – Stiepan Jakowlewicz Baganowicz.

Jedną z liczniejszych grup stanowili urzędnicy z Nowej Rosji (gubernie: bessarabska, chersońska, taurydzka i jekaterynosławska – 18 osób). Wprawdzie przepisy traktowały ich na równi z kandydatami z Rosji rdzennej, nie należy jednak zapominać, że był to teren kolonizowany nie tylko przez „Wielkorusów". Przyglądając się bliżej tym urzędnikom można zauważyć, że zajmowali oni eksponowane posady. Wśród nich było 3 gubernatorów i wicegubernatorów, 4 kierowników wydziałów i 9 urzędników na samodzielnych etatach merytorycznych, z czego 8 w KGL. Tylko dwóch z nich spotykamy na najniższych stanowiskach merytorycznych, a żadnego na kancelaryjnych. Połowa z nich odebrała wyższe wykształcenie, a tylko jeden niższe[45]. To wszystko pozwala postrzegać ich jako elitarną grupę, cieszącą się pełnym zaufaniem władz, co chyba oznacza, że widziano w nich Rosjan. Charakterystyczne dla tej grupy jest to, że stanowiła ją w większości szlachta (11 osób), a jedynie 3 osoby pochodziły ze stanów podatkowych.

Wykres nr 5. Wykształcenie w stosunku do średniej prawosławnych i protestantów



Inną grupą posiadającą pewną specyfikę są „czynownicy" z Ukrainy Lewobrzeżnej (gubernie: połtawska – 4 osoby, czernihowska – 23, charkowska – 1, razem – 28). Szczególnie zastanawiają wyróżniający się liczbą urzędnicy z niewielkiej guberni czernihowskiej (23 osoby). Przyglądając się chronologii ich pojawiania się oraz zajmowanym przez nich stanowiskom, nasuwa się wniosek, że w grę mogła wchodzić wzajemna protekcja. W ślad za wicegubernatorem (1868-1884)[46] i dwoma gubernatorami (1875-1886)[47] pojawiają się urzędnicy niższych rang itd.

[45] Patrz wykres nr 5.

[46] APL, RGL, sygn. os. 786, Apołłon Fiodorowicz Koniskij.

[47] Tamże, sygn. os. 1004, Konstantin Andriejewicz Liszyn; tamże, sygn. os. 1683, Leontij Siergiejewicz Stamierow.

Wyżsi urzędnicy pełnią role ojców chrzestnych w stosunku do niższych. Możliwe, że krąg protekcji był w tym wypadku znacznie większy, biorąc pod uwagę znajomości ze szkół kończonych w tym samym czasie. Małorusini zza Dniepru nie są grupą tak elitarną jak „Noworosjanie", ani pod względem wykształcenia[48], ani zajmowanych stanowisk[49], ale i tak znacznie odbiegają od przeciętnej[50]. Wyżej wymienione grupy różni też chronologia. Ci z Nowej Rosji pojawili się w XX w. natomiast urzędnicy z Ukrainy Lewobrzeżnej, obecni od 1867 r., apogeum swojej obecności w ZGL przeżywali w latach 1891-1906. W tej grupie również znaczny odsetek stanowi szlachta (12 osób), a ludzie ze stanów podatkowych stanowią około 21%, co jest wartością niewielką w porównaniu do średniej[51]. Powyższe dane, jak i badania Rodkiewicza dla Ziem Zabranych, pokazują, że mieszkańcy Ukrainy Lewobrzeżnej nie budzili wątpliwości władz ani pod względem narodowym ani ideologicznym[52].

Także „czynownicy" z pozostałych regionów Rosji wyróżniają się poziomem wykształcenia (wykres nr 5) i obsadą wyższych i średnich stanowisk ZGL. W odróżnieniu od omawianych poprzednio zauważalny jest w tej grupie znaczny udział osób na stanowiskach niższych (44 na 45 osób), które zostały przez nich objęte w latach dziewięćdziesiątych. Strukturą stanową urzędnicy ci zbliżeni są do tych z Ukrainy Lewobrzeżnej. Cechą charakterystyczną struktury stanowej urzędników z całej Rosji jest brak szlachty niewylegitymowanej.

Ostziejcy stanowią znikomy procent w omawianej grupie, jednak odpowiadając na zainteresowanie, jakie wywołuje ich nienaturalnie duża reprezentacja w administracji Królestwa, można przyjrzeć się im bliżej[53]. Wśród osób piastujących najwyższe stanowiska w ZGL spotykamy Hipolita Karłowicza Pistohlkorsa, który od 28 kwietnia (10 maja) 1866 do 25 stycznia (6 lutego) 1868 r. był wicegubernatorem lubelskim, by następnie objąć analogiczne stanowisko w guberni płockiej. Był dobrze przygotowany do służby urzędniczej z tytułu ukończenia w 1856 r. Cesarskiej Szkoły Prawoznawstwa w Jarosławiu. Przez następne lata pracował w 1 i 6 departamencie Senatu Rządzącego, by ostatecznie w 1864 r. przejść do MSW. Wkrótce potem znalazł się w Królestwie, odkomenderowany do zajęć przy Komitecie Urządzającym. Jego droga do najwyższych stanowisk Królestwa przebiegała typowo, tzn. poprzez funkcje komisarza do spraw włościańskich (m.in. w guberni lubelskiej). Pistohlkors był ziemianinem urodzonym w guberni twerskiej w 1836 r., gdzie posiadał majątek (300 dusz i 3200 dziesięcin ziemi). Związek H. K. Pistohlkor-

[48] Patrz wykres nr 5.

[49] Gubernatorowie i wicegubernatorowie – 4 osoby, kierownicy wydziałów – 2 osoby, kierownicy referatów – 12 osób, niżsi merytoryczni – 8 osób, kancelaryjni – 2 osoby.

[50] Średnia w ZGL: wyższe – 15,33 %, średnie – 41,77%, niższe – 34,32%; gubernatorowie i wicegubernatorowie – 17 osób (2,39%), kierownicy wydziałów – 53 osoby (7,45%), kierownicy referatów – 189 osób (26,58%), niżsi merytoryczni – 175 osób (24,61%), kancelaryjni – 277 osób (38,96%).

[51] Patrz tablica nr 13. Pochodzenie stanowe urzędników RGL.

[52] W. Rodkiewicz, dz. cyt., s. 137.

[53] M. in. Ł. Chimiak, *Kariery...*; J. Kozłowski, *Bałtowie....*

sa z kulturą przodków był niewielki, jak można sądzić po jego przynależności do cerkwi prawosławnej[54].

Pozostałych sześciu urzędników, których można zaliczyć do tej grupy, to: Eduard Aleksandrowicz Stawenhagen – szlachcic zapisany w guberni inflanckiej, ale urodzony w Rjazaniu, protestant, ukończył prawo w liceum mikołajowskim w Moskwie, w ZGL pracował w latach 1909-1917 jako radca wydziału administracyjnego, ale od 1915 r. był praktycznie najwyższym urzędnikiem w ZGL wobec stałej absencji gubernatora i wicegubernatora. Jego ojcem chrzestnym był były wicegubernator lubelski, Sieleckij. Zajmował się m.in. badaniem kolonizacji niemieckiej na terenach nadbużańskich[55]. Aleksandr Konstantinowicz Hoffe, prawosławny z guberni estlandzkiej, szlachcic, ukończył moskiewski korpus kadetów, a potem wojskową szkołę pawłowską. W 1898 r. był inspektorem w wydziale ubezpieczeniowym, a w latach 1904-1906 starszym referentem do spraw finansowych. Ożeniony był z prawosławną córką urzędnika, Anną Bieriezowską[56]. Karł Fiodorowicz Grossman – protestant, mieszczanin z Rygi, co ciekawe ukończył Akademię Sztuk Pięknych. W 1870 r. spotykamy go na posadzie pomocnika architekta. Jego żona Baranowiczewa i dzieci były prawosławne[57]. Władimir Fiodorowicz Szulc – protestant z guberni inflandzkiej, pochodził „из приказнослужительских детей", ukończył prawo na uniwersytecie dorpackim, zasłużył się tłumieniem powstania na Wołyniu. W latach 1867-1893 był oficerem do specjalnych poruczeń i inspektorowania Straży Ziemskiej[58]. Iwan Gustawowicz Hamburger – protestant, szlachcic z guberni sankt-petersburskiej, gdzie ukończył liceum aleksandryjskie, w latach 1906-1909 był urzędnikiem do specjalnych poruczeń w KGL[59]. Piotr Michajłowicz Sztiegman – prawosławny szlachcic z tejże guberni, syn kapitana, a wnuk generała, za co został uszlachcony, ukończył wojskową szkołę pawłowską i korpus kadetów. W ZGL pojawia się w 1912 r. jako zapasowy oficer Straży Ziemskiej, ożeniony z luteranką Zofią Giller, dzieci ochrzcił w cerkwi[60]. Nietrudno zauważyć, że wyżej wymieniona siódemka wyróżnia się poziomem wykształcenia i rangą stanowisk.

Procent prawosławnych z Rosji, wysoki przez cały okres, zaczął spadać w XX w., a jednocześnie gwałtownie wzrósł udział prawosławnych z Królestwa. Natomiast w latach dziewięćdziesiątych dominowali prawosławni z Ziem Zabranych. Nie należy jednak zapominać, że do tego czasu liczba prawosławnych w ogóle nie była wielka i różnice między poszczególnymi grupami geograficznymi wynosiły po kilka osób. Toteż pierwszą liczną grupą prawosławnych urzędników w ZGL (31 osób) byli pracownicy z Ziem Zabranych. W czasach dominacji prawosławnych w

[54] APL, RGL (1837-1866), sygn. os. 1450.

[55] Tamże, sygn. os. 1693.

[56] Tamże, sygn. os. 544.

[57] Tamże, sygn. os. 494.

[58] Tamże, sygn. os. 1801.

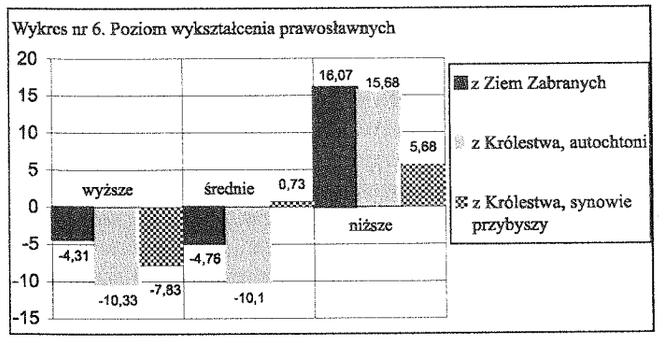
[59] Tamże, sygn. os. 17.

[60] Tamże, sygn. os. 1792.

urzędzie, ci którzy przybyli z Rosji nigdy nie stanowili większości. Kiedy bowiem w przededniu I wojny światowej nieznacznie przewyższyli liczbą tych z Zachodniego Kraju, pojawiła się cała rzesza prawosławnych z Królestwa (34 osoby). Odpowiadało to zmianom w polityce kadrowej. W latach dziewięćdziesiątych złagodzono dysproporcje w przywilejach między prawosławnymi urzędnikami z Rosji i Ziem Zabranych. Zaowocowało to właśnie napływem tych ostatnich do Królestwa.

Przybyli oni głównie z granicznych guberni: wołyńskiej (44 osoby) i grodzieńskiej (27 osoby) oraz z podolskiej (15 osób), kijowskiej (15 osób), mińskiej (10 osób), wileńskiej (6 osób), kowieńskiej (3 osoby), mohylewskiej (4 osoby) i jedna z witebskiej. Zaliczyć tu można też dwie osoby z Galicji[61]. Gorzej wykształceni zajmowali głównie posady referentów lub gorsze, choć spotykamy wśród nich dwóch gubernatorów[62]. Również strukturą stanową ta grupa różni się od poprzedniej. Udział stanów podatkowych wynosi 45,67%. Spotykamy już tutaj szlachtę niewylegitymowaną (8 osób). Podobieństwo struktur stanowych występuje między prawosławnymi z Ziem Zabranych i tymi z Rosji, którzy przybyli na etaty ZGL w latach dziewięćdziesiątych. Nasuwa się wniosek, że jest to jakieś signum temporis i wynik demokratyzacji polityki kadrowej władz Królestwa. Demokratyzacji w stosunku do prawosławnych naturalnie.

Wykres nr 6. Poziom wykształcenia prawosławnych



Problem kształtowania się świadomości narodowej na terenach między Królestwem Polskim a Dźwiną i Dnieprem nie znajduje prostych rozwiązań. Do której bowiem kategorii etnicznej zaliczyć niżej opisane osoby wyznania prawosławnego? Anatol Budagoski (Анатолій Павловичъ Будагоскій) – szlachcic z guberni mohylewskiej, sztabskapitan[63]; Józef Zalewski (Їосифъ Альбиновичъ Залевскїй) – syn urzędnika z Grodna[64]; Michał Wilkowski (Михаилъ Ивановичъ Вильковскїй) – mieszczanin z Maciejowa na Wołyniu[65]; Konstanty Gołkowski (Константинъ Дїонисевичъ Голковскїй) – syn jednodworca z Podola[66], o których wiemy, że ich ojcowie byli katolikami ożenionymi z prawosławnymi kobietami. Porzucenie wyznania ojców było więc przymusowe. Natomiast koniunkturalizm skierował losy Klementa Szenca z guberni kowieńskiej do Lublina,

> а равнымъ образомъ не безъ известны и те требованїя, которыя предявляются Правительствомъ къ чиновникамъ русского происхожденїя, служащимъ на западномъ окраине нашего отечества[67].

Jednak jeszcze w 1890 r. Senat Rządzący zadecydował, że

> wszystkie «западныя губерніи», jako oddzielny rejon administracyjny w stosunku do Królestwa Polskiego, są granicznemi więc urzędnicy stamtąd nie mogą cieszyć się szczególnymi przywilejami i muszą należeć do Kapitału Emerytalnego Królestwa Polskiego[68].

Trzeba jednak pamiętać, że katolikom nie chodziło już o przywileje, ale w ogóle o możliwość zatrudnienia.

Kolejnym pomysłem władz było wykorzystanie miejscowych prawosławnych do rusyfikacji Привислянскаго края. Objawiało się to już wcześniej w rozmieszczeniu szkół elementarnych, a swoje apogeum osiągnęło w akcji wydzielenia tzw. Chełmszczyzny[69]. Oczywiście stało się to kosztem obniżenia wymagań pod względem kwalifikacji urzędników, a także stosowaniem nadzwyczajnych zezwoleń na służbę dla nieposiadających na to praw, niedostatecznie wykształconych chłopów[70]. Niezwykle wymowny jest fakt, że prawosławni, mimo blisko dwukrotnej przewagi liczebnej nad katolikami, zdecydowanie dominowali jedynie w dwóch grupach wydzielonych ze względu na pochodzenie stanowe: synów duchownych (co oczywiste 100%) i synów chłopów (91,67%). Ci ostatni to głównie królewiacy. Na liczbę stu urzędników prawosławnych z Królestwa, oprócz wyżej wspomnianych, składali się także synowie przybyłych tu żołnierzy i

[61] Stiepan Jakowlewicz Bogdanowicz – wychowany przez ojczyma z Owrucza, sekretarz wydziału ogólnego (tamże, sygn. os. 42); Iwan Iwanowicz Soniewickij – w wieku 23 lat wstąpił na uniwersytet moskiewski, kierownik KGL, radca wydziału administracyjnego (tamże, sygn. os. 1665).

[62] Jewgienij Wasiljewicz Mienkin, tamże, sygn. os. 1171; Władimir Filippowicz Tchorżewskij, tamże, sygn. os. 1842.

[63] Tamże, sygn. os. 181.

[64] Tamże, sygn. os. 2072.

[65] Tamże, sygn. os. 1984.

[66] Tamże, sygn. os. 455.

[67] Tamże, sygn. os. 1773.

[68] Tamże, sygn. os. 608.

[69] Literatura przedmiotu, patrz: A. Wrzyszcz, *Gubernia chełmska, Zarys ustrojowy*, Lublin 1997. Rosyjskiej, a tym bardziej ukraińskiej, холмщины nie należy utożsamiać ze staropolską ziemią chełmską.

[70] SZRI, wyd. 1876 r., *Ustawa o służbie cywilnej*, art. 144.

Il. nr 4. F. S. Kostusiak[71]



urzędników (29 osób). Zaznaczyć tu należy, że w omawianym okresie zastępowano miejscowych duchownych prawosławnych Rosjanami i szczególnie osoby pochodzące z tego stanu, urodzone w późniejszym okresie, można z dużą dozą prawdopodobieństwa uznać za element napływowy (8 osób). Podobnie z trzema synami wylegitymowanej szlachty, co do których nie ma danych o służbie ojca[72]. W omawianej grupie były też dwie osoby z nie wylegitymowanym szlachectwem[73].

Rozróżnienie na ortodoksów miejscowych i napływowych, z naszego punktu widzenia, a może i ze strony ówczesnych petentów urzędu, było mgliste. Dla rosyjskich zwierzchników było naturalne. Z czasem władze zaczęły zauważać też zalety zarażonych polonizmem Rusinów", skoro jednym z argumentów za zatrudnieniem Leonida Borzducha z Kijowa w 1900 r. był fakt, że pisał on „po łacinie"[74]. W sumie liczba rdzennych mieszkańców wyznania prawosławnego w ZGL była niewielka (60 osób). Wpływ na to miał też fakt, że była to grupa najgorzej wykształcona (wykres nr 6). Na taki stan rzeczy rzutowało ich niskie pochodzenie stanowe, a więc i możliwości finansowe, oraz stan szkolnictwa średniego w Królestwie. Te uwarunkowania odbiły się też na możliwościach awansu. Z ich grona nie rekrutował się żaden zwierzchnik Zarządu Gubernialnego Lubelskiego, a jedynie Włodzimierz Prokopowicz był kierownikiem wydziału (sekretarzem kancelarii rządu)[75]. Nieco wyższe stanowiska zajmowali urodzeni w Królestwie Rosjanie. Sam jednak fakt, że władzom udało się ich przyciągnąć na posady, jest znaczący, ponieważ jako urzędnikom miejscowym nie przysługiwały im przywileje. Ogólnie można zauważyć znaczące różnice między prawosławnymi z terenów byłej Rzeczypospolitej, a z Rosji, oraz daleko idące podobieństwa w łonie tych zbiorowości.

Znaczący udział wśród prawosławnych urzędników ludzi ze stanów po-

[71] Prawosławny włościanin z guberni lubelskiej – tamże, sygn. os. 819.

[72] Wylegitymowana prawosławna szlachta rodem z Królestwa to rzadkość, a dodatkowo tutaj wyjątkowo można posłużyć się kryterium nazwiska: Żernoklejew, Doniec, Majmeskuł.

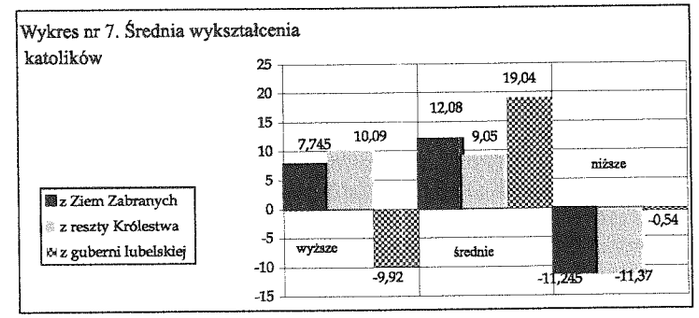
[73] APL, RGL, sygn. os. 136, Włodzimierz Iwanowicz Bojarski-Kasjanowicz; tamże, sygn. os. 1696, Adam Iwanowicz Stefanowski.

[74] Tamże, sygn. os. 160.

[75] Tamże, sygn. os. 1442.

datkowych, a szczególnie chłopów, w ostatnich dwóch dziesięcioleciach to nie tylko wynik planowej polityki, ale również nasilających się ruchów migracyjnych po ostatecznym zakończeniu uwłaszczenia. Królestwo mogło być atrakcyjnym miejscem dla ludzi szukających dróg awansu społecznego, bowiem tutaj bardziej niż gdzie indziej władze doceniały przywiązanie do tronu i samo prawosławne wyznanie, nie patrząc na stan ani wykształcenie.

Przechodząc do omówienia urzędników wyznania katolickiego należy zauważyć, że nie ma żadnych podstaw, aby nie uznać ich wszystkich za Polaków. Raczej należałoby się doszukiwać możliwości powiększenia tej grupy etnicznej o miejscowych protestantów[76], a zapewne i część prawosławnych urodzonych przed powstaniem styczniowym w Królestwie[77]. Podobnie jedynego muzułmanina - Tatara z Podlasia, Jakuba Koryckiego – można by dołączyć do urzędników o polskiej świadomości narodowej[78]. Naturalnie, zdecydowana większość z nich pochodziła z Królestwa. Zdarzyli się jednak i tacy, którzy przybyli z Rosji (3 osoby)[79]. Znacznie większa grupa pochodziła z Ziem Zabranych (26 osób). Charakterystyczne, że była to przeważnie szlachta (21 osób).



Jak gęste było sito polityki kadrowej ilustruje charakterystyka tej grupy. By-

[76] Dla większej pewności jedynie tych, urodzonych przed powstaniem styczniowym – tamże, sygn. os. 399. Leopold Friman (ur. 1814); tamże, sygn. os. 431. Jan Ginter (ur. 1849); tamże, sygn. os. 1108. Aleksander Mandzelewski (ur. 1835); tamże, sygn. os. 1136. Gustaw Mejer (ur. 1810); tamże, sygn. os. 1179. Alojzy Mikulicz-Radecki (ur. 1833).

[77] Tamże, sygn. os. 1442. Włodzimierz Prokopowicz (ur. 1839); tamże, sygn. os. 1696. Adam Stefanowski (ur. 1842); tamże, sygn. os. 474. Stanisław Gurski (ur. 1844); tamże, sygn. os. 653. Teodor Juszczuk (ur. 1858); tamże, sygn. os. 112. Józef Białobryksin (ur. 1862).

[78] Tamże, sygn. os. 810.

[79] Tamże, sygn. os. 1186. Antoni Małaszewski syn Ludwika i Apolonii z Korzeniowskich, szlachcic urodzony w Tambowie w 1860 r., szkołę ukończył w Hrubieszowie, ożeniony z katoliczką z Zamościa; tamże, sygn. os. 2130. Artur Złotnicki syn Demetriusza (Dmitrijewicz), szlachcic urodzony w guberni czernihowskiej w 1838 r.; tamże, sygn. os. 746. Aleksander Knarr syn Kazimierza, mieszczanin z Inflant, ożeniony w Królestwie z prawosławną przeszedł na to wyznanie.

li to urzędnicy ustępujący wykształceniem jedynie przybyszom z Nowej Rosji i Rosji rdzennej, ale już nie z Ukrainy Lewobrzeżnej, a mimo to zajmujący posady od referenta w dół. Świadczy to o determinacji tych ludzi, którzy po restrykcjach wprowadzonych za Bugiem szukali za wszelką cenę zatrudnienia w Królestwie, jednak w końcu lat osiemdziesiątych podzielili oni los rodaków z Królestwa i zostali usunięci z urzędu. Miejscowi katolicy, jak i wszyscy urzędnicy z Królestwa, pochodzili przeważnie z guberni lubelskiej. Zapewne miał na to wpływ fakt, że utrzymanie się szczególnie na niższych posadach urzędniczych, z dala od wsparcia rodziny, było bardzo trudne. Skoro odległość miejsca zamieszkania od miejsca pracy miała wpływ na obsadę szczególnie niższych stanowisk, to jest uzasadnione poddane analizie jako osobnej kategorii urzędników z guberni lubelskiej. Wykres nr 7 pokazuje opłacalność takiego zabiegu. Widać na nim, że pod względem wykształcenia urzędnicy z guberni lubelskiej odbiegają od innych katolików i bliżsi są prawosławnym z terenów zaboru rosyjskiego. Również posady zajmowane przez nich skłaniają do takiego wniosku.

Chronologia pojawiania się na etatach tych grup układa się w następujący scenariusz: posady referentów i niższe zajmowane były do połowy okresu przez osoby z lokalnej społeczności, kiedy na skutek polityki władz zostały zastąpione przez prawosławnych z Ziem Zabranych. Jednak ci, wobec trudności materialnych, wkrótce ustąpili miejsca prawosławnym Rosjanom urodzonym w Królestwie oraz rdzennym ortodoksom, którzy ze względu na bliskość domów rodzinnych, korzystając z ich wsparcia, mogli się utrzymać na stanowiskach.

Natomiast urzędnicy katoliccy z innych guberni Królestwa pod względem wykształcenia nie ustępowali katolikom z Западного края. Biorąc pod uwagę, że zabiegać mogli najwyżej o etaty kierowników wydziałów, nie ustępowali też pod tym względem urzędnikom z Rosji. Działo się to w sytuacji, gdy szkolnictwo wyższe zostało przez władze zdemontowane, a średnie, począwszy od upadku powstania listopadowego, znacznie ograniczone. Tradycyjny rynek pracy dla osób wykształconych, a nie mogących liczyć na kontynuowanie trybu życia rodziców, zaczął się wyraźnie kurczyć jeszcze przed napływem na średnie posady prawosławnych. Stało się to na skutek napływu katolików zza Buga. Odbywało się to jednak na zasadach równouprawnionej konkurencji. Jednych i drugich „pogodziła" kolejna fala depolonizacji posad administracyjnych, która miała miejsce w końcu lat dziewięćdziesiątych. Lepiej wykształceni katolicy z różnych terenów I Rzeczypospolitej zostali zastąpieni przez Rosjan i prawosławnych z Ziem Zabranych.

R. Czepulis-Rastenis wskazuje na skutki tego procesu dla kształtowania się charakteru i postaw polskiej inteligencji. Autorka doszukuje się genezy niechętnych postaw wobec już każdej administracji właśnie w tym, że kształtująca się inteligencja polska zmuszona została szukać modus vivendi w postaci wolnych zawodów[80].

[80] R. Czepulis-Rastenis, dz. cyt., s. 59.

Inne wnioski tyczące się genezy tej warstwy społecznej przyniesie analiza struktury stanowej urzędników.

Geografia nielicznych protestantów nie przynosi żadnych niespodzianek. Ci, którzy przybyli z Rosji pochodzili z typowych dla tzw. Bałtów guberni (w tym wypadku z inflanckiej i sanktpetersburskiej) zajmując eksponowane posady. Natomiast protestanci rodzimi zostali potraktowani przez władze na równi z innymi Polakami. Przypadek tak skrajnych różnic w podejściu do ludzi jednego wyznania pokazuje, że zwierzchnicy przy podejmowaniu decyzji personalnych kierowali się również innymi danymi niż te, które zostały zebrane w teczkach osobowych. Tak zwani Bałtowie, obcy Rosjanom etnicznie, a często również religijnie, nie budzili wątpliwości, tak bowiem podpowiadało elitom cesarstwa gromadzone przez dziesięciolecia doświadczenie. Ten przykład pokazuje, że władze w swojej polityce kadrowej nie kierowały się jedynie bezmyślną chęcią restrykcji, ale poszukiwały kandydatów o określonych kwalifikacjach dopiero w drugim rzędzie patrząc na wykształcenie czy doświadczenie. Kwalifikacje te miały zapewnić sukces w realizacji zadań postawionych przed administracją, wynikających nie z potrzeb funkcjonalnych ale z ideologicznych władzy.

Oczywiście kryteria wyznaniowo-geograficzne władz nie pozwalają na pokazanie grup etnicznych. Czy zatem państwo rosyjskie nie akcentowało narodowości przy doborze kadr urzędniczych? Z punktu widzenia Petersburga kandydaci na posady w administracji, poza innymi wymogami, mieli gwarantować realizację polityki państwowej. Wieloletnie doświadczenie w tej materii kazało zwracać uwagę na aspekty ideologiczne wynikające z podłoża kulturowego. Katolicy jako całość byli niepożądani w administracji terenów byłej Rzeczypospolitej, ponieważ zbyt często w przeszłości nie realizowali interesów państwa, ale własne, narodowe. Skądinąd jednak wiemy, że tolerowano ich w głębi Rosji i tzw. oddalonych miejscach. Wynika to z założenia władz, że za ich pomocą trudno będzie urobić miejscowych Rusinów i polskich chłopów do konsystencji rosyjskich poddanych i wykorzenić z nich wpływy „latynizmu". W aktach (co znaczące) rzadko wytykano miejscowym byłą przynależność do grecko-unickiego Kościoła[81]. Władzę na tych terenach miał reprezentować urzędnik sprawdzony, wychowany na wartościach stanowiących podstawę państwa rosyjskiego, takich jak jedynowładztwo cesarza zarówno w sferze świeckiej jak i duchownej. Z tych samych względów przez długi okres czasu prawosławni z Ziem Zabranych nie spełniali wymogów stawianych przed urzędnikiem cesarskim. Mimo, że urzędnicy z Ukrainy Lewobrzeżnej już nie budzili takich obaw.

Przyjęcie takiego punktu widzenia tłumaczy tak późne dopuszczenie do służby na większą skalę miejscowych prawosławnych. Najpierw likwidowano różnice między unią a prawosławiem i jednocześnie między prawosławiem miejsco-

[81] Np. APL, RGL, sygn. os. 653 (Juszczuk), tamże, sygn. os. 1696 (Stefanowskij).

wym a moskiewskim, potem zorganizowano sieć szkół elementarnych na terenach przez nich zamieszkałych, by ostatecznie uznać, że mogą reprezentować państwo rosyjskie. Naiwność tej polityki obnażyły wydarzenia towarzyszące likwidacji unii, jak i wprowadzeniu ukazu tolerancyjnego. Efektem panicznej reakcji władz na te ostatnie była idea utworzenia i wydzielenia z Królestwa guberni chełmskiej. Prawosławni z Królestwa, którzy nie przeszli takiej edukacji państwowej, służący w pierwszej tercji okresu, znikają z urzędu wraz z katolikami. W 1891, jak i 1896, w ZGL pracowało jedynie 4 prawosławnych z Królestwa, a i to na posadach urzędników do pisma. Dopiero na początku nowego wieku uznano miejscowych ortodoksów za spełniających wymogi i pojawiają się na etatach ZGL (w 1906 r. – 10, w 1912 r. – 34).

Dla władz petersburskich między katolikiem a prawosławnym istniała więc cała gama pośrednich kategorii. Postrzeganie zmian w środowisku urzędniczym jedynie poprzez pryzmat narodowości nie pozwoli w stu procentach tłumaczyć ani preferencji władz, ani preferencji kandydatów na posady w administracji. Służba publiczna straciła od wieków ugruntowany etos wraz z upadkiem powstania listopadowego i potem, wraz z fiaskiem reform Wielopolskiego[82]. Polacy mimo to szukali zatrudnienia w administracji, lecz już tylko z pobudek materialnych; innej możliwości zresztą nie było. Motywacje Rosjan, czy raczej prawosławnych, były bardziej zróżnicowane, bowiem mogli, a nawet spodziewano się tego po nich, wykazywać się inwencją dla wzmocnienia wpływów państwa rosyjskiego nad Wisłą[83].

Wieloetapowy i zróżnicowany proces zmian na posadach administracji Królestwa nigdy nie zakończył się zupełnym wyrugowaniem katolików z ZGL. Wobec trudności, jakie napotykały plany przyciągnięcia rdzennych Rosjan, władze najpierw sięgnęły po urzędników z Ziem Zabranych, a wkrótce po miejscowych prawosławnych, którzy jednak nie zawsze czuli się zobowiązani do wdzięczności. Mieszkający w Horodle prowizor farmacji, Sliwinskij, który w 1892 r. przeszedł z katolicyzmu na prawosławie, spodziewał się zostać burmistrzem Dubienki. Tymczasem jego oczekiwania związane z konwersją nie sprawdziły się i pisał rozżalony do gubernatora:

> я уже 5-тый год нахожусь в самом безвыходном, полном отчаяния, горестном положении, служа насмешком римско-католическому обществу. Уковая ныне на великодушное покровительство ВП...

Pokrewieństwo duchowe na tyle poruszyło gubernatora, że w oczekiwaniu na wakat zaliczył go do etatu urzędników RGL. Najwyraźniej Sliwinskij nie czuł się

[82] R. Czepulis-Rastenis, dz. cyt., s. 57.

[83] A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, dz. cyt., s. 96; S. Wiech, *Społeczeństwo Królestwa Polskiego...*, s. 331.

jednak dostatecznie spokrewniony z gubernatorem duchowo, bowiem rok później wyjechał bez zapowiedzi i został zwolniony z powodu „niestawiania się" do pracy przez cztery miesiące[84].

Wyjątkowo źle uposażeni urzędnicy niższych szczebli, odrzucani zarówno przez rosyjskie elity Królestwa, jak i miejscowe społeczeństwo, nie byli w stanie odegrać roli, której się po nich spodziewano. Jeden z takich apostołów carosławia pisał do gubernatora" „я лишен всякой возможности в здешнем крае, между польском населением, приискать кусок насущнаго хлеба"[85]. Dla wykazania się lepszymi statystykami wyznaniowymi personelu, nie cofnięto się nawet przed odejściem od faworyzowania szlachty, zatrudniając ludzi ze stanów podatkowych – mieszczan i chłopów. W ostateczności posunięto się do obchodzenia przepisów o nie zatrudnianiu ludzi nisko urodzonych bez odpowiednio wysokiego wykształcenia. Tym samym dwa filary rosyjskiej służby cywilnej: predestynacja szlachty do służby publicznej i wykształcenie urzędnika, zostały zastąpione kryterium geokonfesyjnym, a raczej nacjonalizmem państwowym[86], jak to staraliśmy się pokazać. Oczywiście miało to swoje negatywne następstwa widoczne w funkcjonowaniu urzędu, jak też spadku prestiżu samej służby.

[84] APL, RGL, sygn. os. 1822.

[85] Tamże, sygn. os. 869.

[86] Por. Э. Ян, *Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство*, „Polis", Nr 1 (2000), s. 114-123, http://www.politstudies.ru/arch/2000/1/index.htm.

Rozdział 9

Pochodzenie stanowe

J. Jedlicki kwestionuje przydatność analityczną kategorii stanowych dla XIX w.[1], a jednak przyznaje, że szlachectwo było istotnym źródłem przywilejów na służbie[2]. W istocie analiza pochodzenia stanowego urzędników na przełomie wieku XIX i XX wydaje się być anachronizmem, ale też Rosja pod wieloma względami takim anachronizmem była. Z jednej strony mamy system zakazów i przywilejów, uzależnionych od pochodzenia stanowego, a z drugiej otwartą drogę awansu poprzez służbę carowi. Igranie władz rosyjskich z konstrukcją społeczeństwa doprowadziło do zniszczenia tradycyjnych więzi społecznych. Mamy więc szlachtę, która szlachtą nie jest, tylko urzędnikami[3], takich samych mieszczan i przedziwny stan honorowych obywateli (почетных граждан). Mamy uwłaszczonych chłopów, którzy nie mogą opuszczać wioski bez pozwolenia władz, i burżuazję, której oficjalnie nie było. Podobnie jak „raznoczyńców", którzy, nawet jeśli byli, to nie tacy jakich opisywała literatura piękna i sowiecka historiografia[4].

Oprócz praw i przywilejów[5], pochodzenie w mniejszym bądź większym stopniu związane było i jest z określoną mentalnością i światopoglądem. Przy takim założeniu nie wystarcza prawne określenie stanu, ale trzeba też wziąć pod uwagę środowisko. Czy oznacza to, że urzędników carskiej Rosji można określić mianem stanu?! Biorąc pod uwagę prawo – nie, dziedziczenie przywilejów – tak.

Rozpoznanie struktury stanowej omawianej grupy urzędników pozwoli określić preferencje członków poszczególnych warstw społeczeństwa przy wyborze kariery oraz skuteczność polityki władz. Ówczesne władze oficjalnie kładły nacisk na odpowiednią narodowość i religię urzędników w Królestwie Polskim, jednak zarówno tradycja, jak i polityka kadrowa w skali Cesarstwa, w dużym stopniu uwzględniała przynależność stanową kandydata do służby. Struktura stanowa badanej grupy będzie wypadkową między preferencjami władz i przemianami społecznymi uruchomionymi przez uwłaszczenie, jak i przemianami charakterystycznymi dla kapitalizmu. Praca na posadach rządowych (zarówno w armii, jak i w administracji) była wszędzie jedną z najważniejszych dróg awansu społecznego.

---

[1] J. Jedlicki, *Klejnot i bariery społeczne*, Warszawa 1968, s. 430.

[2] Tamże, s. 434.

[3] П. А. Зайончковский słusznie rozróżnia to czego nie robiło prawo, ziemian od szlachty urzędniczej – П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке*, Moskwa 1978, s. 27

[4] М. Лавринович, *Революционный характер России, Элис К. Виртшафтер. Социальные структуры: разночинцы в Российской империи*, tłum. Т. П. Вечерина, red. А. Б. Каменский, Moskwa 2002, „Русский Журнал" 27 XII 2002 r., www.russ.ru/krug/kniga/20021227_lavr.html.

[5] „Все лица, принадлежащия к одному из сих сословий, пользуются правом состояния. оному присвоенным..." - SZRI, wyd. 1876 r., t. 9, art. 3.

D. Lieven pisze:

> Jakkolwiek poziom wykształcenia, bardziej niż pochodzenie społeczne, stał się od połowy XIX wieku barierą do wejścia na wyższe szczeble biurokracji, to jednak nacisk na wykształcenie był efektywniejszą przeszkodą dla nieszlachty w osiąganiu wyższych stanowisk, niż jakakolwiek inna regulacja pozostająca do dyspozycji biurokracji[6]. [tłum. aut.]

Takie stwierdzenie uzasadnia potrzebę uwzględniania pochodzenia stanowego przy badaniu sfer urzędniczych tego okresu. Oczywiście, tego wniosku nie można automatycznie przenosić na administrację gubernialną. Z drugiej strony zbyt powolny rozwój kapitalizmu tylko w niewielkim stopniu nadkruszył monolit feudalnych stosunków społecznych rosyjskiego państwa. Toteż szlachta w dalszym ciągu dominowała ekonomicznie, a co za tym idzie, miała środki na kształcenie swoich dzieci, co z kolei zwiększało ich szansę na karierę urzędniczą.

Piotr I ustalając podwaliny ustroju państwa rosyjskiego, które przetrwało w nieomal nie zmienionej formie około 200 lat, określił m.in. kryteria oceny urzędników. Miały nimi być zasługa, wykształcenie i doświadczenie. Stąd można by wysnuć wniosek, że pochodzenie stanowe nie miało wpływu na karierę urzędniczą, a skład stanowy urzędników powinien rozkładać się proporcjonalnie do stosunków panujących w tym względzie w całej populacji Imperium. Tymczasem dotychczasowe badania pokazują coś wręcz odmiennego. Cytowany już D. Lieven badając elity urzędnicze Cesarstwa za Mikołaja II stwierdza, że osoby pochodzenia szlacheckiego w administracji to 87,7 % cywilów, 94,8% generałów i 100% admirałów[7]. Podobnie rzecz się miała wśród wyższych urzędników Привислянскаго края w latach 1867-1875. J. Kozłowski stwierdza, że wszyscy gubernatorowie są pochodzenia szlacheckiego i 13 na 16 wicegubernatorów. Wśród rozpoznanych naczelników powiatów tylko 10 z 90 nie pochodziło od благородныхъ ojców.

Wpływ na ten stan rzeczy miały nie tylko zbyt wolne przemiany społeczne, ale chyba przede wszystkim regulacje prawne. Prawodawstwo Cesarstwa Rosyjskiego opierało swój stosunek do jednostki na jej przynależności stanowej, także w kwestii służby cywilnej. Przynależność stanowa, na równi z wykształceniem, decydowała czy dana osoba może pełnić służbę w administracji i od jakiego miejsca w hierarchii urzędniczej ta służba się zacznie. Jeden z artykułów praw o służbie cywilnej głosił specjalną predestynację szlachty do służby państwowej[8].

Można więc mówić nie tylko o kulturowych czy obyczajowych reperkusjach pochodzenia stanowego badanej grupy, ale i o regulacjach prawnych opartych na stanowym kluczu doboru personelu administracji cywilnej. Musiało to znaleźć odbicie w aktach personalnych urzędników, na analizie których oparty jest niniejszy rozdział. Zawierają one kilkanaście określeń mających wskazywać pochodzenie urzędnika. Są to: „потомственный дворянинъ", „дворянинъ", „личный

[6] D. Lieven, *Russia's Rulers under the old regime*, New Heven-London 1989, s. 28.
[7] Tamże, s. 27.
[8] Patrz. rozdział 6.

дворянинъ", „дворянинъ неутвержденный герольдею", „потомственный почетный гражданинъ", „личный почетный гражданинъ", „городский обыватель", „цеховый", „мещанинъ", „крестянинъ", „сельский обыватель", „дыховный" oraz określenia odnoszące się do stanowiska ojca, jak: „священникъ", „обер-офицеръ", „унтер-офицеръ", „чиновникъ", „врачъ", „учитель" i kilka innych, mających również niejako samo przez się określać prawa stanowe syna. Stąd, zanim przejdę do omawiania praw poszczególnych stanów dotyczących służby cywilnej, warto określić podziały stanowe obowiązujące w tym czasie. W Cesarstwie Rosyjskim rozróżniano cztery stany: szlachtę, duchowieństwo, obywateli miejskich (городскихъ обывателей), inaczej zwanych гражданами, i obywateli wiejskich. W każdym ze stanów istniały wewnętrzne podziały, które są tu istotne ze względu na przysługujące tym grupom różne prawa do służby państwowej.

Szlachta dzieliła się na rodową i osobistą. Rozróżniano sześć rodzajów szlachectwa rodowego: 1) nadane, 2) wojskowe, 3) za czyny i ordery, 4) zagraniczne, 5) utytułowane i 6) starożytne. Szlachectwo można było osiągnąć poprzez nadanie, awans na określony „czyn" lub odznaczenie odpowiednio wysokiej rangi orderem. Ranga służbowa rzeczywistego radcy stanu, wraz z którą związane było automatyczne nadanie szlachectwa, mieściła się w IV klasie. Przed 1856 r. wystarczała ranga radcy stanu znajdująca się w V klasie. W wojsku wystarczał stopień pułkownika, a więc klasa VI. Szlachectwo dziedziczne osiągały w ten sposób tylko osoby posiadające tytuł личного дворянина, czyli szlachcica osobistego, bez prawa przekazywania tytułu potomstwu. Inni dopiero po zakończeniu służby otrzymywali szlachectwo, ale nie dziedziczne, a tylko osobiste. Dzięki służbie można było osiągnąć szlachectwo jeszcze w jeden sposób, mianowicie gdy dziad i ojciec przesłużyli w administracji po co najmniej 20 lat każdy, wtedy syn mógł się ubiegać o tytuł po wstąpieniu na służbę państwową. Szlachectwo rodowe nadawało również otrzymanie jakiegokolwiek rosyjskiego orderu pierwszej klasy, a orderów św. Władimira i św. Gieorgija niezależnie od klasy. Naturalnymi sposobami otrzymania szlachectwa było urodzenie się w tym stanie lub ożenek ze szlachcicem[10].

Il. nr 5. S. T. Badicz[9].



