

Jan Kozłowski

(Końskie)

doi: 10.36121/jkozowski.DB.2020.11.255

Gminy wiejskie w Królestwie Polskim w latach 1864–1875 i ocena ich działalności przez władze carskie

Streszczenie: Artykuł opisuje działalność carskich władz dotyczących całego kompleksu zagadnień związanych z funkcjonowaniem gminnych struktur w Królestwie Polskim w latach 1864 – 1875. Autor zauważa kilka symptomatycznych zjawisk. W tym okresie zarówno kierownicze gremia guberni jak i powiatów ściśle trzymały się politycznych wytycznych przyjętych w 1864 r. dotyczących gmin wiejskich i dokładnie je przestrzegały. Starano się obsadzać stanowiska wójtów przede wszystkim przez osoby wywodzące się z klasy chłopskiej. Zwalczano wpływy szlachty, ziemiaństwa i duchowieństwa rzymsko-katolickiego na podejmowane przez zebranie gminne decyzje i na pracę gminnej administracji ewentualnie znaczne ograniczenie tego zjawiska.

Słowa kluczowe: Królestwo Polskie, Imperium Rosyjskie, rusyfikacja, gmina wiejska, wójt, uwłaszczenie, komisarz włościański

Rural communes in the Kingdom of Poland in the years 1864–1875 and evaluation of their activities by the tsarist authorities

Annotation: The article describes the activities of the tsarist authorities regarding the entire complex of issues related to the functioning of communal structures in the Kingdom of Poland in the years 1864–1875. The author draws attention to several symptomatic phenomena. During this period, both the governing bodies of the provinces and the district strictly adhered to the political guidelines adopted in 1864 for rural communes and precisely followed them. Efforts were made to fill the positions of the village leaders mainly by people from the peasant class. The influences of the nobility, landed gentry and Roman Catholic clergy on the decisions taken by the communal assembly and on the work of the communal administration were fought, or a significant limitation of this phenomenon.

Keywords: Kingdom of Poland, Russian Empire, russification, rural community, voyt, peasant reform, peasant commissar

Сельские общины в Царстве Польском в 1864-1875 гг. и оценка их деятельности царскими властями

Аннотация: В статье описывается деятельность царских властей по всему комплексу

вопросов функционирования общинных структур в Царстве Польском в 1864-1875 гг. Автор отмечает несколько симптоматических явлений. В течение этого периода и руководящие органы провинций и уездов строго придерживались политических руководящих принципов, принятых в 1864 году в отношении сельских общин, и тщательно их соблюдали. Посты сельских войтов пытались замещать лишь людьми из крестьянского сословия. Влияние дворянства, землевладельцев и римско-католического духовенства на решения, принимаемые общинным собранием, и на работу общинной администрации подвергалось преследованию или значительному ограничению этого явления.

Ключевые слова: Царство Польское, Российская империя, русификация, сельская община, войт, крестьянская реформа, крестьянский комиссар

Ukaz carski o utworzeniu gmin wiejskich podpisany przez cara Aleksandra II 19 II/2 III 1864 roku był pierwszym aktem prawnym regulującym strukturę administracyjną Królestwa Polskiego. Miał on wydźwięk bardziej polityczny niż prawny¹. Władze carskie uznały bowiem, że w zarządzaniu Królestwem należy oprzeć się na poparciu stanu chłopskiego i w tym celu jak napisano w uzasadnieniu do regulacji prawnej tego aktu prawnego likwidowano patrymonialną władzę wójta – dziedzica i zapowiadały korzystną dla chłopów reformę rolną.