Szlachectwo osobiste związane było również z awansem na określoną rangę. W tym przypadku wystarczała ranga Rad-

[9] Syn nauczyciela z guberni grodzieńskiej – APL, RGL, sygn. os. 41.
[10] SZRI, wyd. 1876 r., *Законы о сосояниях*.

cy Tytularnego położona w IX klasie, a w armii wystarczał stopień od porucznika do majora włącznie (*обер-офицеръ*). Odznaczenie którymkolwiek rosyjskim orderem było równoznaczne z nadaniem osobistego szlachectwa. Oczywiście szlachectwo osobiste nie rozciągało się na żonę i nie można go było przekazać dzieciom. Szlachta uwolniona była od obowiązku płacenia podatków. W kwestii nabywania określonych dóbr również istniały ograniczenia stanowe. Wolność w tym zakresie dawało szlachectwo. Jedynie szlachta pochodzenia polskiego nie mogła od 1865 r. nabywać majątków ziemskich w tzw. Kraju Zachodnim, czyli w 9 zachodnich guberniach Cesarstwa niegdyś należących do Rzeczypospolitej[11].

Przechodząc do omówienia praw do służby związanych z pochodzeniem stanowym trzeba podkreślić, że sama przynależność stanowa tylko w kilku sytuacjach zapewniała prawo do służby państwowej. W większości przypadków decydowała kombinacja pochodzenia, wykształcenia i toku przebytej przez kandydata (i jego ojca) służby. Regulacje w tym zakresie zawierał tom III *Свода Законов Россииской Империи*[13].



II. nr 6. J. I. Gławackij[12].

Paradoksalnie, w stosunku do ustawy *O specjalnych przywilejach służby w Królestwie Polskim dla osób pochodzenia rosyjskiego*, a co za tym idzie (w większości) wyznania prawosławnego, artykuł 4 ustawy o służbie cywilnej głosił, że wyznanie nie ma wpływu na służbę. Według prawa wpływ taki miał stan, wiek i doświadczenie.

Zabronione było przyjmowanie na służbę cudzoziemców, Żydów i osób ze stanów podatkowych, chyba, że uzyskają wykształcenie uprawniające do wstąpienia na urząd bez względu na pochodzenie, czyli ukończą gimnazjum lub uniwersytet. Osoby posiadające prawo do służby, ale bez odpowiedniego wykształcenia, wstępowały na służbę po wykazaniu się przed kierownikiem kancelarii danego urzędu biegłą umiejętnością czytania i pisania, i tylko za pozwoleniem władzy wyższej. W Królestwie był nią Namiestnik, a po zniesieniu tego urzędu generał-gubernator warszawski. Później ten ostatni mógł też zadecydować o przyjęciu na służbę ludzi najniższych stanów. Ten wyjątek w prawie był wykorzystywany, co postaram się dowieść, do rusyfikacji urzędów. Do służby państwowej ogólne regulacje prawne zachęcały szczególnie szlachtę rosyjską i – zrównaną z nią w prawach – szlachtę polską i inflancką oraz osoby uszlachcone

[11] Gubernie litewskie (kowieńska, wileńska i grodzieńska), białoruskie (witebska, mohylewska i mińska) oraz ukraińne (wołyńska, podolska i kijowska). W literaturze polskiej noszą one miano Ziem Zabranych lub zaboru rosyjskiego dla odróżnienia od Królestwa Polskiego.

[12] Urzędnik uszlachcony za służbę – APL, RGL, sygn. os. 437.

[13] SZRI, wyd. 1876 r., t. 3.

za służbę swoich ojców. Pochodzenie miało szczególnie duże znaczenie w momencie wstępowania na służbę.

Należy tu zaznaczyć, że nie każdy pracownik urzędu był przyjmowany na służbę. Liczna rzesza wolnonajemnych pisarzy, niejednokrotnie liczniejsza od etatowych urzędników kancelaryjnych (*канцлерский служитель, чиновник до писма*), nie była uważana za funkcjonariuszy państwowych. Stąd pomijano wolnonajemnych we wszelkich publikowanych wykazach urzędników, np. w памятных книжках. Dlatego też nawet te nieliczne publikacje traktujące o urzędnikach administracji rosyjskiej milczą o tej grupie kancelistów. Podobnie rzecz się ma z personelem pomocniczym, jak stróże i kurierzy. Jednocześnie przyjęcie na służbę było czymś innym od uzyskania rangi urzędniczej. W Królestwie Polskim urzędnicy nie przywiązywali do rang większej wagi, stąd niewielu z nich starało się o nie. Po 1867 r. stało się to wygodnym narzędziem rusyfikacyjnej polityki, bowiem przepis mówił, że stanowisko może zajmować urzędnik posiadający rangę mu równą lub o jedną klasę wyższą lub niższą[14].

Wstępujących na służbę tylko ze względu na pochodzenie zaliczano w poczet канцлерских служителей, która to kategoria poprzedzała rangi klasowe. Służba kancelaryjna była podzielona na trzy kategorie. Do pierwszej kategorii trafiała dziedziczna szlachta. Do drugiej synowie osobistych szlachciców, synowie oficerów i urzędników obdarzonych za rangę honorowym obywatelstwem, synowie duchownych prawosławnych pochodzących ze szlachty lub duchownych i synowie służby kościelnej, którzy ukończyli kurs w seminarium. Do kategorii trzeciej przyjmowano synów nauczycieli powiatowych, domowych i parafialnych, synów pomocników kancelaryjnych, uczniów lekarskich i felczerów, synów służby cerkiewnej nie pochodzącej ze szlachty, synów żołnierzy i wreszcie wnuków oberoficerów, których ojcowie nie służyli. Co istotne dla realiów Królestwa, osoby starające się o potwierdzenie szlachectwa trafiały do II lub III kategorii, bez względu na to czy ich starania zostały uwieńczone sukcesem, czy nie[15]. W szczególnych przypadkach przyjmowano także cudzoziemców i Żydów, zaliczając ich do III kategorii razem z wychowankami domów dziecka.

Jak łatwo zauważyć, przynależność stanowa miała niebagatelny wpływ na możliwości wstąpienia na służbę państwową i na jej początkowy etap w tzw. nieklasowych „czynach". Z drugiej strony nie musiało to przesądzać o dominacji urzędników z wyższych stanów w administracji szczebla gubernialnego. Praca w rządach gubernialnych była słabo płatna. Osoby, których ojcowie byli urzędnikami, niezależnie od ich stanowiska nie wykazywały żadnego majątku ruchomego ani

[14] Stanowiska służbowe miały określoną klasę.

[15] SZRI, wyd. 1876 r., t. 3, art. 34; szlachcic, którego przodek był posesjonatem zostawał kancelistą II kategorii, pozostali III.

nieruchomego[16]. Biorąc pod uwagę niechęć władz rosyjskich wobec polskiej szlachty, można by się spodziewać, że służba w urzędach rosyjskich będzie dostępna jedynie dla ludzi niskiego stanu.

Przechodząc do omówienia struktury stanowej personelu Zarządu Gubernialnego Lubelskiego, należy podkreślić dobry stan zachowania akt personalnych, a w szczególności tzw. listów stanu służby. Listę stanu służby zakładano każdemu etatowemu pracownikowi urzędu. Stanowiły one jakby esencję akt personalnych. Podstawą danych o pochodzeniu urzędników są informacje z rubryki nr II, zatytułowanej „Изъ какого званя происходитъ?". Mimo tak precyzyjnego nagłówka treść rubryki nie zawsze jest doń adekwatna. Poprawne wypełnienie tej rubryki powinno odpowiadać na postawione pytanie i brzmieć np. „из духовного звания". W przypadku szlachty, mieszczan i chłopów powinno się tu znaleźć również określenie guberni w przypadku szlachty, określenie gminy (miejskiej lub wiejskiej) w pozostałych przypadkach, np. „из крестян деревни Быстре". Tak skonstruowane wpisy należą jednak do mniejszości. Przeważają najróżniejsze określenia stanu, jak „сын дворянина" lub po prostu „дворянин"[17].

Powyższe przypadki, mimo niewłaściwej formy, pozwalają bez trudu określić przynależność stanową. Pozostaje jednak duża liczba wpisów określających stanowisko służbowe ojca lub jego zawód. Niewątpliwe taka maniera wypływała z potrzeb praktycznych. Informacje z tej rubryki oraz dane o wykształceniu stanowiły podstawę przyjęcia na służbę. Wpisywano więc tutaj zapewne takie dane dotyczące pochodzenia, które stanowiły jakąkolwiek podstawę prawną do dopuszczenia do służby. Stąd też zdarzają się spisy bez wypełnionej rubryki II lub z informacją, że urzędnik danych o pochodzeniu nie przedstawił. Ten ostatni przypadek dotyczy przeważnie deklarujących szlachectwo (11 przypadków) oraz jednego przypadku nie potwierdzenia miejskiego obywatelstwa.

Podobnie rzecz się ma w przypadku kilku różnych wpisów w tej samej II rubryce lub w kilku spisach stanu służby dotyczących jednego urzędnika. Sposób wypełnienia odpowiedniej rubryki w dokumentach zależał od sugestii zainteresowanego lub wyczucia urzędnika. Pojawiają się „szlachcic wylegitymowany", „szlachcic", „szlachcic niewylegitymowany", „szlachcic cząstkowy", „szlachcic guberni N", „pochodzenia urzędniczego". W jednych urzędach uznawano „stan miejski" i „stan chłopski" w innych tylko „kondycję gminną".[18] Najczęściej nie potrafiły udowodnić swojej przynależności stanowej osoby pochodzenia szlacheckiego z Królestwa Polskiego. Władze rosyjskie dokonały rewizji przynależności do stanu

[16] Ten drugi, łatwiejszy do zatajenia mogli ukrywać w celu uzyskania pomocy władz. Tylko w jednym wypadku, u niejakiego Chlipalskiego władze stwierdziły majątek ruchomy oszacowany na 1000 rubli – APL, RGL 1837-1866, sygn. os. 255.

[17] A. Górak, *Wartość źródłowa akt osobowych urzędników administracji rosyjskiej w guberni siedleckiej (1867-1912)*, [w] *Źródła do dziejów regionu. I siedlecka sesja archiwalna*, red U. Głowacka-Maksymiuk i G. Welik, Siedlce 2002, s. 139-145.

[18] J. Jedlicki, dz. cyt., s. 429.

szlacheckiego w Królestwie Polskim odmawiając potwierdzenia szlachectwa dużej grupie szlachty. Najwyraźniej nie wszyscy się z tym pogodzili. Nie jest też wykluczone, że chodziło tu jedynie o zapewnienie sobie lepszego startu w karierze urzędniczej. Stopniowo jednak zaczęto stosować zasady rosyjskie, które wymagały dokumentowania przynależności stanowej przy wstępowaniu na służbę.

Problemy z określeniem przynależności stanowej przez Polaków wiązały się z nieznajomością prawa rosyjskiego, ale też ze zmianami wprowadzonymi przez zaborcę – odebranie praw miejskich wielu miejscowościom w Królestwie czy podział polskiej szlachty na wylegitymowanych, którzy weszli w skład rosyjskich дворян, i niewylegitymowanych, którzy próbowali znaleźć właściwy odpowiednik do swojej pozycji społecznej.

Dane ze spisów stanu służby były w miarę możliwości uzupełniane innymi materiałami, takimi jak metryka chrztu, akt ślubu, pozwolenie na ożenek, świadectwo ukończenia szkoły, akt wyzwolenia z gminy wiejskiej lub miejskiej, atestaty o służbie i inne dokumenty podające dane o pochodzeniu bezpośrednio bądź pośrednio. Urzędnik będzie zaliczony do stanu, w jakim się znajdował w momencie wstępowania na służbę, czyli w praktyce są to informacje dotyczące jego rodziców. Pozwala to na określenie preferencji władz przy doborze kadr.

Tabela nr 13. Pochodzenie stanowe urzędników ZGL.

nr	synowie	liczba	%
1	*дворян*	156	21,97
2	szlachty	82	11,55
3	1+2 razem	238	33,52
4	duchownych	73	10,28
5	urzędników	104	14,65
6	mieszczan	103	14,51
7	chłopów	111	15,63
8	NN	81	11,41
9	razem	710	100,00

Analizą objęto pracowników ZGL, czyli gubernatorów, wicegubernatorów i innych stałych i niestałych członków rządu gubernialnego, oraz personel kancelarii gubernatora i wszystkich wydziałów RGL. Za kryterium selekcji przyjęto pozostawanie w stosunku zatrudnienia, w związku z czym policzono również pracowników najemnych, a nie tylko etatowych. Poza kilkoma przypadkami byli to kanceliści. Z tych samych powodów objęto analizą urzędników zaliczonych w etat bez określenia stanowiska, a czasem i bez wynagrodzenia. Byli to urzędnicy odsunięci od obowiązków, często za uchybienia, lub oczekujący na wakat. Pozostawanie na etacie chroniło ich przed poważnymi konsekwencjami przerwania służby. Odstępstwem od powyższej reguły było odrzucenie personelu pomocniczego urzędu w postaci gońców i stróżów (nie wykonywali ani czynności kancelaryjnych, ani merytorycznych).

Zidentyfikowano 710 pracowników ZGL. Reprezentatywność tej liczby sprawdzono badając ciągłość obsadzenia etatów. Jedynie rozpoznani urzędnicy do pisma mogą nie stanowić 100% badanej grupy. Nie ma tutaj pewności ze względu

na często zmieniającą się ich liczbę. Toteż może się okazać, że kilku pozostało nierozpoznanych. W większym stopniu problem ten dotyczy wolnonajemnych i pozostających na etacie[19].

Określenie rzeczywistej przynależności stanowej badanej grupy napotyka trudności. W dużej mierze wynikają one z anachroniczności rosyjskiego prawa, które z jednej strony petryfikowało podziały stanowe, a z drugiej starało się nadążać za przemianami zachodzącymi w Cesarstwie. Jednocześnie prawo rosyjskie deformowało rzeczywistość sztucznie pozbawiając praw stanowych rzesze szlachty byłej Rzeczypospolitej (najpierw na Ziemiach Zabranych, a potem w Królestwie).

Oprócz przynależności stanowej, w staraniach o posadę liczył się zawód wykonywany przez ojca. Dlatego w aktach często pojawiają się dane o zawodach, które synom dawałyby prawa na stan „grażdański" (oficer, nauczyciel, lekarz) lub określenie „сын чиновника". Biorąc pod uwagę fakt, że w poprzednim pokoleniu służba państwowa zdominowana była w Królestwie przez szlachtę, można by wszystkich synów „czynowników" pochodzących z Królestwa przynajmniej (do lat osiemdziesiątych) zaliczyć automatycznie do szlachty. Byłoby to uzasadnione jedynie przy badaniu preferencji zawodowych potomków szlachty lub genezy inteligencji urzędniczej. Jednakże czy można określić mianem szlacheckiej rodzinę od dwóch pokoleń mieszkającą w mieście, nie posiadającą najczęściej żadnego majątku i utrzymującą się z posad w aparacie państwowym?!

Prawo rosyjskie, jak i sytuacja w Królestwie, sprzyjały wytworzeniu się swoistego „stanu" urzędników. Osoby zatrudniane przez władze, powołujące się na służbę ojca, cieszyły się specjalnymi przywilejami. Do tak zarysowanej kategorii ludzi zaliczam też synów nauczycieli i oficerów oraz w ogóle wszystkich powołujących się jedynie na pracę ojca. Zdarzało się bowiem, że kandydat na stanowisko powoływał się na służbę lub zawód ojca jedynie dla uzyskania przywilejów z tym związanych. Robili tak ludzie niższych stanów (mieszczanie i chłopi), ale były to raczej nieefektywne próby, ponieważ powoływali się na służbę wojskową ojca (nieoficera). Nawet synowie carskich policjantów i żołnierzy ściągniętych do Królestwa podających jako stan np. „сын унтер-офицера", mimo przychylności władz byli w kolejnych spisach zaliczani do chłopów, a w najlepszym razie do mieszczan (biorąc pod uwagę miejsce zameldowania rodziców).

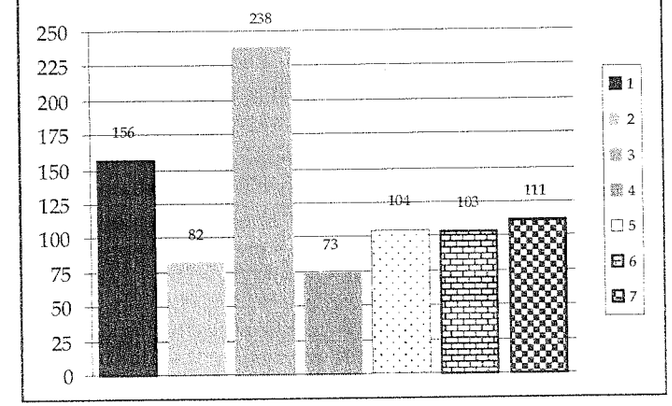
Znacznie trudniej zidentyfikować szlachtę powołującą się na służbę ojca. W większości przypadków rzeczywiście była to inteligencja urzędnicza. Jednak zaufanie do tej tezy podważają dostrzeżone przypadki, gdy rosyjski szlachcic posiadający dobra ziemskie (odziedziczone, a nie kupione, wniesione w posagu czy nabyte za służbę) woli podawać się za syna *чиновника* niż za *потомственного дворянина*. Z drugiej strony niewylegitymowana szlachta z uporem podaje się za дворян, by dopiero po pewnym czasie powoływać się również na służbę ojca. W pierwszym

[19] Por. A. Górak, *Personel Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867-1918) – baza danych*, PH, t. 94 (2003), z. 4, s. 427-461.

przypadku stawiano na koneksje i przychylność władz. W drugim rolę grały sentymenty, ale też i rzeczywiste poczucie przynależności do stanu szlacheckiego. Władze carskie wobec szlachty niewylegitymowanej, pochodzącej ze wsi, stosowały etykietkę *сельский обыватель*, nigdy *крестянин*, gdy ojciec mieszkał jakiś czas w mieście – *городский обыватель*. Dlatego też szlachta niewylegitymowana w ostateczności wolała przypisanie do stanu urzędniczego. Szlachta wylegitymowana i niewylegitymowana zostanie poddana analizie oddzielnie, ale synowie urzędników pochodzących ze szlachty niewylegitymowanej zostaną pokazani także razem z innymi inteligentami (inteligent – syn urzędnika, lekarza, nauczyciela lub oficera, żyjący ze służby państwowej i nie posiadający majątku ziemskiego).

Równie dobrym wyjściem było podanie się za honorowego obywatela, jeśli tylko służba („czyn" lub order) i wykształcenie na to pozwalały. Ta sztucznie wytworzona kategoria ludności miała być grupą awansu społecznego zawdzięczanego władzy, jednak w rzeczywistości jedynie nieliczni deklarowali się jako honorowi obywatele. Byli to głównie synowie duchownych i służby cerkiewnej, którzy otrzymali odpowiednie wykształcenie lub stanowisko. Toteż honorowych obywateli będę zaliczał do stanu ich ojców, a nie do mieszczan, jak nakazywało prawo. Podobnie w przypadku dzieci carskich żołnierzy (nie-oficerów), strażników ziemskich, żandarmów i kozaków. Tych analizował będę razem ze stanem chłopskim lub (rzadziej) mieszczańskim, zgodnie z pochodzeniem ich ojców.

Wykres nr 8. Struktura stanowa urzędników ZGL.



Tak zdefiniowaną strukturę stanową ZGL przedstawia wykres nr 8. Badana grupa została rozpoznana pod względem pochodzenia stanowego w 88,59%, co stanowi podstawę do wyciągania reprezentatywnych wniosków. Na pierwszy rzut oka widać dysproporcję między stanami uprzywilejowanymi a mieszczaństwem i włościanami. Jednak ten statyczny obraz nie pokazuje zmian, które zachodziły w ciągu badanego półwiecza. Trzeba również pamiętać, że kluczowa linia podziałów w grupie nie przebiegała wzdłuż granicy podziałów stanowych, ale narodowościowych. Czy jednak rzeczywiście uwłaszczenie i kapitalistyczne przemiany społeczne nie wpłynęły na zmiany struktury stanowej badanej grupy? A może były to zmiany wynikające jedynie z określonej polityki kadrowej?

Jako pierwsza zostanie poddana analizie grupa 238 urzędników zaliczonych do potomków szlachty[20]. Jest ona zróżnicowana wewnętrznie, podobnie samo rozumienie szlacheckiego pochodzenia wymaga komentarza. Jak już wspomniano, status szlachcica nie utwierdzonego heroldią (w domyśle – oczekującego na potwierdzenie) pozwalał na podjęcie służby państwowej. Jednak liczne przypadki późniejszej zmiany deklarowanego pochodzenia pokazują, że nie mógł być to stan permanentny. Wiadomo też, że urzędnicy pochodzenia szlacheckiego bez legitymacji przychodząc na służbę, często od razu deklarowali stan zgodny z literą prawa lub powoływali się na służbę ojca. Trudno więc uzyskać pewność, że wśród synów urzędników i obywateli miast nie ma ludzi pochodzenia szlacheckiego. Z drugiej strony widać opór przed zaliczeniem do innych stanów, wykorzystujący bezwład władz administracyjnych. Zanim urząd zweryfikował podane pochodzenie, mijał jakiś czas. I tak szlachcic bez legitymacji mógł przepracować wiele lat, gdy w jego aktach pojawiały się kolejne wpisy: „из дворян", „из дворян не представил документов", „из дворян не утвержденных герольдею". Jednocześnie, szczególnie wśród Rosjan, zdarzali się urzędnicy pochodzenia szlacheckiego, którzy deklarowali pochodzenie urzędnicze (cywilne lub wojskowe). W przypadkach, gdy mamy co do tego pewność, zaliczono ich do szlachty wylegitymowanej, innych potraktowano jako niewylegitymowanych. Ogółem wśród 238 osób pochodzenia szlacheckiego 82 nie posiadało legitymacji. Dla uniknięcia każdorazowego podkreślania różnicy między szlachtą według prawa rosyjskiego, a szlachtą Rzeczypospolitej, która nie uzyskała legitymacji, będziemy stosować umowne rozróżnienie na дворян i szlachtę.

Nie ma możliwości, aby wyłowić szlachtę niewylegitymowaną spośród „obywateli miejskich". Natomiast, zdając sobie sprawę z hipotetyczności obliczeń, można podać dla porównania liczbę synów urzędników katolickiego wyznania, pamiętając, że w przed powstaniem styczniowym urzędnicy pochodzenia szlacheckiego stanowili przemożną większość. Urodzonych przed wybuchem powstania było 26, po tej dacie – 4. Jak z tego widać, taki zabieg nie zmieniłby znacząco staty-

[20] Por. A. Górak, *Szlachta wśród urzędników Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867-1918)*, „Prace Archiwalno-Konserwatorskie", t. 12 (2001), s. 45-60.

styki, a byłby na pewno ryzykowny.

Z ogólnych danych widać przewagę liczebną urzędników pochodzenia szlacheckiego. Wynikało to z kilku przyczyn. Służba państwowa była tradycyjnym i uznanym sposobem zarobkowania dla szlacheckich synów. Wprawdzie upadek powstania styczniowego i wykorzystanie administracji do działań represyjnych zburzyło etos pracy urzędnika, ale jednoczesne zmiany gospodarcze zmuszały szlachtę, szczególnie drobną, do poszukiwania źródeł utrzymania na posadach rządowych. Jednakże w omawianym okresie nie preferencje społeczeństwa, a władz decydowały o składzie personalnym urzędów. Za jeden z celów polityki carskiej uznano rusyfikację administracji w Królestwie również pod względem obsady stanowisk. Przy jednoczesnej niechęci władz do polskiej szlachty jej możliwości zdobycia posady były niewielkie[21]. Były również elementy sprzyjające otrzymywaniu przez szlachtę stanowisk w administracji. Należały do nich niewątpliwie uregulowania prawne preferujące szlachtę w tej roli.

Innym równie ważnym atutem było wykształcenie i to zarówno udowodnione dyplomami różnych szkół, jak i ogólny poziom kultury wyniesiony z domu. To pierwsze umożliwiało podjecie pracy z odpowiednio wysoką rangą, a drugie pomagało w jej utrzymaniu. Poruszane w literaturze[22] zagadnienie wykształcenia domowego szlachty było wykazywane także w omawianym okresie. Jednak przy wstępowaniu na służbę deklarowano je jedynie przy braku atestów szkół, nawet nie dających prawa na służbę. W największym stopniu problem dotyczy nie szlachty a chłopów, a w najmniejszym synów duchownych. Wydaje się, że powoływanie się na wykształcenie domowe było jedynie alternatywą dla braku jakiegokolwiek wykształcenia i często było z nim równoznaczne. Wynikało to z postawy władz popartej regulacjami prawnymi, które nie uznawały wykształcenia domowego nie potwierdzonego egzaminem z kursu jakiejś szkoły[23].

Szlachta, w większości lepiej sytuowana materialnie od innych stanów, mogła sobie pozwolić na kształcenie dzieci. Poziom wykształcenia pracowników ZGL pochodzących z poszczególnych stanów podaje tabela nr 14. Szlachtę rozbito na wylegitymowaną (*дворян*) i niewylegitymowaną (szlachtę). Procent urzędników pochodzących ze szlachty niewylegitymowanej i posiadających wyższe wykształcenie, z jednej strony uzasadnia pokazanie ich oddzielnie, bowiem dysproporcja w stosunku do дворян (szlachty wylegitymowanej) jest bardzo duża, z drugiej świadczy o ograniczonych możliwościach zdobycia wyższego wykształcenia. Jak wiadomo sytuacja pod tym względem po powstaniu styczniowym była obiektywnie utrudniona. Możliwości kształcenia na poziomie wyższym w Królestwie są tu de-

[21] Za podejrzanych uchodzili „дворяне, помещики, мелкая шляхта, чиновники". Zwraca uwagę zastosowane kryterium stanowe – APL, KGL, sygn. 1873:66.

[22] Np. R. Czepulis-Rastenis, *„Klassa umysłowa". Inteligencja Królestwa Polskiego 1832-1862*, Warszawa 1973, s. 51.

[23] Np. APL, RGL, sygn. os. 763; APL, RGL, sygn. os. 659; patrz rozdział 6.

cydujące, gdyż jedynie 3,75% „szlachty" pochodziło z Cesarstwa. Kształcenie dzieci poza Królestwem było kosztowne, a pozycja materialna wspomnianej grupy, zawsze nienajlepsza, została znacznie nadszarpnięta w tym okresie. Procent urzędników-szlachty z wyższym wykształceniem znacznie odbiega od średniej (17,25%) stawiając ich pod tym względem na równi z synami chłopów i mieszczan. Już jednak w kategorii wykształcenia średniego sytuacja jest dużo lepsza. Wprawdzie sieć szkół średnich była stopniowo ograniczana, ale dostęp do nich łatwiejszy. Jednocześnie świadomość niezbędności wykształcenia dla utrzymania się poza wsią była duża.

Tabela nr 14. Wykształcenie urzędników ZGL pochodzących z poszczególnych stanów.

Lp.	synowie	wyższe		średnie		podstawowe		nieznane		razem
			%		%		%		%	
1	дворян	41	26,28	82	52,56	30	19,23	3	1,92	156
2	szlachty	9	10,98	44	53,66	29	35,37	0	0,00	82
3	razem 1+2	50	21,01	126	52,94	59	24,79	3	1,26	238
4	duchownych	7	9,59	41	56,16	24	32,88	1	1,37	73
5	urzędników	21	20,19	51	49,04	28	26,92	4	3,85	104
6	mieszczan	7	6,80	41	39,81	55	53,40	0	0,00	103
7	chłopów	3	2,70	35	31,53	68	61,26	5	4,50	111
8	NN	4	4,94	23	28,40	14	17,28	40	49,38	81
9	razem bez 3	92	12,96	317	44,65	248	34,93	53	7,46	710

Дворяне znacząco odbiegają poziomem wykształcenia od innych. Co trzeci posiadał wykształcenie wyższe, a jedynie co szóstemu samo wykształcenie nie dawało praw na służbę. Należy więc uznać, że wykształcenie było równie ważkim atutem przy pozyskiwaniu posad, co szlacheckie pochodzenie. W pełni aspekt wykształcenia uwidoczni się dopiero przy uwzględnieniu osiąganych stanowisk. Trzeba pamiętać, że prawo do podjęcia służby z tytułu wykształcenia nabywało się w zasadzie dopiero po ukończeniu kilku klas szkoły średniej. Dla znacznej liczby szlachty deklarowany stan miał więc również wymiar praktyczny, ponieważ pozwalał na podjęcie pracy urzędnika.

Jedynie dwóch дворян odebrało wykształcenie duchowne (prawosławni Baranowskij i Butowicz z guberni mińskiej i podolskiej – najpewniej uszlachceni ze

względu na stan duchowny ojca i dziada). Wykształcenie wojskowe urzędników nie było związane z jakimś konkretnym stanem, a raczej ze sprawowaną funkcją. Prawo w zasadzie zabraniało zatrudniania wojskowych poza określonymi posadami. Uchylić ten przepis mógł jedynie generał-gubernator. Zatrudnianie wojskowych w stanie spoczynku i takich, którzy po ukończeniu szkół wojskowych nie wstąpili do armii, musiało mieć ograniczone rozmiary, ale że takich ludzi ceniono, świadczą zajmowane przez nich stanowiska. *Дворяне* mają w tej grupie przewagę, ponieważ część szkół wojskowych była dla innych stanów niedostępna. Z drugiej strony armia, jako tradycyjna droga awansu społecznego, miała silną konkurencję w postaci aparatu biurokratycznego. Co prawda połowa tych, którzy ukończyli szkoły wojskowe (60 osób), pochodziła z *дворян*. Decydowały o tym inne przyczyny. Czternastu było oficerami do specjalnych poruczeń i zapasowymi oficerami Straży Ziemskiej, 5 gubernatorami lub wicegubernatorami, a 4 radcami (w tym 2 wydziału wojskowo-policyjnego). Z pozostałych siedmiu 3 było synami wojskowych. Również procent дворян, którzy ukończyli szkoły specjalistyczne (inżynieryjne, medyczne itp.), nie różni się zbytnio od takiego dla innych stanów. Jeżeli można mówić o jakiejś specyfice wykształcenia urzędników дворян to jedynie w kwestii jego poziomu a nie profilu.

Analiza pochodzenia geograficznero дворян i „szlachty" jest przyczynkiem do problematyki migracji w celach zawodowych, ale przede wszystkim ilustruje problem ściągania urzędników do Królestwa. Celowa polityka władz w tym względzie, zapoczątkowana sprowadzeniem grupy Rosjan na wyższe posady, potem została oparta na przywilejach dla urzędników rosyjskiego pochodzenia. Władze carskie w Królestwie Polskim podejmowały w tym kierunku różne inicjatywy, ostatnio opisane przez A. Chwalbę[24]. Przez pochodzenie geograficzne będzie się tu rozumieć teren, z którego pochodził urzędnik. Dla celów porównawczych określony nazwą guberni, do której należał. Nie dla wszystkich stanów pochodzenie geograficzne było elementem identyfikującym. *Дворяне* zapisani w księgi rodowe byli zaliczani do konkretnej guberni. Mieszczanie i chłopi odpowiednio do gmin miejskich i wiejskich. W przypadku synów duchownych i urzędników ograniczano się do zbierania informacji o ich poprzednim miejscu pracy lub pobierania nauk. Jednak przepisy regulujące pozycje urzędnika w Królestwie Polskim oraz ogólne nastawienie władz zadecydowało, że w ZGL odnotowywano bardzo często gubernię, w której urzędnik się urodził lub z której pochodziła jego rodzina, a konkretniej, gdzie została ostatnio zapisana w do ksiąg meldunkowych. Czasem są to dwa różne miejsca, jednak podstawową sprawą jest ustalenie pochodzenia z konkretnych regionów dających odpowiednie prawa na służbę. Tutaj władze wykazywały większą dokładność. Urzędnikom przysługiwały różne prawa, w zależności od tego czy pochodzili z Królestwa, Zachodniego Kraju, tzw. oddalonych miejsc czy z pozosta-

[24] A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999; patrz rozdział 7.

łych części Cesarstwa. Takie też zostały przyjęte kryteria do analizy pochodzenia geograficznego. Sadząc po stopniu uprzywilejowania władze najbardziej były zainteresowane urzędnikami z Rosji, która miała być źródłem pozyskiwania lojalnych zastępów kolonistów i rusyfikatorów. W mniejszym stopniu przychylnością cieszyli się kandydaci z Zachodniego Kraju, który sam był jeszcze obiektem rusyfikacji i wydawał się wciąż zagrożony przez wpływy łacinników.

Analizując pochodzenie geograficzne urzędników, wydzielono jako osobną kategorię tzw. zachodnie gubernie lub Западный *край*, ze względu na wyraźnie odrębne podejście władz do urzędników z stąd pochodzących. Było to 9 guberni niegdyś wchodzących w skład Rzeczypospolitej. Urzędnicy stamtąd pochodzący traktowani byli z dużą podejrzliwością[25]. Takie podejście znalazło wyraz w zapisach prawnych, a szczególnie w ich interpretacji przez władze[26].

Jednocześnie Rosjanie przechodzący na służbę do zachodnich guberni mogli liczyć na pewne przywileje, choć nie tak znaczne jak w Królestwie. Urzędników nie pochodzących ani z Królestwa, ani z Zachodnich Guberni, traktuję jako mieszkańców tzw. *внутрии империи* zdając sobie sprawę, że część z nich pochodziła z guberni południowych (Nowej Rosji), jak chersońska, a część z *остзейских*, np. inflanckiej[27].

Charakterystyczna jest różnica w pochodzeniu geograficznym дворян i „szlachty". Szlachta pracująca w ZGL pochodziła w większości z Królestwa (68,29%), w mniejszym stopniu z ziem Rzeczypospolitej pod zaborem rosyjskim (18,29%). Żaden z członków grupy, tutaj określanej jako szlachta, nie pochodził z Rosji, gdy дворяне z tego obszaru stanowią większość. Potwierdza to jedynie fakt, że zjawisko niewylegitymowania dotyczyło tylko ziem (i szlachty) byłej Rzeczypospolitej. Dysproporcje są jeszcze wyraźniejsze, gdy zwrócimy uwagę na fakt, że wśród 12 urzędników pochodzenia szlacheckiego, o nieustalonym pochodzeniu geograficznym, 8 ukończyło szkoły w Królestwie (pozostali deklarowali wykształcenie domowe). Dodatkowo należy wziąć pod uwagę fakt, że 10 z nich było katolikami urodzonymi przed 1860 r. Stąd możemy z dużą dozą prawdopodobieństwa założyć, że pochodzili z Królestwa i wykluczyć ewentualność przyjazdu ich z rodzicami z Rosji (katolików urodzonych w Rosji w całym okresie służyło w ZGL jedynie trzech).

[25] J. Kozłowski, *Wyżsi urzędnicy...*, s. 838. W 1872 r. naczelnik żandarmerii z guberni płockiej oskarżał urzędników z guberni zachodnich o działanie w interesie Polaków; tamże, s. 841, w 1879 r. MSW odrzuciło kandydaturę urzędnika na stanowisko wicegubernatora kieleckiego ze względu na jego pochodzenie z tego terenu.

[26] Patrz rozdział 7.

[27] Czterech urzędników pochodzących z tzw. oddalonych miejscowości uznano za pochodzących z Rosji.

Tabela nr 15. Pochodzenie geograficzne urzędników ZGL z poszczególnych stanów.

Lp.	z	Królestwa		Ziem Zabranych		Rosji		NN		razem
	synowie		%		%		%		%	
1	дворян	39	25,00	45	28,85	60	38,46	12	7,69	156
2	szlachty	56	68,29	15	18,29	0	0,00	11	13,41	82
3	razem 1+2	95	39,92	60	25,21	60	25,21	23	9,66	238
4	duchownych	17	23,29	24	32,88	23	31,51	9	12,33	73
5	urzędników	33	31,73	17	16,35	25	24,04	29	27,88	104
6	mieszczan	49	47,57	29	28,16	13	12,62	12	11,65	103
7	chłopów	50	45,05	32	28,83	17	15,32	12	10,81	111
8	NN stanu	8	9,88	2	2,47	2	2,47	69	85,19	81
9	razem bez 3	252	35,49	164	23,10	140	19,72	154	21,69	710

Szlachta na Ziemiach Zabranych, już wcześniej pozbawiona praw stanowych swoich przodków, coraz rzadziej deklarowała stan szlachecki, przyzwyczajona do urzędowych wymogów w tym względzie. Dodatkowo katolicy z tych terenów byli równie niechętnie przyjmowani na posady rządowe. Jeżeli już zdecydowali się na pracę w administracji, to większe szansę mieli na jej podjęcie w Cesarstwie (najlepiej w tzw. oddalonych miejscowościach (Syberia, Daleki Wschód, Kaukaz, Azja Środkowa).

Katolicy stanowią większość wśród szlachty zatrudnionej w RGL, tj. 54,62%. Jednak ponad połowa z nich nie była szlachtą wobec prawa rosyjskiego. W znacznej mierze byli to ludzie niezamożni. Charakterystyczne jest również, że 74,4% szlachty-katolików pochodziła z Królestwa. Zaskakująca natomiast może być proporcja katolickiej szlachty z Zachodnich Guberni – 14,5%, do szlachty katolików z Rosji – 11,1%. Tak duży odsetek katolickiej szlachty z rdzennej Rosji zastanawia tym bardziej, że katolicy stanowili 28,4% wszystkich urzędników szlacheckiego stanu pochodzących z Rosji. Stoi to w sprzeczności z zamierzeniami władz, które, jak wiadomo, preferowały prawosławną szlachtę przechodzącą na służbę z guberni rosyjskich. Nawet zakładając, że cała prawosławna szlachta pochodząca z Królestwa, to drugie pokolenie ludzi napływowych, to i tak należałoby część z niej przypisać Zachodnim Guberniom. Wydaje się więc, że wysiłki władz carskich mające na celu ściągnięcie do Królestwa doborowej kadry urzędników rosyjskich były dalekie od urzeczywistnienia, jako że prawosławna szlachta stanowiła tylko 42,44% wśród urzędników szlacheckiego stanu. W świetle dotychczas opublikowanych badań nie

dziwi relatywnie wysoki odsetek szlachty protestanckiej, bo aż- 4,8%.[28] Wprawdzie liczba tzw. Bałtów jest wśród nich bardzo mała, jednak ci zwykle zajmowali bardziej eksponowane stanowiska.

Spośród pracowników ZGL 104 zaliczono do grupy synów urzędników, co stanowi 14,65% całości. Nie jest to liczba pokaźna, biorąc pod uwagę liczne czynniki sprzyjające podejmowaniu służby cywilnej przez synów urzędników (dziedziczeniu zawodu). Oprócz regulacji prawnych o charakterze praw stanowych, które zostaną omówione poniżej, należy tu zaakcentować w pierwszym rzędzie tradycję, a następnie preferencje władz i przymus socjalny (niewielkie możliwości utrzymania statusu społecznego poza administracją). Wszystkim powyższym uwarunkowaniom sprzyjały kwalifikacje – rzeczywiste i postulowane. Trzeba też pamiętać o ludziach z wysłużonym szlachectwem. Ci mogli deklarować przynależność do stanu szlacheckiego. Odwrotnie szlachta niewylegitymowana, ta więcej korzyści osiągała przy powoływaniu się na służbę ojca, niż przy upieraniu się przy szlachectwie, którego nie można było dowieść. Dzieci oficerów, którzy awansowali od szeregowych żołnierzy (w tej liczbie byli też chłopi), wg prawa obowiązującego do 1845 r. po otrzymaniu najniższego stopnia oficerskiego stawali się szlachtą rodową. Dzieci tychże, urodzone do mianowania na oficera, zaliczano do specjalnej kategorii podającej pochodzenie *из обер-офицерских детей* (za wyjątkiem jednego syna, który z wyboru ojca otrzymywał rodowe *дворянство*, jeśli nie urodził się jako chłop pańszczyźniany)[29]. Takie osoby również zaliczyliśmy do synów urzędników.

Sztucznie wykreowana przez politykę państwa grupa – stan, z jednej strony była wynikiem pogarszania się statusu materialnego *дворян* (na stałe przywiązujących się do pracy w administracji), a z drugiej dążeń stanów niższych do awansu społecznego (stanowego, materialnego itd.). Oczywiście w pierwszym przypadku rzadko zdarzało się, aby *дворянин* nawet z rodziny od pokoleń urzędniczej podawał się za syna urzędnika, to jednak było to częstsze dla synów szlachty. Dominującą determinantą jest drugi powód. Można śmiało założyć, że większość *дворян* i szlachty nie była ziemianami, i już bardzo niewiele miała wspólnego z kulturą szlachecką, tym bardziej, że wśród nich byli też ludzie, którzy nie mieli szlachetnie urodzonych przodków, ale uszlachconych za służbę.

W niniejszych rozważaniach przyjęliśmy za punkt odniesienia stan (rzeczywisty lub deklarowany) osoby wstępującej na służbę. Nie można jednak całkiem zignorować innego spojrzenia traktującego cały stan urzędniczy za grupę na tyle odrębną, że może stanowić podstawę do analizy. Oczywiście wszystko jest zależne od celów takich dociekań. Urzędnicy w Rosji nie stanowili zwartej grupy społecznej. Podziały w jej ramach były widoczne. Kreowała je hierarchia urzędowa, pochodzenie stanowe, status materialny, wykształcenie, a nierzadko i narodowość.

[28] Ł. Chimiak, *Kariery...*;J. Kozłowski, *Bałtowie...*; A. Szwarc, P. Wieczorkiewicz, dz. cyt.
[29] П. А. Зайончковский, dz. cyt., s. 137.

Bliżej podziałom wynikającym z hierarchii przyjrzymy się w rozdziale następnym, tutaj warto wspomnieć o specyficznej grupie urzędników – *разночинцах*. Tych („люди разного чина и звания") można rozumieć jako administracyjną kategorię ludności, grupę społeczną, rekwizyt literatury pięknej i mit polityczny. W beletrystyce rosyjskiej wiązano z nimi mit o narodzinach demokratycznej i (wreszcie) rosyjskiej inteligencji, co miało nastąpić w latach sześćdziesiątych. Uważano, że byli podstawową ruchów liberalnych i rewolucyjnych... Uczeni sowieccy podjęli ten wątek starając się nadać opozycji carskiej (w rzeczywistości pochodzenia szlacheckiego) w postaci разночинцов charakter antyszlachecki. Dla takiego podejścia charakterystyczne jest zaliczanie do tej warstwy „учащихся непривилегированных средних и высших учебных заведений из трудовых слоев населения". Tymczasem do разночинцов zaliczono urzędników niższych rang (w tym służby kancelaryjnej) i wojskowych, a także przedstawicieli różnych stanów podatkowych, którzy do 1827 r. mieli prawo wstępować na służbę stanowiąc IV kategorię służby kancelaryjnej. Od 1818 r. (do powstania w 1832 r. stanu honorowych obywateli) do разночинцов zaliczano też dzieci szlachty osobistej. Do nich można zaliczyć wychodźców z różnych stanów (duchowieństwa, kupiectwa, mieszczaństwa, niższych urzędników i in.), którzy zerwali ze swoim stanem, a nie mieli praw na szlachectwo[30]. Była to więc kategoria nie mieszcząca się w klasyfikacjach stanowych. Przy-

Tabela nr 16. Struktura wyznaniowa pracowników ZGL.

lp.	stan	katolicy		prawosławni		protestanci		NN		razem
			%		%		%		%	
1	дворяне	64	41,03	89	57,05	3	1,92	0	0,00	156
2	szlachta	66	80,49	12	14,63	3	3,66	1*	1,22	82
3	razem [1+2]	130	54,62	101	42,44	6	2,52	1	0,42	238
4	duchowni	0	0,00	73	100,00	0	0,00	0	0,00	73
5	urzędnicy	31	29,81	71	68,27	1	0,96	1	0,96	104
6	mieszczanie	41	39,81	60	58,25	2	1,94	0	0,00	103
7	chłopi	7	6,31	103	92,79	1	0,90	0	0,00	111
8	NN stan	26	32,10	28	34,57	1	1,23	26	32,10	81
9	razem bez 3	235	33,10	436	61,41	11	1,55	28	3,94	710

* muzułmanin, polski Tatar.

[30] SZRI, wyd. 1876 r., t. 11, art. 561; Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, *Энциклопедический словарь*, Санкт-Петербург 1907, http://www.booksite.ru/fulltext/bro/kga/brokefr/; А. Ю. Конькова, *Документирование принадлежности к городским сословиям Российской Империи в XIX веке*, „Делопроизводитель" №1 (2001), www.document.ru/readingroom/article.asp?id=EAD9YO8QEZMS;

kładając rosyjskie pojęcie do sytuacji w Królestwie *разночинцами* można nazwać „synów urzędników", wyselekcjonowanych według przyjętych w tej pracy kategorii, ale też niewylegitymowaną szlachtę. Służba cywilna była dla nich nie tylko sposobem na utrzymanie, ale szansą na awans społeczny, stanowy i materialny.

Dwie trzecie tej grupy była wyznania prawosławnego, choć jedynie 24,04% pochodziło z Rosji (z Królestwa – 31,73%, z Ziem Zabranych – 16,35%). Prawosławni zdobyli przewagę w tej grupie dość późno, bo dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych, gdy jeszcze w 1886 r. stanowili około 1/3. Wiązało się to nie ze spadkiem liczby katolików, ale z napływem prawosławnych – liczebność grupy wzrosła dwukrotnie między 1881 a 1891 r. Warto podkreślić, że ogólna liczba katolików w tym czasie spadła radykalnie. Synowie urzędników tego wyznania są jedyną ich grupą, która zachowała swój stan posiadania.

Urzędnicy pochodzący ze stanu duchownego to synowie niższego kleru obrządku wschodniego – prawosławnych i greko-katolików. Nie spotyka się synów pastorów, chociaż prawo dopuszczało ich do służby[31]. Obowiązujące regulacje prawne zaliczały do stanu duchownego kapłanów z rodzinami i mnichów, jednak liczne przywileje pozwalają zaliczyć do niego również służbę cerkiewną. W gronie pracowników ZGL udało się zidentyfikować 73 ludzi pochodzących z tego stanu, co stanowi 10,28%. Przywileje związane z tym stanem powodowały, że urzędnicy chętnie się do niego przyznawali, a jego specyfika powodowała, że z dużą dozą prawdopodobieństwa możemy wykluczyć istnienie uzurpatorów. Jedynym kłopotem w identyfikacji było uzyskiwanie w czasie służby nobilitacji przez nich lub przez ojca. W większości przypadków udało się wykryć uszlachconych popowiczów. Wątpliwości może budzić jedynie dwóch urzędników zaliczonych do szlachty, którzy ukończyli szkoły duchowne. Jednak jest to jedyny fakt wiążący ich ze stanem duchownym.

Większym problemem było ustalenie rzeczywistego pochodzenia stanowego *почетных граждан*. Żmudne nieraz dociekania dały wynik zaskakujący – poza trzema przypadkami wszyscy deklarujący ten stan byli synami duchownych. Biorąc pod uwagę, że przywileje synów duchownych były większe, zadziwiającą skłonność do deklarowania przez nich honorowego obywatelstwa można wiązać jedynie z odium towarzyskim ciążącym na *popowiczach*.

Otoczenie odnosiło się do wychodźców ze stanu duchownego z lekką po-

М. Лавринович, *Революционный характер России, Элис К. Виртшафтер. Социальные структуры: разночинцы в Российской империи, tłum. Т. П. Вечерина, pod red. А. Б. Каменского*, Moskwa 2002, „Русский Журнал" 27 XII 2002 r., www.russ.ru/krug/kniga/20021227_lavr.html0; Т. И. Печерская, *Разночинцы шестидесятых годов XIX века. Феномен самосознания в аспекте филологической герменевтики*, Новосибирск 1999, http://rassvet.websib.ru/chapter.htm?1&15; П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке*, Moskwa 1978, s. 26, 28; В. Живов, *Маргинальная культура в России и рождение интеллигенции*, „Независимый филологический журнал", t. 37 (1999)., www.magazines.russ.ru/ nlo/1999/37/givov-pr.html.

[31] SZRI, wyd. 1876 r., t. 2, cz. 3, art. 5; П. А. Зайончковский, dz. cyt., s. 254.

gardą przejawiającą się w etykiecie „popowicza". Wiązało się to, delikatnie mówiąc, z nie najlepszą renomą, jaką cieszyło się duchowieństwo prawosławne. Materialne położenie parafialnego duchowieństwa na wsi było niewiele lepsze od zamożniejszych chłopów, a w mieście stało na równi z niższą częścią urzędników i podstawowej masy mieszczan (za wyjątkiem kleru świątyń katedralnych i oczywiście duchowieństwa nadwornego). Nie pozostawało to bez wpływu na jego poziom intelektualny. W mentalności duchowieństwa prawosławnego spotkały się najgorsze cechy ludu rosyjskiego: tępy serwilizm oraz agresywna ludowa ksenofobia (w tym antypolonizm i antysemityzm)[32]. Te elementy czarnosecinnej ideologii nakładają się na opinię warstw oświeconych Rosji o niższym klerze, która zarzucała mu pijaństwo, zacofanie i ciemnotę[33]. O opinii, jaką cieszyli się duchowni prawosławni, może świadczyć fakt, że metropolita litewski, Józef Siemaszko, stał się przeciwnikiem sprowadzania duchownych z Rosji, po tym jak na miejsca unickich duchownych, nie popierających likwidacji unii, z Rosji „прибыли по большой части самые дурные, которых безнравственное поведение ... отзывается дурными последствиями"[34]. Podobne opinie, akcentujące upadek moralny, panowały na temat duchowieństwa prawosławnego w Królestwie[35].

Bez wątpienia na taki stan rzeczy miały wpływ nie tylko warunki materialne, ale i poziom kształcenia synów duchownych, którzy kończyli szkoły duchowne (17 na 23 z Kraju Zachodniego, 10 na 24 z Rosji). Kradzieże, korupcja, machinacje finansowe w szkołach duchownych były czymś powszednim. Wśród części wykładowców seminariów rozpowszechnione było pijaństwo i rzadko kogokolwiek za to karano[36]. Tym niemniej zarówno regulacje prawne jak i statystyka pokazują, że byli pożądanym elementem w służbie państwowej. Po rozluźnieniu zamknięcia stanu duchownego wielu z popowiczów kontynuowało naukę w seminariach nauczycielskich, po których zatrudniani byli w licznych w guberni lubelskiej szkołach ludowych. Niektórzy z nich przechodzili na służbę w administracji[37].

Duchowieństwo prawosławne było w Rosji stanem w pełni ukształtowanym, zamkniętym i dziedzicznym. Synowie duchownych kontynuowali profesję ojców i dziadów, córki wychodziły za mąż za „swoich" i zostawały popadiami[38].

[32] T. Stegner, *Cerkiew prawosławna w Królestwie Polskim na przełomie XIX i XX w.*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 145 – 147.

[33] J. Kucharzewski, dz. cyt., t. I, s. 183, 191, 193, 195.

[34] Cyt. za Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 192.

[35] T. Stegner, *Cerkiew prawosławna...*, s. 143.

[36] А. В. Сушко, *Социальный облик преподавателей духовных семинарий России в 60-80-х гг. XIX в.*, [w] *Сборник памяти Ю. Д. Марголиса: письма, документы, научные работы, воспоминания*, сост. и отв. ред. Н. О. Серебрякова, Т. Н. Жуковская, СПб 2000, http://www.history.dux.ru/church.htm.

[37] W ZGL pracowało 4 absolwentów seminariów nauczycielskich z tego stanu w tym 3 z chełmskiego – APL, RGL, sygn. os. 61; tamże, sygn. os. 62; tamże, sygn. os. 127; tamże, sygn. os. 130; por. Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 194.

[38] J. Kucharzewski, dz. cyt., t. I, s. 186.

Już w XVIII w. ustaliła się praktyka, nie określona żadnym prawem świeckim ani kościelnym, faktycznego dziedziczenia parafii. Archijerej diecezjalny zatwierdzał na wakujących probostwach syna, zięcia lub szwagra poprzednika na tym stanowisku. W rezultacie pretendent mógł otrzymać parafię najczęściej poprzez ożenek z córką proboszcza. Dlatego w konsystorzach duchownych prowadzono spis niewiast, a starającym się wydawano rekomendację. Żony osób duchownych przyjmowały ich stan i zachowywały go po śmierci mężów, do drugiego zamążpójścia.

Był to stan uprzywilejowany – wolny od podatków i służby wojskowej. Prawosławne duchowieństwo dzieliło się na czarne i białe, przy czym do ostatniego należeli właściwi duchowni (protoprezbiterzy i protojereje, prezbiterzy, jereje, protodiakoni i hipodiakoni, a także *причетники* (diakoni z tytułem psalmisty), jak i słudzy cerkiewni (*пономари, дьячки* itd.). Czarne duchowieństwo nie mogło mieć potomstwa, więc nie będzie przedmiotem naszego zainteresowania. Białe duchowieństwo stanowili popi – ci mogli mieć rodziny. Wyświęconym duchownym pomagali *певчие, дьячки, служки* itd. Ta tzw. służba cerkiewna nie była wyświęcana i mogła pochodzić z innych stanów, najczęściej podatkowych. Duchowny (biały) mógł się żenić tylko do wyświęcenia na pierwszą godność – diakona, którym zostawało się zaraz po ukończeniu nauki. Reglament Duchowny ustalił, że proboszcz musi mieć wykształcenie odebrane przynajmniej w szkole duchownej[39].

Dzieci duchownych także posiadały przywileje. Miały oczywiście prawo do nauki w szkołach duchownych, seminariach i akademiach. Jeśli nie zostawali duchownymi, mieli określone przywileje przy wstępowaniu do świeckich uczelni i na służbę państwową, niektórzy z nich mogli otrzymać tytuł honorowego obywatela. Jedynie nielicznym udawało się wysłużyć szlachectwo czy też zostać wysokim dygnitarzem państwowym.

Synowie duchownych i służby cerkiewnej stanowili 10,28% urzędników RGL (patrz tabela nr 1) Z jednej strony mamy tu do czynienia z nadreprezentacją ludzi ze stanu duchownego, z drugiej już te same dane dla urzędników szlachetnie urodzonych pozbawiają złudzeń, co do wyjątkowości takiego stanu rzeczy w ciągle jeszcze stanowym społeczeństwie. Biorąc pod uwagę obowiązujące prawo należałoby się spodziewać raczej większej ich liczby. Z drugiej strony synowie duchownych zazwyczaj nie opuszczali swojego stanu dziedzicząc parafie. Ponadto nie należy zapominać o jeszcze jednej specyfice Rosji, mianowicie o zawłaszczeniu religii przez państwo. Kościół prawosławny był narzędziem władzy od wieków, a duchowieństwo uchodziło, nie bez przyczyny, za najbardziej oddaną tronowi grupę społeczną. Duchowieństwo stanowiło, oprócz szlachty, podstawę ideologiczną Imperium. Wątpliwości co do tej tezy można mieć jedynie dla okresu od oświecenia do panowania Mikołaja I. Cerkiew prawosławna znajdowała się w podległości wobec państwa. Jej sprawami zarządzał urząd centralny pod nazwą Synodu, na czele z

[39] SZRI, wyd. 1876 r., t. 9, art. 339-342.

ober-prokuratorem — mianowanym przez cesarza. Sami duchowni uważali się za funkcjonariuszy specyficznego resortu[40].

W kontekście rusyfikacji obsady personalnej administracji Królestwa można zauważyć duże zaufanie władz do ludzi z tego stanu. Skądinąd jednakże wiadomo, że duchowni z niegdysiejszej Rzeczypospolitej często źle odbierali ekspansję prawosławia moskiewskiego. Nie mówiąc już o duchownych unickich. Jednak duchowieństwo wschodnich obrządków na terenach byłej Rzeczypospolitej nie odegrało istotnej roli w formowaniu się świadomości narodowej małoruskiej (poza Galicją) i białoruskiej, ponieważ zostało w dużej mierze zastąpione przez kler sprowadzony z Rosji i zrusyfikowane oraz ściśle podporządkowane władzom carskim. Mimo to szczególnie niższy kler, silnie związany z kulturą chłopską, nie dał się ponieść rosyjskiej ideologii narodowej. „Rosjanom – jak pisał R. Radzik – nie udało się stworzyć jednoczącego ich wspólnotę państwową określenia typu «british»"[41]. Etaty państwowe były jedną z niewielu, a często jedyną możliwością dla młodszych synów duchownych, którzy nie dziedziczyli zawodu ojca. Za przykład może posłużyć Iwan Barsow z guberni nowogrodzkiej, pop i syn popa, który miał czterech synów. Najstarszy pozostawał przy nim, z pozostałych dwóch było na służbie państwowej, a jeden został псаломщиком[42]. Dziedziczenie zawodu w tej grupie było czymś zwyczajnym.

Kościół prawosławny stale był zaliczany do ważniejszych instrumentów rusyfikacji *инородческих* kresów Cesarstwa Rosyjskiego. Już w latach osiemdziesiątych XVIII w., w związku ze specjalnym rozporządzeniem władz, uczący się w seminariach białoruskich udawali się do Petersburga dla przygotowania do pracy w szkołach ludowych. I. P. Korniłow – prawa ręka „Wieszatiela", szukając обрусители zwrócił się do biskupów z Rosji. W 1864 r. pisał do arcybiskupa jarosławskiego:

> przyzwólcie niektórym dobrym absolwentom udać się do naszego kraju na walkę z łacińskiem, do obrony prawosławia i narodowości. Absolwenci naszych seminariów szczególnie są przydatni do wypełnienia tego wielkiego zadania szkół ludowych[43].

Tym niemniej nie ma podstaw do oceny świadomości narodowej synów duchowieństwa prawosławnego. Można jedynie powiedzieć, że grupa cieszyła się dużym zaufaniem władz i była uważana za filar władzy carskiej, szczególnie od momentu recypowania trójjedynej formuły Uwarowa, która ostatecznie zakończyła okres

[40] Za przykład może tu posłużyć argumentacja popa w sporze o rozgraniczenie sfery władzy między nim a burmistrzem – APL, RGL, sygn. os. 1777, skargi popa Teodorowicza i wyjaśnienia Szewczuka, pierwsza z 17 VIII 1912 r.

[41] R. Radzik, *Między zbiorowością etniczną a wspólnotą narodową*, Lublin 2000, s. 94.

[42] APL, RGL, sygn. os. 62.

[43] Л. Е. Горизонтов, *Парадоксы имперской политики...*, s. 191, 193.

„cynicznego" (tu: oświeceniowego) stosunku władz rosyjskich do kościoła prawosławnego[44].

Wszyscy synowie duchownych byli wyznania prawosławnego, co jest oczywiste ponieważ prawo do 1905 r. zakazywało porzucania tego wyznania. Można się jedynie domyślać wśród nich znacznego odsetka byłych unitów. I tych nie można z góry utożsamiać z ludźmi miejscowymi, bowiem już administrator diecezji chełmskiej, Józef Wójcicki, który zmierzał do likwidacji unii i przyłączenia unitów do prawosławia, zaczął sprowadzać z Galicji duchownych niechętnych wobec wszelkich form latynizacji i polonizacji obrządku unickiego. W sumie do diecezji chełmskiej przybyło 51 księży i 60 alumnów, którzy opowiadali się za powrotem do Kościoła prawosławnego[45]. Jednak w aktach rzadko można znaleźć wzmianki o przynależności do Kościoła unickiego. Stanisław Gawriłowicz Gurskij z guberni siedleckiej w 1871 r. był jeszcze unitą. Nie wiemy, jaką funkcję pełnił jego ojciec, bowiem akta ograniczają się do ogólnego określenia jego pochodzenia – „из духоного звания"[46]. Inny – Iwan Iwanowicz Soniewickij – był synem duchownego unickiego z Galicji. Po ukończeniu uniwersytetu moskiewskiego przyjął poddaństwo rosyjskie i przeszedł na prawosławie[47].

Oczywiście większe zróżnicowanie, a co za tym idzie szersze podłoże do analizy, przynosi zestawienie pochodzenia geograficznego synów duchownych (tabela nr 14). Przy uznaniu, w przypadkach nierozpoznanych, miejsca ukończenia szkoły średniej za miejsce pochodzenia (rubryka nr 2), zmienia się proporcja urzędników z Rosji do tych z Ziem Zabranych. Zapotrzebowanie na urzędników z Rosji w tej grupie przekłada się na statystykę zatrudnienia. Nie należy jednak zapominać, że absolwenci szkół duchownych, a takimi w większości byli synowie duchownych, mieli równie, a może nawet bardziej, atrakcyjne możliwości utrzymania w stanie duchowym w Królestwie jak i za Bugiem, gdzie trwał proces zastępowania miejscowych duchownych (byłych unitów[48]). Jednocześnie skłonność (nie bez zachęty władz) duchownych do migracji była większa niż szlachty (ziemiaństwa). Należy o tym pamiętać interpretując dane z tabeli i zakładać istnienie znacznej grupy przybyłej z Rosji wraz z rodzicami ściągniętymi do parafii na terenach dawnej Rzeczypospolitej[49]. Proporcje uwzględniające miejsce zamieszkania rodziców w momencie wstąpienia na służbę kształtują się następująco: z Królestwa – 17, z kraju Zachodniego 24, z Rosji – 23.

Uwzględniając aspekt chronologiczny zatrudnienia poszczególnych grup

[44] Самодержавие, православие, народность – Н. П. Ерошкин, dz. cyt., s. 53.

[45] J. Lewandowski, *Na pograniczu. Polityka władz państwowych wobec unitów Podlasia i Chełmszczyzny 1772-1875*, Lublin 1996, s. 102-103.

[46] APL, RGL, sygn. os. 474.

[47] Tamże, sygn. os. 1665.

[48] Szczególnie w Królestwie i guberniach litewskich.

[49] O przewadze elementu napływowego wśród prawosławnych Królestwa patrz: J. Lewandowski, dz. cyt., s. 120.

geograficznych możemy zaobserwować znaczne podobieństwo. Omawiani urzędnicy pojawiają się w większości w ZGL w połowie lat osiemdziesiątych (jedynie 5 było zatrudnionych wcześniej). Natomiast najwyższe stanowiska piastowali w latach 1886-1906, gdy liczebność grupy w ZGL osiąga apogeum. Jak przekonamy się w rozdziale następnym, statystycznie synowie duchownych robili największe kariery, tzn. występują tutaj najlepsze proporcje wewnętrzne względem klas zajmowanych stanowisk. Podobnie jak w innych grupach prawosławnych, ci pochodzący z Królestwa są najgorzej wykształceni i pojawiają się najpóźniej na stanowiskach w ZGL. Taka chronologia pokrywa się z najostrzejszą akcją depolonizacyjną w administracji[50]. Może to świadczyć o małej aktywności zawodowej członków tej grupy, pojawiających się na służbie i awansujących raczej z inicjatywy władz niż własnej.

Kolejną grupą urzędników są *граждане*. Stanowią 14,51% wszystkich urzędników. Jest to najbardziej niejednorodny stan. Należeli tu najlepiej sytuowani ludzie, nie posiadający tytułu szlacheckiego razem z mieszczanami wszelakiej kondycji materialnej i społecznej. Wreszcie była to grupa awansu społecznego. Do gmin miejskich zapisywali się ludzie uwolnieni ze stanu chłopskiego, a nie posiadający nobilitacji. Były to osoby, które zobowiązano do wybrania rodzaju życia; chłopi mogli to robić tylko po uwolnieniu z общины.

Zasadniczo stan ten, razem z chłopstwem, zaliczano do stanów podatkowych, z których wyjście lub wstąpienie na służbę cywilną, jak i wojskową, uzależnione było od zgody gubernatora i gminy, do której dana osoba należała. W jego ustroju widać próbę dostosowania przestarzałego systemu stanowego do zmieniających się stosunków społecznych. Miały tu należeć „лица, причисляемые законом к среднему роду людей". Dzieci kancelistów i służby cerkiewnej mogły się zapisywać do gminy miejskiej bez jej zgody[51].

Dokładniejsze określenie stanu(ów) miejskich zawiera tom IX *Zwodu Praw*[52]. Obywatele miejscy razem ze szlachtą, duchowieństwem i obywatelami wiejskimi stanowią „четыре главные рода людей". W kategorii obywateli miejskich mieścili się wszyscy, którzy w mieście od dawna zamieszkiwali, urodzili się w nim lub osiedlili, posiadali w mieście nieruchomość, należeli do gildii kupieckiej lub cechu rzemieślniczego albo w mieście służyli lub tu płacili podatki[53]. Wielu z nich będąc członkami społeczności miejskiej nie było w rzeczywistości гражданами, ale należało do innych stanów, ponieważ samo zamieszkanie lub nabycie majątku w mieście nie uwalniało od przynależności do poprzedniego rzeczywistego stanu. *Граждане sensu stricte* dzielili się na kilka klas, takich jak: 1) honorowi obywatele

[50] A. Chwalba, *Polacy...*, s. 139

[51] SZRI, wyd. 1876 r., t. 9, art. 522; А.Ю. Конькова, *Документирование принадлежности к городским сословиям Российской Империи в XIX веке*, „Делопроизводитель", № 1 (2001), www.document.ru/readingroom/article.asp?id=EAD9YO8QEZMS.

[52] SZRI, t 9, *Законы о состояниях*.

[53] Tamże, wyd. 1876 r., t. 9, art. 493; А.Ю. Конькова, *Документирование принадлежности...*

(*почетные граждане*); 2) kupcy podzieleni na dwie gildie (*гильдейское купечество*); 3) mieszczanie i mieszkańcy osad podmiejskich (*мещане или посадские*); 4) rzemieślnicy i członkowie cechów (*ремесленники или цеховые*) oraz 5) tzw. рабочие люди. Do tej ostatniej kategorii oprócz robotników należeli ludzie pozbawieni praw stanowych za „дурное поведение" – osoby wyróżniające się *сумашествием* i dzieci *граждан* z nieprawego łoża.

W 1832 r. Mikołaj I utworzył nowy stan, wolny od podatków i służby wojskowej — *почетных граждан*[54]. Osoby pochodzące z niższych stanów mogły zapewnić sobie wejście w skład stanu „obywateli honorowych" kończąc „с успехом" uniwersytet lub akademię sztuk. Inną drogą była służba wojskowa lub cywilna. W armii ojciec musiał osiągnąć stopień oberoficera, a w administracji co najmniej najniższą, XIV rangę registratora kolegialnego. O nadanie honorowego *гражданства* mogły się ubiegać dzieci duchownych prawosławnych i służby cerkiewnej (*причетников*), a w ich liczbie „дьячков, пономарей, псаломщиков, звонарей"[55] oraz synowie szlachty osobistej[56]. Honorowe obywatelstwo, podobnie jak szlachectwo, dzieliło się na osobiste i dziedziczne. Zaliczenie przez rosyjskie prawo почетных граждан do jednej kategorii z mieszczanami wynikało zapewne ze wspólnego miejsca zamieszkania, bowiem poza tym nic ich nie łączyło. Ta raczej sztuczna kategoria wśród „naszych" urzędników, jak już wspomnieliśmy, w większości została zidentyfikowana jako synowie duchowieństwa prawosławnego.

Podstawową kategorią граждан było mieszczaństwo – stan podatkowy przypisany do swoich gmin miejskich, które porzucać mogli tylko na podstawie paszportów czasowych, a przenosić się do innej – za pozwoleniem władz. Podlegali powinności wojskowej i nie mieli prawa na służbę państwową za pochodzenie, a przy wstąpieniu do armii nie mieli praw *вольноопределяющихся*. Władze uważały za najstosowniejsze dla nich zajęcie drobny handel i pracę najemną. Urzędnicy zaliczeni do tej kategorii pisali się „из мещан„ lub ogólnie „из городских обывателей". Zasadniczo należałoby rozumieć, że tylko ci pierwsi pochodzili z mieszczaństwa w sensie społecznym, a pozostali podawali „город" jako określenie odpowiadające ich miejscu zameldowania, a w rzeczywistości była to inteligencja miejska. Nie można jednak tej tezy zweryfikować. Możemy jedynie powiedzieć, że „mieszczan" jest ponad trzy razy więcej niż „obywateli miejskich" i że liczba tych pierwszych wykazuje tendencję spadkową wraz z początkiem XX w., dokładnie wtedy, gdy liczba obywateli miejskich zaczyna gwałtownie rosnąć. Tendencje te odpowiadają co prawda zmianom wyznaniowym w grupie, ale jest to przecież tendencja ogólna. Innym powodem może być rozpowszechnienie znajomości prawa rosyjskiego, co pozwalało ściślej określić swoją przynależność stanową, czyli konkretnie podawać mieszczaństwo, a nie obywatelstwo miejskie. W tym wypadku

[54] J. Jedlicki, *Klejnot i bariery społeczne*, Warszawa 1968, s. 393.
[55] Tych zaliczono do synów duchownych.
[56] Na mocy ukazu z 15 II 1854 r. – А.Ю. Конькова, *Документирование принадлежности...*

wiązanie tego zjawiska z przybyszami jest uzasadnione.

Trzeba jeszcze podkreślić, że była to grupa o największym odsetku katolików poza szlachtą (wylegitymowaną i nie). Szczególnie istotne może być porównanie z „synami urzędników". Pamiętając o tym, że polscy urzędnicy rang nie mieli, więc ich synowie nie mieli żadnych korzyści z powoływania się na ich służbę. Tak więc wśród urzędników „из городских обывателей„ można domyślać się synów urzędników Królestwa Polskiego.

Wśród zaliczonych do tej kategorii jest jeden syn członka cechu i 4 synów kupców gildyjnych (m.in. Stamierow, gubernator lubelski). Warto wspomnieć, że o ile cechowi byli stanem podatkowym bez praw do służby, to kupcy zostali ukonstytuowani jako elita miast. W zależności od posiadanego kapitału podzielono ich na trzy gildie, każda o innych uprawnieniach: I gildia – handel zagraniczny i wewnętrzny, bankowość, II – wewnętrzny i zagraniczny do 300 tys. rb. obrotu rocznie, III - drobny handel lokalny. Przynależność do gildii oznaczała zwolnienie od podatku powszechnego i opłacanie tylko 1% od ujawnionego kapitału oraz możliwość wykupienia się od obowiązku służby wojskowej. Ponadto kupcy należący do I gildii nie mniej niż 12 lat mogli prosić o wstąpienie na służbę państwową na prawach обер-офицерских детей. 1 stycznia 1863 r. handel i przemysł stał się zajęciem dostępnym dla wszystkich, ale po zapisaniu się do gildii kupcy mieli pierwszeństwo do urzędów miejskich. Przynależność do kupiectwa była równoznaczna z honorowym obywatelstwem.

Najniższym stanem Cesarstwa byli wiejscy obywatele. Zaliczano do niego oprócz chłopów także innych mieszkańców wsi, tj. szlachtę Rzeczypospolitej, która nie uzyskała potwierdzenia tytułu. W Kraju Zachodnim wiejskich однодворцов, którzy nie wywiedli się ze szlachectwa, zaliczono do miejskich[57].

Chłopstwo było niższym stanem podatkowym stanowiącym przeważającą część ludności. W 1721 r. różne grupy zależnej ludności zostały zjednoczone w kategorie chłopów państwowych, dworskich, klasztornych i ziemiańskich. Po reformach lat sześćdziesiątych XIX w. zachowana została община, jako forma organizacji tego stanu z zakazem porzucania miejsca zamieszkania bez czasowego paszportu i zakazem zmieniania miejsca pobytu oraz zapisywania się do innych stanów bez uwolnienia od общины. Oznakami stanowej niepełnoprawności chłopów pozostał podatek poduszny, zniesiony dopiero na początku XX w., podleganie w drobnych sprawach specjalnemu sądowi „wołostnemu", a w wielu sprawach sądowych i administracyjnych naczelnikowi ziemskiemu. Po tym jak w 1906 r. chłopi otrzymali prawo swobodnego opuszczania общины i prawo prywatnej własności ziemi, ich stanowa odrębność zmniejszyła się. Oczywiście nie mieli oni praw do służby.

Członkowie tego stanu stanowią 15,63% badanej grupy i ustępują liczebnością jedynie *дворянам*. Już sam ten fakt jest zaskakujący. Jak dostali się do służby

[57] SZRI, wyd. 1876 r., t. 9, art. 700, 778.

cywilnej? Bynajmniej nie byli to ludzie o odpowiednim wykształceniu (patrz tabela nr 13), wręcz przeciwnie, większość z nich (61,26%) nie ukończyło szkoły średniej, a jedynie 3 zdobyło dyplom szkoły wyższej. Biorąc pod uwagę pochodzenie geograficzne dowiadujemy się, że 45,05% z nich pochodziło z Królestwa, a jedynie 15,32% z Rosji. Dopiero rzut oka na strukturę wyznaniową wyjaśnia sytuację – 92,79% z nich było wyznania prawosławnego. Okazuje się, że w znacznej mierze to właśnie miejscowi prawosławni niskich stanów pod koniec lat osiemdziesiątych (większość z nich pojawiła się w urzędzie pod koniec XIX w.) zaczęli wypierać Polaków z ostatnich stanowisk w administracji. Władze korzystały w tym przypadku ze wspomnianego art. 144 ustawy o służbie cywilnej dopuszczającej zatrudnianie ludzi bez praw do służby za zgodą generała-gubernatora. Polityka władz zaczęła zbierać żniwo (likwidacja unii, zagęszczenie sieci szkół ludowych we wschodnich guberniach Królestwa).

Sytuacja stała się na tyle precedensowa, że nie było nawet sprecyzowanych procedur w tej mierze. Do MSW nadchodziły pytania czy osoby byłych stanów podatkowych (chłopi i mieszczanie) po wstąpieniu na służbę (na stanowisko wymienione w art. 144 i 146 ustawy o służbie cywilnej wyd. 1896 r.) podlegają uwolnieniu z gmin miejskich i wiejskich, i czy mają sami zwracać się przez izby skarbowe o uwolnienie z gmin, czy też jest to obowiązek organu mianującego ich na stanowisko. Okazało się, że prawo nie rozstrzyga tej kwestii, dopiero na wniosek Oddziału Inspektorskiego Własnej JCM Kancelarii ustalono, że takie osoby powinny być uwalniane z dniem wstąpienia na służbę, a do izb mają występować organy przyjmujące ich na służbę[58].

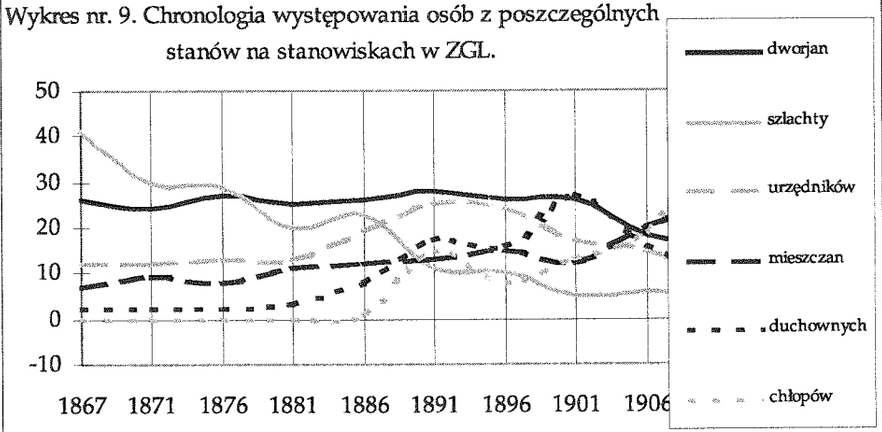
Oczywiście władze i w tym względzie zachowały ostrożność. Wśród 111 urzędników zaliczonych do tej grupy, jest aż 38 synów strażników ziemskich i wojskowych niższych stopni. Byli to synowie osób ściągniętych do Królestwa. Stąd też pochodzenie geograficzne tej grupy ludzi może być mylące.

Jako odzwierciedlenie stopnia zawikłania tematu, a jednocześnie zmagania się życia ze sztywnymi kategoriami prawnymi, można przytoczyć urywek dziejów rodziny Jegorowów. Jeden z nich, Nikofor Ignatijewicz, bez uzyskania uwolnienia z *obszcziny* opuścił rodzinną wieś Большая Озаревка w guberni smoleńskiej. Dzięki ukończeniu szkoły miejskiej w Kowlu udało mu się otrzymać posadę pocztyliona w Brześciu Litewskim. Zapewne dzięki wspomnianej polityce władz dostał się do służby cywilnej jako kancelista magistratu krasnostawskiego, by ostatecznie (niewiadomo na jakiej podstawie) zostać zaliczonym do stanu honorowych obywateli. Jego dwóch synów pracowało w ZGL. Starszy, Nikołaj, ukończył szkołę miejską w Brześciu Litewskim i próbował podawać się za mieszczanina brzeskiego, jednak ostatecznie władze zaliczyły go do włościan. Mimo to już po ewakuacji podawał się za mieszczanina lubelskiego. Młodszemu, Aleksandrowi, mimo deklarowanego

[58] APL, RGL, sygn. A I 1903:2, departament spraw ogólnych MSW, 6 IX 1903 r.

tylko wykształcenia domowego, władze nie naganiły pochodzenia miejskiego. W tym czasie rodzina honorowych obywateli Cesarstwa nie zerwała ze swym włościańskim pochodzeniem, a wręcz przeciwnie, jak można sadzić po przynależności stanowej rodziców chrzestnych, zacieśniała więzy z chłopstwem[59].

Wykres nr. 9. Chronologia występowania osób z poszczególnych stanów na stanowiskach w ZGL.



Na zakończenie rozważań nad pochodzeniem stanowym urzędników ZGL warto zwrócić uwagę na wykres nr 9 zawierający zbiorcze zestawienie chronologii występowania poszczególnych grup stanowych. Pokazuje on tendencję spadkową liczebności przedstawicieli stanów tradycyjnie zajmujących posady w administracji Królestwa Polskiego (szlachty wylegitymowanej i nie wylegitymowanej i synów urzędników), stały wzrost liczby mieszczan i synów duchownych oraz oszałamiającą „karierę" ludzi ze stanu włościańskiego.

[59] Tamże, sygn. os. 613; tamże, sygn. os. 615.

Rozdział 10

Uwarunkowania kariery urzędniczej

Ta część pracy jest próbą odpowiedzi na pytanie: od czego zależała kariera urzędnika? Analizę uwarunkowań kariery urzędniczej rozpoczniemy od przedstawienia systemu wartości wymaganych przez władze od urzędnika (jego kwalifikacji). Następnie, posiłkując się statystyką, sprawdzimy czy urzędnicy spełniający te wymagania rzeczywiście mogli liczyć na awanse. Pokażemy też niepisane reguły rządzące awansami, np. granice awansu w jednym urzędzie – pionowe i poziome. Na koniec przedstawiona zostanie kariera jednego z urzędników.

Rozpoczynając rozważania na ten temat od założeń ogólnych należy stwierdzić, że aparat wykonawczy miał wyrażać ideologię państwa. Dobrą ilustracją są generalne cele postawione przed gubernatorami: „блюстители неприкосновенности верховных прав Самодержавия, польз государства"[1]. W rozdziale poświęconym narodowości urzędników powiedzieliśmy już nieco o zmianach w ideologii Cesarstwa. Pamiętając o zasadzie Uwarowa: „самодержавие, православие, народность" i wyrażających się przez nią tendencjach, trzeba wspomnieć w tym miejscu i o innych. Przede wszystkim o ideologii imperialistycznej, wedle której narodowość i wyznanie schodziły na drugi plan, a pojęcie Rosjanina związane było z byciem wiernym poddanym cara, „obywatelem" i wyznawcą idei Imperium. W praktyce oznaczało to, że wiernym poddanym cara mogła być jedynie osoba *русского происходения* i, jak wspomnieliśmy w rozdziale 7, rzeczywiście nie zawsze utożsamiano to pojęcie z wyznaniem prawosławnym czy pochodzeniem z guberni centralnych (dopuszczono do przywilejów остзейцов). Deformacja tej idei w stronę nacjonalizmu biurokratycznego szczególnie wyraźnie widoczna jest w polityce caratu wobec Polaków[2].

Druga ideologia to konserwatyzm biurokratyczny, którego ucieleśnieniem były rzesze urzędników od dygnitarzy po kancelistów. Jak wspomnieliśmy w rozdziale 1, była to jedyna, poza carem, siła zdolna do przeprowadzania swoich planów, wręcz ograniczająca władcę. U podstaw biurokracji państwa absolutystycznego, w tym i rosyjskiego, leżało przeświadczenie o wiodącej roli państwa we wszystkich sferach życia człowieka i dążenie do podporządkowania wszelkich przejawów

[1] SZRI, wyd. 1876 r., t. 2, cz. 1, art. 494.

[2] Szerzej na temat państwowego nacjonalizmu w Rosji patrz – А. Реннер, *Проблемы и методы исследований национализма и особенно русского национализма XIX-ого века*, opublikowane w ramach projektu Open Society Institute (Soros Foundation) — Russia, na stronie http://www.empires.ru/docs/renner.doc; В. Каптор, *От русской империи к националистической деспотии*, tamże, http://www.empires.ru/ docs/Kantor.doc; М. Долбилов, *Культурная идиома возрождения России как фактор имперской политики в северо-западном крае в 1863-1865 гг.*, „Ab Imperio" R. 2001, № 1-2.

aktywności społecznej. Cerkiew była tylko instytucją państwową „по улучшению нравов народа". Uwzględniając tendencje biurokratyczne można uznać, że istnieje, niedoceniana chyba, różnica między rosyjskim samodzierżawiem, a monarchią absolutną w wydaniu europejskim. Dla Rosjanina jednak różnica między pomazańcem bożym, a głową aparatu państwowego, wyposażoną w nieograniczone kompetencje, była wyraźna. Choćby tylko z tego powodu, że wedle ideologii biurokratycznej car delegował swoje uprawnienia na każdego urzędnika[3]. W tym kontekście urzędnicy polscy byli konkurencją, a ich posady łakomym kąskiem dla rosyjskiej biurokracji.

Kryteria rekrutacji urzędników i warunki, od których uzależniano ich awans, wyłożono już w rozdziale 6. Tutaj jedynie przypomnimy, że podstawą przyjęcia było pochodzenie ze stanu szlacheckiego lub duchownego, ewentualnie służba państwowa ojca. Te swego rodzaju kwalifikacje stanowe mogły być zastąpione przez uzyskanie wykształcenia średniego lub wyższego. Słowo „zastąpione" zostało tutaj użyte z premedytacją, ponieważ najlepiej oddaje rolę wykształcenia przy rekrutacji urzędników w Cesarstwie Rosyjskim. Z regulacji prawnych wynika, że zasadniczo tylko odpowiednie urodzenie dawało władzy rękojmię przydatności osoby do służby państwowej. Z tego wynika, że ukończenie szkół miało urobić pośledni stanowo materiał do konsystencji „moralnej" stanów będących podporą władzy. Celem kształcenia, w kontekście przyszłej służby carowi, miało więc być wychowanie, a nie wpojenie pewnego zasobu wiedzy i umiejętności. Chodziło więc o indoktrynację. Niewiele miało to wspólnego z kwalifikacjami określonymi przez M. Webera w jego modelu biurokracji idealnej.

Te generalne założenie było tylko w niewielkim stopniu tonowane wymogiem umiejętności czytania i pisania oraz znajomości podstaw ortografii i arytmetyki. Zasadniczo możemy więc mówić o politycznych kryteriach rekrutacji jako o mechanizmie działającym niezależnie do świadomości poszczególnych zwierzchników, decydujących o przyjęciu na służbę. W przypadku Królestwa kryterium polityczne było jednak na porządku dziennym i w świetle naszych poprzednich ustaleń jasne jest, że poziom tej świadomości był duży. Możemy wręcz powiedzieć, że w Królestwie polityczne kryterium doboru kadr było dominujące. Jeżeli w niektórych zarządzeniach mówi się generalnie o wymogu lojalności, to szereg innych, a przede wszystkim praktyka, wprost wskazuje, że rozumiano przez to kryteria narodowo-

[3] O biurokracji rosyjskiej» „из удобного орудия власти она может превратиться в самостоятельное тело, имеющее свои собственные интересы и становящееся между монархом и народом. Интерес бюрократии состоит в том, чтобы неограниченно властвовать в административной сфере. Эта цель достигается тем, что обществу дается как можно меньше способов действовать самостоятельно, а от монарха скрывается истинное положение дел. Через это все переходит в руки чиновничества. Сама воля монарха при видимом самовластии становится от него (чиновничества) в зависимость", cyt. za Л. А. Тихомиров, *Монархическая государственность*, Moskwa 1998, cz. IV, rozdz. V, tytuł XXV, „Бюрократическая узурпация", http://www.russia-talk.com/mg/mg_0.htm.

ściowe. Rutynowe sprawdzanie благонадежности kandydata i jego поведения stanowiły tutaj kryterium drugorzędne i bynajmniej nie ostateczne, jak pokazuje przykład jednego z urzędników, który skutecznie zniwelował negatywne referencje:

> Узнав что начальник Люблинского Военного Отдела сообщил Вашему превосходительству неодобренное мнение о поведении моем в политическом отношении, [...], что во время бывших смут, так я не не принимал никакого участя в безпорядках и манифестациях – а неодобрительная обо меня аттестация начальника Военного Отдела вероятно последовала только по ошибке[4].

W Królestwie dominacja kryterium narodowościowego (dążenie do rusyfikacji) doprowadziła do odstąpienia od zasad generalnych – zdecydowano się na dopuszczenie do służby ludzi bez praw do niej, czyli bez odpowiedniej przynależności stanowej i wykształcenia. Władze zdecydowały się na ten krok pokładając nadzieję, że miejscowi dygnitarze wykorzystają ten instrument do szybkiej rusyfikacji obsady personalnej administracji Królestwa i nie zawiodły się, co staraliśmy się udowodnić w dwóch poprzednich rozdziałach.