Zgodnie z postanowieniami tego ukazu podstawową jednostką administracyjną kraju stawała się gmina. W jej skład wchodziło od kilku do kilkunastu wsi i kolonii (gromad) zamieszkałych przez ludność włościańską (chłopską). Mogły ją także tworzyć także folwarki oraz dwory dziedziców i innych właścicieli ziemskich. Organem uchwałodawczym zarówno w gminie jak i gromadzie było ogólne zebranie wszystkich osób uprawnionych do uczestniczenia w nich. W zebraniach gminnych mieli prawo brać udział tylko osoby zamieszkałe na jej obszarze, legitymujące się posiadaniem co najmniej 3 morgów ziemi, pełnoletnie, niezależnie od wyznawanej religii. Zgodnie z przepisami ukazu nie mogli w nich uczestniczyć osoby duchowne, szlachta, ziemianie i urzędnicy. Do najważniejszych kompetencji zebrania należało: wybór wójta, ławników i pisarza gminnego, podejmowanie decyzji w formie uchwały w sprawach gospodarczych i innych istotnych dla funkcjonowania gminy, rozporządzanie majątkiem tej struktury administracyjnej którym zarządzała cała jej społeczność, określenie wysokości i rozkładu składek przeznaczonych na wydatki w zakresie finansowania jej działalności oraz podejmowanie postanowień dotyczących utworzenia szkół gminnych i pracy instytucji dobroczynnych. W późniejszym czasie postanowieniem Komitetu Urządzącego z dnia 15/27 X 1866 roku do jego uprawnień dodano jeszcze określenie zasad, sposobów i częstotliwości roznoszenia przez poszczególnych mieszkańców gminy urzędowej korespondencji a także użyczenia podwód. Przepisy prawa jednoznacznie stanowiły, że w przypadku celowego uchylania się zebrania gminnego

¹ I.И. Костюшко, *Крестьянская реформа 1864 года в Царстве Польском*, Москва 1962, s. 100-101, 425; H. Brodowska, *Ruch chłopski po uwłaszczeniu w Królestwie Polskim 1864 - 1904*, Warszawa 1967, s. 112; M. Bandurka, *Zmiany administracyjne i terytorialne ziem województwa łódzkiego w XIX i XX wieku*, Warszawa 1973, s. 39; K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, Warszawa 1982, s. 78-79.

od podjęcia decyzji w sprawie rozłożenia ciężarów gminnych jednoosobowo podejmował ja organ wykonawczy gminy. Zgodnie z regulacją zawartą w ukazie zebrania gminne należało zwoływać co najmniej 4 razy w roku a w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych w dodatkowym terminie według uznania jego organu wykonawczego. Podjęte na nim postanowienie były ważne tylko wówczas, gdy uczestniczyła w nich większość osób uprawnionych do głosowania. Decyzje zapadały bezzwłódną większością głosów, a w przypadku ich równej ilości decydował głos wójta, który był organem wykonawczym gminy. Uchwały zebrania gminnego musiały być obowiązkowo protokółowane, gdy dotyczyły one spraw zarządzania wspólnym majątkiem gminy, realizowanych przez długi okres oraz tych z nich, których zapisania żądały osoby biorące w nim udział. Przepisy ukazu stanowiły, że wójt gminy był obligatoryjnym, jednoosobowym organem gminy wybieranym podczas zgromadzenia gminnego przez osoby w nim uczestniczące większością głosów na okres 3 letniej kadencji spośród 2 zgłoszonych na to stanowisko kandydatów. Mógł nim zostać jednak tylko mężczyzna, który posiadał na jej obszarze minimum 6 mórg ziemi. Do jego zakresu kompetencji należało wiele spraw. Dominowały wśród nich i najważniejszymi były zadania o charakterze policyjnym. Przepisy art. 22 ukazu zobowiązywały go do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na terenie tej jednostki administracyjnej i podejmowania różnego rodzaju działań zapobiegających wszelkim przestępstwom. W celu realizacji tego zadania mógł legitymować wszystkie osoby zamieszkałe na obszarze gminy, dokonywać rewizji osobistej i w domach podejrzanych o ich dokonanie i zatrzymywać winnych naruszenia prawa. Uprawniony był ponadto do podejmowania różnych czynności zapobiegających epidemii, pożarom, zniszczeniom lasów i utrzymaniu w należytym stanie dróg i mostów. Wójt zobowiązany był także do bezzwłódnego informowania władz zwierzchnich o wszelkich przejawach buntu, agresji oraz do prowadzenia ksiąg ludności, wydawania świadectw przesiedlenia dla osób, które przenosiły się do innej gminy i książeczek legitymacyjnych dla w niej zamieszkałych. Sprawował ponadto nadzór nad działalnością szpitali, zakładów opieki społecznej i szkół utworzonych przez gminę. Kilka jego uprawnień dotyczyło sfery samorządowej tej jednostki administracyjnej. Do zakresu kompetencji wójta należało bowiem zwoływanie zebrania gminnego, przewodniczenie jego obradom, wykonywanie uchwał zebrania a także kierowanie pracą gminnych urzędników i nadzór nad terminową i właściwą realizacją spraw. Był on odpowiedzialny również za właściwe zarządzanie majątkiem gminy. Ukaz carski zobowiązywał wójta także do realizacji wielu spraw z zakresu administracji rządowej. Do jego obowiązków należało kontrolowanie przestrzegania przez społeczeństwo gminy obowiązujących przepisów prawa dotyczących akcyzy od trunków i od tytoniu, udzielanie administracji skarbowej pomocy w procesie ściągania danin i wykonania powinności państwowych, uczestniczenie w pracach organów administracji wojskowej podczas poboru do wojska, kwaterunku osób oraz udzielania podwód. Zakres uprawnień i obowiązków wójta przyznany przepisami prawa był zatem stosunkowo duży. Stanowisko pisarza gminnego regulacja ukazu uznała za fakultatywne. Zebranie gminne decydowało, czy zostanie ono obsadzone czy też nie będzie w gminie ustanowione. Możliwy był też inny wariant jego powołania a mianowicie zatrudnienie pisarza na podstawie umowy o pracę zawartą

z nim przez wójta gminy. Kilka ważnych uprawnień przepisy ukazu przyznawały naczelnikowi powiatu. Nazwiska 2 kandydatów na stanowisko wójta wybranych przez uczestników zebrania gminnego przedkładano jemu do akceptacji. W przypadku gdy miał do nich zastrzeżenia mógł je odrzucić i zarządzić nowe wybory. Jeżeli natomiast nie zgłaszał uwag do zaproponowanych osób, jedną wyznaczał na wójta a drugą natomiast jego zastępcą. Zgodnie z postanowieniami ukazu naczelnik powiatu był ponadto bezpośrednim zwierzchnikiem gminnej administracji i nadzorował jej działalność. W przypadku gdy wójt gminy nie wywiązywał się ze swoich obowiązków miał prawo odsunąć go od ich wykonywania. Za dopuszczenie się różnego rodzaju przestępstw, nieprawidłowości i uchybień w pracy przez gminnych urzędników mógł natomiast ich ukarać upomnieniem, naganą i karą grzywny a także aresztować na okres 7 dni. Za poważne przestępstwa i wykroczenia popełnione przez pisarza gminnego był zobowiązany przekazać jego sprawę do rozpatrzenia sądu².

Jakie problemy i trudności uwidoczniły się i wystąpiły w procesie tworzenia nowej gminnej administracji i jak oceniały władze Królestwa Polskiego jej działalność w okresie od 1864 do 1875 roku włącznie. Kierownictwo kraju przyjęło następującą strategię w realizacji tego zadania. Postanowiono w I kwartale 1864 r. najpierw zapoznać ludność wsi i kolonii z regulacją ukazu dotyczącą gminy wiejskiej a następnie niezwłocznie przystąpić do wdrożenia jego postanowień w życie. Należy podkreślić, że nie było łatwo ją zrealizować. Chociaż w 1864 roku powstanie chyliło się ku upadkowi to jednak w pierwszych jego 5 miesiącach na terenie niektórych województw funkcjonowały jeszcze nieliczne oddziały powstańcze które kontynuowały walkę z armią carską. Priorytetem władz carskich było więc przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa i spokoju na terenie całego kraju a zwłaszcza na obszarze gmin. Ten cel został osiągnięty niemal w 100 procentach na skutek sprawnego wykonania zadań przez pracowników prawie wszystkich utworzonych organów i instytucji całego systemu represji i nadzoru, intensywnych i przynoszących pożądane efekty działaniach armii rosyjskiej i jej wywiadu a także dobrej pracy wiejskiej straży. Drugim ważnym czynnikiem, który umożliwił realizację reformy gminnej w wyznaczonym terminie było wdrożenie w Królestwie Polskim systemu nadzoru w zakresie inwigilacji przemieszczania się jego ludności. Wprowadzono system paszportowy dla wszystkich mieszkańców miast i wsi i wojskowo – policyjny nadzór nad urzędnikami i uczniami szkół. Naczelnik wojskowo - policyjnego zarządu generał - policmajster Fiodor Trepow w swoim sprawozdaniu z działalności tego zarządu zaznaczył, że spełnił on swoją rolę i okazał się skuteczny, bowiem pozwolił precyzyjnie lokalizować i sprawdzać w każdej niemal miejscowości pobyt stały i czasowy każdego obywatela kraju. Trepow podawał w nim, iż w okresie całego 1864 r. wydano 199 578 paszportów na przejazd