Jednak skala stosowania tego narzędzia musiała wzbudzić niepokój w konserwatywnych z natury, wyższych kręgach biurokratycznych. W 1894 r. władze upomniały gubernatorów Królestwa, że prowadzą zbyt samodzielną politykę kadrową. Mianowicie w Królestwie, przynajmniej od 1876 r.[5], można było mianować osoby bez rang na stanowiska do VIII klasy włącznie, ale w przypadku nominacji takich osób na stanowiska klasy IX i VIII uprzednio należało uzyskać na nią zgodę władz zwierzchnich (w przypadku Królestwa nie było konieczności zwracania się do MSW, ponieważ najwyższą władzą lokalną był generał-gubernator warszawski). Jednak gubernatorowie nie przestrzegali tej procedury i najpierw dopuszczali takie osoby do pełnienia obowiązków, a dopiero potem wnosili o ich zatwierdzenie na stanowisku z dniem objęcia stanowiska[6]. Nie przeczy tej praktyce przypadek Juszczuka, który nie otrzymał pierwszej – najniższej rangi registratora kolegialnego, ponieważ nie udowodnił pochodzenia mieszczańskiego, a ukończona szkoła причетников w Chełmie nie odpowiadała szkole powiatowej, którą przynajmniej należało ukończyć, aby zostać urzędnikiem klasowym[7]. Awansowanie w rangach było bardziej rygorystyczne od mianowania na stanowisko. Dygnitarze w Petersburgu obawiali się, że ulgi i w tej mierze mogą doprowadzić do niepotrzebnego

[4] APL, RGL, sygn. os. 257, prośba urzędnika z 12 (24) II 1867 r.

[5] Nie udało się ustalić kiedy przepis znalazł się w rosyjskiej ustawie *O służbie z nominacji władz*, wiadomo jedynie o zaleceniach Namiestnika w Królestwie o podobnej treści z początku 1867 r. – tamże, sygn. K 1867:25, cyrkularz Namiestnika w Królestwie „О пожаловании чинов служащим по Управлениях Царства Польского".

[6] Tamże, sygn. A I 1894:12, k. 41.

[7] Tamże, sygn. os. 653.

wzrostu liczebności urzędników średnich rang.

Tylko jako kryterium trzeciorzędne (czyli jako rozróżnienie w między urzędnikami rosyjskiego pochodzenia odpowiednich stanów) obserwuje się dbałość gubernatorów i wicegubernatorów lubelskich o zatrudnianie ludzi o odpowiednich kwalifikacjach merytorycznych, do których zaliczyć możemy wykształcenie i doświadczenie. To drugie było postrzegane przez pryzmat rangi, co dawało pewną gwarancję, że urzędnik pracuje odpowiednio długo; w oczach poprzednich jego zwierzchników zasłużył na awans w rangach. W teczce jednego z urzędników znajdujemy opis zalet urzędniczych:

> obok dostatecznej znajomości języka rosyjskiego i obok dokładnego obznajomienia się wszechstronnie ze służbą w różnych jej gałęziach, odznacza się najpiękniejszymi przymiotami dobrego urzędnika zdobiącymi, jest bowiem wzorowo pilny i gorliwy w służbie, znakomite posiada zdolności, i zaleca się nieskazitelną prawością charakteru". Podkreślano przy tym, że potrafi utrzymać „powagę między podwładnymi[8].

Przy ocenie kancelisty istotny był „хороший почерк его письма"[9], a wobec wszystkich liczyła się „усердная и полезная служба". Mając w pamięci powyższe zastrzeżenia zacznijmy od analizy wpływu wykształcenia na kariery urzędników ZGL.

Szkolnictwo Cesarstwa Rosyjskiego nie zapewniało możliwości kształcenia wszystkim chętnym. Mała ilość szkół była wynikiem celowej polityki, szczególnie w odniesieniu do szkół wyższych i średnich. Dodatkowo władze reglamentowały dostępność wykształcenia za pomocą zróżnicowanych opłat: od nauki na koszt państwa do zróżnicowanych opłat ze względu na pochodzenie. Jednak człowiek stanu podatkowego posiadając odpowiednio dużo pieniędzy mógł wykształcić swoje dzieci. Większość szkół podlegała ministerstwu oświecenia. Nie należy jednak zapominać o prawosławnych szkołach duchownych i szkolnictwie podlegającym ministerstwu wojny. Wszystkie bez różnicy instytucje oświatowe dzieliły się na wyższe, średnie i niższe[10]. Przedstawię pokrótce konstrukcję systemu oświatowego Cesarstwa za przykłady dając szkoły, które ukończyli pracownicy ZGL. Do wyższych uczelni cywilnych świeckich zaliczano, poza uniwersytetami, których było od lat siedemdziesiątych 9, także licea. Nie należy ich mylić ze szkołami średnimi występującymi w Królestwie Polskim[11]. Uczelnią wyższą, szczególnie ważną dla administracji ze względu na profil kształcenia, była szkoła prawoznawstwa. Ogólne

[8] Tamże (1837-1866), sygn. os. 2202.

[9] Tamże, sygn. A I 1884:29.

[10] SZRI, wyd. 1893 r., t. 11, cz. 1, *Свод уставов ученых учреждений и учебных заведений ведомства Министерства Народного Просвещения*, art. 396.

[11] D. Szewczuk, *System władz szkolnych w Królestwie Polskim – organizacja i ramy prawne*, „Res Historica", t. 12 (2002), s. 11-25.

wykształcenie humanistyczne zapewniały jeszcze instytuty historyczno-filologiczne. Pozostałe uczelnie to wyższe szkoły techniczne, jak instytut cywilnych inżynierów, instytuty weterynaryjne, akademia medyko-chirurgiczna i szkoły agronomiczne, jak Instytut Gospodarstwa Wiejskiego i Leśnictwa w Nowoaleksandrii. Uczelniami wyższymi duchownymi były akademie duchowne, jeszcze mniej liczne niż uniwersytety. Za wyższe uczelnie wojskowe uznaliśmy (zmiany w tej materii były wyjątkowo częste) Akademię Sztabu Generalnego i trzy szkoły wojskowe (pawłowską I, konstantynowską II, aleksandrowską III). Należy przy tym pamiętać, że większość szkół wyższych, resortowych czy zawodowych, obligowała do służby w danej profesji lub resorcie przez kilka lub kilkanaście lat. Droga absolwentów takich uczelni do posady w administracji była dłuższa i zajmowali oni zwykle ściśle określone, specjalistyczne etaty.

Podstawowym rodzajem szkoły średniej było gimnazjum, które zapewniało wykształcenie ogólne i przygotowywało do wstąpienia na wyższe uczelnie. Odpowiednikiem gimnazjum o profilu praktyczno-technicznym były szkoły realne, podobnie jak gimnazja sześcioklasowe, gdzie dwie ostatnie klasy przygotowywały do szkół wyższych. Najmniej cenioną w przepisach prawnych szkołą średnią było progimnazjum. Była to szkoła czteroklasowa równa 4 klasom gimnazjum. Poza wymienionymi ogólne świeckie wykształcenie zapewniały szkoły specjalne, np. dla sierot były to szkoła maryjska, instytut dla sierot w Gatczynie, czy Męski Instytut Konstantynowski. Średnie szkolnictwo zawodowe reprezentowały seminaria nauczycielskie i instytuty nauczycieli elementarnych, szkoły techniczne, handlowe i rolnicze. Wykształcenie uznawane za średnie można też było zdobyć w prawosławnym seminarium duchownym. Do kategorii wojskowych szkół średnich zaliczam uczelnie przygotowujące podoficerów[12].

Szkolnictwo niższe to przede wszystkim szkoły elementarne: wiejskie, parafialne, miejskie i powiatowe[13]. Najlepsze wykształcenie dawały szkoły miejskie i powiatowe. Nauka w nich trwała 6 lat, choć klas mogło być od jednej do czterech. Istniały również szkoły elementarne prowadzone przez poszczególne resorty, np. szkoła kolejarska. Niższe wykształcenie duchowne dawały szkoły duchowne lub szkoły причетников. Również armia prowadziła szkoły niższe, takie jak szkoły wojskowe lub dla dzieci wojskowych, tzw. kantonistów[14].

Istniały też szkoły prywatne, średnie lub niższe, świadectwa których nie były jednak honorowane bez potwierdzenia przez kandydata na urzędnika wiedzy na egzaminie. Natomiast ludzie deklarujący wykształcenie domowe, musieli je udokumentować egzaminem z kursu odpowiedniej szkoły. Świadectwa z samych

[12] M.in. korpus kadetów, szkoła junkrów (piechoty, kawalerii, kozacka), korpus paziów, pułk kornetów.

[13] W 1874 r. zreformowano szkoły powiatowe w miejskie zrównując je w prawach.

[14] Patrz. W. Caban, *Kantoniści z Królestwa Polskiego w armii carskiej w latach 1832-1856*, KH, t. 66:1999, s. 3-13.

egzaminów zdawanych przy różnych okazjach też zaświadczały o wykształceniu, np. egzamin dla ochotników wojskowych pracujących jako pisarze czy egzamin na I rangę klasową.

Atestat lub świadectwo odpowiedniej szkoły dawało prawa na wstąpienie na służbę rządową każdemu. Ten demokratyczny zapis przekreślający wszelkie nierówności między ludźmi wynikające z ich urodzenia w praktyce był jedynie gwizdkiem, w który szła para. Wśród rzeszy ludzi, które uzyskały wolność w wyniku reform uwłaszczeniowych, wielu migrowało szukając innych, pozarolniczych źródeł utrzymania; praca w administracji była jednym z nich. Ze względu na ograniczony dostęp do szkół cenzus wykształcenia był dla tych ludzi jeszcze jedną podporą ustroju stanowego. Absolwenci szkół wyższych otrzymywali, od razu przy wstąpieniu na nią, prawo na rangę, najczęściej XIV najniższą, ale nierzadko i wyższą.

Tabela nr 17.
Wykształcenie pracowników ZGL.

wykształcenie	liczba	%
wyższe	91	12,82
średnie	318	44,79
niższe	248	34,93
nieznane	53	7,46
razem	710	100

Strukturę wykształcenia personelu ZGL przedstawia tabela nr 17. Przedstawione w niej dane zbiorcze nie są zaskakujące. Dla osób z wyższym wykształceniem, jeszcze bardzo nielicznych, służba w administracji nie była najatrakcyjniejszym miejscem pracy. Trudno więc oczekiwać, aby dominowali w badanej grupie, gdzie większość musieli stanowić urzędnicy na niskopłatnych posadach. Ponadto odsetek 12,82% ludzi z wyższym wykształceniem koreluje z procentem stanowisk kierowniczych w ZGL. Trzeba pamiętać, że stanowiska gubernatorów i wicegubernatorów były zastrzeżone dla urzędników русского происхождения, co w przypadku ZGL oznacza wyłącznie prawosławnych[15]. Z pewnością grupa 17 gubernatorów i wicegubernatorów jest zbyt mała do wyciągania uprawnionych wniosków. Można jedynie zauważyć, że według danych Ł. Chimiaka 62 ze 109 gubernatorów i wicegubernatorów Królestwa miało wykształcenie wyższe[16], gdy w Lublinie ten stosunek

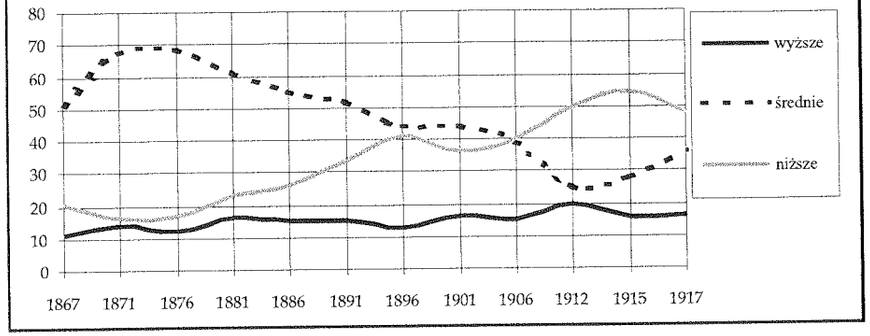
[15] APL, Lubelski Gubernialny Urząd ds. Włościańskich, sygn. 58, s. 393-398, M. Ł. Korostowcew; APL, RGL, sygn. os. 1695, K. K. Stiefanowicz; tamże, sygn. os. 1641, W. A. Smirnow; tamże, sygn. os. 709, A. I. Kielepowskij; tamże, sygn. os. 1106, A. N. Małajew; tamże, sygn. os. 1579, M. N. Sewastjanow; tamże, sygn. os. 261, A. P. Czegodajew-Sokonskij; tamże, sygn. os. 179; APL, RGL stary, sygn. 186, M. A. Buckowskij; tamże, sygn. 1450, I. K. Pistohlkors; tamże, sygn. os. 1705, I. I. Stierligow; tamże, sygn. os. 1624, M. D. Srjabin; tamże, sygn. os. 1683, Ł. S. Stamierow; tamże, sygn. os. 1004, K. A. Liszyn; tamże, sygn. os. 786, A. F. Koniskij; tamże, sygn. os. 1586; M. W. Sieleckij; tamże, sygn. os. 1842, W. F. Tchorżewskij; tamże, sygn. os. 1171, J. W. Mienkin; por. Ł. Chimiak, *Rosyjscy gubernatorzy lubelscy w latach 1863-1915. szkic do portretu zbiorowego*, [w] *Między Odrą a Dnieprem. Wyznania i narody*, red. T. Stegnera, Gdańsk 1997, s. 209-235, autor nie dotarł do teczek Pistohlkorsa i Korostowcewa.

[16] Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 89; ten sam stosunek dla Rosji bez Królestwa i Finlandii w 1903 wynosił 29 na 44 – П. А. Зайончковский, dz. cyt., s. 214.

wynosi 14 do 17, a więc znacznie lepiej.

Wracając do tabeli nr 17, zwraca uwagę pokaźna liczba ludzi z wykształceniem niższym, ale pamiętajmy o tym, że tylko stanom podatkowym przeszkadzało to w dostaniu się do służby w administracji. Najistotniejsze dla naszych dalszych dociekań jest to, że grupa urzędników z ustalonym poziomem wykształcenia jest reprezentatywna. Stanowi bowiem 92,54% całości. Dane z powyższej tabeli, rozłożone w czasie, przedstawia wykres nr 10. Zapotrzebowanie na urzędników z wyższym wykształceniem jest stałe i ich udział w grupie wykazuje tylko niewielkie wahania, choć do wybuchu wojny widać ostrożny trend wzrostowy. Dużo większą dynamikę wykazują pozostałe kategorie. W wieku XX urząd został zdominowany przez ludzi o najniższym wykształceniu, choć ich znaczny udział zaczyna się już w połowie latach dziewięćdziesiątych XIX w. Warto również zwrócić uwagę, że racjonalne trendy zakończyły się na początku lat siedemdziesiątych, a więc po likwidacji dwóch dużych wydziałów rządu. Wojna w specyficzny dla siebie sposób wpłynęła na ostatnią część wykresu. Personel niższy jest zwalniany lub wcielany, jednocześnie urzędnicy na wyższych stanowiskach odchodzą do innych instytucji. W związku z tym rośnie procentowy udział ludzi z wykształceniem średnim.

Wykres nr 10. Zmiany poziomu wykształcenia pracowników ZGL.



Stanowiska kierowników wydziałów również zostały opanowane przez urzędników русского происхождения, ale nie od razu. Do wniosku, że było to działanie planowe, a stanowiska ostatecznie uznano za niedostępne dla katolików, może prowadzić fakt, że raz „stracone" stanowisko nigdy ponownie nie było obsadzone przez katolika. Tutaj jedynie wydziały specjalistyczne dłużej były kierowane przez katolików[17]: do 1886 r. stanowisko radcy administracyjnego pełnił katolik,

[17] Patrz wykres nr 3, rozdział 8.

podobnie jak stanowisko sekretarza kancelarii prezydium rządu do 1877 r. Były to jednak przypadki jednostkowe, zwykle związane z konkretnymi osobami, a po 1868 r. żaden katolik nie wszedł do tej grupy[18]. Na 56 kierowników wydziałów oraz kancelarii prezydium i gubernatora tylko 7 osób było wyznania katolickiego[19]. Przy tak wyraźnej dominacji klucza wyznaniowego (narodowościowego) analiza wpływu wykształcenia schodzi na drugi plan, jednak jej przeprowadzenie pozwoli przynajmniej w grupie nie-Polaków zastanowić się nad znaczeniem wykształcenia przy awansach.

Analiza została oparta na porównaniu struktury wykształcenia trzech grup urzędników. Do pierwszej zaliczono wspomnianych kierowników wydziałów i szefów Straży Ziemskiej, których stanowiska w większości płożone były w VI i VII klasie, poza sekretarzami kierującymi kancelariami prezydium rządu, których stanowiska zaliczono do klasy VIII. W grupie drugiej znaleźli się kierownicy referatów i archiwiści, zarówno ze względu na samodzielność ich funkcji, jak i IX klasę tego stanowiska, ponieważ stanowiska referentów prawodawca opatrzył klasą VIII i IX. W trzeciej grupie umieszczono pozostałych urzędników na stanowiskach etatowych od X do XIV klasy, od pomocników referentów po kancelistów. Porównaniem nie zostali objęci, ze względu na ich specyfikę, pracownicy wolnonajemni, pozostający na służbie bez stanowiska i „specjaliści" – weterynarze punktowi, mechanicy, technik i agronom.

Tabela nr 18. Wykształcenie „radców" i referentów.

kierownicy wydziałów razem			bez „specjalistów"		kierownicy referatów	
poziom	liczba	%	liczba	%	liczba	%
wyższe	26	46,43	15	34,09	23	13,77
średnie	20	35,71	19	43,18	89	53,29
niższe	7	12,50	7	15,91	45	26,95
nieznane	3	5,36	3	6,82	10	5,99
razem	56	100	44	100	167	100

Trzeba przyznać, że porównanie nie przynosi rewelacji. Grupa pierwsza jest lepiej wykształcona od drugiej. Dopiero po oddzieleniu kierowników wydziałów specjalistycznych (budowlanego, lekarskiego i weterynaryjnego) poziom wykształcenia wyrównuje się. Trzeba podkreślić, że szefowie wydziałów specjalistycznych, poza jednym, odebrali wyższe wykształcenie. Grupa trzecia już wyraźnie

[18] Co prawda w 1877 r. F. A. Szimanskij został assesorem ubezpieczeniowym, ale przedtem był sekretarzem prezydium rządu i kierował jego kancelarią – APL, RGL, sygn. os. 1804; APL, RGL 1837-1866, sygn. 1927.

[19] O wyróżniających się kierownikach wydziałów, m.in. o Okołowiczu, patrz rozdział 9.

odstaje pod względem wykształcenia od reszty, mimo to znalazło się w niej 6 osób z wykształceniem wyższym – w większości katolików, którzy do połowy lat osiemdziesiątych odeszli z ZGL.

Warto przyjrzeć się bliżej ludziom z wykształceniem niższym, którzy tak szybko zwiększali swój udział w badanej grupie (wykres nr 10). W 1871 r. składali się na nią дворянство i szlachta oraz po jednym synu urzędnika i duchownego, a więc ludzie z prawami do służby bez średniego wykształcenia. Jedynym Rosjaninem był wicegubernator lubelski a poza nim jeszcze dwie osoby nie były katolikami, ale pochodziły z Królestwa. Przy pierwszym apogeum liczebności grupy w 1896 r. pojawia się znaczna grupa ludzi bez praw do służby – blisko 1/4. Jednocześnie 3/4 stanowią przybysze ze wschodu, wśród nich 11 z Rosji. W 1915 r., gdy ludzie z niższym wykształceniem zdominowali liczebnie ZGL, wśród nich było około 80% chłopów i mieszczan i jedynie czterech katolików. Ci ludzie niskiego stanu i wykształcenia pochodzili w połowie z Królestwa i tylko w niewielkim procencie z Rosji. To właśnie dzięki zatrudnianiu urodzonych w Królestwie prawosławnych bez praw do służby władze wyrugowały Polaków z najniższych stanowisk w administracji. Z tego też powodu mogą być mylące dane o pochodzeniu geograficznym z tego okresu, które wykazują wzrost liczby urzędników z Królestwa w ZGL. W ostatniej dekadzie istnienia ZGL ludzie bez praw do służby zajmowali nie tylko najniższe stanowiska, ale i średnie, a w 1915 r. jeden z nich został nawet kierownikiem KGL.

Dosyć często w aktach spotyka się określenie wykształcenia jako „domowe". Deklarowano je najczęściej przy braku atestatów szkół państwowych, nawet jeśli nie dawały prawa na służbę. Inaczej niż w pierwszej połowie XIX w., w największym stopniu problem dotyczył nie szlachty a chłopów, a w najmniejszym synów duchownych. Wydaje się, że powoływanie się na wykształcenie domowe było jedynie alternatywą dla braku jakiegokolwiek wykształcenia i często było z nim równoznaczne. Trudno bowiem zakładać, że ludzie niskich stanów wynajmowali guwernerów dla swoich synów. Prawo wymagało, aby tego typu deklaracje były poświadczone egzaminem, podobne zresztą jak świadectwa szkół prywatnych[20].

To co powiedzieliśmy o znaczeniu wykształcenia przy awansach przy okazji porównania „kierowników" z „referentami", nie wyjaśnia istoty problemu uwarunkowań kariery, bowiem zarówno tradycja, a co za tym idzie, szerokie koneksje oraz możliwości kształcenia, premiowały szlachetnie urodzonych do zajmowania wyższych stanowisk. I rzeczywiście 16 na 17 piastujących stanowisko gubernatora i wicegubernatora lubelskiego pochodziło ze szlachty; szlachty wylegitymowanej. Jedynie L. S. Stamierow pochodził z greckiej rodziny kupieckiej. Także stanowiska kierownicze były przeważnie okupowane przez stany uprzywilejowane. Przedstawiciele stanów podatkowych na tych stanowiskach stanowią jedynie 14,28%, co stanowi 8,17% wszystkich urzędników z tych stanów. Wyraźna jest szczególnie dominacja дворян.

[20] Np. APL, RGL, sygn. os. 763; tamże, sygn. os. 659.

Tabela nr 19. Pochodzenie stanowe kierowników wydziałów[21].

Synowie	kierownicy wydziałów		
	lb.	%	% grupy
Дворян	16	28,57	10,81
Szlachty	8	14,29	10,13
razem [1+2]	24	42,86	10,57
Duchownych	9	16,07	13,24
Urzędników	12	21,43	12,63
Mieszczan	4	7,14	4,00
Chłopów	4	7,14	4,17
NN stan	3	5,36	6,25
razem bez 3	56	100	

Fakt, że wszyscy zwierzchnicy guberni i ich zastępcy oraz prawie wszyscy „kierownicy" byli prawosławni, nic nie ujmuje z prawdziwości tego stwierdzenia. Charakterystyczne, że liczebna dominacja wylegitymowanej szlachty jest zauważalna na wszystkich stanowiskach poza najniższymi (X, XII i XIV ranga). Wyraźna jest dysproporcja między дворянстом a szlachtą i tutaj już możemy mówić o aspekcie narodowościowym, ponieważ niska pozycja nie wylegitymowanej szlachty (przeważnie katolickiej) nie odzwierciedlała jej kwalifikacji merytorycznych do pracy w administracji. Poziom wykształcenia w tej grupie jest nieco wyższy niż u synów duchownych, których na stanowiskach kierowniczych jest nieco więcej. Demokratyzacja polityki kadrowej jest zauważalna dopiero od lat dziewięćdziesiątych i obejmie tylko niższe stanowiska ZGL. Nie będzie to jednak zamach na pozycję stanów uprzywilejowanych, ale raczej katolików i zostanie podyktowany przez politykę rusyfikacji czy może raczej kolonizacji, ponieważ te stanowiska nie miały istotnego wpływu na merytoryczne funkcje urzędu, dawały natomiast niewątpliwie utrzymanie i awans społeczny.

Poziom wykształcenia ludzi z poszczególnych stanów różni się znacznie (patrz tabela nr 14 w rozdziale 9). Zdecydowanie najlepiej wypadają pod tym względem дворяне, co zwiększało i tak znaczną ich przewagę nad innymi stanami w możliwościach kariery urzędniczej. Na drugim miejscu znajdują się synowie urzędników, zapewne ze względu na ułatwiony dostęp do szkół i większą determinację wobec braku innych perspektyw na utrzymanie. Znacznie gorzej przedstawiał się poziom wykształcenia szlachty i ludzi ze stanu duchownego. W pierwszym przypadku, poza barierami materialnymi, sprzyjała takiemu stanowi rzeczy polity-

[21] Dane procentowe określają udział poszczególnych stanów w grupie „kierowników" oraz w ich proporcję do pozostałych urzędników tego stanu.

ka władz skutecznie ograniczających liczbę wyższych i średnich zakładów oświatowych w Królestwie. Poziom wykształcenia urzędników z Królestwa był niższy niż urzędników z Rosji, jednak nie należy zapominać o rzeszach miejscowych prawosławnych, którzy w znacznej mierze przyczyniają się do takiego obrazu. Dysproporcje między stanami są mniejsze pod względem wykształcenia na poziomie średnim. Tutaj niewielką przewagę nad дворянами i urzędnikami odnotowała szlachta i synowie duchownych. Stany podatkowe wyraźnie ustępują pozostałym.

Wykształcenie synów duchownych jest znacznie gorsze od pozostałych stanów nie-podatkowych. Zróżnicowanie wewnętrzne występuje, gdy rozbijemy tych urzędników na podgrupy geograficzne. Zdecydowanie najgorzej wypadają urzędnicy z Ziem Zabranych, spośród których jedynie dwóch mogło pochwalić się wykształceniem wyższym. Większość synów kresowego duchowieństwa prawosławnego ukończyła szkoły średnie. Należałoby się spodziewać, że na poziom wykształcenia miało wpływ to, czy ojciec był popem czy też sługą cerkiewnym (zakładając, że popi, jako lepiej uposażeni, mieli większe możliwości kształcenia synów). Jednak okazuje się, że to właśnie synowie służby cerkiewnej byli (co prawda nieznacznie, ale) lepiej wykształceni. Na taki obraz miała wpływ polityka państwa przewidująca pomoc dla kształcących się dzieci duchowieństwa. Do pewnego stopnia wyrównywało to szanse wszystkich ludzi wywodzących się z tego stanu, a jednocześnie dawało im przewagę nad innymi stanami, oprócz oczywiście дворян.

Biorąc pod uwagę stanowiska kierownicze to właśnie „popowicze" robili największe kariery, mimo gorszego wykształcenia – aż 13,24% z nich weszło do grupy „kierowników". W tym świetle realnego znaczenia nabiera to, co powiedzieliśmy o znaczeniu tego stanu w ideologii imperium. Słabo tłumaczy wysoką pozycję zawodową „popowiczów" wiek, w jakim pojawili się na stanowiskach w ZGL. Mianowicie średnia wieku przy przyjmowaniu do ZGL wynosiła w tej grupie 30,51. Synowie duchownych ustępują w tym względzie jedynie дворяном i szlachcie, aczkolwiek nie udało się udowodnić generalnego wpływu zarówno wieku, jak i stażu, na karierę urzędniczą. W Rosji doświadczenie urzędnika określano wedle rangi, która z założenia wiązała się z wysługą określonej liczby lat, choć, jak wiemy, nie zawsze takiej samej.

Jeśli chodzi o wysoką pozycję dziedzicznych urzędników to składało się na nią kilka czynników. Ich wyliczenie może stanowić podsumowanie powyższych rozważań na temat tego, jakie kwalifikacje wpływały na karierę w ZGL. Tak więc mamy tu do czynienia z następującymi generalnymi uwarunkowaniami pozytywnie wpływającymi na awans (w kolejności zależnej od znaczenia): I. narodowość rosyjska (rozumiana, w zależności od okresu, jako poczucie więzi państwowej, wyznaniowej lub w kategoriach nacjonalistycznych i w zależności od tego zaliczano do niej lub nie tzw. Bałtów, Rusinów i in.); II. przynależność do stanów będących podporą władzy i ideologii Cesarstwa – дворян, urzędników i duchowieństwa prawosławnego; III. wykształcenie. Poza tymi generalnymi czynnikami bez wątpienia

istniał jeszcze jeden, w indywidualnych przypadkach czynnik dominujący – protekcja wynikająca z powiązań indywidualnych: towarzyskich lub rodzinnych, ale o nich powiemy szerzej w rozdziale następnym.

Śledząc kariery urzędników ZGL można zauważyć wyraźne granice awansu niezależne od narodowości. Po pierwsze, nikt z pracowników ZGL nie awansował na stanowisko gubernatora ani wicegubernatora lubelskiego. Bazując na, co prawda skromnym, zasobie danych można zaryzykować tezę, że taki awans wiązał się z przeniesieniem do innego urzędu. Zapewne wpływ na taką praktykę miał charakter tych stanowisk wyposażonych w duży zakres władzy i wymagających odpowiedniej estymy wśród podwładnych, której trudno byłoby oczekiwać od byłych kolegów. W grę wchodzi też swego rodzaju prewencja antykorupcyjna. Gubernatorowie w Cesarstwie sprawowali swoje funkcje średnio 5 lat[22]. Częste przenosiny zrywały powiązania urzędnika.

Podobnego zwyczaju można się doszukać w stosunku do członków prezydium rządu gubernialnego. Awans na takie stanowisko, poza wyższym uposażeniem i większą władzą do pewnego stopnia uniezależniały urzędnika od jego bezpośrednich przełożonych. Od tego momentu przemiany służbowe takiego urzędnika zależały już nie od gubernatora, ale od ministra. W badanym okresie nastąpiło 39 nominacji na stanowisko związane z członkostwem w organie kolegialnym, a tylko w trzech wypadkach kandydaci pracowali w ZGL, pozostali to rekrutacja zewnętrzna. Co więcej, wszystkie przypadki dotyczą mianowania na stanowisko radcy prawnego położone w niższej niż pozostali radcy klasie VII i kierującego najmniejszym gronem ludzi (wydział składał się z referenta i pomocnika). Byli to trzej ostatni radcowie prawni. Dwaj awansowali ze stanowisk starszych referentów, czyli z klasy VIII. Ostatnim z nich zajmiemy się bliżej w końcu rozdziału. Taka praktyka stoi w sprzeczności z zaleceniem prawodawcy o pierwszeństwie do wakatu urzędników z tego samego urzędu, a wśród nich pozostającym na służbie bez stanowiska – „за штатом"[23].

W ZGL była też zatrudniona duża, ale trudna do określenia, grupa kancelistów najemnych. Byli to ludzie z wykształceniem co najwyżej średnim i jeśli nie udało im się otrzymać posady etatowej, bardzo szybko odchodzili z pracy. W odwrotnej sytuacji byli urzędnicy zaliczeni do etatu ZGL, ale bez przydzielenia posady. Powody mogły być różne: oczekiwanie na odpowiedni wakat, zdjęcie z poprzedniego stanowiska za wykroczenia służbowe lub z powodu jego likwidacji czy też pozostawanie na służbie bez stałego wynagrodzenia z możliwością zarobkowania dorywczego. W tej grupie widzimy całą różnorodność stanu urzędniczego od ludzi po uniwersytetach po absolwentów szkół ludowych.

Można więc mówić o progach w pionowej karierze urzędnika. Pierwszym etapem było awansowanie od kancelisty do referenta, Tak zarysowana kariera naj-

[22] П. А. Зайончковский, *Правительственный аппарат...*, s. 153.
[23] Patrz rozdział 6.

częściej kończyła się w tym momencie, bowiem nawet przy awansowaniu w rangach zaraz po wysłużeniu odpowiedniej liczy lat droga od przyjęcia na służbę do osiągnięcia stanowiska VIII klasy trwała od 13 do 22 lat. Co prawda w Królestwie można było zostać referentem nawet nie posiadając rangi, ale bez niej dalsze wspinanie się po szczeblach hierarchii urzędniczej było niemożliwe. Jeżeli nawet taki czterdziestolatek miał szansę przejścia z korpusu kancelaryjnego (wedle ówczesnej nomenklatury wszyscy urzędnicy nie podejmujący decyzji, czyli nie wchodzący w skład organu, stanowili kancelarię) na stanowiska kierownicze, to wiązało się to z opuszczeniem urzędu. Obarczony rodziną urzędnik mógł nie być zainteresowany awansem związanym z wyjazdem do innej miejscowości, ponieważ większość z nich utrzymywała się dzięki pracy dodatkowej po godzinach urzędowania, której pozyskanie było utrudnione w obcym środowisku.

Do bariery zwyczajowej dochodzi więc ograniczenie geograficzne. Urzędnicy rosyjscy woleli miasta gubernialne, gdzie mogli liczyć na wsparcie innych pionierów rosyjskiej cywilizacji nad Wisłą. Niejaki W. A. Franczuk pracujący w Kielcach i przeniesiony do Stopnicy szybko postarał się o przeniesienie do ZGL. Wicegubernator badając przyczyny tej decyzji otrzymał od swojego odpowiednika z Kielc następujące wytłumaczenie (w piśmie tajnym) :

> Основными причинами, побуждающими Франчука перейти на службу в Люблинское Губернское Правление, на мой взгляд, должны служить: не ожиданность состоявшагося перевода из губернского города в посад Стопницу, расположенной в глухом уезде, и неудобства жизни в этой посаде[24].

Możliwość kształcenia dzieci na koszt skarbu państwa także przyciągała „Rosjan" do większych miast, gdzie były szkoły średnie. A. G. Trofimuk na początku lat dziewięćdziesiątych oczekiwał na wolny etat mając zagwarantowany awans, mimo to napisał do gubernatora: „я не мечтаю о повышении, хочу только быть в таком городе, куда ест средния учебныя заведения и возможность жыть одной семией"[25].

Innym modelem było otrzymanie wysokiej posady od razu po studiach lub po praktyce w którymś z urzędów centralnych. Jeżeli odebrało się wykształcenie specjalistyczne, awans w administracji ogólnej był raczej wykluczony. Wydziały specjalistyczne wyróżniają się bardzo stabilną obsadą i niewielkim procentem urzędników przenoszonych z innych komórek. Najlepiej wykształconą grupą pracowników ZGL byli weterynarze i technicy, jednak zajmowali niskie i słabo płatne posady. Przy wykształceniu ogólnym lub wojskowym można było liczyć na przejście ze stanowiska kierownika wydziału na wicegubernatora i dalej. Dobry start

[24] APL, RGL, sygn. os. 396, pismo wicegubernatora kieleckiego z 10 II 1909 r.
[25] Tamże, sygn. os. 1870.

dawała kancelaria generał-gubernatora i, w odpowiedniej skali, gubernatora.

Kancelarie gubernatorów uważa się za miejsce pracy niedostępne dla katolików[26] ze względu na skoncentrowane w niej sprawy tajne i polityczne, związane z bezpieczeństwem. Jednak gorliwą służbą można było zdobyć zaufanie gubernatora bez względu na wyznanie. Kwerenda pozwoliła ustalić, że w omawianym okresie pracowało 9 katolików. W tym 3 zapasowych oficerów, jeden urzędnik do spraw poruczeń, jeden pomocnik kierownika i czterech urzędników do pisma (nie ma pewności czy tych ostatnich nie było więcej). Pomocnik kierownika kancelarii, A. I. Stiefanowskij, podawał się kolejno za katolika, unitę, by ostatecznie zostać „zjednoczony" z cerkwią prawosławną[27]. Jego żona pozostała katoliczką, ale wiele lat pracując pod zwierzchnictwem gubernatora Buckowskiego udało mu się zdobyć jego zaufanie. W kancelarii Buckowskiego katolikiem był też oficer zapasowy Straży Ziemskiej – mjr K. I. Kachowskij. Być może panowie poznali się na Węgrzech, gdzie obaj tłumili powstanie, lub dopiero w Królestwie. Tak czy inaczej nie było powodów, aby podejrzewać o nieprawomyślność oficera armii carskiej[28]. Za „panowania" tego gubernatora w kancelarii pracowało jeszcze kilku katolików na posadach kancelistów i w tym wypadku nie powinno to dziwić, ponieważ w tym czasie trudno było o kancelistę Rosjanina[29]. Pod koniec urzędowania gubernatora Liszyna pojawia się na krótko na stanowisku urzędnika do spraw poruczeń inny katolik – A. D. Złotnickij[30]. Jego nominację można wiązać ze znajomością z gubernatorem – obaj byli szlachcicami z guberni czernihowskiej[31]. Katolik na stanowisku merytorycznym w KGL pojawi się tylko jeszcze raz, już w następnym wieku. A. K. Knarr pochodził z Inflant i był ożeniony z Rosjanką i tylko imię jego ojca (Kazimierz), podoficera może wskazywać na polskie korzenie[32].

KGL było miejscem przygotowywania kandydatów na zwierzchnich stanowiskach administracji lokalnej. Oficerów zapasowych Straży Ziemskiej nawet przepisy prawne predestynowały do stanowisk naczelników powiatowych Straży Ziemskiej. Pod okiem gubernatora mieli zaznajomić się ze służbą, a po uzyskaniu jego zaufania zajmowali samodzielne stanowiska na prowincji[33]. Gubernatorom lubelskim udało się czasem obsadzić pracownikami własnej kancelarii stanowiska naczelników zarządów powiatowych. Takie przypadki miały miejsce od początku lat osiemdziesiątych. Z grona 73 naczelników zarządów powiatowych guberni lu-

[26] G. Smyk, *Rusyfikacja obsady personalnej organów zarządu gubernialnego Królestwa Polskiego w latach 1867-1915*, CPH, t. 51 (1999), z. 1-2, s. 245-247, autor opierając się na *памятных книжках* i spisach urzędników ustalił, że w KGL pracował jeden katolik – pomocnik kierownika Adam Stiefanowskij (1879-1885).
[27] APL, RGL, sygn. os. 1696.
[28] Tamże, sygn. os. 755.
[29] Tamże, sygn. os. 497; tamże, sygn. os. 1347; tamże, sygn. os. 2049.
[30] Tamże, sygn. os. 2130.
[31] O zastanawiającym upodobaniu „czernihowszczyków" do ZGL patrz rozdział 8.
[32] APL, RGL, sygn. os. 746.
[33] Np. D. N. Mierlin (tamże, sygn. os.1142) i A. A. Wasilijew (tamże, sygn. os. 1942).

belskiej jedynie 11 pracowało w ZGL, w tym aż 10 w KGL na stanowiskach kierownika, urzędnika do spraw poruczeń i (5) oficera zapasowego[34]. Nie jest to liczba oszałamiająca.

W ZGL było stanowisko rekordowe pod względem stabilności zatrudnienia zajmujących je osób – oficer sztabowy do specjalnych poruczeń i inspektorowania Straży Ziemskiej. W ciągu 50 lat zajmowały je tylko trzy osoby. Miało najwyższą po gubernatorstwie i wicegubernatorstwie, VI klasę – na równi z radcostwem administracyjnym i wojskowo-policyjnym. W podrozdziale o organizacji ZGL została pokazana specyfika i odrębność tej funkcji stanowiącej zarząd odrębnego pionu administracji gubernialnej – Straży Ziemskiej. Wysoka klasa stanowiska miała zapewne wymusić obsadzanie go ludźmi z wyższymi stopniami oficerskimi[35].

Ograniczenia w ruchu poziomym między stanowiskami tej samej klasy różnych komórek nie dotyczyły tylko kwestii narodowościowych. Trudno było się dostać, jak i wydostać, z wydziałów specjalistycznych. Zasada w tym względzie była prosta, im większej wiedzy specjalistycznej wymagało zajmowane stanowisko, tym trudniej było się przenieść do innej komórki. Wiązało się to z ograniczoną liczbą stanowisk, na które można było awansować. Poza wspomnianymi już wydziałami należy zaliczyć do tej kategorii wydział ubezpieczeniowy i prawny oraz stanowisko archiwisty.

Operowanie danymi statystycznymi popartymi egzemplifikacjami nie może oddać całej złożoności uwarunkowań indywidualnych drogi służbowej 710 urzędników. Z drugiej strony nie jest możliwe przedstawienie każdego przypadku z osobna. Możemy jednak przyjrzeć się bliżej życiu przynajmniej jednego urzędnika. Wybór padł na niejakiego Biereżnickiego, który nie był osobą istotną z punktu widzenia historii, ale też swego czasu wielu liczyło się z jego zdaniem. Lektura życiorysu takiego właśnie urzędnika (w pełnym tego słowa znaczeniu) prowincjonalnego być może pozwoli lepiej zrozumieć opisywaną rzeczywistość.

Aleksander Moisiejewicz Bierieżnickij urodził się w rodzinie sługi cerkiewnego w Sławutach koło Zasławia w 1856 r.[36] Samo nazwisko i imiona rodziców Moisiej Iosifow i Julia z braku innych danych pozwalają domniemywać, że Biereżniccy byli rodzimą ludnością Wołynia. Szczególnie imię matki jest niespotykane wśród kobiet z rdzennej Rosji. Równie trudno wyrokować, jakie tradycje rodzinne – włościańskie, mieszczańskie czy może drobnoszlacheckie[37] – wpłynęły na jego wychowanie, gdyż священнослужителе nie byli grupą hermetyczną. Niewątpliwie

[34] Tamże, os. 1656; tamże, os. 1421; tamże, os. 1917; tamże, os. 1240; tamże, os. 748; tamże, os. 269; tamże, os. 1571; tamże, os. 1701; tamże, os. 1551; tamże, os. 1237; teczki I. W. Gurskiego nie udało się odnaleźć.

[35] Klasie VI odpowiadał stopień pułkownika, ale dopuszczalne było obsadzenie takiego stanowiska podpułkownikiem lub kapitanem – SZRI, wyd. 1876 p., t. 2, cz. 3, zał. do art. 244, tabela rang.

[36] Większość danych pochodzi z teczki tego urzędnika prowadzonej w ZGL – APL, RGL, sygn. os. 100.

[37] Na ziemiach zabranych, inaczej niż w Rosji, szlachta często wchodziła do stanu duchownego.

pochodzenie zaowocowało jego przywiązaniem do religii prawosławnej, o którym świadczy pielgrzymka podjęta przez niego z okazji 18 urodzin pierworodnego syna.

Z urodzenia przysługiwały Aleksandrowi (czy może raczej Александру) pewne przywileje, jak i ograniczenia. Samo wyznanie prawosławne stawiało go w rzędzie uprzywilejowanych. Oczywiście w głębi Rosji czy nawet na Wołyniu, wobec powszechności tego wyznania, prawosławie nie gwarantowało zrobienia kariery. Co innego w pobliskim Królestwie, gdzie prawosławni stanowili nieliczną grupę, co znacznie ograniczało konkurencję. Wśród sług cerkiewnych często profesja przechodziła z ojca na syna. Szkoła, jaką wybrał dla syna diak Moisiej, pełniący funkcję псаломщика, wskazywałaby na inne plany (być może Aleksander miał starszego brata). Александр ukończył seminarium nauczycielskie i to nie w guberni starszego brata). Александр ukończył seminarium nauczycielskie i to nie w guberni wołyńskiej, ale w Chełmie. Być może było to spowodowane sytuacją materialną rodziców, którzy nie mieli żadnego majątku, a w Królestwie prawosławnym łatwiej było otrzymać stypendium, jak to miało miejsce i w tym przypadku. Nie można jednak wykluczyć, że myślano o dalszej karierze syna nad Wisłą.