² K. Groniowski, *Uwłaszczenie chłopów w Polsce. Geneza – realizacja – skutki*, Warszawa 1976, s. 162-164; A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, wyd. 2, s. 14-16; H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1906, wyd. 2, s. 3 -20, 50 -59, 80- 83; H. Konic i F. Olszewski, *Podręcznik dla władz gminnych w Królestwie Polskim*, Warszawa 1883, s. 36, 352, 378, 704, 738; A.A. Корнилов, *Очерки по истории общественного движения и крестьянского дела в России*, С.Петербург 1905, s. 449-451; И.И. Костыюшко, *op. cit.*, s. 392 - 399, 410 - 415; K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 78-89.

z jednej miejscowości do drugiej wewnątrz Królestwa, 2211 na wyjazd do Rosji i 7350 za granicę kraju³. Zapewnienie „względego” bezpieczeństwa i spokoju w Królestwie spowodowało, że już w końcu lutego i początkach marca 1864 r. wojskowi naczelnicy powiatów zostali zobowiązani do zakomunikowania włościanom regulacji ukazu z dnia 19II/2III 1864 r. Odczytywali oni jego postanowienia zarówno w miastach jak i we wsiach pod ochroną rosyjskich jednostek wojskowych. Najczęściej zaznajamiano mieszkańców z regulacją prawną w takich miejscach, gdzie mogło pomieścić się sporo ludzi a więc placach, skwerach i pomieszczeniach o znacznej kubaturze. W znacznej ilości wsi ukaz był odczytywany po modlitwie przez księży w kościołach. W większych miejscowościach po zapoznaniu przez herolda lub oficera zgromadzoną ludność z jego treścią, spora liczba egzemplarzy tego aktu prawnego była jej rozdawana. Jak sami przyznawali niektórzy przedstawiciele władz nieznaczna ilość osób wojskowych zatrudnionych na różnych stanowiskach wojskowo – policyjnego zarządu nie zrozumiała jednak dokładnie jego zapisów i nieprecyzyjnie informowała o jego uregulowaniach, co było powodem różnego „pojmwania” i interpretacji zapisów ukazu. Z doniesień przekazanych przez wojskowych naczelników wynikało, że część chłopów dobrze rozumiała regulację prawną i zakres przyznanych im praw, znaczna jednak nie uświadomiła ich sobie⁴. Po zapoznaniu ludności z treścią ukazu władze carskie nakazały pracownikom zarządu wojskowo- policyjnego niezwłocznie przystąpić do wdrażania gminnych struktur administracyjnych w kraju. Zasady i porządek ich wprowadzenia regulowały przepisy instrukcji z dnia 19/31 III 1864 r. opracowanej przez Komitet Urządzący. Zgodnie z jego zapisami wojskowych naczelników przed przeprowadzeniem wyborów do władz gromadzkich i gminnych zobowiązano do podejmowania różnego rodzaju działań mających na celu niedopuszczenia do niekorzystnego wpływu ziemian, szlachty i duchowieństwa rzymsko – katolickiego na decyzje chłopów i zapewnienia wybrania „blagonadiożnych” osób na gromadzkie i gminne stanowiska wywodzących się przede wszystkim ze stanu włościańskiego. Przed przeprowadzeniem wyborów byli zobligowani znaleźć takich mężczyzn i następnie rekomendować ich na posady sołtysów i wójtów gmin. Przepisy instrukcji dopuszczały także taką możliwość, że nie oni ale chłopci mogli zgłaszać kandydatów na te stanowiska jeżeli nie dopuścili do wpływu „niepożądanych elementów” na ich decyzje personalne. W pierwszym etapie tworzenia gminnych struktur administracyjnych wojskowi naczelnicy powiatów mieli powołać do życia wiejskie gromady i przeprowadzić wybór ich władz. W tym celu każdy z nich zwoływał wiejskie zebranie i w jego trakcie proponował zgromadzonym mieszkańcom pozostawić na stanowisku obecnego sołtysa lub też wybrać nowego. Decyzja w tej kwestii zapadała większością głosów osób w nim uczestniczących. Równocześnie z wyborem sołtysa wybierano i kandydata na tą posadę. Podczas zebrania wojskowy naczelnik był zobowiązany szczegółowo zapoznać nowych gromadzkich urzędników z ich obowiązkami i uprawnieniami, którzy następnie składali przed nim obligatoryjną przysięgę. Po utworzeniu gro-

³ *Всеподданнейший отчет о действиях управления генерал-полицеймейстера в Царстве Польском за 1864 год*, Варшава 1865, s. 39 – 41, 43.