Gdy w 1882 r. zaczął naukę w seminarium, miał już 16 lat, co nie musi oznaczać, że uczęszczał przedtem do jakiejś innej szkoły. Bardzo często wystarczało tzw. wykształcenie domowe (co czasem oznaczało jego brak). W grę wchodzą miejskie i wiejskie szkoły jedno- lub dwuklasowe, ale ze względu na profesję ojca najpewniej chodził do szkoły parafialnej (приходской). Seminarium nauczycielskie było równe rangą szkołom powiatowym i stanowiło najniższe możliwe wykształcenie dopuszczające do służby, mimo skromniejszego programu znajdowało się w jednej kategorii z gimnazjami i razem z nimi traktowane jako szkoła średnia. Nauka trwała trzy lata i obejmowała następujące przedmioty: religię, pedagogikę, język rosyjski i cerkiewno-słowiański, matematykę, historię, fizykę, śpiew cerkiewny, „czystopisanie" i rysowanie oraz praktykę, zapewne nauczycielską. Aleksander był dobrym uczniem. Na świadectwie końcowym widnieją same piątki, oprócz historii, z której miał czwórkę. Jego prowadzenie się również oceniono jako wzorowe, co jest nie bez znaczenia wobec skandalu, który złamał jego karierę w administracji.

Cenzurka szkolna dawała mu tytuł nauczyciela miejskiej lub wiejskiej szkoły elementarnej. Była to praca, jak i dzisiaj, niewdzięczna i bardzo słabo opłacana. Ludzie ambitni, do jakich należał nasz bohater, marzyli raczej o czymś lepszym. Tym bardziej, że zdobyte wykształcenie nie pozwalało na awans w tym resorcie. Jednak otrzymywane stypendium zobowiązywało go do przepracowania czterech lat zgodnie z poleceniem Chełmskiej Dyrekcji Szkolnej lub zwrotu 282 rubli i 32 kopiejek, która to suma, dla porównania, znacznie przekraczała roczne uposażenie nauczyciela. Toteż w kilka dni po ukończeniu szkoły rozpoczął pracę w Roskomach w powiecie Hrubieszowskim, za 170 rubli rocznie. Jesienią roku następnego przeniósł się do gminnej wsi Aurelin, gdzie pracował do 1891 r. za taką samą kwotę. W 1889 r. skończył się okres odpracowywania stypendium, mimo to nie zmienił pracy,

zapewne z powodów rodzinnych. Otóż w miesiąc po rozpoczęciu pracy w Aurelinie wstąpił w związek małżeński (po otrzymaniu zgody przełożonych). 13 października 1886 r. o 6 wieczorem w cerkwi uchańskiej poślubił Teofilę Patkowską pannę miejscowej parafii. Wkrótce na świat przyszła dwójka dzieci – syn Andriej (ur. 21 listopada 1887 r.) i córka Jewgienija (ur. 24 lipca 1889 r.). Powiększenie rodziny zapewne nie skłaniało do podejmowania ryzykownych decyzji zawodowych.

Nasz nauczyciel obracał się w tym czasie w kręgu ludzi bliskich sobie pochodzeniem i wyznaniem. Teofila Patkowskaja urodziła się na hrubieszowskim przedmieściu Sławucin, gdzie jej ojciec był nauczycielem w szkole parafialnej. Imiona jej rodziców, Stanisław i Amelia, wskazują na ich miejscowe pochodzenie. Byli to ludzie równie niezamożni jak on, w innym wypadku sporządzono by ówczesnym zwyczajem umowę przedślubną, co nie miało miejsca. Świadkami na ślubie, sądząc po ich wieku (70 i 58 lat), byli raczej znajomi jego teścia: Andriej Kłonickij i Iwan Kniszkiewicz, określeni jako włościanie uchańscy, jednak zapewne pamiętali swoje niedawne mieszczaństwo[38]. Warstwę społeczną Aleksandra i jego teścia określano w ówczesnej Rosji mianem разночинцов. Rozumie się przez to ludzi piastujących niższe stanowiska we wszelkich resortach na szczeblu najczęściej prowincjonalnym, m.in. nauczycieli. Jednocześnie synowie prawosławnego duchowieństwa byli postrzegani jako podpora monarchii – element konserwatywny i nacjonalistyczny.

Wydarzenia lat 1891-1899 również skłaniały Bereżnickiego do pozostania w zawodzie. Rodziły się kolejne dzieci. Dostawał podwyżki – od 1895 r. zarabiał 250 rubli rocznie, co nadal było płacą niską, ale musiało stanowić znaczną poprawę w stosunku do uposażenia z roku 1886. W tym czasie kilkakrotnie zmieniał miejsce pracy, ciągle jednak w wiejskich szkołach jednoklasowych, kolejno w Roskomowie, Aurelinie, Uchaniach i Solnicy, miejscowościach w powiecie hrubieszowskim i zamojskim. Tak było do 1899 r., który okazał się przełomowy. Blisko 15 lat spędzonych w powiatach hrubieszowskim i zamojskim musiało zaowocować kontaktami, które pozwoliły mu otrzymać 1 stycznia 1900 r. posadę sekretarza Zamojskiego Urzędu Powiatowego. Jak na pierwszą posadę w nowym resorcie było to wysokie stanowisko, do którego nie upoważniało Aleksandra ani wykształcenie, ani doświadczenie. Nie bez znaczenia mógł być fakt, że w poprzedniej pracy dał się poznać z dobrej strony, co zaowocowało przyznaniem mu srebrnego medalu z napisem „за усердие", przyznanym za zasługi poniesione dla „oświaty narodowej". Mimo, iż była to zupełna odmiana jego zawodowej sytuacji, szybko zdobył uznanie zwierzchników. Niewątpliwie był człowiekiem skrupulatnym. W 1901 r. domagał się od Rządu Gubernialnego Lubelskiego, aby poprawiono drobny błąd w jego aktach. Musiał się cieszyć zaufaniem skoro w 1903 r. oprócz swoich obowiązków zastępował urlopowanego referenta od spraw policyjnych, a potem zajął jego sta-

[38] Uchanie utraciły prawa miejskie w latach 70.

nowisko. Najwyraźniej Aleksander dobrze rozumiał reguły życia w administracji i potrafił zdobywać zaufanie zwierzchników.

Kolejna przeprowadzka nastąpiła w 1904 r. Bierieznickij zdobył posadę w Lublinie, mimo, że stała nieco niżej w hierarchii[39]. Podobnie jak wielu innych za wszelką cenę starał się o posadę w mieście gubernialnym, gdzie łatwiej było o nawiązanie stosownych kontaktów i awans. Po kilku latach przeszedł ze stanowiska referenta od spraw finansowych w Zarządzie Powiatowym Lubelskim na posadę buchaltera wydziału wojskowo-policyjnego w ZGL, by w 1908 r. zostać referentem finansowej części w wydziale prawnym. Wydziałem tym kierował wtedy W. I. Skabałłonowicz, także pochodzący z rodziny prawosławnych duchownych mieszkającej na Ziemiach Zabranych. Wszystkie dotychczasowe posady mieściły się w tej samej kategorii najniższych samodzielnych pracowników merytorycznych – kierowników referatów, i były położone w klasie IX, jak wiemy Bierieżnickij nie mógłby zajmować takich posad poza Królestwem, ponieważ nie miał rangi.

W tym czasie, po roku 1900, już jako człowiek ponad czterdziestoletni potrafił przystosować się do nowych warunków i szybko opanował podstawy prawne swojej pozycji zawodowej. W omawianym okresie dwukrotnie wykazał dużą biegłość w znajomości prawa, które nawet przez elity urzędnicze uznawane było za chaotyczny gąszcz nieraz sprzecznych ze sobą prawideł o kazuistycznym charakterze. Już w 1904 r. potrafił z sukcesem przeforsować swoje uzasadnienie prawne. Mianowicie władze gubernialne bazując na jego wykształceniu i pochodzeniu, dającemu mu tytuł honorowego obywatela (почетного гражданина), zaliczyły go w poczet służby kancelaryjnej III kategorii, dla której czas wysługi do otrzymania pierwszej klasowej rangi wynosił 8 lat. W piśmie z licznymi odesłaniami do *Свода Законов* nasz urzędnik zwrócił uwagę, że będąc synem „djaka", zaliczanego do białego duchowieństwa prawosławnego, absolwentem szkoły zaliczanej do średnich, otrzymał prawa dziedzicznego honorowego obywatela. Jednocześnie podkreślił, że urzędnicy z pochodzenia kwalifikowani do III kategorii kancelistów, a z wykształcenia do II kategorii, mieli skrócony okres oczekiwania na pierwszą rangę do 4 lat. Ten okres upłynął 1 stycznia 1904 r., bowiem lata pracy w różnych resortach nie sumowały się. Jego wywód został zaakceptowany i zwrócono się do Heroldii o nadanie mu rangi registratora kolegialnego.

Podobnie w roku 1910 przeforsował swój punkt widzenia na sprawę rozłączności etatów w wydziale prawnym. Przytoczył tutaj genetyczny wywód dziejów etatów w wydziałach prawnych dowodząc, iż pełnione przez niego obowiązki zarządzającego делопроизводством w wydziale są odrębnym etatem od kierowania referatem finansowym w tymże wydziale. Miało to niebagatelne znaczenie w postaci zwiększenia jego uposażenia (wtedy zarabiał 1050 rubli rocznie) i podniesienia jego pozycji zawodowej poprzez umieszczenie odpowiedniej adnotacji w jego

[39] Była położona w tej samej IX klasie, ale gorzej płatna.

spisie stanu służby. Znajomość prawa przez Biereżnickiego oparta była nie na wykształceniu ani praktyce zawodowej, ale raczej wynikała ze zrozumienia, iż znajomość zasad funkcjonowania w administracji jest ważnym narzędziem budowania kariery.

Ukoronowaniem wysiłków naszego bohatera był dość „szczęśliwy" dla niego fakt nagłej śmierci jego szefa – radcy prawnego W. I. Skabałłanowicza 1 września 1911 r.[40] Jako najwyższy stanowiskiem urzędnik w wydziale (o co nie było trudno, ponieważ w tym wydziale pracowały tylko trzy osoby) już przedtem zastępował często chorującego radcę. Tak było i tym razem, a wobec przeciągających się kłopotów ze znalezieniem odpowiedniego kandydata gubernator Kielepowskij zwrócił się do Generała-Gubernatora Warszawskiego o usankcjonowanie status quo poprzez zamianowanie Biereżnickiego na stanowisko kierownika wydziału prawnego, co nastąpiło 20 stycznia 1912 r. Ten rok był w ogóle pasmem sukcesów. Nowy radca prawny został wybrany członkiem Rady Opieki Społecznej, a następnie Komitetu do spraw Drobnego Kredytu. Wobec niedostatecznych predyspozycji formalnych do listu polecającego dołączono wiele pochlebnych opinii na jego temat: „как в служебном, так и в нравственных отношениях с самой лучшей стороны". Wkrótce gubernator miał się okazję przekonać jak wyglądała „najlepsza strona moralności" radcy Biereżnickiego.

Awans Biereżnickiego na stanowisko kierownika wydziału byłby 30 lat wcześniej pewnego rodzaju sensacją. Człowiek bez odpowiedniego pochodzenia i wykształcenia nie mógł liczyć na taką karierę, chyba, że miał wysoko postawionych patronów, co z reguły wiązało się z pochodzeniem. Biereżnickij koneksje miał co najwyżej na średnim szczeblu gubernialnym i sam raczej wybijał się stanowiskiem wśród swoich znajomych. Jednak od końca lat osiemdziesiątych etaty kierowników wydziałów stały się dostępniejsze, a wymagania zmalały. Miało na to wpływ kilka czynników. Po pierwsze, ostatecznie skończył się okres, gdy Polacy mogli stanowić konkurencję dla Rosjan. Po drugie, z rdzennej Rosji urzędnicy niechętnie przenoszą się do Królestwa stąd trudno o odpowiedniego kandydata z wyższym wykształceniem i, po trzecie, разночынцы opanowali wiele etatów w administracji torując drogę następcom o nieszlacheckim pochodzeniu i niekoniecznie wyższym wykształceniu.

Karierze Aleksandra Moisiejewicza niewątpliwie dodaje uroku jej brawurowe zakończenie. Sielanka na stanowisku radcy trwała zaledwie 2,5 roku. Katastrofa nastąpiła na początku lipca 1914 r., gdy na wniosek gubernatora „naczelnik kraju" zawiesił go w wykonywaniu obowiązków służbowych. Stało się to w wyniku upadku niejakiego Wasilija Ilczenki, który pełnił najniższy z możliwych etatów w administracji – pisarza gminnego w Irenie (dzisiaj część Dęblina). Ilczenko, mimo skromnej posady, w sposób doskonały opanował reguły gry obowiązujące w administracji rosyjskiej[41]. Skandal wynikły z jego upadku zagroził w sumie ponad 20 osobom od wyższych oficerów Twierdzy Iwangorodzkiej (dziś Dęblin) i naczelników powiatów po urzędników izb skarbowych i skromnych kancelistów w rządzie gubernialnym. Ilczenko potrafił dokonać malwersacji sum przekraczających budżet gminy, a jego sprawa ciągnęła się kilka lat i ostatecznie miała być rozpatrzona po zakończeniu wojny, do czego oczywiście nie doszło. Z Petersburga i Warszawy wysyłano specjalnych urzędników dla zbadania sprawy, których raporty prowadziły do oskarżania coraz nowych „czynowników". Jeden z nich, mimo wszystko, charakteryzuje Ilczenkę jako wybijającego się znacznie w sprawach służbowych jak i intelektem wśród miejscowych urzędników, doskonale znającego swój warsztat pracy. Mądry, sprytny, umiejący każdego zadowolić – to opinie pojawiające się o nim, gdy był już w wiezieniu i udowodniono mu malwersacje i łapówkarstwo. Miejscowa ludność wierzyła mu bez zastrzeżeń i słuchała go w sprawach urzędowych. Nawet najbardziej sceptyczni Żydzi mieli dawać mu pieniądze bez pokwitowania mówiąc: „Ильченко сам росписка". W ciągu 10 lat Ilczenko doprowadził administrację gminną do rozkwitu. Wyremontował budynki, wzorowo prowadził akta jednocześnie dysponując kasą gminną zgodnie z własnym uznaniem. Kolejne kontrole nie wykrywały żadnych uchybień. Śledczy chwalili Ilczenkę w czasie procesu, że tylko dzięki jego staranemu prowadzeniu ksiąg udało się wykryć kradzieże przez niego dokonane![42] W czasie śledztwa za pewnego rodzaju usprawiedliwienie uznano fakt, że posiadał on piękną żonę Barbarę rodem z Rygi, która lubiła życie towarzyskie, a to wymagało odpowiednich nakładów. Ilczenko osiągał legalne (lub półlegalne) dochody sięgające nawet 2 tys. rubli, co pozwalało mu na prowadzenie salonu, w którym bywała okoliczna elita. Nawet ludzie znani z nieprzystępnego charakteru bywali u niego na przyjęciach bawiąc się doskonale. Radosny żywot Ilczenki znany był także w Warszawie, gdzie w gazecie „Warszawska Myśl" ukazał się artykuł pt. *Иренская Панама*.

W powiecie Nowa Aleksandria wszyscy siedzieli w kieszeni u Ilczenki i wszyscy przymykali oko na jego działalność, nawet naczelnik powiatu Sokołow. Gdy w 1913 r. wpłynęło kilka skarg do ZGL, referent Trofimuk[43] (podwładny Biereżnickiego) wezwał Ilczenkę i dokładnie zdał mu sprawę otwarcie żądając pieniędzy, które otrzymywał regularnie. W zamian nie nadawał dalszego biegu wpływającym skargom. Samego Biereżnickiego Ilczenko poznał ponoć przypadkiem w restauracji w Lublinie. Ten od razu dał mu do zrozumienia, że sprawa jest w jego rękach. Po czym pili do rana. Rachunek, ma się rozumieć, zapłacił Ilczenko. Tego lata w lubelskich ресторанах и кабарэ Ilczenko zostawił ponad 1000 rubli. Ostatecznie Ilczenkę zgubiła jego własna broń. Ludzi posługujących się zdzierstwem,

[40] APL, RGL, sygn. os. 1612.

[41] Por. A. Górak, *Afera Ilczenki*, „Studia Archiwalne" t. 3, oddane do druku.

[42] APL, Prokurator SOL, sygn. 1612.

[43] APL, RGL, sygn. os. 1870.

czyli wymuszaniem łapówek, pojawiało się coraz więcej. Celowała w tym żona naczelnika powiatu Sokołowa, o której Ilczenko pisał już z lubelskiego więzienia do żony: „когда эта бездонная лапа поглашала мои рубли и требовала ещё более, то не поинтересовалась спросить: не с обидною ли это для Вашей семии?". Ilczenko po prostu nie mógł w pewnym momencie ukraść tyle, ile musiał dać ludziom go kryjącym i jesienią 1913 r. uciekł do Krakowa, gdzie został ujęty i po ekstradycji osadzony w lubelskim więzieniu.

Zaradny pisarz gminy Irena rozsądnie obciążył tylko Bierieżnickiego i Trofimuka. Biereżnickij został wezwany przez gubernatora i po ustnej reprymendzie zmuszony do złożenia podania o uwolnienie od służby. Trofimuka gubernator zwolnił sam. Podanie trafiło do Warszawy, jednak zanim podjęto ostateczną decyzję, Biereżnickij ochłonął i wysłał drugie podanie prosząc o wstrzymanie biegu pierwszego, które napisał pod przymusem. Ten zręczny manewr był możliwy dzięki zmianie na stanowisku gubernatora i wybuchowi wojny. Nowy gubernator nie był już tak skory do wyrzucania Biereżnickiego zalecał jedynie przenieść go do innego urzędu do czasu ostatecznego wyjaśnienia sprawy. Administracja cierpiała wtedy na brak ludzi, jako że wielu zostało powołanych do wojska i pracowało w resorcie wojennym.

Nastąpiła też zmiana na stanowisku generał-gubernatora warszawskiego. Tym samym sprawa utknęła. Biereżnickij zdjęty z etatu ciągle pobierał wynagrodzenie, ale nie mogło to trwać wiecznie. Zorientowawszy się, iż sytuacja może ulec tylko pogorszeniu, przeniósł się na stanowisko do administracji wojskowej nie rezygnując z przynależności do służby cywilnej. Gubernator wystawił mu pozytywną opinię, chcąc się go pozbyć, a wojsko przyjęło z otwartymi ramionami wobec rosnących potrzeb kadrowych w obliczu wojny. Nigdy już nie udało mu się objąć równie intratnego stanowiska jak utracone radcostwo. Karierę w administracji carskiej zakończył w lutym 1918 r. w Rządzie Gubernialnym Saratowskim, z którego odesłano go z powodu redukcji etatów do ZGL, gdzie nie znalazł zatrudnienia, a być może w ogóle do Moskwy nie dotarł.

O ile Ilczenko był okazem, nawet jak na stosunki rosyjskie, niezwykłym to Biereżnickij wydaje się stanowić normę. Zręczne manipulowanie w pogmatwanych przepisach, łapownictwo i zdzierstwa były powszechne[44]. Należy przy tym pamiętać, że wiele z obyczajów ówczesnych „czynowników" przeszło wraz z urzędnikami-Polakami i postrzeganiem pracy urzędnika przez społeczeństwo, do administracji II Rzeczypospolitej i istnieje do dziś.

Na koniec warto zwrócić uwagę, że śledząc żywot Aleksandra Moisiejewicza Biereżnickiego rzuca się w oczy całkowity brak wątków polskich czy katolickich. Świat tego czynownika, który spędził większość życia w Królestwie, był rosyjski i prawosławny. Jedynym wyjątkiem jest tekst przysięgi homagialnej złożonej

[44] Por. A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i Królestwie Polskim w latach 1861-1917*, Kraków 1995; J. Kucharzewski, *Od białego do czerwonego caratu*, Gdańsk 1990.

przez niego przy rozpoczynaniu pracy nauczyciela. Rota jest skreślona w dwóch językach, polskim i rosyjskim, mimo, że podpisujący ją był prawosławnym, jak i większość nauczycieli w Dyrekcji Chełmskiej.

Kariera tego чиновника ujawnia wszystkie słabości personelu administracji rosyjskiej na służbie w Królestwie: niski poziom moralny i brak fachowych kwalifikacji. W tym świetle nawet religijno-narodowościowe kryteria doboru urzędników jawią się jako najbardziej odpowiadające zadaniom, jakie postawiono przed administracją.

Rozdział 11

Urzędnik w pracy i poza nią

Badania prozopograficzne nie mogą być pełne bez prześledzenia powiązań towarzyskich i rodzinnych, bez podjęcia próby przedstawienia pracowników ZGL jako ludzi, a nie tylko jako trybików w machinie biurokratycznej. Życie urzędnika administracji rosyjskiej obracało się wokół urzędu. Można powiedzieć, że nie było sfery prywatnej, którą pracodawca by się nie interesował, a w większość z nich potrafił ingerować. Szczególnie dotyczy to Rosjan w Królestwie Polskim, gdzie byli postrzegani nie tylko jako obcy, ale i jako wrogowie. Jednak, wraz z upływem czasu i postępami rusyfikacji, Królestwo coraz bardziej stawało się Krajem Nadwiślańskim. Liczba Rosjan na jego terenie stale rosła (wielu z nich już się tu urodziło), a społeczeństwo zwolna wtapiało się w wielonarodową masę poddanych cara. Jak więc wyglądało życie urzędnika ZGL? – na to pytanie, przynajmniej częściowo, bowiem struktura wykorzystanych źródeł nie sprzyja badaniom na ten temat, spróbujemy odpowiedzieć w tym rozdziale[1].

Urzędnik rozpoczynał pracę o godzinie 9 rano i kontynuował ją do 3 po południu. Dyscyplina pod tym względem, mimo napomnień gubernatora, nie wyglądała najlepiej[2]. Jeżeli nawet urzędnik zjawił się na czas, to nie znaczy, że przebywał bez przerwy w urzędzie. Wręcz przeciwnie, urzędnicy często opuszczali miejsce pracy pod różnymi pretekstami. Wicegubernator, który był odpowiedzialny za tok urzędowania, nie raz zwracał uwagę, że urzędników nie było przy swoich stołach, gdy ich potrzebował, a przyczynę nieobecności usprawiedliwiali tym, że oddalali się do innych urzędów po informacje niezbędne do opracowywania konceptów pism. Wicegubernator zastrzegł, że oddalanie się z miejsca pracy może mieć miejsce tylko w przypadkach rzeczywistej potrzeby i za wiedzą i z polecenia kierowników wydziałów, a i to nie w czasie wyznaczonym dla stałych zajęć służbowych[3]. Zasadniczo urzędnicy mieli opuszczać urząd o 15.00, tylko na obiad, a potem wracać znów do pracy, jednak zdarzało się to rzadko. Że umundurowana armia urzędników karnością armii nie przypominała, wiemy z praktyki w Rosji, gdzie urzędnicy pojawiali się w pracy często z godzinnym opóźnieniem, a na zajęcia popołudniowe wracali tylko nieliczni[4]. Urzędnicy byli zobowiązani do służby we wszystkie dni

[1] Ze względu na zasadniczy cel pracy w kwerendzie pominięto prasę i pamiętniki.

[2] APL, RGL, sygn. A I 1879:9, k. 86, Wicegubernator do kierowników wydziałów 14 VI 1878 r.

[3] Tamże, sygn. A I 1881:5, k. 87, Wicegubernator do kierowników wydziałów 30 IV 1881 r.

[4] Н. П. Матханова, *Положение русского провинциального чиновничества в середине XIX века: закон и жизнь*, „Гуманитарные науки в Сибири", R. 1999, nr 2, s. 15.

poza świętami i niedzielami, ale i tutaj można zauważyć odejście od przepisów.[5] W literaturze przedmiotu spotykamy się ze stwierdzeniami, że czas pracy urzędników był określony przez prawo, tymczasem odpowiedni artykuł mówi jedynie o pracy we wszystkie dni poza świętami, a czas pracy miał być określany przez zwierzchnika[6]. Potwierdza to praktyka obserwowana w ZGL, gdzie czas pracy był dowolnie zmieniany przez zwierzchników w zależności od potrzeb. W latach 1906-1908 kierownik KGL kilka razy zmieniał czas pracy. Najpierw obowiązywały godziny zbliżone do powszechnie obowiązujących: od 10 do 14.30 i wieczorem od 18.00 do 20.00[7]. Następnie zniesiono zajęcia wieczorne wydłużając o półtorej godziny zajęcia dzienne. Zniesiono też obowiązek pracy w święta przypominając jedynie, że wtedy można uporządkować sprawy referatu.

Dla przyjmowania pism pilnych i zwykłych ustanowiono całodobowe dyżury – na dwie zmiany. W Rosji do dyżurów zobowiązani byli początkowo wszyscy urzędnicy, choć wielu opłacało zastępców spośród biedniejszych. W ZGL od początku ustalono zasadę, że do dyżurów zobowiązani są tylko kanceliści[8]. W 1869 r. wprowadzono zasadę, że w RGL będzie dyżurowało dwóch urzędników.[9]

Warunki lokalowe ZGL można określić jako dobre – budynek był murowany, przestronny i odpowiadający wymogom administracji. W Rosji jeszcze na początku XIX w. rozpoczęto akcję wznoszenia specjalnych budynków dla administracji. Do końca panowania Aleksandra I wiele zarządów gubernialnych i powiatowych mieściło się w specjalnych budynkach, najczęściej budowanych według jednego wzoru[10]. Z kontraktów na materiały piśmienne i gospodarcze dla RGL dowiadujemy się, że urząd był „iluminowany" świecami stearynowymi i łojowymi oraz lampami i kagankami wypełnionymi łojem. Czas oświetlania dzielono na letni: od 3 (15) kwietnia do 3 (15) września, i jesienno-zimowy. Oświetlanie zaczynano o zmierzchu i kontynuowano do „11 godziny nocy"[11]. Rosyjskie przepisy nie tylko określały architekturę budynku administracji, ale i jego rozplanowanie wewnętrzne. Przewidywano poczekalnię z dwiema ławami. Jedna z nich, przeznaczona dla znaczniejszych petentów, powinna być obita[12]. Miejsce urzędowania można podzielić na trzy strefy: salę obrad, pomieszczenia biurowe i poczekalnię. Każdy referent miał swój stół, obity grubym suknem, a kanceliści i pomocnicy referentów siedzieli po dwóch przy jednym stole. Biura urzędu zapełnione były szafami i etażerkami, na

[5] Л. Ф. Писарькова, *Российский чиновник на службе в конце XVIII – первой половине XIX века*, „Человек", № 3 (1995), s.121-139, www.ibmh.msk.su/vivovoco/vv/papers/men/pisar_1.htm.

[6] SZRI, wyd. 1876 r., t. 2, cz. 1, art. 60.

[7] APL, KGL, sygn. 1907:54, st. I.

[8] Nad kolejnością dyżurów czuwał sekretarz, w tym celu przesyłano mu listy urzędników do pisma z poszczególnych wydziałów. Z RGL dyżurowało dwóch a z KGL jeden urzędnik – APL, RGL, sygn. A I 1867:17, k. 114; APL, KGL, sygn. 1907:54, st. I.

[9] APL, RGL, sygn. K 1869:28, k. 2-3.

[10] Л. Ф. Писарькова, dz. cyt.

[11] APL, RGL, sygn. A I 1878:9, k. 37.

[12] SZRI, wyd. 1876 r., t. 2, cz. 1, art. 58.

ścianach zdarzały się zegary, wieszaki na ubrania i lichtarze. W wieku XX kaganki i świece zastąpiły lampki elektryczne. Wraz z nimi pojawiły się takież dzwonki. W urzędzie musiało być зерцало – graniastosłup oklejony ukazami jeszcze z czasów Piotra I, przypominające o przestrzeganiu sprawiedliwości. Krucyfiksy obowiązujące w poprzednim okresie zastąpiono ikonami[13]. Prawie w każdym pomieszczeniu była ikona (Matki Boskiej, Zbawiciela) i portret jednego z carów – najczęściej obecnie panującego. Czasem zdarzały się też inne wizerunki, jak np. projekt kijowskiego pomnika P. A. Stołypina w gabinecie kierownika KGL[14].

W ZGL czas upływał nie tylko na pracy. Często rozmawiano i przyjmowano (co było zabronione) osoby prywatne. Sadząc po liczbie popielniczek, wielu paliło papierosy, najwyraźniej jednak popielniczek było zbyt mało, gdyż po podłodze walały się niedopałki i zapałki. Pracę przerywano na lekturę gazet i picie herbaty[15]. Niektórzy pracownicy przychodzili do pracy już po spożyciu i to mocniejszych od herbaty trunków, jak A. I. Andruszkiewicz. Jego zwierzchnik, tak opisał zachowanie podwładnego:

> несмотря на неоднократныя мои предупреждения продолжает вести нетрезвой образ жизни, почему часто является на службу с опозданием и не в благопристойном виде, сегодня же совсем не явился[16].

Urzędnicy mieli prawo do obchodzenia jubileuszów swojej służby z zachowaniem odpowiednich przepisów. Mogli świętować, gdy stale kierowali jakimś wydziałem przez 25 lat. Zakazano natomiast zbierania składek na prezenty wśród urzędników podwładnych[17]. Zgodnie z prawem, w urzędach obchodzono jubileusze pięćdziesięcio- i stulecia istnienia oraz dwudziestopięcio-, trzydziestopięcio- i czterdziestolecia pracy urzędnika. W rzeczywistości świętowano też dziesięciolecie pozostawania na służbie, a nawet częściej i huczniej[18]. Fetowano też dygnitarzy – 12 lutego 1912 r. przebywał w Lublinie były gubernator J. W. Mienkin, wtedy już dyrektor departamentu spraw duchownych obcych wyznań MSW. Spotkał się z komisarzami ziemskimi i naczelnikami powiatów. Były oficjalne przemówienia i mniej oficjalne uczty, wspólne zdjęcia. W imprezie brała udział jego żona i córka odbierając hołdy miejscowych urzędników w postaci kwiatów i bombonierek[19].

W Rosji stosunki między zwierzchnikami a podwładnymi były bardzo surowe. Często zamykano w urzędzie, aż do wykonania pracy albo aresztowano i

[13] APL, RGL sygn. K 1867:48.
[14] APL, KGL, sygn. 1912:126 st. I.
[15] W urzędzie był cały zestaw do picia herbaty z samowarem i stojaki na gazety a także umywalka.
[16] APL, RGL, sygn. os. 21; raport radcy administracyjnego do Gubernatora o Andruszkiewiczu z 25 VII 1911 r.
[17] ZP, t. 8:1876, s. 189, ukaz z 6 II 1876 r.
[18] APL, RGL, sygn. A I 1904:21.
[19] „Люблинские Губернские Ведомости", z 13 (26) II 1912 r.

trzymano o chlebie i wodzie. Zwierzchnicy z rodzin ziemiańskich traktowali urzędników jak chłopów pańszczyźnianych, zwracali się do nich na „ty" i pokrzykiwali grubiańsko[20]. Część z tych obyczajów przeszła do Królestwa wraz z regulacjami prawnymi dotyczącymi kar wymierzanym urzędnikom.

Na służbie i poza nią urzędnicy byli zobowiązani do honorowania hierarchii wyrażonej w systemie rang. Nie przypadkiem zarówno чины administracji, jak i dworu, były umieszczone w jednym systemie ze stopniami wojskowymi różnych formacji. Trzeba jednak pamiętać, że miejsce w hierarchii społecznej i urzędowej zależało też od elementów pozaprawnych takich jak realne możliwości wpływania na decyzje[21]. Zwyczaje wojskowe w administracji zostały ugruntowane za panowania cara Mikołaja I. W Królestwie spotęgował tę tendencję permanentny stan wyjątkowy, pierwszoplanowa rola armii w utrzymaniu panowania Moskwy oraz liczba wojskowych w miejscowej społeczności rosyjskiej. Także skład osobowy administracji w dużej mierze zasilali wojskowi. W 1875 r. zauważono, że urzędnicy w Królestwie żądali od wojskowych (nie oficerów) oddawania honorów[22]. Niektórzy urzędnicy nosili, wbrew obowiązującej formie, furażerki nie tylko z czerwonymi kantami ale z kokardą na околетке, co przysługiwało wyłącznie wojskowym[23]. W drugiej połowie wieku można zaobserwować tylko nieznaczną demilitaryzację służby cywilnej. Objawiało się to m.in. w postaci zakazu pełnienia funkcji w administracji przez wojskowych w służbie czynnej a nawet noszenia mundurów i używania odpowiednich tytułów przez wojskowych i byłych wojskowych na służbie cywilnej[24].

Do XX w. stosunki między zwierzchnikami a podwładnymi znacznie się ucywilizowały. Nieparlamentarne słownictwo zdarzało się tylko przy konfliktach. Kierownik KGL W. F. Akajemow zawsze zwracał się do urzędników na „pan", a o jego podejściu do podwładnych najlepiej świadczy następujący zapis w jego księdze poleceń:

> Wyjeżdżając na urlop, przekazuję szczere życzenia wszystkim moim współpracownikom i wyrażam niezachwianą wiarę, że i beze mnie każdy z panów urzędników poważnie będzie odnosić się do wykonywania powierzonych mu obowiązków. Mam nadzieje, że w tym czasie będzie doprowadzone do porządku wszystko, co nie zostało dopracowane. Wierzę także, że w przypadku pilnych prac w jednym referacie zostanie mu okazana koleżeńska pomoc przez innych, jak to się działo przy mnie. Sprawa u nas wspólna. Uważam za szczególnie przyjemne dla siebie wyrazić wszystkim

[20] Л. Ф. Писарькова, dz. cyt.
[21] Н. П. Матханова, *Положение русского провинциального чиновничества в середине XIX века: закон и жизнь*, „*Гуманитарные науки в Сибири*", R. 1999, nr 2, s. 17.
[22] APL, RGL, sygn. A I 1875:16, k. 38.
[23] Tamże, sygn. A I 1888:17, k. 20, cyrkularz Generała-Gubernatora Warszawskiego z 4 IV 1888 r.
[24] Tamże, sygn. A I 1882:3, k. 135; tamże, sygn. A I 1912:15, cyrkularz MSW informujący o tym zakazie od 23 III 1910 r.

> Wam Panowie moją szczerą wdzięczność zarówno w imieniu sprawy, której my z Wami służyliśmy, jak i osobiście od siebie za Waszą pilną pracę i pomoc mi. Mam nadzieję, że zaprowadzony przez nas porządek będzie zachowywany przez Was także na przyszłość. Крепко жму Ваши руки. Акаемов[25].

Tym niemniej wciąż przywiązywano duże znaczenie do zewnętrznych przejawów hierarchii, a jednym z nich był mundur. Np. w 1894 r. gubernator zauważył, że czapkę z daszkiem i kokardą w praktyce nosił kto chciał – nawet pracownicy najemni, nauczyciele wiejscy i pisarze gminni, gdy w rzeczywistości mogli ją nosić tylko urzędnicy z rangą lub na klasowych stanowiskach, a kanceliści lub urzędnicy na etacie tylko w tym przypadku, gdy mieli rangę lub byli szlachcicami[26].

Tabela nr 20.
Niższe ordery „cywilne"[27].

ordery	ranga
Orła Białego	od IV
św. Władimira 2 kl.	od IV
św. Anny 1 kl.	od IV
św. Stanisława 1 kl.	od VI
św. Władimira 3 kl.	od VI
św. Anny 2 kl.	
św. Stanisława 2. kl.	
św. Władimira 4 kl.	
św. Anny 3 kl.	
św. Stanisława 3 kl.	

Specyficznym symbolem miejsca zajmowanego w hierarchii były ordery. Na podstawie badań przeprowadzonych na grupie 693 pracowników administracji guberni twerskiej (co można do pewnego stopnia odnosić do ZGL) T. N. Lubina stwierdza, że w praktyce urzędnicy otrzymywali ordery niezależnie od wieku i stażu pracy. Dominującym kryterium było stanowisko. Wyżsi urzędnicy gubernialni w tym gubernatorowie i wicegubernatorowie otrzymywali najczęściej ordery średnich klas, pozostali – niższych. Do tego ci pierwsi otrzymywali je znacznie szybciej. Wyżsi urzędnicy i kierownicy wydziałów woleli awansować w rangach niż otrzymywać niższe ordery. Dopiero order św. Władimira 4 klasy był przez nich bardziej ceniony, ze względu na związaną z nim nobilitację[28]. Odwrotnie urzędnicy na niższych stanowiskach zadowalali się każdym orderem żeby zaznaczyć swoją pozycję w społeczeństwie, a order św. Władimira 4 klasy był najwyższym, na jaki mogli liczyć. Większość urzędników spoza szlachty, którzy otrzymali ten order, dostała go za 35 lat wzorowej służby, gdy była już w podeszłym wieku. Tylko niewielu dostawało go w związku z szybką karierą. Orderem nagradzano „za służbę", co oznaczało bliżej niesprecyzowane zadowolenia zwierzchnika z podwładnego. Powodowało to jeszcze większą zależność losu

[25] APL, KGL, sygn. 1907:54 st. I.
[26] APL, RGL, sygn. A I 1894:12, k. 40, cyrkularz Gubernatora Lubelskiego z 18 IX 1894 r.
[27] Л. Е. Шепелёв, *Чиновный мир России XVIII - начало XX в.*, Sankt Petersburg 1999, s. 346-347.
[28] Do początku XX w. łatwiej było wejść do stanu szlacheckiego „za order" niż za rangę; w l. 1882-1896 72% osób uszlachconych było „za order" a jedynie 28% za rangę – Л. Е. Шепелёв, Чиновный мир России..., s. 348.

urzędnika od stosunku zwierzchnika doń[29].

Przepisy rosyjskie regulowały także inne, wydawałoby się osobiste, szczegóły wyglądu urzędnika. Już Piotr I indywidualne zamiłowanie swoich poddanych do europeizacji zaczął regulować poprzez prawo[30]. O dziwo, regulacje te przetrwały do omawianego okresu. MSW zawiadomiło w tajnym cyrkularzu, że zgodnie z zatwierdzoną 23 października 1874 r. uchwałą Komitetu Ministrów zniesiono zakaz noszenia bród i wąsów przez urzędników, ale pozwolenie noszenia bród nie objęło: 1) dworu, 2) członków Rady Państwowej, 3) senatorów, 4) urzędników Sekretariatu Stanu, 5) urzędników Własnej JCM Kancelarii i Komisji Próśb. Cyrkularz ten był tak tajny, że, co prawda, przesłano do stosowania, ale zakazano publikowania jego treści. Być może liczono, że spowolni to proces „zarastania" administracji[31].

Oddawanie honorów starszym rangą i uprzejmości nie wystarczały urzędnikom w kontaktach z petentem. Wobec korupcyjnej praktyki wręcz humorystycznie brzmi artykuł 665:

> Все так называемыя, приношения начальствующим лицам от обществ и сословии, как в совокупности, так и отделiно, под каким бы то видом ни было, в изявление благодарности памятниками, выставлением в публичных местах портретов, адресами, вещами и денежными пожертвованиями, запрещаются[32].

Jednak korupcja nie była największą przewiną w oczach zwierzchników i miała różne odcienie[33]. Od takich zjawisk jak взяточничество czy вымогательство, sprawców których władze traktowały pobłażliwiej uznając za „сделавшимся жертвами слодейских на них покушении"[34], po казнокрадство, które jako wykroczenie wobec władz nie mogło liczyć na pobłażliwość.

Przykładem stosunku władz do korupcji jest sprawa pisarza gminy Staw, Dorogokupca, który ponoć otrzymał stanowisko za łapówkę wręczoną naczelnikowi powiatu Anisimowowi. Cień na Anisimowa rzucały też zeznania referenta RGL, Zarembo-Gadziackiego, który stwierdził, że Żyd Kagan dostał pozwolenie na otworzenie apteki w zamian za „pożyczkę" 600 rb. dla Anisimowa[35]. Naczelnik nie poniósł żadnych konsekwencji, ale interesujące jest wytłumaczenie Dorogokupca, który stwierdził, że stanowisko otrzymał nie za łapówkę, ale z powodu protekcji

[29] Т. Н. Любина, *Ордена в системе ценностей провинциальной бюрократии конца XIX - начала XX века (по материалам Тверской губернии)*, [w] *Геральдика: материалы конференции «10 лет восстановления геральдической службы россии» (февраль 2002)*, red. Г. В. Вилинбахов, Г. В. Калашников, http://sovet.geraldika.ru.
[30] Za czasów Piotra I szlachta przychodząca na służbę z brodami i wąsami była bita batogami.
[31] APL, RGL, sygn. A I 1874:30, k. 72, MSW do gubernatora 7 XI 1874 r.
[32] SZRI, wyd. n. 1899 r., t. 3, *Свод уставов о службе гражданской*, art. 665.
[33] Por. A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i w Królestwie Polskim w latach 1861-1917*, Kraków 1995.
[34] APL, RGL, sygn. A I 1906:2.
[35] Tamże, sygn. K 1910:6, k. 134.

teścia – oficera żandarmerii powiatu biłgorajskiego i tomaszowskiego, Smirnowa, i byłego naczelnika Straży Ziemskiej powiatu biłgorajskiego, Lewickiego. Wynika z tego, że protekcji nie uznawano za naganną. Poza tym wyżsi urzędnicy (w skali guberni) byli najwyraźniej bezkarni nawet w przypadku malwersacji, np. jak policmajster Lublina, Mierlina, który zagarnął 640,42 rb przeznaczone na schody[36]. Nie mówiąc już o zdzierstwie – z wielu wyższych urzędników zamieszanych w aferę Wasilija Ilczenki[37] nikt nie został ukarany (naczelnika Sokołowa przeniesiono jedynie do innego powiatu)[38]. Niższym urzędnikom wykryte malwersacje nie uchodziły zazwyczaj płazem[39]. Kary jednak nie były surowe – Wielgurskiego za przywłaszczenie ponad 10 tys. rb. przeniesiono z posady burmistrza Międzyrzeca na gorsze stanowisko w Krasnymstawie[40], a Lubowicki został „удален од должности за растрату 1033 руб. казенных денег"[41].

W administracji guberni lubelskiej „wykrywano" rocznie około 20 przestępstw urzędniczych. Zważywszy na fakt, że około połowa z nich dotyczyła urzędników gminnych, był to zapewne czubek góry lodowej. Można założyć, że wobec takiej praktyki większość spraw kończyła się zwróceniem uwagi lub przeniesieniem „для пользы службы". RGL służyło też zwierzchnikom do sprawdzania urzędników, którzy popełnili wykroczenia w urzędach powiatowych[42]. Wyższym wymiarem kary administracyjnej było zwolnienie. Tutaj też istnieje gradacja. Najgorsze było zwolnienie z wpisaniem rzeczywistego powodu. Jednak tylko w skrajnych wypadkach w spisie stanu służby urzędnika pojawiała się następująca nota – „уволен за упущения"[43]. Najczęściej urzędnik unikał tego odchodząc z własnej woli. W 1910 r. prowadzono śledztwo przeciw Zwierzchowskiemu, ale nie zwolniono go, bowiem obiecał sam odejść po wysłużeniu emerytury (2 września 1911 r. zmarł)[44]. Trofimuk zamieszany w aferę Ilczenki zwolnił się „z powodów rodzinnych"[45]. Bardzo rzadko zwierzchnicy decydowali się nadać sprawie rozgłos i oddać sprawę w ręce sędziego. Nawet Senat w 1885 r. zwrócił uwagę, że władze administracyjne opóźniają wszczęcie śledztwa w sprawach wykroczeń i przestępstw urzędniczych, a potem przedłużają prowadzenie spraw i oddanie ich sądom. Powoduje to, że sprawy nie mogą być rozstrzygnięte choćby z powodu tego, że świad-

[36] Tamże, sygn. K 1910:6, k. 122.
[37] Patrz rozdział poprzedni.
[38] APL, RGL, sygn. os. 1656; tamże, sygn. os. 139; A. Górak, *Afera Ilczenki*, „Studia Archiwalne" t. 3, oddane do druku; patrz też rozdział 10.
[39] APL, RGL, sygn. os. 1692; tamże, sygn. os. 2008.
[40] Tamże, sygn. os. 1972.
[41] Tamże, sygn. os. 1014.
[42] Np. Fiedoniuka – tamże, sygn. os. 379.
[43] Tamże, sygn. A I 1877:192.
[44] Tamże, sygn. os. 2136; podobnie jak w wypadku Griniewicza (il. nr 7), gdy dochodzenie wobec śmierci umorzono - tamże, sygn. os. 503.
[45] Tamże, sygn. os. 1870; A. Górak, *Afera Ilczenki...*

świadkowie już niewiele pamiętają[46].

W sytuacji, gdy los urzędnika nie zależał od jego stosunku do prawa, ale od opinii przełożonych, ta ostatnia wychodziła na plan pierwszy. Dyskredytacja urzędnika w oczach przełożonych zawierała elementy stałe i zmienne, niezależnie od tego czy te pierwsze są odpowiadającą prawdzie cechą charakterystyczną omawianych urzędników, czy tylko „злостной выдумкой", której autor przewidział, na co zwierzchność jest szczególnie wyczulona i tak zasługują na uwagę. Tak więc często przewija się motyw sprzyjania bardziej interesom społeczeństwa, niż władz. Szczególnie, jeżeli owo „społeczeństwo" było wyznania mojżeszowego[48]. Równie szkodliwa była zbytnia uległość wobec Polaków. W tym przypadku było to wykroczenie o charakterze politycznym[49].

Il. nr 7. K. K. Griniewicz.[47]



O przestępstwach tego charakteru nie mamy wielu informacji, poza ogólnym oskarżeniem „в государственном преступлении"[50]. Jednego urzędnika wyrzucono za wynoszenie pism z urzędu w celach politycznych[51], innego wyrzucono z pracy za przynależność do PPS (przy okazji okazało się, że delikwent już wcześniej został wyrzucony z uniwersytetu za nielegalne zgromadzenia)[52]. Dwóch urzędników zwolniono z powodu współpracy z wywiadem Austro-Węgier. Postupalskiemu udowodniono podejrzane kontakty z agentami wywiadu w 1894 r.[53], a Ereta uznano wprost za szpiega przekazującego informacje do sztabu generalnego Austro-Węgier[54].

Szczególnym zarzutem była obraza urzędnika w obecności innych urzędników. Pokrzywdzony w takiej sytuacji również tracił w oczach przełożonych, po-

[46] APL, RGL, sygn. A I 1885:17. k. 104, ukaz Senatu z 13 VIII 1885 r.
[47] Tamże, sygn. os. 503.
[48] Kwatermistrz krasnostawskiego magistratu zbyt uparcie żądał odszkodowania od roty piechoty za zniszczenie zabudowania pewnej Żydówki – tamże, sygn. os. 1170.
[49] Pominiemy tutaj szykany władz wobec Polaków, którym poświęca się wiele uwagi w literaturze – m.in.: A. Chwalba, *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa-Kraków 1999; S. Wiech, *Społeczeństwo Królestwa Polskiego w oczach carskiej policji politycznej (1866-1896)*, Kielce 2002.
[50] APL, RGL, sygn. os. 369.
[51] Tamże, sygn. os. 250.
[52] Tamże, sygn. os. 26.
[53] Tamże, sygn. os. 1427.
[54] S. Wiech, *Społeczeństwo Królestwa Polskiego...*, s. 231.

nieważ nie potrafił wzbudzić szacunku podwładnych – pozwolił się obrazić. Toteż lepiej było unikać takich sytuacji i działać zakulisowo (poprzez oskarżenie w raporcie). Różnie traktowano оскорбления, w zależności od tego czy dotyczyły ludzi prywatnych, kolegów z pracy, czy też zwierzchników i starszych rangą. Bardzo rzadko traktowano jako wykroczenie te pierwsze, a jeszcze rzadziej karano sprawcę[55]. O wiele poważniej traktowano sprawę, gdy obie strony w konflikcie reprezentowały „interesy rosyjskie", czego egzemplifikacją może być zatarg między burmistrzem Szczebrzeszyna, niejakim Szewczukiem, a miejscowym popem Teodorowiczem. Powyższa sprawa jest zresztą ilustracją zjawisk o wiele szerszych. Pop przede wszystkim oskarżył burmistrza o niedopuszczalne wkraczanie w sferę jego działalności, polegające na zbieraniu składek na nagrobek poprzedniego popa, a szczególnie go rozdrażnił fakt, że Szewczuk dowiedziawszy się pierwszy o wydzieleniu холмщины posłał bp. Eulogiuszowi telegram gratulacyjny – duchowny wprost stwierdził, że potraktował go jako donos na siebie. Wczytując się dokładniej w pojedynek słowny antagonistów toczony za pośrednictwem gubernatora można jednak dojść do wniosku, że prawdziwą przyczyną konfliktu była bliska znajomość burmistrza z poprzednim popem i jego synem, któremu zapewne trudno się było pogodzić, że nie objął schedy po ojcu[56]. Z drugiej strony pop nie chciał pozwolić na wydatkowanie pieniędzy na remont cerkwi św. Katarzyny, o której jako приписной (w 1886 r. świątynię tą odebrano katolikom) mówił, że jest „не нужна и является лишней обузой для прихода". Wiele mówią o nastrojach wśród społeczności prawosławnej zarzuty burmistrza wobec popa: „он хочет отдать церков полякам и жидам, он скоро и вас всех отдасть в костел и [ksiądz] Грабарский будет крестит ваших детей". Ostatecznie konflikt zakończył się patem i pop stwierdził „pojednawczo": „Я не серб безправной Турции военного времени а господин Шевчук не турок озверший"[57].

Często spotykanym zarzutem, jednak o niezbyt wielkiej wadze (sadząc po reperkusjach), było bliżej nieokreślone „небрежное отношение к служебным занятиям, упущения"[58], „неакуратность"[59] i ogólnie zła opinia[60]. Chyba, że podważano w ogóle przydatność do służby:

> от него требуется сознательная распорядительность и служебный такт, которым он совершенно не обладает, как человек грубый и не воспытанный, обращающийся постоянно в среде ниженного класса[61].

[55] W tym kontekście trudno uwierzyć, że F. I. Radomskij został aresztowany za obrazę Żyda, Gerta Gechta, w 1896 r. – APL, RGL, sygn. os. 1478.

[56] O zwyczaju dziedziczenia parafii patrz rozdział 8.

[57] APL, RGL, sygn. os. 1777, skargi popa Teodorowicza i wyjaśnienia Szewczuka, pierwsza z 17 VIII 1912 r.

[58] Tamże, sygn. os. 378.

[59] Tamże, sygn. os. 659.

[60] Tamże, sygn. os. 222.

Najwyższym rangą urzędnikiem ZGL, który poniósł konsekwencje za złą pracę, był radca wojskowo-policyjny S. S. Jengałyczew. Początkowo został zwolniony z powodów „zdrowotnych" i przeniesiony do Tomaszowa, a dwa lata później usunięto go ze służby, tzn. polecono złożyć prośbę o zwolnienie z powodu „нерадения, медленности и неисполнительности oraz частых неявок к должности без уважительных причин"[62]. Nawet, gdy sprawa dotyczyła kancelisty, pierwszym krokiem było przeniesienie na inne stanowisko. W 1896 r. spotkało to niejakiego Sokołowa, o którym radca wydziału pisał następująco:

> Соколов, ... несмотря на его безграмотность и отчаянный почерк, вовсе непригодный для переписывания официяльных бумаг, отличается леностю; позже всех приходит на службу и ранше всех уходит, даже и тогда, когда необходимо переписать спешком бумаги. Что же касается распоряжения Вашего Превосходительства о явке чиновников на занятия после обеда, то таковые Соколов, не смотря на мои настояния, вовсе игнорирует и за все время его службы ни один раз не явился на службу после обеда...

Rzeczony kancelista został zwolniony dopiero po potwierdzeniu zarzutów w następnym wydziale – 4 lata później![63]

Już wtedy źle widziano „przecieki" do prasy. Jeden z kandydatów do pracy w ZGL tak tłumaczył powód zwolnienia z poprzedniej funkcji:

> попросту опрометчиво, я имел несчастие показать задержанного 5 V убийцу Полицемайстра Улиха, спрашивавшему меня типографщику Друэ, следствием чего 8 V последовало устранение меня от должности[64].

Z przywar obyczajowych stałym elementem zarzutów zwierzchników oraz donosów i skarg jest „страдание пристрастия к спиртным напиткам". Zazwyczaj była to skłonność tolerowana, chyba, że prowadziła do poważniejszych wykroczeń, jak miało to miejsce w przypadku rosyjskiego urzędnika, który popiwszy z kolegą, wszedł w czasie mszy do kościoła katolickiego i obrażał wiernych[65]. Innym razem pijany urzędnik ZGL z nieznanych nam przyczyn zaatakował nożem policjanta na Krakowskim Przedmieściu, za co został zwolniony „na własną prośbę"[66].

[61] Tamże, sygn. os. 1170, raport naczelnika powiatu krasnostawskiego z 5 VIII 1906 r.

[62] Tamże, sygn. os. 621.

[63] Tamże, sygn. os. 1654.

[64] Tamże, sygn. os. 2026.

[65] Tamże, sygn. os. 1326.

[66] Tamże, sygn. os. 1218.

Wspomnieliśmy już o tolerowaniu protekcji, które były jednym z głównych czynników sprzyjających karierze czy tylko pozyskaniu stanowiska. Mimo, że akta urzędowe ze swej natury unikają informacji na ten temat, udało wytropić dosyć pokaźną liczbę wspierania podopiecznych, znajomych i rodziny w karierze. Może to oznaczać, że zjawisko było powszechne[67]. W obrębie ZGL zdarzały się wypadki nepotyzmu. Kierownik wydziału weterynaryjnego, Rubinskij, zatrudnił własną córkę Kławdiję[68]. 1 stycznia 1887 r. przyjęto do wydziału wojskowo-policyjnego na posadę kancelisty syna oficera Straży Ziemskiej, Prikota[69]. Przykład w tej mierze szedł z góry – gubernator Buckowskij zatrudnił swojego zięcia, Lebiediewa, na stanowisku pomocnika kierownika własnej kancelarii[70], a syna jako tłumacza[71]. W ZGL pracowali synowie wicegubernatorów Siewastjanowa i Koniskiego oraz krewny wicegubernatora Korostowcewa[72]. Mniej oczywiste jest protegowanie rodziny przez średni personel ZGL. W tym wypadku możemy jedynie podejrzewać tzw. „ходатайство". Biorąc jednak pod uwagę liczbę powiązań rodzinnych między pracownikami ZGL podejrzenia takie są uzasadnione.

W aktach ZGL znajdują się też ślady protekcji zewnętrznej. Że nie był to zwyczaj nowy, świadczy poparcie udzielone Zabielskiemu (późniejszemu urzędnikowi ZGL) przez gen. hr. Krasińskiego w 1853 r.[73] Mechanizm protekcji pokazuje list odsuniętego od obowiązków Chodakiewicza do Gubernatora Lubelskiego:

> Ваше превосходительство! 6 сего сентября в Вильне, я имел счастие видеть, своего благодетеля, Констатина Константиновича Стефановича, который знает меня с малых лет, и разсказав все подробно произшедше со мною, со дня его выезда из Люблина, просил его ускорит мне перевод на родину, или чтобы не потерять преимушества, в другое учреждение в Люблине. На что он изъявил свое согласие и поручил передать Вам, Ваше Превосходительство нравить меня, чтобы не было перерыва по службе, пока он по обревизовании некоторых губерний не возвратится в Петербург и не напишет его Превосходительству г. Управляющему Люблинской Казенной Палатой или Минскому Губернатору[74].

List odniósł właściwy skutek i Chodakiewicza zaliczono w etat urzędników RGL z jednoczesnym udzieleniem urlopu na dwa miesiące, a 1 listopada był już „ponadetatowym" urzędnikiem Lubelskiej Izby Skarbowej[75]. Ślad protekcji znajdujemy też w teczce niejakiego Kitczenki, za przyjęcie którego przesłał podziękowania wicedyrektor departamentu MSW. Notabene Kitczenko zdecydował się na służbę w Królestwie z powodu choroby matki potrzebującej lżejszego klimatu niż w Piotrogrodzie[76].

[67] O powiązaniach urzędników na stanowisku tłumacza patrz rozdział 9.
[68] APL, RGL, sygn. os. 1526.
[69] Tamże, sygn. K 1887:4.
[70] Tamże, sygn. os. 755.
[71] Tamże, sygn. os. 180.
[72] Tamże, sygn. os. 1578, 801 i 785.
[73] Tamże, sygn. os. 2202.
[74] Tamże, sygn. os. 223, list Chodakiewicza z 12 (24) IX 1909 r.

Tabela nr 21. Płace pracowników ZGL w 1886 r.[77]

stanowisko	płaca + stołowe	na razezdy lub kwaterę
gubernator	4450 + 1000	600
wicegubernator	3000	kwatera
oficer sztabowy	2000	kwatera
kierownik KGL, radcy administracyjny i wojskowo-policyjny	1500	
inspektor medyczny	1165	200
radca prawny, asesor ubezpieczeń	1050	
urzędnik do spraw poruczeń	1000	
Inżynier-architekt gubernialny	675	200
weterynarz gubernialny	600	200
pomocnik kierownika KGL	800	
pomocnik inżyniera	600	200
oficer zapasowy Straży Ziemskiej	700	kwatera
sekretarz RGL, inspektor ubezpieczeń, starsi referenci	750	
pomocnik inspektora medycznego	650	
redaktor, tłumacz, archiwista, młodsi referenci, buchalterzy	600	
ogólny dziennikarz-ekspedytor	500	
pomocnicy referenta ubezpieczeń	450	
starsi pomocnicy referentów	420	
sekretarz wydziału medycznego	400	
dziennikarze wydziałowi, pomocnik dziennikarza ekspedytora	350	
urzędnicy do pisma	od 150 do 350	
młodsi pomocnicy referentów, pomocnicy archiwisty	300	
pisarze najemni	od 120 do 275	
asesor farmacji	150*	

[75] Tamże, spis stanu służby.
[76] Tamże, sygn. os. 725. Zresztą motywacje wyjawiane w podaniach urzędników są bardzo różne - w 1898 r., nauczyciel z 10-letnim stażem pisał, że chce odmienić życie zatrudniając się w administracji (tamże, sygn. os. 1757) inny wyraził pragnienie pracy „przy sprawach ważniejszego urzędu" (tamże, sygn. os. 1987), a niejaki Kaliniewicz (pisarz najemny) pisał: „Однообразная отрасль службы страхового отделения для меня совершенно недостаточна и я желел бы служит там где более представляется разнообразности в исучении службы", czyli w wydziale prawnym (tamże, sygn. os. 665).
[77] Tamże, sygn. A I 1886:12.

aplikanci	bez płacy	
за штатом	bez płacy	

*podstawowy dochód z praktyki prywatnej.

Już wyżej, przy analizie pochodzenia geograficznego, zwróciła naszą uwagę duża liczba osób z guberni czernihowskiej wśród urzędników na wyższych i średnich stanowiskach. W latach 1868-1884 jeden z nich był wicegubernatorem, a od 1875 do 1886 r. spotykamy dwóch kolejnych gubernatorów z tej guberni. Jednak największa liczba urzędników z guberni czernihowskiej pojawia się za rządów gubernatora W. F. Tchorżewskiego, którego podejrzewa się o pochodzenie z polskich kresów, ale nie wiadomo z jakiej guberni. W tym czasie do ZGL ściągano całe klany „czernihowszczyków" – Smoleńskich, Szczegłowitowów, Zienczenków. Nie ma dowodów na wzajemne protegowanie się tych urzędników, jednak nie ulega wątpliwości, że ludzie ci znali się z rodzinnych terenów.

Sytuacja urzędnika zależała jednak przede wszystkim od jego możliwości finansowych i ogólnie sytuacji materialnej. Przyjrzyjmy się bliżej temu zagadnieniu. Pensja i pieniądze na stół były wypłacane urzędnikom od 20 każdego miesiąca, pierwsze – za miesiąc bieżący, a drugie – za miesiąc mający nastąpić. Pensja za kwiecień i pieniądze na stół za maj mogły być wydawane przed Wielkanocą, jeżeli te święta przypadały nie wcześniej jak 10 kwietnia. Pieniądze kwaterunkowe wydawano za trzecią część roku po nastąpieniu pierwszego dnia[78]. W 1881 r. ustalono następujący podział utrzymania: 1/4 – kwaterunkowe, po 3/8 pensja i stołowe, a jeśli urzędnik miał pomieszczenie skarbowe to pensja i stołowe po połowie[79].

Wspomnianej części płacy urzędnika określanej mianem „stołowe" nie należy mylić z dodatkami do płacy gubernatorów o tej samej nazwie. „Stołowe" dla gubernatorów wypłacano na cele reprezentacyjne związane z goszczeniem ważniejszych urzędników. Nawet prawo określało porządek składania wizyt po przybyciu urzędnika do miasta lub objęciu urzędu. Ł. Chimiak podaje, że płaca gubernatorów w Królestwie wynosiła od 5300 do 7600 rb. rocznie i na skutek nierewaloryzowania do końca wieku znacznie ustępowała płacy w Cesarstwie[80]. Ustawa z 1867 r. ustaliła jednakowe wynagrodzenie dla wszystkich gubernatorów Królestwa na poziomie 3750 rb.[81], oprócz tego korzystali z kwater rządowych (w Lublinie z okazałego domu gubernatorskiego). Jednak do wspomnianej rewaloryzacji w 1899 r. władze ustawicznie polepszały sytuację materialną gubernatorów. W 1877 r. ustalono, że wydatki na opał w domach gubernatorskich Królestwa będą pokrywane z funduszu

[78] ZP, t. 25, s. 19, *O niektórych zmianach w sposobie wydawania uposażenia urzędnikom cywilnym i wojskowym* z 9 XII 1883 r.

[79] Tamże, t. 19, s. 285, przepisy z 26 V 1881 r.

[80] Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 68-69.

[81] Podział uposażenia gubernatora: 3750 rb. – płaca zasadnicza, 1000 rb. – „stołowe" i 600 rb. – „na koszta podróży" - DPKP, t. 66, *Etaty zarządów gubernialnych...*, s. 225 i 231.

gospodarczego rządów gubernialnych[82], a od 1 stycznia 1881 r. zwiększono ich wynagrodzenie o 700 rb.[83] Stały wzrost płacy gubernatorskiej zapewniały też прибавки, nie można więc mówić o stagnacji w tej kwestii. Od 1900 r. podniesiono wynagrodzenie gubernatorom i wicegubernatorom w Królestwie Polskim – gubernatorom do 9 tys. rb. plus kwatera w naturze i 600 rb. na rozjazdy, a wicegubernatorom do 4 tys. rb. plus kwatera w naturze lub w pieniądzach (w Lublinie – w naturze)[84].

Wynagrodzenia pozostałych urzędników pokazane są w tabeli nr 21. Przy uszeregowaniu urzędników od najwyższej do najniższej płacy, nie trudno zauważyć nieco inną hierarchię stanowisk. Oficer sztabowy, zaliczany do grona „referentów" kancelarii gubernatora, w rzeczywistości stał wyżej od radców, a jak pokazaliśmy w rozdziale 4, kierował samodzielną kancelarią. Można powiedzieć, że był realnym zwierzchnikiem całego pionu administracji gubernialnej – Straży Ziemskiej. W tym wypadku uposażenie lepiej oddaje jego pozycję służbową niż pobieżna lektura ustaw. Warto też zwrócić uwagę na rozbieżności między uposażeniem a pozycją w hierarchii sekretarza prezydium rządu, który zarabiał tyle co starsi referenci oraz na bardzo zróżnicowane płace kierowników wydziałów.

Dane z 1906 r. mówią, że w domu gubernatorskim przy obecnym placu Litewskim (wówczas соборная площадь) mieszkał oprócz gubernatora i wicegubernatora kierownik KGL I. I. Akimow (zajmował 4 pokoje) i sekretarz RGL W. A. Krisztofowicz (dwa pokoje). Gubernator i wicegubernator zajmowali odpowiednio 18 i 7 pokoi. W rzeczywistości kwatera gubernatora zajmowała więcej pomieszczeń, częściowo wyposażonych za środki drukarni[85]. Wszyscy czterej mieli zapewnione ogrzewanie na koszt skarbu, ale tylko gubernatorowi przysługiwało umeblowanie[86]. O tym, jak istotne były warunki życia dla zamierzających tu przyjechać Rosjan, świadczy list świeżo nominowanego gubernatorem lubelskim I. I. Stierligowa do wicegubernatora M. W. Sieleckiego (notabene ten ostatni zaraz po jego przeczytaniu strzelił sobie w głowę z rewolweru marki „Buldog"):

[82] ZP, t. 12, s. 11, *O wydatkach na opał w mieszkaniach gubernatorów w Królestwie Polskim* z 10 V 1877 r.

[83] APL, RGL, sygn. A I 1880:1, k. 174.

[84] PSZRI III, t. 19, № 17932, *Об окладах содержания Губернаторов и Вице – губернаторов в губерниях Царства Польского* z 28 XII 1899 r.

[85] Zachował się inwentarz wyposażenia „Domu Gubernatorskiego", który wylicza następujące pomieszczenia wykorzystywane przez gubernatora: „передняя, бильярдная (z portretami Paskiewicza, Mikołaja I, Aleksandra II, i gubernatorów lubelskich – Buckowskiego, Liszyna, Stamierowa, Tchorżewskiego i Mienkina), кабинет, уборная, комната в башне, библіотека, зал, гостинная I – III, спальная I – II, прислуги, буфет, вестибуль, кухня и прачешная, ванная, веранда, подъезд". Wicegubernatorowi przydzielono zaś następujące pomieszczenia: „передняя, гостинная для приезжих, комната I – II, кабинет, темная, шкафная, стольная, коридор, кухня и ванная комната" - APL, KGL, sygn. 1913:146 st. I.

[86] APL, RGL, sygn. A I 1906:126.

Глубокоуважаемый Михаил Викторович. 10 ноября состоялся высочайший приказ о моем назначении люблинским губернатором. Прошу любить и жаловать! Думаю в 20 – х числах быть у Вас, для этого мне нужно знать, что меблирован ли губернаторский дом, надо ли привозит свойу мебель или ее можно отправить из Чернигова в тамбовскую губернию в имение ко мне. Хороший ли дом и вообще условия жизни. Имеется ли казенная прислуга при доме или всю свою привозит. Можно ли достать повара или кухарку илли тоже свою везти. Нужны ли лошади, ест ли для них фураж; сделан ли какой нибуд запас продуктов (картофеля, коренев, огурцов итд.) имеется ли при доме посуда, кухонная и столовая? Вот с какими вопросами я обращаясь к Вам, глубокоуважаемый Михаил В. – Надеюсь что Вы не откажете мне ответит в самом непродолжительном времени, так как я должен скорее быть на месте, а не получил необходимых просимых сведении этих, что куда и кого куда деть. Я думаю, что лошадей надо будет взять с собою, вед город большой. Буду ждать ответа вашего, за что буду вам весьма признателен. Глубокоуважающий вас и сердечно признательный. И. Стерлигов. P.S. Возможно ли взять с собою 2 ингушей, зачислить их на ваканции стражников? Какой им оклад у Вас с фуражами?[87]

Jak widać, Stierligow był człowiekiem doświadczonym, który nie zaprzątał sobie głowy sytuacją polityczną, ale ogórkami (wiadomo przecież, że „огурец всех закусок отец") i możliwością opłacania przez skarb państwa prywatnej służby – dwóch Inguszy.

Z pozostałych urzędników jeszcze 54 mieszkało w kwaterach opłacanych przez władze. Większość w wynajmowanych kwaterach prywatnych, głównie w Lublinie, ale też w Piaskach, na Wieniawie, Kośminku i Bronowicach. Zdarzało się też, że urzędnicy dostawali inne lokum, jak w budynku katedry, magistracie czy koszarach[88]. Mimo to powszechne były narzekania rosyjskich urzędników na panującą w Królestwie drożyznę. Ceny w Królestwie rzeczywiście były wyższe niż w Cesarstwie[89]. Biorąc jednak pod uwagę darmowe kwatery, dodatki na kształcenie dzieci, pieniądze na zagospodarowanie, pierwszeństwo do różnych zapomóg i nagród pieniężnych oraz dodatki przyznawane niektórym, należy sceptycznie podchodzić do tych skarg . O rzeczywistej biedzie możemy mówić w przypadku jedynie najgorzej uposażonych, w tym urzędników do pisma. Jeden z nich po opłaceniu składek na różne kapitały dostawał 9 rb. miesięcznie z czego część wpłacał na gimnazjum córki, a za resztę żył[90]. Prawdziwą katastrofą była choroba, która oznaczała wydatki na leczenie i niemożność dorabiania. Niejaki M. A. Juriew, który jako młodszy pomocnik referenta dostawał 300 rb. na rok (czyli 25 rb. na miesiąc), z

[87] Tamże, sygn. os. 1586, list Stierligowa z 1914 r.
[88] Tamże, sygn. A I 1906:126.
[89] A. Chwalba, *Imperium korupcji...*, s. 231.
[90] APL, RGL, sygn. os. 337, k. 20.

których połowa szła na „пополчение дома, на железный капитал и ссудосберегательную кассу", reszta mogła służyć jedynie jako „поддержка в дневном пропитании и орделят з этого источника на лечение не возможно". Po miesiącu choroby wyczerpał wszystkie oszczędności, a zmarł cztery dni po tym jak gubernator nie tylko nie przyznał mu zapomogi, ale zwolnił z posady[91]. Inny znów alarmował: „я продаю последние вещи из домашного очага"[92].

Wspominaliśmy także, że sposobem na pozbycie się urzędnika było zdjęcie go z posady i zaliczenie w etat bez wynagrodzenia. A. D. Fiedorow w 1909 r. zwolniony z RGL za упущения, tłumaczył się następująco:

> Ваше Превосходительство, может быть, я в Губернском Правлении вел себя не вполне корректно, пропускал службу, но я слишком 6 месяцев не получал жалования и, может быть, были такие дни, что я во рту не имел куска хлеба, до службы ли здесь мне было?[93].

Duży wpływ na sytuację materialną urzędników miała możliwość znalezienia dodatkowej pracy. Jak już wspomnieliśmy w poprzednim rozdziale, Rosjanom przychodziło to łatwiej w miastach gubernialnych, w których było dużo urzędów, a co za tym idzie i dobrze sytuowanych Rosjan[94]. Polacy, wręcz odwrotnie, woleli pracować w jednej miejscowości, najlepiej rodzinnej, przez cały czas. Władysław Zabielski, przeniesiony do pracy z Łukowa do Lublina, pisał:

> Urząd nowo mi przeznaczony jest ten sam i z taką płacą jaki w Biurze Wielmożnego Pana zajmuję, różnica zaś pod względem możności utrzymania się z tej płacy w Lublinie a Łukowie jest znaczna i tak: lokal w Łukowie składający się z trzech pokoi, kuchni, spiżarni, piwnicy i zabudowań kosztuje mnie rocznie 45 rs., gdy taki sam lokal w Lublinie, jako niezbędnie potrzebny do rozlokowania 8 osób (w liczbie których mieści się sług dwie) składających moją rodzinę, kosztować będzie przy dzisiejszych cenach najmniej 150 rs. – opał lokalu tego w Łukowie jako okolicy lesistej kosztuje 15 rs. w Lublinie zaś najmniej trzy razy tyle czyli 45 rs. – po zaspokojeniu więc tych potrzeb pozostaje mi z pensji 142,50 rs., czyż zatem tak małym funduszem jestem w stanie zaspokoić potrzeby życia i inne 8 osób? A wreszcie możność prowadzenia w Łukowie, jako w mieście rolniczym, domowego gospodarstwa (o jakim w Lublinie ani marzyć nie mogę) podaje mi sposobność przysposobienia niewielkim kosztem wielu artykułów żywnościowych[95].

[91] Tamże, sygn. os. 647.
[92] Tamże, sygn. 2026.
[93] Tamże, sygn. os. 382.
[94] Tamże, sygn. os. 1532; tamże, sygn. os. 396, pismo Wicegubernatora Kieleckiego z 10 II 1909 r.
[95] RGL (1837-1866), sygn. os. 2202, pismo do Gubernatora Lubelskiego z 14 XII 1863 r.

Inny znów urzędnik w 1913 r. roku prosił o przeniesienie do Hrubieszowa, gdzie mógłby korzystać z pomocy krewnych, bowiem nie mógł się utrzymać wraz z rodziną[96].

Kierownictwo ZGL zdawało sobie sprawę z niewystarczających zarobków najniższych pracowników i z panującej drożyzny, toteż wspierało ich zapomogami z „sum drukarskich". Dotyczyło to szczególnie urzędników, którzy nie mieli dodatkowego zatrudnienia[97]. Gubernator miał do dyspozycji pieniądze pozostałe po rozliczeniu budżetu, zaoszczędzone na najmowaniu kancelistów i kupnie materiałów kancelaryjnych, ale były to sumy znikome, a od połowy latach osiemdziesiątych dług ZGL stale rósł. Znacznym źródłem dochodów pozostających do dyspozycji gubernatora była drukarnia gubernialna i redakcja dziennika gubernialnego[98]. Przeznaczanie dochodów drukarni, oprócz jej utrzymania na redaktora i jego pomocników oraz na nagrody dla urzędników, ustalono ostatecznie w 1882 r.[99]

Pewnym ratunkiem dla urzędników były pożyczki. W 1879 r. zatwierdzono statut kasy zapomogowo-pożyczkowej przy RGL dla urzędników. Przyjmowała ona od członków składki w wysokości 2% utrzymania miesięcznego i 10% od nagród i udzielała pożyczek. Fundusze pochodziły z procentów od pożyczek i kapitału złożonego w banku oraz z kar za przekroczenie terminu spłaty. Oprocentowanie pożyczki nie mogło przekroczyć 6% rocznie. Powoływano kadencyjny zarząd kasy w postaci trzech członków działających społecznie. O zapotrzebowaniu na takie usługi świadczy fakt, że kasę założyło około 100 urzędników urzędów gubernialnych z Lublina[100].

O złej sytuacji materialnej, ale i o słabym zaangażowaniu politycznym, świadczy wynik akcji zbierania składek na pomnik funkcjonariuszy carskich zabitych w zamachach. Powołany w tym celu Komitet zebrał od urzędników ZGL jedynie 21,42 rb.[101] Postawy polityczne, nierozerwalnie związane z przekonaniami religijnymi, były nie tylko uważnie rejestrowane przez władze[102], ale też wymuszano odpowiednie zachowania. Kontrolowano przystępowanie do spowiedzi w cerkwi[103]. W cerkwi musieli też bywać urzędnicy innych wyznań. Wicegubernator w 1876 r. wydał rezolucję, że od tej pory, jako, że jest większa cerkiew, urzędnicy „obcych wyznań", po zakończeniu nabożeństw w swoich świątyniach, w święta pań-

[96] Tamże, sygn. os. 1532.

[97] Tamże, sygn. K 1888:19, k. 45 – 47.

[98] Tamże, sygn. K 1889:17.

[99] ZP, t. 21, s. 157, *O ustanowieniu nowego sposobu zawiadywania dochodami drukarni gubernialnych* z 23 III 1882 r.

[100] APL, RGL, sygn. K 1879:45.

[101] Tamże, sygn. K 1909:15, k. 2 i 4

[102] Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 295; Л. Ф. Писарькова, dz. cyt.

[103] APL, RGL, sygn. A I 1889:1, k. 11-12, takaż lista z 24 II 1889 r.; tamże, sygn. A I 1906:77, „список лиц православного вероисоповедания, состоящих на службе в ЛГП и имеющих исполнить долг св. исповеди в св. четыредесятницу текущаго 1906 г. в Люблинском Крестовоздвиженском Соборе".

stwowe mają uczestniczyć w nabożeństwach za „dom panujący"[104].

Znaleźli się też tacy, którzy potrafili wykorzystać przywiązanie władz do religii prawosławnej. Prowizor farmacji z Horodła, B. A. Sliwinskij, który w 1892 r. przeszedł na prawosławie, z tego powodu skarżył się później: „я уже 5-тый год нахожусь в самом безвыходном, полном отчаяния, горестном положении, служа насмешком римско – католическому обществу". W owym piątym roku po konwersji zapragnął zostać burmistrzem Dubienki, wystosował więc odpowiednie podanie do gubernatora powołując się na „pokrewieństwo duchowe". Co prawda burmistrzem nie został, ale gubernator ujęty owym pokrewieństwem dał mu etat w ZGL. Jednak Sliwinskij, najwyraźniej uznając, że przecenił wagę „pokrewieństwa duchowego", nawet nie pojawił się na służbę i wyjechał do Kurska[105].

Także działalność społeczna urzędników leżała w kręgu zainteresowań władz widzących w nich narzędzie rusyfikacji[106]. Rosyjskie instytucje dobroczynne i kulturalne mogły liczyć na daleko idące poparcie w postaci finansowania, przekazywania skonfiskowanego majątku instytucji polskich i budynków poduchownych. Podobnie było też w Lublinie[107]. Русское Собрание – rosyjski klub towarzyski powstał w Lublinie już w 1865 r., jednak po roku został zamknięty z powodu małej liczby członków. Dopiero po przybyciu do Lublina większej rzeszy Rosjan doszło do jego reaktywacji – 24 grudnia 1866 (5 stycznia 1867) r. Statut klubu zagwarantował jego rosyjski charakter pod prezesurą honorową gubernatora. Klub jednoczył społeczność rosyjską i zapobiegał „opolaczeniu", organizował bale, maskarady, koncerty muzyczne i amatorskie spektakle teatralne. Liczba członków klubu wzrosła jedynie nieznacznie w omawianym okresie (ze 110 do 155 osób). Wśród członków klubu byli oczywiście pracownicy ZGL (Okołowicz, Mejer, Kwasniewskij, Szamota)[108]. W 1903 r. z inicjatywy urzędników ZGL (m.in. Smoleńskij, Bierieżnickij, Biełobryksin-Kolesnikow) powstała Rosyjska Biblioteka Publiczna w Lublinie, której honorowym prezesem był gubernator, a korzystającymi urzędnicy[109]. W 1868 r. utworzono w Lublinie oddział Rosyjskiego Towarzystwa Dobroczynności w Królestwie Polskim, a pod jego egidą przytułek dla rosyjskich wdów i sierot, do którego przyjmowano m.in. dzieci zmarłych urzędników rosyjskich, których matki były

[104] Tamże, sygn. A I 1876:22, k. 93-94, pismo z 9 XI 1876 r.; por. Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 297.

[105] APL, RGL, sygn. os. 1822.

[106] Ł. Chimiak, *Gubernatorzy rosyjscy...*, s. 300 – 301.

[107] K. Latawiec, *Biblioteki rosyjskie w Lublinie w latach 1865-1915*, [w] *Lublin a książka. Materiały z sesji naukowej. Lublin-Pszczela Wola 6-7 XI 2002*, Lublin 2004, s. 441-455; tenże, *Działalność przytułku dziecięcego Rosyjskiego Towarzystwa Dobroczynności w Lublinie w latach 1868-1915*, [w] *Dziecko w rodzinie i społeczeństwie*, red. K. Jakubiak, W. Jamrożek, Bydgoszcz 2002.

[108] K. Latawiec, *Biblioteki rosyjskie w Lublinie...*, s. 443.

[109] „Warto zaznaczyć, iż w ówczesnym czasie w Lublinie w latach 1907-1914 funkcjonowało jeszcze kilka towarzystw rosyjskich np. Rosyjskie Towarzystwo Muzykalno-Dramatyczne, Towarzystwo Dramatyczne Miłośników Sceny" – tamże, s. 444.

katoliczkami, aby zadbać o ich wychowanie w duchu rosyjskim[110].

Jedyną możliwością znalezienia się poza kontrolą zwierzchników był wyjazd na urlop, najlepiej za granicę. Atut Królestwa, w postaci jego położenia blisko modnych kurortów europejskich, był wykorzystywany głownie przez wyższych urzędników posiadających odpowiednie zasoby finansowe[111]. Jednak otrzymanie paszportu na wyjazd za granicę było utrudnione. Nawet do opuszczenia guberni należało mieć вид на жительство i билет, bowiem ruch ludności w Rosji podlegał ścisłej reglamentacji. Jeśli nawet udawano się do kurortów to raczej krajowych. Tylko raz urzędnik wyjednał urlop w celach „religijnych". Zrobił to znany nam już Bieriežnickij[112]. Najczęściej jeżdżono do stron rodzinnych, a więc do внутрии империи. Stąd też wśród powodów „ekskursji" przeważają sprawy rodzinne. Na drugim miejscu wymienia się przeciążenie pracą i potrzebę odpoczynku. Skrajnym przypadkiem w tej kategorii jest choroba. Smolenskij prosząc o urlop akcentował ogromną komplikację swoich obowiązków, które wymagają spędzania na służbie całych dni, co z kolei naruszało regularny tryb życia i odżywiania powodując chorobę żołądka. Sześć tygodni spędzonych w Berlinie, gdzie przeszedł operację, kosztowało go 800 rb. (czyli ponad połowę rocznej płacy). Jeśli wierzyć jego prośbie o zapomogę, to były to jego całe oszczędności[113]. Podobnie było w przypadku Gintera, którego żona wyjechała na leczenie za granicę, ale wydatki przeszły jego oczekiwania, a do tego jego ojciec leżał w tym czasie sparaliżowany w szpitalu. Tymczasem Ginter zarabiał 600 rb. na rok i nie mógł liczyć na rodzinę, która posiadała jedynie niewielki kawałek ziemi w powiecie janowskim. Dlatego zwrócił się do Gubernatora o zapomogę i dostał ją w wysokości 75 rb.[114] Nie wiemy oczywiście czy urzędnicy pisali prawdę o dręczących ich chorobach. Widać jednak z tego, że wyjazdy za granicę nie były na kieszeń urzędników nawet średnich szczebli gubernialnych.

Urzędnicy najczęściej cierpieli z powodu dolegliwości bardzo ulotnych i trudnych do weryfikacji, aczkolwiek potwierdzonych przez lekarzy. Dobrym przykładem są tu narzekania M. I. Sokołowa, który, co podkreślił (zasadniczo akcentowanie pracy ponad siły i bezinteresownej było w dobrym tonie), pierwszy raz poprosił o urlop:

> Вследствие усиленных занятий, без отдыха за все время моей службы, здоровие мое ухудшилось, а особенно в последнее время. У меня замечается большой упадок сил, частое головокружение, бессонница,

[110] K. Latawiec, *Działalność przytułku dziecięcego*, dz. cyt., s. 168, 171.

[111] A. Chwalba, *Polacy w służbie...*, s. 113; B. Drozdowska, *Życie rodzinne i towarzyskie Rosjan w Królestwie Polskim w latach 1864 - 1894*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, red. A. Szwarc i P. Wieczorkiewicz, Warszawa 2002, s. 134.

[112] Patrz rozdział 10.

[113] APL, RGL, sygn. os. 1646, raport P. G. Smolenskiego z 26 VIII 1909 r.

[114] Tamże, sygn. os. 431.

> нервность и отсуствие аппетита[115].

Nietrudno się domyślić, że duże możliwości w tym względzie dawały choroby umysłowe. Od „угнетенного состояния духа" u samobójcy Sieleckiego[116], przez najróżniejsze choroby na tym tle, po neurastenię, czasem nawet chroniczną[117]. Dziwną skłonność urzędników do chorób psychicznych koronują przypadki oczywiste – wspomnianego już Chodakiewicza (schizofrenia) i Uszerienki. M. D. Uszerienko w 1903 r. przedstawił świadectwo lekarza, który zdiagnozował u niego „пищеварительный кашель и мочевый пузыр на нервной почве". Stan zdrowia urzędnika pogarszał się i kilka lat później jego żona zwróciła się o pomoc do gubernatora:

> Ваше Превосходительство. Евгений Василевич. Муж мой, начальник красноставского уезда, М. Д. Ушеренко, вследствие постоянных тревог смутного времени и переутомления службой, которой всегда отдавалця с полным рвением, с осени минувшаго года стал постепенно терять и физическия, и духовыя силы. В настоящее время, поразившая его, душевная болезнь приобрела такия формы, что только при самом серьезном и продолжительном лечении можно надеятся на возстановление утраченных сил. Между тем за всю 28 –ми летнюю самоотверженную службу, при самой скромной жизни, муж не мог отложить на черной день никаких сбережений, и теперь, когда этот день настоял, у нас нет никаких средств, чтобы поддержить здоровие мужа, и сохранит отца необезпеченной семье.

Gubernator jednak odmówił pomocy, a Uszerienko oszalał: „начал неистово кричать, браниться, затем истерически рыдать и разразился хохотом". W raporcie naczelnika Straży Ziemskiej z 26 czerwca 1907 r. czytamy:

> przechadzał się po urzędzie i krzyczał do niewiadomo kogo głośno, że on znajdzie drogę do admirała Dubasowa i prezesa Rady Ministrów Stołypina i nikomu nie pozwoli jego, jako czarnosecińca, postponować. [118]

Kolejnym obszarem wnikliwie obserwowanym przez władze były kontakty towarzyskie. Szczególnie interesowano się stosunkami rosyjsko-polskimi. Z jednej strony starano się zapobiec „opolaczeniu" Rosjan, z drugiej wspierano обрусение Polaków[119]. Problem ten doskonale ilustrują następstwa naruszenia tajemnicy kore-

[115] Tamże, sygn. os. 1656.

[116] Tamże, sygn. os. 1693.

[117] Tamże, sygn. A I 1915:21; tamże, sygn. os. 1569; tamże, sygn. os. 699.

[118] Urszerenko zmarł jeszcze tego samego roku – 14 września - tamże, sygn. os. 1917.

[119] Wiele informacji na ten temat można znaleźć w publikacjach takich autorów jak: A. Chwalba, Ł. Chimiak, W. Kozłowski czy S. Wiech.

spondencji przez pewnego urzędnika rosyjskiego przejętego swoim nosem. Mianowicie w końcu 1911 r. doszły do gubernatora lubelskiego informacje o poruszeniu prawosławnej społeczności Biłgoraja postawą miejscowego lekarza powiatowego, Eustachego Sawickiego. Okoliczności sprawy przedstawił naczelnik Biłgorajskiego Zarządu Powiatowego w tajnym raporcie o następującej treści:

> Sędzia Pokoju Reszetiłowicz leczący się od bólu nosa u miejscowego lekarza Sawickiego i chcący zwrócić się o radę do warszawskiego specjalisty, otrzymał od Sawickiego przy wyjeździe do Warszawy w grudniu list, pod pozorem rekomendacji, adresowany do warszawskiego lekarza Iwanickiego – wspólnego ich towarzysza z progimnazjum zamojskiego. Kopię listu, otworzonego przez Rieszetiłowicza w Zamościu i charakteryzującego Sawickiego z etycznej strony, przy tym raporcie przedstawiam[120] i donoszę, że Sawicki, jak się przekonałem z własnych obserwacji i zebranych informacji, jawi się ярым русофобом. Utrzymując bardzo szeroki krąg znajomości z towarzystwem polskim, przede wszystkim z Ordynacji Zamojskiej, Sawicki unika odwiedzania rosyjskich domów i, wg słów miejscowych сторожилов, w ciągu 10 lat przebywania w Biłgoraju nie zaprosił do siebie do domu ani jednego rosyjskiego człowieka. Szczególną nienawiść do Rosjan żywi jego żona, nie ukrywająca tego nawet w rozmowach ze służbą. Wyjawienie wspomnianego listu martwi społeczeństwo rosyjskie, czujące się pozbawione pomocy w kwestiach medycznych wobec braku innego lekarza, i wznieca poważne obawy przed zwracaniem się do niego w przypadku choroby, w następstwie wyjawionej przez niego nietolerancji dla Rosjan. Chociaż w Biłgoraju jest przewidziane w etacie stanowisko lekarza miejskiego, ale bez względu na ogłoszenia magistratu o wakacie, chętny zająć te stanowisko nie znalazł się. Tę sytuację tłumaczy się tym, że Sawicki zwracającym się do niego lekarzom z pytaniami o dochodowości praktyki, w swoim prywatnym interesie, zanadto zaniża wysokość dochodu z praktyki prywatnej[121].

[120] „Kochany Stachu! Okaziciel niniejszego, nasz wspólny kolega z progimnazjum zamojskiego, pan Reszytiełowicz, a obecnie sędzia pokoju miasta Biłgoraja, od kilku lat cierpi na stały katar nosa i na tym tle potworzyły się mu w nosie rozmaite przerosty i inne zmiany, których ja ściśle nawet określić nie potrafię. Wszystko utrudnia mu oddychanie nosem, ujemnie wpływa na ogólny stan, powoduje rozdrażnienie i zdenerwowanie ogólne, a przy tym chory jest imaginacyjny, więc jeszcze bardziej stanem swoim się przeraża. W lecie b.r., nie wiem z czyjej porady, jeździł na kurację jakoby na Kaukaz, do Kisłowodska, radził się tam i w Kijowie specjalistów na swój nos, Ci mu proponowali jakoby rozmaite operacje, ale on się zląkł i z niczym, a nawet z większym znękaniem, nosa wrócił do domu. Z porady tych kijowskich specjalistów, ja pędzlowałem mu jamę nosową 3% lapisem, co 2-3 dni, ale to żadnego rezultatu nie dało. Kieruję więc chorego do Ciebie, abyś był łaskaw zbadać stan jego nosa i, co uznasz za właściwe, poradzić mu. Chory mówił mi, że może posiedzieć w Warszawie 2 tygodnie, musisz przeto tak rozłożyć sobie robotę, abyś mógł w ciągu tego czasu załatwić go. Gdyby była potrzeba to po nowym roku on znów może się stawić do Twego rozporządzenia, gdybyś zaś uznał za potrzebne jakie zabiegi w domu, to bądź łaskaw napisz przez niego ścisłą instrukcję, to ja mu mogę to załatwić na miejscu. Koleżeństwo, uprzedzam Cię, do niczego w danym razie nie obowiązuje, to i ja z nim jestem bardzo z daleka, na «pan sędzia i p. Doktor», nawet ze mną nie rozmawia po polsku, nie krępuj się więc i co do honorarium, bo jest to człowiek bogaty. Przy sposobności przesyłam Ci, Kochany Stachu, serdeczne pozdrowienia i uściśnienia, Paniom Twoim rączki całuję, na święta może na parę dni wpadniemy do Warszawy, to się zobaczymy. Twój Michał Sawicki" – APL, RGL, s. 113-115, list E. Sawickiego do S. Iwanickiego 9 XII 1911 r.

Gubernator polecił zbadać, czy rzeczywiście Sawicki unika odwiedzania rosyjskich domów. W odpowiedzi otrzymał kolejny raport naczelnika Zarządu Powiatowego Biłgorajskiego, w którym czytamy:

> Ze świadectwa miejscowych сторожилов, Turowierowa, Rieszetiłowicza i Kozłowskiego (popa) mieszkających w Biłgoraju 30, 10 i 13 lat, a także wedle słów innych osób, lekarz powiatowy Sawicki najwyraźniej unika kontaktów z miejscowymi towarzystwem rosyjskim, bez względu na to, że próby zbliżenia niejednokrotnie były przedsiębrane przez jego towarzyszy na służbie, naczelników powiatu (Jegierskim, Silinem, Anisimowem i naczelnikami Straży Ziemskiej Lewackiego i Bajkiewicza), którzy urządzając wieczory starali się połączyć polskie towarzystwo z rosyjskim, ale p. Sawicki uchylał się od odwiedzania wieczorów urządzanych w rosyjskich domach. Kiedy kwaterujący w mieście Biłgoraju 13 doński pułk kozaków w osobie dowódcy p. Arakancewa i grupy oficerów zapraszał całą rosyjską i polską miejscową inteligencję do siebie do klubu na święto pułkowe, w tej liczbie i lekarza Sawickiego, to ten ostatni, jak zaświadcza emerytowany starszyna tegoż pułku Turowierow (obecnie sędzia gminny), także nigdy nie bywał w klubie pułkowym. W tym czasie Sawicki podtrzymywał znajomość wyłącznie z miejscowym i okolicznym towarzystwem polskim. Kiedy w 1910 r. dzierżawcy polscy i służący w ordynacji urządzali wieczór taneczny Sawicki także biorący udział w tym wieczorze zwrócił się z pisemnym podaniem do Совета Старшын o udostępnieniu pomieszczenia zgromadzenia dla urządzanego wieczoru pod warunkiem, żeby w czasie wieczoru zakazane było wejście członkom zgromadzenia, co dotyczyło oczywiście Rosjan (Polaków w Zgromadzeniu było zaledwie kilku) na to rada się nie zgodziła i Sawicki wynajął inny lokal i wypisał się z członkostwa w Radzie. Obecnie zaś przedstawiony fakt z sędzią pokoju Rieszetiłowiczem jego towarzyszem z gimnazjum, nie wyrządziwszy jemu żadnego zła, zmusza całe towarzystwo rosyjskie przeciw lekarzowi Sawickiemu odżegnującego w liście koleżeńskie z Rieszetiłowiczem kontakty, z tego jedynie powodu, że ten ostatni nie rozmawia z nim po polsku i radzącego nie ograniczać się w wyznaczeniu honorarium. Życzenie Rieszetiłowicza aby uczynić treść wspomnianego listu dostępnym dla prasy i przesłać kopię takowego, jako świadectwo ostrego przejawu polskiego fanatyzmu, Eulogiuszowi, pobudziło mnie donieść o czynach p. Sawickiego Panu Gubernatorowi Lubelskiemu żeby nie poczytano mi za winę, że ja nie stoję na straży rosyjskich interesów i do przejawów polskiego fanatyzmu, ze strony osoby znajdującej się na służbie państwowej odnoszę się indyferentnie. Do tego dodaje, że Sawicki w stosunku do wykonywania obowiązków służbowych, na stanowisku lekarza

[121] Tamże, sygn. os. 1573, s. 111, raport Naczelnika Zarządu Powiatowego Biłgorajskiego 31 XII 1911 r. (tłum. aut.).

powiatowego, nie wywołuje żadnego zarzutu[122].

Po tym raporcie gubernator polecił Sawickiemu stawić się w Lublinie celem złożenia wyjaśnień[123]. Te najwyraźniej zadowoliły gubernatora lub zrobił to z tego samego powodu, dla którego naczelnik wysłał raport, tak czy inaczej Sawicki nie poniósł żadnych konsekwencji i sprawa się na tym zakończyła.

Czas wolny urzędnicy spędzali najczęściej w domu, w towarzystwie rodziny i innych Rosjan[124] i tu także można zauważyć obecność pracodawcy. Polityka rodzinna władz szła dwutorowo. Po pierwsze, zgodnie z pomysłem kuratora Apuchtina na zaludnienie Królestwa Rosjanami, zabiegano o przyjazdy do Królestwa urzędników z rodzinami. Ludzie stanu wolnego (kawalerowie), nie byli więc pożądanymi pracownikami[125]. Po drugie, reglamentowano ożenki urzędników. Urzędnicy otrzymywali pozwolenie na ślub od władzy, która ich mianowała. Oficjalnie zapobiegać to miało „pogorszeniu położenia urzędnika poprzez niestosowny ożenek"[126]. Ponadto gubernator, zgodnie z tradycją rosyjską, był patronem, pośrednikiem i rozjemcą w życiu rodziny rosyjskiej[127].

Biorąc pod uwagę tylko lepiej sytuowanych „Rosjan", czyli pracowników merytorycznych RGL (bez gubernatora i wicegubernatora), spośród kierowników wydziałów trzech miało żony, ale tylko dwóch dzieci, jeden — troje (Rubinskij), a drugi — jedno (Ignatijew). Sześciu kierowników referatów było żonatych, w tym jeden nie miał dzieci, jeden miał żonę katoliczkę, a dwóch było kawalerami[128].

W 1886 r. na 92 pracowników ZGL 49 było żonatych. Jest to zgodne z danymi dla całego Królestwa[129]. Żonami katolików były wyłącznie katoliczki, poza jednym – mechanikiem J. J. Nagurskim, ożenionym z prawosławną, w której to religii musiał też wychowywać dzieci[130]. Wśród 12 żonatych prawosławnych 4 miało żony katoliczki (oficer SZ L. J. Prikot, pisarz WP I. J. Żabickij, sekretarz RGL W. A Prokopowicz i pozostający na etacie RGL A. I. Stiefanowskij), a pozostali prawosławne. Dwóch luteran było kawalerami, a ewangelicy żonaci: jeden z ewangeliczką, a drugi z katoliczką[131]. Odpowiednie dane z 1 stycznia 1895 r. pokazują, że 34

[122] Tamże, s. 109-110, raport Naczelnika Zarządu Powiatu Biłgorajskiego 27 II 1912 r. (tłum. aut.).

[123] Tamże, s. 117, list oficjalny inspektora medycznego do Sawickiego z 7 III 1912 r.

[124] B. Drozdowska, dz. cyt., s. 130.

[125] A. Chwalba, *Polacy w służbie...*, s. 105.

[126] Urzędnik Stodolnickij prosząc o zgodę na ślub dodał: „Nadmieniam przy tym, iż Panna Kopeć posiada kapitał w sumie zł. 20,000, a zatem przez ożenienie się z Nią materialnego bytu mego nie pogorszę" – APL, RGL stary, sygn. 1816; A. Okolski, dz. cyt., s. 378.

[127] С. Секиринский, *Роль губернаторов в управлении*, „Проблемы теории и практики управления", № 2 (2001), www.ptpu.ru/issues/2_01/24_2_01.htm.

[128] APL, RGL, sygn. A I 1906:77.

[129] B. Drozdowska, dz. cyt., s. 115.

[130] Prawo z 1836 r. zmuszało do ślubu w obrządku prawosławnym i wychowywaniu dzieci w tej religii oraz albo konwersji panny młodej albo deklaracji, że nie będzie nakłaniać męża do konwersji – tamże, s. 119.

[131] APL, RGL, sygn. A I 1886:12.

urzędników rosyjskiego pochodzenia było kawalerami, 3 wdowcami, a 22 było żonatych (w tym tylko jeden z katoliczką), 15 miało dzieci[132]. Na dzień 1 stycznia 1897 r. urzędników nie rosyjskiego pochodzenia było 24, ale tylko 11 było kawalerami, a z pozostałych 7 miało dzieci.[133]

„Kobiety w związkach prawosławnych były całkowicie podporządkowane i zależne od mężów"[134] – tą tezę potwierdza decyzja specjalnej komisji przy ministerstwie finansów powołanej do rozstrzygnięcia nieporozumień przy stosowaniu ustawy o „видах на жительство" w Królestwie, która ogłosiła, że należy przyjąć za przepis obowiązujący, że rodziny urzędników Królestwa powinny otrzymywać pozwolenia na wyjazd do Cesarstwa z miejsc zatrudnienia głowy rodziny – za jej zgodą i na okres przez nią określony[135]. Tym bardziej niezwykły musiał być fakt, że w 1890 r. żona kancelisty RGL I. O. Dowbora, Nadieżda Ilariewna, wystosowała prośbę do Gubernatora Lubelskiego o wypłacanie na jej ręce połowy płacy męża. Prośba zawierała dramatyczny opis warunków, w jakich żyje porzucona przez męża bez środków do życia wraz z małoletnimi dziećmi[136]. W objaśnieniu swoim Dowbor podważył wszystkie zarzuty żony. Po pierwsze stwierdził, że żona do lipca mieszkała z nim i dwiema córkami, po czym narobiła długów na jego rachunek w sklepach i zabrawszy młodszą córeczkę wyjechała do brata popa. Po drugie, że gdy po pewnym czasie wróciła już bez córki, wynajęła osobne mieszkanie i za pieniądze swoich dwóch braci popów żyje безбедно. Ponadto urzędnik „zarzucił" żonie, że domaga się jego wynagrodzenia tylko po to, aby prowadzić swobodne życie, niezależnie od męża. Do tego obwiniał ją o „ustawiczne kompromitowanie przed zwierzchnością," co miało stać na przeszkodzie jego karierze[137]. Opierając się na relacji Dowbora urząd odrzucił prośbę jego żony.

Krąg towarzyski urzędników jest trudny do prześledzenia. Po pierwsze, funkcjonowały dwie społeczności: polska i rosyjska, po drugie urzędnicza i „cywilna", z tym, że ograniczenie kontaktów do znajomości z pracy widoczne jest szczególnie w grupie urzędników prawosławnych. Zauważyć też można wyraźne wewnętrzne podziały odpowiadające pozycji w hierarchii służbowej. Powyższe stwierdzenia w pełni potwierdza analiza powiązań towarzyskich na podstawie identyfikacji rodziców chrzestnych dzieci urzędników. Dla przykładu – chrzestni pierwszego syna Sokołowa (w 1898 r., gdy był pomocnikiem kierownika KGL) to starszy referent Gorskij i żona starszego referenta Zienczenko; drugiego syna – oficer sztabowy Michalczi i urzędniczka pocztowa Żukowieckaja[138]. W świetle tego, co

[132] Tamże, sygn. A I 1895:4.

[133] Tamże, sygn. A I 1897:11.

[134] B. Drozdowska, dz. cyt., s. 128.

[135] APL, RGL, sygn. A I 1897:42, cyrkularz Generała-Gubernatora Warszawskiego z 3 VIII 1897 r.

[136] Tamże, sygn. os. 337, k. 19, прошение Nadzieżdy I. Dowbor z 7 VIII 1890 r.

[137] Tamże, sygn. os. 337, k. 20, объяснение Dowbora z 1 IX 1890 r.

[138] Tamże, sygn. os. 1656; tamże, sygn. os. 139; potwierdza to też przykład wspomnianych już Bieriežnickiego i Sieleckiego.

powiedzieliśmy w rozdziale poświeconym pochodzeniu stanowemu, takowe w dużej mierze pokrywało się z pozycją w administracji, toteż podziały stanowe nie kolidowały ze społecznymi. Co oczywiste, największe rozbieżności między przynależnością stanową a środowiskiem urzędnika widać w grupie urzędników dziedzicznych.

Na koniec wypada zaprzeczyć przeciwstawianiu (zawartemu w tytule rozdziału) sfery urzędowej i prywatnej w życiu urzędnika tego okresu. Nie było bowiem sfery życia, którą władze nie interesowałyby się i nie próbowały jej koncesjonować lub wręcz w nią ingerować.

Podsumowanie

Powyższe rozdziały z pewnością nie wyczerpują tematu urzędu i ludzi w nim pracujących. Autor zdaje sobie sprawę, że na wiele problemów i pytań nie uzyskano wyczerpujących odpowiedzi. Pozostaje jedynie mieć nadzieję, że praca niniejsza okaże się być pożyteczną dla zainteresowanych podjętą tematyką oraz dla tych, którzy podejmą trud weryfikacji i rozwinięcia zaprezentowanych tu badań.

Podsumowując wysiłki mające na celu odtworzenie procesu organizowania Zarządu Gubernialnego Lubelskiego oraz analizę powiązań wewnętrznych, należy podkreślić kilka płynących z nich ustaleń. Przy określonych celach administracji kłopoty sprawiało dostosowanie do nich struktury organizacyjnej. Władze centralne, zdając sobie sprawę z niedopracowania reform i wprowadzonego przez nie chaosu, próbowały ratować sytuację. Jednak opracowane projekty opierały się zbytnio na praktyce rosyjskiej, która zapewne miała być punktem docelowym przemian, przecież nigdy nie osiągniętym, toteż słabo przystawały do rzeczywistości, mogąc jedynie służyć jako materiał porównawczy.

Zarząd Gubernialny Lubelski pod względem ustroju stanowił konfigurację trzech decydentów: gubernatora, prezydium rządu i wicegubernatora. Daje to dobre pole do analizy wzajemnych powiązań tych elementów. Mamy więc organ monokratyczny z wykształconą komórką pomocniczą (kancelarią gubernatora) realizującą wydzielone kompetencje szefa urzędu, co jest wzorcowym przykładem biuralizmu. Obok nadal funkcjonuje organ kolegialny (prezydium rządu), w skład którego wchodzą kierownicy wydziałów (radcy na prawach członka stałego a pozostali niestałego). Trzeci z elementów to stanowisko wicegubernatora charakteryzujące się dużą rozpiętością kierowania. Znaczna centralizacja i okoliczności polityczne powodują przekazanie mu także kompetencji decyzyjnych, dzięki czemu jego pozycja upodabnia się do pozycji kolejnego organu w łonie Zarządu Gubernialnego Lubelskiego.

Struktura organizacyjna ewoluowała w zależności od dynamiki otoczenia organizacji. Wydziały specjalistyczne bądź stopniowo usamodzielniały się tworząc organy administracji specjalnej (organy skarbowe, ubezpieczeniowe) lub rozrastały i dzieliły (wydział budowlany, lekarski i weterynaryjny). Widać też symptomy samodzielności w postaci funkcjonowania w niektórych z nich kolegialnych ciał doradczych – rad wydziałowych. Ograniczenia prawne nie pozwalały na elastyczne przystosowywanie się organizacji do wymogów rzeczywistości toteż zwierzchnicy uciekali się do delegowania urzędników z komórki do komórki starając się sprostać narastającemu ruchowi spraw. W ostateczności struktura urzędu nie odpowiadała obowiązującym przepisom a założona jednolitość organów administracji Królestwa

i dążenie do unifikacji z organami Cesarstwa nie zostało osiągnięte. Wręcz przeciwnie organizacja Zarządu Gubernialnego Lubelskiego nabrała cech indywidualnych.

Tabela nr 22. Modelowe funkcje i uprawnienia stanowisk ZGL.

	merytoryczne	formalne
zwierzchnie	A decyzyjne	B organizatorskie
wykonawcze	C referendarskie	D kancelaryjne

Biorąc pod uwagę rozważania nad strukturą organizacyjną Zarządu Gubernialnego Lubelskiego, prowadzone w rozdziałach 3 i 4, można wyróżnić cztery modelowe funkcje: decyzyjną, organizatorską (kierowniczą), referendarską i kancelaryjną. Powstają one na skrzyżowaniu uprawnień dobranych pod względem różnych kryteriów. Z jednej strony mamy podział na uprawnienia zwierzchnie i wykonawcze, a z drugiej na czynności merytoryczne i formalne. Większość stanowisk można przypisać do więcej niż jednej funkcji. Dla przykładu najpełniej w typie „A" mieści się stanowisko gubernatora, ale nie bez reszty, ponieważ każdy wykonywał jakieś czynności kancelaryjne nie mówiąc już o znacznych możliwościach ingerencji gubernatora w organizację pracy i sferę kierowania ludźmi. Natomiast zadania przyporządkowane stanowisku kancelisty będą miały charakter wykonawczy i formalny, a więc w całości będą się mieścić w typie „D". O ile uprawnienia kierownicze czy referendarskie występują z nierównomiernym nasileniem na różnych szczeblach struktury ZGL, to bardzo harmonijnie rozkłada się proporcja między funkcjami typu „D" i „A". Im wyżej w hierarchii usytuowane jest stanowisko, tym więcej uprawnień zwierzchnich o charakterze merytorycznym i mniej zadań wykonawczych o charakterze formalnym.

Przyglądając się ewolucji realizowanych uprawnień można zauważyć, że Zarząd Gubernialny Lubelski, jak każda organizacja biurokratyczna, dąży do równowagi (entropii) marginalizując jedną z dwu skorelowanych ujemnie zasad[1]. Jaskrawym tego przykładem jest pozycja członków prezydium rządu. Funkcje decyzyjne i kierownicze radców zostały zminimalizowane przez ich ścisłą podległość szefom urzędu, wobec których każdy z nich był przede wszystkim referentem i kontrsygnatariuszem.

Nie należy tracić z pola widzenia faktu, że ostatecznie oblicze urzędu kształtowali pracownicy. W tym wypadku mamy do czynienia z procesem wymiany kadry urzędniczej na niespotykaną skalę. Władze włożyły wiele sił i środków,

[1] J. Staniszkis, *Patologie struktur organizacyjnych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972, s. 55, 79-80.

aby zastąpić Polaków pracujących w administracji ludźmi sprowadzonymi z внутрии империи. Mieli oni zapewnić stabilne panowanie cara nad Królestwem i doprowadzić do rusyfikacji tego kraju, także za pomocą kolonizacji. Byli więc jednocześnie podmiotem i przedmiotem tego przedsięwzięcia. Ostatecznie jednak sami dygnitarze rosyjscy na przełomie wieków przyznali, że po wyrugowaniu Polaków personalny skład miejscowej administracji pozostawiał wiele do życzenia. Słabościami rosyjskich чиновников w Królestwie miał być niski poziom wykształcenia i moralności. Zarzucano im brak obycia i – co najważniejsze – gorliwości w popieraniu русского дела w Kraju Nadwiślańskim. Uważano, że na służbę do Królestwa przyjeżdżają urzędnicy, dla których nie ma miejsca w pozostałych częściach Rosji wobec ich niskiego poziomu umysłowego i moralnego. W 1905 r. przyznała to Rada Ministrów dając swego rodzaju epitafium akcji rusyfikacyjnej, która w założeniach miała przecież przyciągnąć do kultury rosyjskiej rzesze ludu Królestwa.

Zasadniczym kryterium stosowanym w polityce depolonizacji administracji Królestwa nie była ani lojalność, ani kwalifikacje, ale narodowość. Polityka państwa rosyjskiego ewoluowała w stronę państwa narodowego o ideologii nacjonalistycznej. Jednak ewolucja ta nie dobiegła końca przed wybuchem rewolucji i dlatego rozpatrując politykę wewnętrzną, należy uwzględnić interesy aparatu wykonawczego, które często stały z nią w sprzeczności. Za tym poszło dopuszczanie na coraz większą skalę ludzi spoza szlachty do posad w aparacie władzy, wymuszone poszukiwaniem zastępców m.in. Polaków na stanowiskach w zaborze rosyjskim, a w szczególności w Królestwie Polskim.

W pracy podjęta została także próba odpowiedzi na pytanie, kto dla władz był urzędnikiem rosyjskim? Metoda wyznaniowo-geograficzna pozwoliła m.in. odróżnić „polskich" protestantów od tzw. Bałtów, a także rozpoznać urzędników z Ukrainy słobodzkiej w grupie przybyszy z Rosji. Dla wykazania się lepszymi statystykami wyznaniowymi personelu nie cofnięto się nawet przed odejściem od faworyzowania szlachty zatrudniając ludzi ze stanów podatkowych: mieszczan i chłopów. W ostateczności posunięto się nawet do obchodzenia przepisów o nie zatrudnianiu ludzi nisko urodzonych bez odpowiednio wysokiego wykształcenia. Tym samym dwa filary rosyjskiej służby cywilnej: predestynacja szlachty do służby publicznej i wykształcenie urzędnika, zostały zastąpione, jak to staraliśmy się pokazać, kryterium geokonfesyjnym, a raczej nacjonalizmem państwowym.

Nie należy tracić z pola widzenia ciągle jeszcze stanowej konstrukcji społeczeństwa Cesarstwa, mocno już anachronicznej dla reszty Europy. Zarówno tradycja, jak i polityka kadrowa w skali Cesarstwa, w dużym stopniu uwzględniała przynależność stanową kandydata do służby. Struktura stanowa badanej grupy jest wypadkową między preferencjami władz i przemianami społecznymi uruchomionymi przez uwłaszczenie, jak i przemianami charakterystycznymi dla kapitalizmu.

Szukając odpowiedzi na pytanie, od czego zależała kariera urzędnika, pokazane zostały niepisane reguły rządzące awansami, np. pionowe i poziome granice

awansu w jednym urzędzie. Śledząc kariery urzędników ZGL można zauważyć wyraźne granice awansu niezależne od narodowości. Nikt z pracowników ZGL nie awansował na stanowisko gubernatora ani wicegubernatora lubelskiego. Inna niewidzialna granica, ale już nie tak hermetyczna, to awans referenta na stanowisko kierownika wydziału powiązany z prawami członka prezydium rządu. W badanym okresie nastąpiło 39 nominacji na stanowisko związane z członkostwem w organie kolegialnym, a tylko w trzech wypadkach nominowani pracowali w ZGL, pozostali to rekrutacja zewnętrzna. Tak więc mamy tu do czynienia z następującymi generalnymi uwarunkowaniami pozytywnie wpływającymi na awans (wymienionymi w kolejności zależnej od znaczenia): I. narodowość rosyjska; II. przynależność do stanów będących podporą władzy i ideologii Cesarstwa – дворян, urzędników i duchowieństwa prawosławnego; a dopiero na końcu III. wykształcenie i doświadczenie. Bez wątpienia występował też czwarty czynnik, kto wie czy nie najważniejszy – kumoterstwo. Choć podaliśmy przykłady jego funkcjonowania, to w skali masowej jest on trudny do wyśledzenia.

Zastanawiając się nad polityką kadrową władz, a jednocześnie uwzględniając przemiany społeczne, można zaryzykować tezę, iż niespotykana dynamika obserwowanych przez nas procesów zachodzących w łonie badanej grupy, nie była tylko wynikiem czynnika politycznego, że niezależnie (albo niezupełnie w związku) z nim działały siły rozsadzające skostniały ustrój – przede wszystkim społeczny, ale i prawny. Wynikiem działania tych sił było dążenie do awansu społecznego lub zachowania pozycji poprzez służbę urzędniczą, co musiało wiązać się z nasilaniem się migracji, wynaradawianiem, a w ostateczności z demokratyzacją badanej grupy.

BIBLIOGRAFIA
Archiwalia

Archiwum Państwowe w Lublinie, Rząd Gubernialny Lubelski (1867-1918)

sygnatury

A I 1866:73	A I 1884:122	A I 1904:21	K 1867:4	K 1914:14
A I 1867:17	A I 1884:29	A I 1904:55	K 1867:48	K 1916:1a
A I 1867:183	A I 1884:50	A I 1904:90	K 1867:6	K 1916:4
A I 1868:49	A I 1884:55	A I 1906:126	K 1869:28	K 1917:1
A I 1869:145	A I 1885:17	A I 1906:2	K 1879:45	KP 1867:40
A I 1869:154	A I 1886:12	A I 1906:77	K 1887:4	KP 1867:48
A I 1870:3	A I 1886:7	A I 1908:1	K 1888:19	KP 1887:4
A I 1872:47	A I 1888:17	A I 1910:91	K 1889:17	KP 1888:19
A I 1873:25	A I 1889:1	A I 1912:15	K 1890:23	KP 1901:74
A I 1874:30	A I 1890:19	A I 1912:68.	K 1900:73	KP 1909:33
A I 1875:16	A I 1891:107	A I 1913:24	K 1900:80	L I 1867:13
A I 1876:22	A I 1893:30	A I 1914:32	K 1902:55	L I 1867:16
A I 1877:192	A I 1894:12	A I 1914:4	K 1902:58	P 1917:1
A I 1878:126	A I 1895:4	A I 1915:21	K 1908:23	R 1867:14
A I 1878:9	A I 1897:11	A I 1915:7	K 1909:15	R 1878:25
A I 1879:12	A I 1898:68	A I 1897:42	K 1909:18	S 1891:156
A I 1879:47	A I 1898:7	A III 1915:47	K 1909:33	WP I 1870:137
A I 1879:9	A I 1900:60	A III 1915:72	K 1910:22	WP III 1875:125
A I 1880:1	A I 1900:87	A IV 1877:125	K 1910:6	WP III 1906:302
A I 1880:51	A I 1901:1	F 1883:59	K 1913:14	WP III 1911:215a
A I 1881:5	A I 1901:19	K 1867:1	K 1913:27	
A I 1882:3	A I 1902:37	K 1867:25	K 1914:11	
A I 1883:189	A I 1903:2	K 1867:3	K 1914:12	

teczki osobowe, sygnatury (os.)

5	160	334	506	679	877	1124	1348	1569	1728	1930
6	164	337	508	685	878	1125	1349	1571	1738	1936
7	164	340	510	691	890	1126	1353	1578	1742	1942
9	166	343	517	696	895	1136	1355	1579	1747	1949
11	179	350	518	699	897	1142	1356	1580	1753	1953
13	180	351	520	703	904	1146	1357	1585	1756	1958
17	181	353	522	704	909	1149	1358	1586	1757	1962
20	182	355	525	709	914	1150	1358	1587	1760	1965
21	183	358	527	717	916	1154	1368	1588	1761	1967
24	189	363	528	719	930	1157	1376	1593	1773	1972
26	191	365	528	725	931	1158	1390	1599	1777	1972

27	195	366	531	726	935	1168	1392	1601	1784	1977
29	196	367	536	729	946	1170	1395	1603	1785	1984
36	197	369	536	730	949	1171	1400	1605	1788	1987
37	198	378	544	731	950	1179	1401	1611	1792	1990
38	206	379	551	732	951	1186	1404	1612	1796	1997
41	214	382	554	734	953	1188	1412	1613	1798	1998
42	216	390	556	735	955	1191	1417	1614	1801	1999
44	218	395	564	736	959	1196	1420	1619	1804	2001
53	221	396	566	741	969	1206	1421	1620	1806	2005
54	222	396	572	746	979	1215	1422	1624	1812	2008
55	223	399	574	747	981	1218	1427	1640	1822	2009
57	228	406	575	748	985	1221	1428	1641	1830	2022
58	228	408	576	753	986	1224	1442	1644	1837	2023
62	229	413	577	755	988	1224	1445	1646	1838	2024
71	230	416	580	759	990	1225	1449	1649	1840	2026
76	237	427	587	760	1002	1228	1455	1654	1842	2039
82	238	431	590	763	1003	1229	1456	1656	1845	2040
85	239	433	594	767	1004	1231	1465	1656	1856	2044
86	250	434	596	768	1005	1232	1468	1663	1862	2049
87	252	437	597	772	1014	1237	1478	1664	1863	2051
88	256	439	599	773	1016	1240	1482	1665	1865	2058
89	260	442	604	779	1027	1243	1484	1666	1867	2065
92	260	449	605	785	1036	1249	1492	1668	1870	2066
95	261	451	608	786	1037	1252	1497	1669	1873	2068
98	262	455	610	787	1042	1254	1498	1672	1874	2072
99	267	456	612	789	1048	1262	1499	1674	1875	2078
100	269	462	613	790	1057	1266	1501	1679	1877	2081
102	270	465	615	794	1063	1269	1506	1680	1880	2086
106	272	466	621	800	1068	1270	1512	1683	1889	2087
112	273	467	626	801	1073	1275	1514	1686	1890	2088
113	273	469	628	803	1076	1283	1516	1689	1892	2093
114	278	474	631	810	1077	1288	1526	1691	1893	2097
117	281	474	635	812	1078	1289	1527	1692	1896	2115
937/8	287	476	638	816	1079	1303	1532	1693	1904	2119
118	292	478	639	819	1080	1304	1538	1695	1905	2121
122	297	483	644	828	1089	1306	1539	1696	1910	2124
124	298	484	647	834	1091	1307	1548	1700	1911	2126
129	306	485	653	836	1096	1308	1550	1701	1914	2130
132	311	491	655	844	1103	1310	1551	1703	1915	2132
136	312	492	658	853	1106	1312	1552	1705	1917	2136
138	314	494	659	857	1108	1315	1555	1709	1918	2137
140	322	496	661	869	1111	1323	1557	1713	1920	2153
148	324	497	665	871	1117	1341	1563	1714	1923	2165
149	332	499	672	874	1119	1342	1563	1718	1925	

158	333	503	674	875	1123	1347	1568	1723	1929

opis dieł, sygnatury
429:1915-1916; 475:1914-1917; 568:1915-1917

Archiwum Państwowe w Lublinie, Kancelaria Gubernatora Lubelskiego (1866-1918)
sygnatury

1866:204	1898:148	1914:37/2 mob.
1866:205	1906:143	1915:14 st. I
1867:126	1907:54, st. I.	1915:224 st. I
1868:6	1912:126 st. I.	1915:3a st. I
1870:13	1912:25 st. III	1916:15.
1870:203	1913:146 st. I.	1916:16.
1873:66.	1914:137 st. I.	1917:2.
1881:22	1914:173 st. I	1917:5
1886:393	1914:270 st. I	1917:6
1889:405	1914:35 mob.	

Archiwum Państwowe w Lublinie, Rząd Gubernialny Lubelski (1837-1866)
sygnatury

17	284	919	1316	1664	1816
103	381	957	1327	1671	1824
178	494	1020	1385	1693	1853
186	507	1030	1409	1764	1905
255	544	1103	1450	1778	1927
257	708/9	1206	1459	1788	1975
258	804	1259	1513	1792	2202
260	885	1295	1578	1801	2269

Archiwum Państwowe w Lublinie, Lubelski Gubernialny Urząd ds. Włościańskich
sygnatury: 54, 58

Archiwum Państwowe w Lublinie, Prokurator Sądu Okręgowego w Lublinie
sygnatura 1612

Źródła drukowane

Edycje źródeł

Декреты Советской Власти, t. I, Moskwa 1957.
Реформы Петра I. Сборник документов, сост. В. И. Лебедев, Moskwa 1937, http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/general.htm.
Korespondencja namiestników Królestwa Polskiego I-VIII 1863, t. III pod. red. S. Kieniewicza i I. Millera, Wrocław-Warszawa-Kraków 1974.
Królestwo Polskie. Dokumenty historyczne dotyczące prawno-politycznych stosunków Królestwa Polskiego do Cesarstwa Rosyjskiego, wyd. M. Radziwiłł i B. Winiarski, Warszawa–Lublin-Łódź 1915.

Памятные книжки люблинской губернии

edycje roczne w latach 1870 -1914
nie ukazały się wydania za lata: 1876, 1878, 1884, 1891, 1913

Dziennik Praw Królestwa Polskiego

t. 19:1836; t. 53:1857-1859; t. 56:1860-1861; t. 57:1860-1861;
t. 58:1860-1861;t. 59:1861-1862; t. 60:1862l; t. 61:1862-1863; t. 62:1863-1864;
t. 63:1865-1866; t. 64:1866; t. 65:1866; t. 66:1866-1867; t. 67:1867-1868;
t. 68:1867-1868; t. 69:1868-1869; t. 70:1870; t. 71:1870-1871

Postanowienia Komitetu Urządzającego w Królestwie Polskim

t. 2; t. 3; t. 7; t. 8; t. 10; t. 11; t. 12

Полное Собрание Законов Российской Империи

edycja I: t. 4, 20, 31
edycja II: t. 9, 12, 13, 20, 26, 28, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 50, 51, 55
edycja III: t. 1, 4, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 26

Собрание Узаконений и Распоряжений Правительства

roczniki: 1886, 1890, 1891, 1895, 1897, 1900, 1902, 1903, 1904, 1905, 1906, 1909, 1912, 1914

Свод Законов Российской Империи

korzystano z tematycznych tomów nr II, III, IX, XI
wydania oficjalne z lat: 1857, 1876, 1892, 1912
wydanie nieoficjalne z 1899

Zbiór Praw

t. 1:1871; t. 2:1872; t. 3:1873; t. 4:1874; t. 6:1875; t. 7:1875; t. 8:1876; t. 9:1876; t. 11:1877; t. 12:1877; t. 14:1878; t. 15:1879; t. 16:1879; t. 17:1880; t. 19:1881; t. 21:1882; t. 25:1884; t. 28:1885; t. 35:1884

Literatura

ACHMATOWICZ A., *Polityka Rosji w kwestii polskiej w pierwszym roku Wielkiej Wojny 1914 – 1915*, Warszawa 2003.
ALTMAN H., *Ustawodawstwo fabryczne i inspekcja fabryczna*, „Archeion" t. 21 (1952).
ASKENAZY S., *Sto lat zarządu w Królestwie Polskim (1800-1900)*, Lwów 1901.
BAŁABUCH H., *Nie tylko cenzura. Prasa prowincjonalna Królestwa Polskiego w rosyjskim systemie prasowym w latach 1865 – 1915*, Lublin 2001.
BAŃKOWSKI P., *Łomżyńska Inspekcja Fabryczna i jej akta, organizacja i zakres działalności*, „Archeion" t. 21 (1952).
BASZKIEWICZ J., *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 2001.
BEAUVOIS D., *Trójkąt ukraiński. szlachta, carat i lud na Wołyniu, Podolu i Kijowszczyźnie 1793 – 1914*, Lublin 2005
BEREZA A., SMYK G., *Stanowisko prawne urzędników administracyjnych i sądowych w Królestwie Polskim po powstaniu styczniowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" t. 53 (2001).
БЛИНОВ И., *Губернаторы*, Sankt Petersburg 1905.
BORKIEWICZ A., TRZEBIŃSKI W., *Podziały administracyjne Królestwa Polskiego w okresie 1815-1918 r. (Zarys historyczny)*, [w] *Dokumentacja geograficzna*, z. 4, Warszawa 1956.
BUDZIŃSKI J., *Polityka zagraniczna Rosji 1907 – 1914. Aparat decyzyjny, koncepcje, rezultaty*, Toruń 2000.
CABAN W., *Kantoniści z Królestwa Polskiego w armii carskiej w latach 1832 – 1856*, „Kwartalnik Historyczny" t. 66 (1999).
CABAN W., *Urzędnicy administracji państwowej a powstanie styczniowe (na przykładzie guberni radomskiej)*, [w] *Inteligencja polska XIX i XX wieku*, pod red. R. Czepulis-Rastenis, Warszawa 1987.
CHIMIAK Ł., *Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim 1863 – 1915. Szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999.
CHIMIAK Ł., *Kariery tzw. Bałtów w rosyjskiej administracji Królestwa Polskiego w II poł. XIX w.*, „Przegląd Historyczny" t. 88 (1997).
CHIMIAK Ł., *Rosyjscy gubernatorzy lubelscy w latach 1863 – 1915. Szkic do portretu zbiorowego*, [w] *Miedzy Odrą a Dnieprem. Wyznania i narody*, zbiór studiów pod red. T. Stegnera, Gdańsk 1997.
CHMIELEWSKI Z., *Narodziny i rozwój biuralizmu na ziemiach polskich w okresie zaborów*, „Zeszyty naukowe US" t. 113 (1993).
CHWALBA A., *Imperium korupcji w Rosji i w Królestwie Polskim w latach 1861 – 1917*, Kraków 1995.
CHWALBA A., *Polacy w służbie Moskali*, Warszawa – Kraków 1999.
CZEPULIS-RASTENIS R., *„Klassa umysłowa". Inteligencja Królestwa Polskiego 1832-1862*, Warszawa 1973.
ДОЛБИЛОВ М., *Культурная идиома возрождения России как фактор имперской политики в северо-западном крае в 1863-1865 гг.*, „Ab Imperio" R. 2001, № 1 - 2.

DROZDOWSKA B., *Życie rodzinne i towarzyskie Rosjan w Królestwie Polskim w latach 1864 - 1894*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, pod red. A. Szwarca i P. Wieczorkiewicza, Warszawa 2002.
FELDMAN J., *Sprawa polska w latach 1864-1894*, [w] *Pamiętniki V powszechnego zjazdu historyków polskich w Warszawie*, Lwów 1930, t. I.
GIZA A., *Włodzimierz Czerkasski (1824-1878), słowianofil i działacz państwowy carskiej Rosji*, „Zeszyty Naukowe US" t. 1 (1988).
GŁAZ A., *Ewakuacja ludności cywilnej z Lubelszczyzny latem 1915 r.*, „Annales UMCS" vol. LVI, sectio F, 2001.
GŁĘBOCKI H., *„Co zrobić z Polską?" Imperium i kwestia polska w ideologii konserwatywnego nacjonalizmu Michaiła Katkowa*, [w] tenże, *Kresy Imperium. Szkice i materiały do dziejów polityki Rosji wobec jej peryferii (XVIII – XXI wiek)*, Kraków 2006.
GŁĘBOCKI H., Polska i „okrainy" Rosji w myśli politycznej Jurija Samarina, [w] Kresy imperium. Szkice i materiały do dziejów polityki Rosji wobec jej peryferii (XVIII – XXI wiek), Kraków 2006.
GODLEWSKA J., *Pomocnik Warszawskiego Generał – Gubernatora do Spraw Policyjnych*, [w] *AGAD w Warszawie. Przewodnik po zasobie*, t. II pt. „Epoka porozbiorowa", pod. red. F. Ramotowskiej, Warszawa 1998.
GORIZONTOW L., *Aparat urzędniczy Królestwa Polskiego w okresie rządów Paskiewicza*, tłum. A. Szwarc, „Przegląd Historyczny" t. 85 (1994).
ГОРИЗОНТОВ Л. Е., *Парадоксы имперской политики. Поляки в России и русские в Польше: (XIX - начало XX в.)*, Moskwa 1999.
GÓRAK A., *Afera Ilczenki, Źródła do dziejów regionu*, [w] *II siedlecka sesja archiwalna*, cz. II, oddane do druku.
GÓRAK A., *Kryterium narodowościowe polityki kadrowej władz Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867- 1918)*, „Studia Archiwalne" t. 1 (2004).
GÓRAK A., *Personel Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867-1918) - baza danych*, „Przegląd Historyczny" t. 94 (2003).
GÓRAK A., *Szlachta wśród urzędników Zarządu Gubernialnego Lubelskiego (1867 – 1918)*, „Prace Archiwalno – Konserwatorskie" t. 12 (2001).
GÓRAK A., *Wartość źródłowa akt osobowych urzędników administracji rosyjskiej w guberni siedleckiej (1867 – 1912)*, [w] *Źródła do dziejów regionu, I siedlecka sesja archiwalna*, pod red U. Głowackiej – Maksymiuk i G. Welika, Siedlce 2002.
GRABOWSKI E., *Z dziedziny teorii i praktyki stanów wyjątkowych*, Warszawa 1911.
ГРАДОВСКИЙ А. Д., *Высшая администрация в России XVIII ст. и генерал-прокуроры*, [w] А. Д. Градовский, *Собрание сочинений*, t. 1, Sankt Petersburg 1899.
ГРАДОВСКИЙ А. Д., *Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России*, „Русский Архив", ноябрь-декабрь 1868.
GRĄDKOWSKI W., *Z badań nad organizacją poczty Królestwa Polskiego 1815-1915*, „Annales UMCS" sectio G, 1975.
Грибовский В. М., *Государственное устройство и управление Российской Империи. (Из лекций по русскому государственному и административному праву)*, Odessa 1912.
GRONIOWSKI K., *Realizacja reformy uwłaszczeniowej 1864 r.*, Warszawa 1963.

GRONIOWSKI K., *Walka Milutina z Bergiem. Spór o reorganizację Królestwa Polskiego po roku 1863*, „Kwartalnik Historyczny" t. 69 (1962).
GRZYBOWSKI K., *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV „Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa", Warszawa 1982.
HELLER M., *Historia imperium rosyjskiego*, Warszawa 2002.
IHNATOWICZ I., BIERNAT A., *Vademecum do badań nad historią XIX i XX wieku*, Warszawa 2003.
IHNATOWICZ I., *Społeczeństwo polskie w latach 1864 – 1914*, [w] *Dzieje narodu i państwa polskiego*, Warszawa 1988.
ИСАЕВ И. А., *История государства и права России. Полный курс лекций*, Moskwa 2002.
История Государства и права России, под ред. С. А. ЧИБИРЯЕВА, Moskwa 1998, www.bestboy.narod.ru.
IZDEBSKI H., *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo" t. 30 (1975).
IZDEBSKI H., *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975.
IZDEBSKI H., *Kolegialność w komisjach rządowych Królestwa Polskiego w latach 1815-1830*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" t. 23 (1971).
ЯН Э., *Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство*, „Polis" № 1 (2000), http://www.politstudies.ru/arch/2000/1/index.htm.
JASKÓLSKI J., *Budowa struktury bazy danych w badaniach prozopograficznych*, [w] *Historia i komputery*, t. I pt. „Metody komputerowe w badaniach i nauczaniu historii", pod red. B. Ryszewskiego, Toruń 1995.
JAŚKIEWICZ L., *Carat i kwestia polska na początku XX wieku*, „Przegląd Historyczny" t. 85 (1995).
JAŚKIEWICZ L., *Carat i sprawy polskie na przełomie XIX i XX w.*, Pułtusk 2001.
JAŚKIEWICZ L., *Nowożytne samowładztwo rosyjskie i jego interpretacje. Przyczynek do dziejów absolutyzmu w Rosji*, „Przegląd Historyczny" t. 70 (1979).
JEDLICKI J., *Klejnot i bariery społeczne*, Warszawa 1968.
ЕРОШКИН Н. П., *Крепостническое самодержавие и его политические институты. (Первая половина XIX века)*, Moskwa 1981.
JUSSILA O., HENTILÄ S., NEVAKIVI J., *Historia Finlandii 1809 – 1999*, Kraków 2001.
KARNAŚ J., *Naród i państwo w myśli politycznej ZLN*, Kraków 1995.
КАРПАЧЕВ М. Д., *Россия на рубеже XIX и XX столетий*, www.main.vsu.ru/~cdh/Articles/03-04a.htm.
КОСТЮШКО И. И., *Крестянская реформа 1864 года в Царстве Польском*, Moskwa 1962.
KARPIEJEW I. W., *Akta WOW w Królestwie Polskim (1862 – 1914)*, „Archeion" t. 95 (1995).
КАМЕНСКИЙ А. Б., *Взгляд на историю местного управления*, www.stud.spa.msu.ru/library/3/hrpa/articles/kamenskiy.html.
КАНТОР В., *От русской империи к националистической деспотии*, http://www.empires.ru/docs/Kantor.doc.

KIENIEWICZ S., *Powstanie Styczniowe 1863-1864*, [w] *Trzy powstania narodowe*, Warszawa 1992.
KIENIEWICZ S., *Powstanie Styczniowe*, Warszawa 1972.
KIENIEWICZ S., *Teodor hr. Berg wielkorządca w feudalnym czy też burżuazyjnym stylu*, [w] *Między feudalizmem a kapitalizmem. Studia z dziejów gospodarczych i społecznych*, Wrocław 1976.
КЛЮЧЕВСКИЙ В. О., *Русская история. Полный курс лекций*, t. I – III, Mińsk 2003; pierwsze wydanie kolejnych tomów miało miejsce w latach 1904 - 1922.
KOBERDOWA I., *Rosja wobec powstania styczniowego*, „Kwartalnik Historyczny" t. 69 (1964).
KOBERDOWA I., *W sprawie stosunku Rosji wobec powstania styczniowego*, „Kwartalnik Historyczny" t. 69 (1962).
KOBERDOWA I., *Wielki Książę Konstanty w Warszawie*, Warszawa 1962.
KONARSKI K., *Zespół akt Sekretarza Stanu Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego oraz Kancelarii J. C. Mości do Spraw Królestwa Polskiego (1807-1876)*, „Archeion" t. 44 (1966).
КОНЬКОВА А. Ю., *Документирование принадлежности к городским сословиям Российской Империи в XIX веке*, „Делопроизводитель" № 1 (2001), www.document.ru/readingroom/article.asp?id=EAD9YO8QEZMS.
KOPICZYŃSKA [-Nikiforuk] A., *Kancelaria Gubernatora Łomżyńskiego w latach 1867 – 1918 – funkcje i procesy aktotwórcze*, „Archeion" t. 84 (1988).
KOROBOWICZ A., *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowanie i treść*, Lublin 1976.
KOROBOWICZ A., *Sądownictwo Królestwa Polskiego 1876-1915*, Lublin 1995.
KOROBOWICZ A., WITKOWSKI W., Prawo i sądy na zabranych wschodnich ziemiach Rzeczypospolitej w XIX w., „Czasopismo Prawno-Historyczne" t. 55 (2003).
KOROBOWICZ A., WITKOWSKI W., *Ustrój i prawo na ziemiach polskich. Od rozbiorów do odzyskania niepodległości*, Lublin 1994.
KORZENIOWSKI M., *Lubelski Miejski Komitet Obywatelski w latach 1914 – 1915*, „Rocznik Lubelski" t. 31/32 (1989/90).
KOZŁOWSKI J., *Bałtowie na wyższych i średnich szczeblach administracji Królestwa Polskiego w latach 1863-1914 (w związku z artykułem Łukasza Chimiaka, Kariery tzw. Bałtów w rosyjskiej administracji Królestwa Polskiego w drugiej połowie XIX w., „Przegląd Historyczny" t. 88, 1997, z. 3-4)*, „Przegląd Historyczny", t. 90 (1999).
KOZŁOWSKI J., *Dygnitarze rosyjscy nad Wisłą po powstaniu styczniowym. Na marginesie pracy Łukasza Chimiaka, Gubernatorzy rosyjscy w Królestwie Polskim 1863 – 1915. szkic do portretu zbiorowego*, Wrocław 1999, „Kwartalnik Historyczny" t. 108 (2001)
KOZŁOWSKI J., *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867 – 1975*, „Przegląd Historyczny" t. 89 (1998).
KOZŁOWSKI J., *Straż Ziemska w Królestwie Polskim w latach 1867 – 1875*, „Przegląd Historyczny" t. 91 (2000).
KOZŁOWSKI J., *Urzędnicy polscy w Królestwie Kongresowym po powstaniu styczniowym (do 1880 r.)*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę. Sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku. Studia i materiały*, pod red. A. Szwarca i P. Wieczorkiewicza, Warszawa 2002.
KOZŁOWSKI J., *Wyżsi urzędnicy gubernialni i powiatowi w Królestwie Polskim w latach 1867- 1875*, „Przegląd Historyczny" t. 87 (1996).
KOZŁOWSKI J., *Żandarmeria w Królestwie Polskim w latach 1867- 1880*, „Przegląd Historyczny" t. 89 (1998).
KRZEMIŃSKI S., *Dwadzieścia pięć lat Rosji w Polsce (1863-1888). Zarys historyczny (przedruk z „Ekonomisty Polskiego)*, Lwów 1892.
KUCHARZEWSKI J., *Od białego caratu do czerwonego*, t. 1 - 7, Warszawa 2000.
KUCHARZEWSKI J., *Od białego do czerwonego caratu*, Warszawa 1990.
KUKULSKI J., *Sądy gminne w Królestwie Polskim. Studium społeczno – historyczne*, Kielce 1995.
KULECKA A., *Wapno i alabaster. Biurokratyczna wizja rzeczywistości w raportach urzędowych Królestwa Polskiego (1815 – 1867)*, Warszawa 2005.
KUTRZEBA S., *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. III, Lwów 1920.
LATAWIEC K., *Archiwiści i pomocnicy archiwistów Rządu Gubernialnego Lubelskiego w latach 1867 – 1915. Próba charakterystyki grupy*, [w] *Pamiętnik IV Ogólnopolskiego Zjazdu Studentów Archiwistyki*, Katowice 2000.
LATAWIEC K., *Biblioteki rosyjskie w Lublinie w latach 1865 – 1915*, [w] *Lublin a książka. Materiały z sesji naukowej. Lublin – Pszczela Wola 6-7 XI 2002*, Lublin 2004.
LATAWIEC K., *Działalność przytułku dziecięcego Rosyjskiego Towarzystwa Dobroczynności w Lublinie w latach 1868 – 1915*, [w] *Dziecko w rodzinie i społeczeństwie*, pod red. K. Jakubiak, W. Jamrożek, Bydgoszcz 2002.
LATAWIEC K., *Ewakuacja cywilnej administracji ogólnej szczebla powiatowego z guberni lubelskiej latem 1915 roku*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny" t. 1 (2004).
LATAWIEC K., *Ewakuacja organów administracji ogólnej wyższego i niższego szczebla guberni lubelskiej w sierpniu 1914 roku*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny" t. 2 (2002).
LEOŃSKI Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2001.
LEWANDOWSKI J., *Na pograniczu. Polityka władz państwowych wobec unitów Podlasia i Chełmszczyzny 1772 – 1875*, Lublin 1996.
LIEVEN D., *Russia's Rulers under the old regime*, New Heven – London 1989.
ЛАПТЕВА Л. Е., *Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века)*, Moskwa 1998.
ЛАВРИНОВИЧ М., *Революционный характер России, Элис К. Виртшафтер. Социальные структуры: разночинцы в Российской империи, tłum. Т. П. Вечерина, pod red. А. Б. Каменского, Moskwa 2002*, «Русский Журнал» 27 XII 2002 r., www.russ.ru/krug/kniga/20021227_lavr.html.
ЛЕВАНДОВСКИЙ А. А., *Исторический опыт создания вертикали власти: генерал-губернаторства в России*, www.niiss.ru/levand.shtml.
ЛЮБИЧЯНКОВСКИЙ С. В., *Особенности структуры губернаторской власти российской империи в начале XIX века*, [w] *Материалы всероссийской конференции молодых историков «VII Всероссийские Платоновские чтения» г. Самара 7-8 декабря 2001 г.*, Самара 2002, www.ssu.samara.ru/~rio/plat7_www/frameplat_7.html.
ЛЮБИНА Т. Н., *Ордена в системе ценностей провинциальной бюрократии конца XIX - начала XX века (по материалам Тверской губернии)*, [w] *Геральдика: материалы*

конференции «10 лет восстановления геральдической службы россии» (февраль 2002), red. Г. В. Вилинбахов, Г. В. Калашников, http://sovet.geraldika.ru.
МАКАРОВ С. В., Преобразование *Совета министров Российской империи в 1905 г.: Государственно – правовые проблемы*, „Правоведение" № 1 (1996), http://pravoved.jurfak.spb.ru/default.asp?cnt=140.
MANTEUFEL T., *Centralne władze oświatowe na terenie byłego Królestwa Kongresowego (1807-1915)*, Warszawa 1929.
МАТХАНОВА Н. П., *Полномочия губернатора в России середины XIX века: закон и действительность*, „Гуманитарные науки в Сибири", R 1998, nr 2.
МАТХАНОВА Н. П., *Положение русского провинциального чиновничества в середине XIX века: закон и жизнь*, „Гуманитарные науки в Сибири", R. 1999, nr 2.
МАТХАНОВА Н. П., *Формальная и неформальная иерархия губернского чиновничества в XIX веке*, [w] *Сибир мой край... : Проблемы региональной истории и исторического образования*, Nowosybirsk 1999.
МЕЖУЕВ Б. В., Трифонов А. Г., *Генерал – губернаторство в системе территоряльного упавления. Опыт исторической реминисценции*, „Полис" № 5 (2000).
МИЛЛЕР А., *Русификации: классифицировать и понять*, „Ab Imperio" № 2 (2002), www.empires.ru/articles.
MIRONOV B. N., *The Price of Expansion: The Nationality Problem in Russia of the Eighteenth-Early Twentieth Centuries*, [w] *Quest for Models of Coexistence: National and Ethnic Dimensions of Changes in the Slavic Eurasian World*, Sapporo 1998, http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/97summer/mironov.html.
NIKIFORUK A., *Kancelaria Rządu Gubernialnego Łomżyńskiego z lat 1867 – 1918*, „Archeion" t. 78 (1984).
OHRYZKO-WŁODARSKA C., *Organizacja władz włościańskich w Królestwie Polskim i ich pozostałość aktowa*, Warszawa 1973.
OKOLSKI A., *Wykład prawa administracyjnego i prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. I, Warszawa 1880.
OSIECKA M., RAMOTOWSKA F., *Kancelaria Generał – Gubernatora Warszawskiego* [w] *AGAD w Warszawie. Przewodnik po zasobie*, t. II pt. „Epoka porozbiorowa", pod. red. F. Ramotowskiej, Warszawa 1998.
PIĄTKOWSKI L., *Sprawa polska w myśli politycznej Michała Katkowa*, „Annales UMCS" sectio F, vol. 54/55, Lublin 1999/2000.
ПЕЧЕРСКАЯ Т. И., *Разночинцы шестидесятых годов XIX века. Феномен самосознания в аспекте филологической герменевтики*, Новосибирск 1999, http://rassvet.websib.ru/chapter.htm?1&15.
ПИСАРЬКОВА Л. Ф., *Российский чиновник на службе в конце XVIII – первой половине XIX века*, „Человек" № 3 (1995), s. 121 – 139, www.ibmh.msk.su/vivovoco/vv/papers/men/pisar_1.htm
POTULNYTSKYI V. A., *The Image of Ukraine and the Ukrainians in Russian Political Thought (1860-1945)*, „Acta Slavica Iaponica" t. 16 (1998), http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publictn/acta/16/volodymyr/volodymyr-1.html.
Przewodnik po zespole akt Kancelarii Gubernatora Lubelskiego z lat 1866 – 1917, oprac. J. TOMCZYK, Warszawa 1966.

RADZIK R., *Między zbiorowością etniczną a wspólnotą narodową*, Lublin 2000.
RAJCHEL K., *Organizacja i zarządzanie. Podstawy teoretyczne*, Rzeszów 1998.
RAMOTOWSKA F., *Kancelaria Przyboczna Namiestnika w Królestwie Polskim*, [w] *AGAD w Warszawie. Przewodnik po zasobie*, t. II pt. „Epoka porozbiorowa", pod. red. F. Ramotowskiej, Warszawa 1998.
RAPPAPORT H., *Komitet Urządzający w Królestwie Polskim*, „Archeion" t. 69 (1979).
РЕЙНКЕ Н., *Каким гражданским саконам подведомы русские уроженцы пребывающие в Царстве Польском?*, Warszawa 1892.
РЕМНЕВ А. В., *Имперское управление азятскими регионами России в XIX- начале XX веков: некоторые итоги и перспективы изучения*, „Сибирская Заимка" t. 7 (2001), http://www.zaimka.ru/power/remnev3.shtml.
РЕННЕР А., *Проблемы и методы исследований национализма и особенно русского национализма XIX-ого века*, http://www.empires.ru/docs/renner.doc.
RODKIEWICZ W., *Russian nationality policy in the Western Provinces of the Empire (1863- 1905)*, Lublin 1998.
ROSTOCKI W., *Kancelaria i dokumentacja aktowa urzędów administracji w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim (do 1867)*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1964.
РУСТАМОВА С., *Губернские присутствия смешанного состава как местные органы административной юстиции в пореформенный период*, „Право и Жизнь" R 2000, № 29, www.pravogizn.h1.ru.
Rząd Gubernialny Lubelski (1867 – 1918). Przewodnik po zespole, oprac. J. GODLEWSKA, Warszawa – Łódź 1978.
RUTKOWSKI M., *Weryfikacja urzędników państwowych w Królestwie Polskim po Powstaniu Listopadowym*, „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego", t. 8 (2003).
RUTKOWSKI M., *Zmiany strukturalne w Królestwie Polskim wczesnej epoki paskiewiczowskiej. Studium efektywności administracyjnej, społecznej i gospodarczej zniewolonego państwa*, t. I – II, Białystok 2004.
СЕКИРИНСКИЙ С., *Государственный совет в системе власти императорской России*, „Проблемы теории и практики управления" № 1 (2001), www.ptpu.ru/issues/1_01/21_1_01.htm.
СЕКИРИНСКИЙ С., *Роль губернаторов в управлении*, „Проблемы теории и практики управления" № 2 (2001), www.ptpu.ru/issues/2_01/24_2_01.htm.
СЕКИРИНСКИЙ С., *Российские генерал – губернаторы ("облеченные доверием и лично известные императору")*, „Проблемы теории и практики управления" № 5 (2001), www.ptpu.ru/issues/5_01/19_5_01.htm.
SKAŁKOWSKI A., *Aleksander Wielopolski w świetle archiwów rodzinnych*, t. III pt. „1861-1877", Poznań 1947.
SMYK G., *Korpus urzędników cywilnych w guberniach Królestwa polskiego w latach (1867 – 1915)*, Lublin 2004.
SMYK G., *Likwidacja odrębności administracyjnych Królestwa Polskiego po powstaniu styczniowym*, „Zamojskie Studia i Materiały" R. 1999, z. 2.
SMYK G., *Rusyfikacja obsady personalnej organów zarządu gubernialnego Królestwa Polskiego w latach 1867 - 1915*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" t. 51 (1999).
SMYK G., *Radcy, asesorzy i inspektorzy rządu gubernialnego lubelskiego w latach 1867 –*

1915, „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego", t. 8 (2003).
STANISZKIS J., *Patologie struktur organizacyjnych*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1972.
STEGNER T., *Cerkiew prawosławna w Królestwie Polskim na przełomie XIX i XX w.*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, pod red. A. Szwarca i P. Wieczorkiewicza, Warszawa 2002.
STELMACH M., *Kancelaria pruskich urzędów administracji państwowej na przykładzie rejencji w latach 1808 – 1945*, Szczecin 1981.
SUCHODOLSKI W., *Akta kancelarii starszego inspektora fabrycznego guberni warszawskiej*, „Archeion" t. 21 (1952).
СУШКО А. В., *Социальный облик преподавателей духовных семинарий России в 60-80-х гг. XIX в.*, [w] *Сборник памяти Ю. Д. Марголиса: письма, документы, научные работы, воспоминания*, red. Н. О. Серебрякова, Т. Н. Жуковская, Sankt Petersburg 2000, http://www.history.dux.ru/church.htm.
ШАНДРА В. С., *Канцелярія Новоросійського і Бессарабського Генерал-Губернатора (1822-1874): структура, особовий склад, архів*, „Архіви України" № 3 (2001).
SZCZEPAŃSKI J., *Akta osobowe urzędników guberni radomskiej jako źródło do dziejów inteligencji w XIX w.*, „Archeion" t. 74 (1982).
ШЕПЕЛЁВ Л. Е., *Чиновный мир России. XVIII – начало XX в.*, Sankt Petersburg 1999.
ШЕПЕЛЁВ Л. Е., *Проблемы источниковедческого и историковспомагательного изучения делопроизводственных документов XIX – начала XX в.*, „Вспомагательные исторические дисциплины" t. 15 (1983).
SZEWCZUK D., *System władz szkolnych w Królestwie Polskim – organizacja i ramy prawne*, „Res Historica" t. 12 (2002).
SZORDYKOWSKA B., *Finlandia w polityce caratu w latach 1899-1914: problemy rusyfikacji i unifikacji*, Gdańsk 1994.
SZORDYKOWSKA B., *Rola języka rosyjskiego w planach unifikacji Finlandii z Rosją na przełomie XIX i XX wieku*, „Przegląd Historyczny" t. 81 (1990).
SZRENIAWSKI J., *Wstęp do nauki administracji*, Lublin 2000.
SZWARC A., WIECZORKIEWICZ P., *O roli tzw. Bałtów w dziejach Rosji XIX i XX w.*, „Kwartalnik Historyczny" t. 88 (1981).
SZYMAŃSKI J., *Nauki pomocnicze historii*, Warszawa 2001.
ŚLADKOWSKI W., Kolonizacja niemiecka w południowo-wschodniej części Królestwa Polskiego w latach 1815 – 1915, Lublin 1969
ŚLADKOWSKI W., *Wstęp do zespołu Rządu Gubernialnego Lubelskiego 1867 – 1915 (1917)*, Lublin 1959 r., msp.
ŚLIWOWSKA W., *Petersburg i społeczeństwo rosyjskie wobec kwestii polskiej w przededniu i w czasie powstania styczniowego*, [w] *Powstanie styczniowe 1863–1864. Wrzenie. Bój. Europa. Wizje*, pod red. S. Kalembka, Warszawa 1990.
ŚLUSARSKA R., *Sytuacja w guberni lubelskiej w l. 1905 – 1908 w świetle materiałów Urzędu Tymczasowego Generał – Gubernatora Lubelskiego*, „Annales UMCS", vol. 56, sectio F, 2001.
TARGOWSKI J., *Komitet Urządzający i jego ludzie*, „Przegląd Historyczny" t. 14 (1937).
THADEN E. C., *Conservative Nationalism in Nineteenth Century Russia*, Seattle 1964.

ТИХОМИРОВ Л. А., *Монархическая государственност*, Moskwa 1998, cz. IV, rozdz. VII, http://www.russia-talk.com/mg/mg_0.htm.
ТОКЦЬ С., *Царскае чыноуництва Беластоцкага, Бельскага и сакольскага павету у другой палове XIX ст. – на начатку XX ст.*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne" t. 11 (1999).
ТРОИЦКИЙ С. М., *Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии*, Moskwa 1974.
WANDYCZ P., *Pod zaborami*, Warszawa 1994.
WAWRZYNIAK B., *Źródła biurokratyzmu* [w] *O sprawności i niesprawności organizacji. Szkice o biurokracji i biurokratyzmie*, pod red. J. Kurnala, Warszawa 1972.
WEBER M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.
WERESZCZYCKI H., *Historia polityczna Polski 1864-1918*, Wrocław–Warszawa-Kraków 1990.
WIECH S., *Rządy warszawskiego generał – gubernatora Piotra Albiedynskiego – lata nadziei, lata złudzeń*, [w] *Unifikacja za wszelką cenę: sprawy polskie w polityce rosyjskiej na przełomie XIX i XX wieku: studia i materiały*, pod red. A. Szwarca i P. Wieczorkiewicza, Warszawa 2002.
WIECH S., *Społeczeństwo Królestwa Polskiego w oczach carskiej policji politycznej (1866 – 1896)*, Kielce 2002.
WIECH S., *Walka o wpływy na tajną policję i agenturę Królestwa Polskiego w l. 1866 – 1900*, „Kwartalnik Historyczny" t. 106 (1999).
WIERCIEŃSKI H., *W sprawie wydzielenia Chełmszczyzny*, Warszawa 1910.
WINIARSKI B., *Ustrój polityczny ziem polskich w XIX w.*, Poznań 1923.
ВИНОГРАДОВА Т. В., *Из истории канцелярий*, „Секретарское дело" t. 4 (1997), www.karelia.ru/psu/Chairs/PreRev/Delo/.
WITKOWSKI W., *Komisja Rządowa Sprawiedliwości w Królestwie Polskim 1815-1876*, Lublin 1986.
WITKOWSKI W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim*, Warszawa 1984.
WRZYSZCZ A., *Gubernia chełmska, Zarys ustrojowy*, Lublin 1997.
WYDRA I., *„Pamjatnaja Kniżka Ljublinskoj Gubernii" – charakterystyka pisma*, [w] *Lublin a książka. Materiały z konferencji naukowej. Lublin – Pszczela Wola 6-7 XI 2002 r.*, Lublin 2004.
ZABOROWSKA J., *Ustrój, dzieje i akta kancelarii Gubernatora warszawskiego z lat 1866 – 1917*, „Archeion" t. 51 (1969).
ЗАЙОНЧКОВСКИЙ П. А., *Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке*, Moskwa 1978.
ZALESKI A., *Towarzystwo warszawskie. Listy do przyjaciółki przez baronową XYZ*, Warszawa 1970.
ЖИВОВ В., *Маргинальная культура в России и рождение интеллигенции*, «Независимый филологический журнал» t. 37 (1999), www.magazines.russ.ru/nlo/1999/37/givov-pr.html.

Wykaz tabel

nr 1 Etaty kancelarii gubernatora cywilnego z 1837 r. ... s. 40
nr 2 Etaty kancelarii gubernatora z 1865 r. ... s. 42
nr 3 Etaty rządów gubernialnych I kategorii z 1837 r. ... s. 45
nr 4 Standardowy zestaw instytucji gubernialnych ... s. 49
nr 5 Etaty kancelarii gubernatorów w Królestwie ... s. 111
nr 6 Numeracja wydziałów i referatów RGL (1888–1901) ... s. 121
nr 7 Miejsce pobytu urzędników ZGL w 1918 r. ... s. 157
nr 8 Lata wysługi na prawo otrzymania XIV rangi ... s. 175
nr 9 Porównanie klas stanowisk w ZGL z 1860 i 1867 r. ... s. 176
nr 10 Rosyjska tabela o rangach ... s. 181
nr 11 Struktura wyznaniowa ZGL ... s. 220
nr 12 Pochodzenie geograficzne urzędników poszczególnych wyznań ... s. 227
nr 13 Pochodzenie stanowe urzędników ZGL ... s. 247
nr 14 Wykształcenie urzędników ZGL z poszczególnych stanów ... s. 252
nr 15 Pochodzenie geograficzne urzędników ZGL z poszczególnych stanów ... s. 255
nr 16 Struktura wyznaniowa pracowników ZGL ... s. 257
nr 17 Wykształcenie pracowników ZGL ... s. 273
nr 18 Wykształcenie „radców" i referentów ... s. 275
nr 19 Wpływ pochodzenia stanowego na osiągnięcie stanowiska kierownika wydziału ... s. 277
nr 20 Niższe ordery „cywilne" ... s. 294
nr 21 Płace pracowników ZGL w 1886 r. ... s. 301
nr 22 Modelowe funkcje i uprawnienia stanowisk ZGL ... s. 316

Wykaz wykresów

nr 1 Zmiany struktury wyznaniowej ... s. 221
nr 2 Zmiany wyznaniowe na etatach kierowników wydziałów ... s. 223
nr 3 Wyznanie kierowników referatów w wydziałach specjalistycznych ... s. 224
nr 4 Proporcje między prawosławnymi ... s. 228
nr 5 Wykształcenie prawosławnych i protestantów w stosunku do średniej ... s. 229
nr 6 Poziom wykształcenia prawosławnych ... s. 233
nr 7 Średnia wykształcenia katolików ... s. 235
nr 8 Struktura stanowa urzędników ... s. 249
nr 9 Chronologia występowania w ZGL osób z poszczególnych stanów ... s. 267
nr 10 Zmiany poziomu wykształcenia pracowników ZGL ... s. 274

Wykaz ilustracji

nr 1 A. I. Biernackij ..... s. 136

nr 2 W. W. Timinskij ..... s. 205

nr 3 O. A. Gauzie ..... s. 226

nr 4 F. S. Kostusjak ..... s. 234

nr 5 S. T. Badicz ..... s. 243

nr 6 J. I. Gławackij ..... s. 244

nr 7 K. K. Griniewicz ..... s. 297

Summary

This work deals with the most important offices of territorial administration of the Lubelskie Gubernya starting from 1867 – the Chancellery of Lubelskie Governor (Канцелярия Люблинского Губернатора) and the Lubelskie Province Office. The first part of this book is dedicated towards position of a political system and internal organization of offices, the second one deals with personnel.

Adjustment of organizational structure to specified aims of administration made troubles. Central authorities, being aware of unpolished reforms and chaos which they caused, tried to save the situation. However, the projects worked out were based too much on Russian practice, which seemed to be a target point of transformations - though never achieved, that is why, they hardly fit the reality and could only serve as a comparative material.

The Lubelskie Province Board (*Люблинское Губернское Управление*), as far as political system was concerned, was a configuration of three decision makers: Governor, Presidium of the Office and Vice Governor. It gives a good area to analysis of mutual connections of these elements. That is why, we have monocracy organ with formed assistance division (the Chancellery of Lubelskie Governor) realizing separated competences of the chief of the office. Next to it there is collegial organ (Presidium of the Office) consisting of the heads of departments (counsellors with the rights of permanent members and others as nonpermanent members). The third element is the post of Vice Governor, which is characterized by wide range of management. Considerable centralization and political circumstances results in giving him a decision-making competencies, thanks to which his position becomes similar to another organ within the Lubelskie Province Board (LPB).

The organizational structure evaluated depending on the dynamics of the environment of the organization. Specialized departments became either gradually independent forming special administration organs (taxation, insurance) or developed and divided themselves (construction department, medical and veterinary departments). The symptoms of autonomy in the form of existence of some of collegial advisory organs – department's council – were noticed. Legal restrictions did not allow for flexible adjustment of organization to the requirements of reality, hence, superiors delegated the clerks from one section to another trying to cope with growing movement of matters. Finally, the structure of the office did not correspond to binding regulations and planned uniformity of organs of administration of the Kingdom and the aim of unification with organs of the Empire was not achieved. On the contrary organization of the Lubelskie Province Board gained individual features.

Taking into account deliberations on the organizational structure of LPB, made in Chapters 3 and 4, four model functions can be distinguished: A – decision-making, B – organizational (managerial), C – clerical, D – office registry. They arose on the crossing of powers selected in respect of various criteria. On the one hand, we have a division for superior powers and executive powers, on the other hand, we have activities concerning the substance and formal activities. Most of positions can be attributed to more than one function. For example, the type "A" can be represented in the best way by the position of the Governor General, though not only, because each person performed some of office activities not to mention the substantial possibilities of interference of the Governor General in the organization of work and the sphere of people management. The tasks attributed to the post of registrar would be of executive and formal character, thus they would fall into the "D" type. While managerial and clerical powers appeared with uneven intensity on various levels of the structure of LPB, the proportion between the functions of type "D" and "A" spread very harmoniously. The higher position of a post in hierarchy the more superior powers of substantive character and less executive tasks of formal character could be found.

Examining the evolution of realized powers one can notice that the Lubelskie Province Board, as each bureaucratic organization, aspires to reach the balance (entropy) putting on the sidelines one of two negatively correlated rules. Extreme example of the above is the position of members of presidium of the office. Decision-making functions and executive functions of counsellors were minimized by their close dependence on heads of office towards whom each of them was, most of all, clerk and counter-signatory.

One cannot miss the fact that finally the image of the office was created by employees. In this case we deal with the process of exchange of office staff on unprecedented scale. Authorities put great efforts and financial resources to exchange Poles working in administration for people brought from *vnutrii impierii*. They were to ensure stable rule of Tsar over the Kingdom and led to Russification of this country by means of colonization, too. They were simultaneously the subject and object of this enterprise. Finally, the Russian dignitaries themselves, at the turn of the centuries, stated that after expelling Poles personal composition of local administration left a lot to be desired. Weaknesses of Russian *чиновников* in the Kingdom were low level of education and morality. They were accused of lack of good manners and – what is the most important thing – eagerness in supporting of *русскоего дела* in the *Privisl'anskiy Kray*. It was thought that civil servants coming to serve in the Polish Kingdom were ones who had not found any post in other parts of Russia due to their low intellectual and moral level. It was confirmed by the Council of Ministers by giving a kind of epitaph to Russification action which, from its assumptions, was supposed to attract wide crowd of people of the Polish Kingdom to the Russian culture.

The basic criterion used in de-Polonization of administration of the Kindgom was neither loyalty nor qualifications or nationality. The policy of Russian state evolved towards the national state and ideology of nationalism. However, this evolution had not reached the end before the revolution broke out and, that is why, discussing internal policy the interests of executive apparatus should be taken into account which, very often, contradict it. What follows it, the access to posts in the state machine was made, on a greater scale, available for people from outside gentry, which followed from the necessity to look for substitutes of, among others, Poles on the posts within the Russian rule, particularly in the Kindgom of Poland.

The work tries to answer the question who was the Russian civil servant for the authorities? The method of religion and geography allowed for, among others, distinguishing "Polish" protestants from so called Balts, and distinguishing civil servants from Slobodzka Ukraine within the group of strangers from Russia. To show better religion statistics of staff one did not stop at ceasing to favor gentry, employing people from taxation class: burgesses and peasants. In the last resort, the rules setting forth provisions not to employ low-born people without sufficient high education were even evaded. That is why, two pillars of Russian civil service: destiny of gentry to civil service and education of a civil servant were replaced, as we tried to show, with geo-confessional criterion and even by state nationalism.

We cannot miss, existing at that time, class construction of society of the Empire, strongly anachronistic in comparison with the rest of Europe. Both tradition and staff policy within the Empire took into account, to a large degree, the class status of a candidate for service. Class structure of the group examined is a resultant of preferences of authorities and social changes started by means of granting freehold and transformation characteristic for capitalism.

Searching for the answer for the question what the career of a civil servant depended on, unwritten rules governing the promotion were shown, e.g. vertical and horizontal limits of promotion in one office. Following the career of civil servants of LPB one could notice clear borderline of promotion independent from nationality. None of employees of LPB was promoted for the post of the Governor or Vice Governor. Another invisible limit, though not so hermetic, was promotion of an office clerk for the head of department connected with the rights of a member of Presidium of the Office. There were 39 nominations for the post connected with membership in collective organs within the period examined, and only in three cases the nominees worked in LPB, others came from external recruitment. Therefore, we deal with the following general conditions positively influencing the appointment (listed according to their importance) I. Russian nationality; II. affiliation to classes supporting the authority and ideology of the Empire – *дворян*, civil servants and Orthodox clergy; and only at the end III. education and experience. There was the fourth factor undoubtedly, who knows maybe the most important one –

old-boy network. Although, we have given the examples of its functioning it is difficult to follow on mass scale.

Pondering over personnel policy of authorities and, at the same time, taking into account the social transformations, a thesis can be put that unprecedented dynamics of observed by us processes taking place within the group examined followed not only from a political factor and that independently (or not quite connected with) from this factor, there were powers blasting out the fossilized system – first of all social one but also legal one. The activities of these powers resulted in tending to social advance or maintaining the position by civil service which had to be bound with escalation of migration, depriving of national identity and finally with democratization of the group examined.

Резюме

Настоящая работа посвящена важнейшим органам локальной администрации Люблинской губернии с 1867 г. – Канцелярии Люблинского Губернатора и Люблинского Губернского Правления. Первая часть работы описывает строй и внутреннюю организацию этих органов, а вторая – их персонал.

По мнению автора, одной из проблем было приспособление организационной структуры описываемых органов локальной власти к определенным целям администраци. Центральная власть, понимая недостатки проведенных реформ и появившегося в связи с ними беспорядка, пыталась исправить положение. Однако представленные ей проекты опирались в значительной степени на российскую практику, что, по всей вероятности, было намеченной целью реформ, которой однако не удалось достигнуть. Проекты изменений оказались несоответствующими реалиям и могли служить только как материал для сравнения.

Люблинское Губернское Управление по строю представляло собой соотношение трех органов, принимающих решения: Губернатора, Присутствия Губернгского Правления и Вицегубернотора, что с точки зрения автора можно считать хорошим материалом для анализа взаимных отношений этих составляющих. Итак, локальную администрацию составляет монократический орган власти (Губернатор) с сформированным вспомогательным органом т.е. Канцелярией Губернатора, занимающиейся реализацией определенных задач председателя У правления. Вместе с тем продолжает работать коллегиальный орган (Присутствие Губернгского Правления), в состав которого входят начальники отделений (советники в правах постоянного члена, а остальные – как непостоянные). Третья составляющая это должность Вицегубернатора, обладающего разносторонними управленческими правомочиями. В силу значительной централизации власти и политических условий Вицегубернатор получает также полномочия, которые позволяют ему принимать решения, благодаря чему его статус напоминает статус очередного органа в рамках Люблинского Губернгского Управления.

Организационная структура органов локальной власти изменялась в зависимости от динамики окружения. Специальные отделения или постепенно становились самостоятельными, превращаясь в органы специальной администрации (казенной, страховой), или расширялись и затем делились (строительное, медицинское, ветеринарное отделения). Заметны были также симптомы их самостоятельности, о чем свидетельствует

функционирование в некоторых из них консультативных органов – советов отделений. Законодательные ограничения препятствовали этим организациям приспособиться к условиям действительности. В связи с этим начальники отправляли чиновников из одного органа власти в другой, пытаясь справиться с ростом динамики решаемых дел. В конечном счете структура Управления не отвечала действующему законодательству, а намеченная цель унифицировать органы администрации Царства Польского с органами Российской Империи не была достигнута. Наоборот, организация Люблинского Губернского Управления характеризовалась индивидуальными признаками.

Анализ организационной структуры Люблинского Губернского Управления, проведенный в главах 3 и 4, позволяет назвать четыре основные функции органов Управления: А – решительную, Б – организационную (управленческую), В – референдарскую и Г – канцелярскую. Эти функции возникают в связи с пересечением правомочий, которыми обладают органы власти. При классификации функций применяем разные критерии. С одной стороны различаем высшие и исполнительные правомочия, с другой стороны существенные и формальные. С большинством должностей связана более, чем одна функция. Например, к типу А относится должность Губернатора, однако, кроме решительной функции, выполнял он также канцелярские задачи и, прежде всего, обладал возможностью принимать решения в сфере организации работы и управления персоналом. Задачи, связанные с должностью чиновника для письма, характеризуются исполнительными и формальными признаками, а значит, в целом относятся к типу Г. Если управленческие и референдарские правомочия выступают неравномерно на разных уровнях структуры Люблинского Губернского Управления , то пропорции между функциями типа Г и А равномерны. Чем выше должность в ерархии структуры Люблинского Губернского Управления, тем больше высших правомочий существенного характера и меньше исполнительных задач формального характера.

Анализируя изменения в сфере правомочий и реализованных задач, стоит подчеркнуть, что Люблинское Губернское Управление, как любая бюрократическая организация, стремится к равновесию (энтропии), уменьшая один из двух отрицательно коррелированных принципов. Примером такого стремления может служить статус членов Присутствия Губернгского Правления. Решительные и управленческие функции советников уменьшались в силу их подчинения начальникам отделений, по отношению к которым советники были прежде всего делопроизводителями и скрепителями.

Не надо забывать о том, что образ органов власти был формирован персоналом. В данном случае имеем дело с процессом обмена кадров, который

производился в большом масштабе. Власть приложила много усилий и средств для того, чтобы заменить поляков, работающих в органах локальной администрации, чиновниками, приехавшими из Империи. Их задачей было обеспечить стабильную власть царя над Царством Польским и привести к руссификации страны, также путем колонизации. А значит, были они и субъектом и объектом этих действий. Однако, в конечном итоге сами русские сановники на переломе веков согласились, что после изгнания поляков персональный состав локальной администрации оказался неудовлетворительным. Отрицательными признаками русских чиновников в Царстве был низкий уровень образования и морали. Упрекались они в неумении вести себя в обществе и – самое главное – в недостаточном усердии в поддержке русского дела в Привислянском крае. Считалось, что служить в Царстве приезжают чиновники, которым нет места в остальных частях России из-за их низкого умственного и нравственного уровня. В 1905 г. признал это Совет Министров, отрицательно оценивая руссификационную деятельность, которая согласно с установками должна была привлечь к русской культуре большие круги населения Царства.

Основным критерием, применяемым в политике деполонизации органов администрации Царства, не была ни лоялность, ни квалификации, а национальность. Политика российского государства изменялась в направлении к национальному государству с националистической идеологией. Однако эти изменения не совершились перед революцией. В связи с этим, анализируя внутренюю политику Империи, надо учесть интересы исполнительного аппарата, которые часто находились в противоречии по отношению к этой политике, в следствие чего все чаще к должностям в органах власти допускались люди нешляхетского происхождения. Это было связано с вынужденным поиском чиновников взамен поляков в Западном крае, особенно в Царстве Польском.

Работа пытается также ответить на вопрос, кто, по мнению российской власти, был российским чиновником? Вероисповедательско-географический метод позволил отличить «польских» протестантов от т наз. остзейцев, а также выделить чиновников из слободской Украины среди прибывших из России. Для того, чтобы представить лучшие статистики, касающиеся вероисповедания персонала, прекратили оказывать предпочтение представителям шляхты, принимая на должности представителей низших сословий: мещан и крестьян. Были даже случаи несоблюдения закона, запрещающего принимать на должности лиц неблагородного происхождения и недостаточно образованных. Тем самим две основы российской гражданской службы, т.е. предназначение шляхты к гражданской службе и высокое образование чиновника, заменились, что мы пытались доказать, геоконфесийным критерием, или, вернее, государственным национализмом.

Надо помнить о все еще сословной структуре российского общества, что с точки зрения Европы считалось уже анахронизмом. Как традиция, так и кадровая политика в Российской Империи, в значительной степени учитывали происхождение кандидата. Сословная структура исследуемой группы является результатом с одной стороны предпочтений власти и с другой стороны общественных перемен, начатых раскрепощением и преобразованиями, характерными для капиталистического строя.

Отвечая на вопрос, от чего зависело повышение по службе, мы показали неофициальные действующие правила, напр. вертикальные и горизонтальные границы повышения в исследуемом Управлении. Анализируя карьеры чиновников Люблинского Губернского Управления, можно заметить отчетливые границы этого повышения, независимо от национальности. Никто из чиновников Люблинского Губернского Управления не был люблинским губернатором, ни вицегубернатором. Другая незримая граница, но не настолько непроходимая, то выдвижение делопроизводителя на должность начальника отделения, связанное с правами члена Присутствия Губернгского Правления. В исследуемый период было 39 назначений на должность, связанных с членством в коллегиальном органе, и только в 3 случаях назначенные были работниками Люблинского Губернского Управления, остальные это внешний набор. А значит, имеем дело с следующими общими условиями, положительно влияющими на повышение по службе (перечисляются по значимости): 1. русская национальность, 2. принадлежность к сословиям, являющимся опорой власти и идеологии Империи – дворянству, чиновникам и православному духовенству, и только как последнее, 3. образование и опыт. Несомненно применялся также четвертый фоктор, возможно, самый важный, знакомство. Несмотря на то, что мы привели примеры, в целом он остается трудноуловимым.

Анализируя кадровую политику власти, и одновременно учитывая общественные перемены, можно предположить, что исключительный динамизм наблюдаемых процессов, происходящий в данной группе, был результатом не только политического фактора, но независимо от него (или наряду с ним) действовали силы, разрушающие изнутри окостенелый общественный и правовой строй. Результатом действия этих сил было стремление к общественному росту или сохранению позиции чиновников, что влияло на усиление миграции, подвержение денационализации, а в конечном счете демократизации исследуемой группы.