⁴ И.И. Костышко, *op. cit.*, s. 138–142.

mad i wyborze ich władz zwoływał w wyznaczonym miejscu zebranie gminne. Najczęściej odbywało się ono pod przysłowiowym „gołym niebem”. Po ustaleniu porządku obrad wojskowy naczelnik miał obowiązkowo uprzedzić wszystkich biorących w nim udział, że jeżeli w późniejszym czasie okaże się, iż w jego pracach uczestniczyły nieuprawnione osoby to zostaną one niezwłocznie surowo ukarane. Następnie zgromadzeni zgłaszali 2 kandydatów na stanowisko wójta i dokonywali jego wyboru. Najczęściej był on przeprowadzany w następujący sposób. Osoby popierające pierwszego kandydata stawały za nim a drugiego za drugim. Przy takim obowiązującym systemie wyborczym, jak słusznie zauważono uczestnicy zebrania gminnego, którzy nie mieli zaufania do obu tych kandydatów byli pozbawieni prawa zgłaszania a tym samym i wyboru swojego przedstawiciela. Znaczna ilość uczestników zebrania gminnego obawiając się ponadto, podejrzewania ich przez władze policyjno-wojskowe, że są przeciwni wprowadzonej regulacji dotyczącej zasad funkcjonowania gminnej struktury jak i represji z jej strony głosowali za jednym z nich, chociaż go nie popierały. Zgodnie ponadto z regulacją ukazu, jeżeli wybrany wójt i kandydat na to stanowisko nie cieszyli się zaufaniem wojskowego naczelnika, mógł nie uznać ich wyników i zarządzić nowe. Obowiązujący gminny system wyborczy praktycznie powodował zatem, że obsadzanie posad gminnych było faktycznie dokonywane przez oficerów wojskowo – policyjnego zarządu i cały proces wyborczy znajdował się pod pełną ich kontrolą. Przepisy tego aktu prawnego dopuszczały także możliwość wyboru przez uczestników zgromadzenia gminnego pisarza. W przypadku rezygnacji osób biorących w nim udział z tego uprawnienia był on назначony przez wojskowego naczelnika⁵. Generał – policmajster w swoim sprawozdaniu dotyczącym funkcjonowania wojskowo- policyjnego zarządu w 1864 r. podkreślał, że w celu jak najszybszego utworzenia gminnych struktur administracyjnych na obszarze całego Królestwa Polskiego przyjęto i realizowano następujący system. Zebrania w dużych pod względem zajmowanych powierzchni jak i zamieszkałej ludności gminach przeprowadzali wojskowi naczelnicy powiatów. Przebieg całego tego procesu obserwowali natomiast wojskowi naczelnicy rejonów i inni niżsi rangą oficerowie. Po praktycznym zapoznaniu się z zasadami tworzenia nowych jednostek gminnej administracji i dobrym opanowaniu reguł obowiązującego procesu wyborczego, rejonowi naczelnicy i pozostali przedstawiciele zarządu wojskowo- policyjnego zajmujący w nim mniej eksponowane posady już sami realizowali to zadanie początkowo w małych a następnie dużych gminach⁶. Jak informował Trepow drobna szlachta starała się, przekonywać różnymi sposobami i argumentami chłopów do powierzania stanowisk wójtów dotychczas sprawującym je osobom ale jej działania nie przyniosły pożądaných przez nią rezultatów⁷. Podkreślał, że zebrania gminne i wybory władz gminnych przeprowadzone zostały do 30 marca 1864 r. we wszystkich 2302 gminach a wójtów wywodzących się z klasy chłopskiej było 2027, ze szlachty – 120 i innych klas- 155⁸. Pisarzy gminnych posiadały natomiast 1824 gminne

⁵ *Всеподданнейший ...* за 1864 год, s. 155 – 157; И.И. Костыюшко, *op. cit.*, s. 410–414.

⁶ *Всеподданнейший ...* за 1864 год, s. 156.

⁷ *Tamże*, s. 158.

⁸ *Tamże*, s. 158; И.И. Костыюшко, *op.cit.*, s. 417.

jednostki administracyjne. W pozostałych wójt sprawował również i tą urzędniczą posadę. Wszystkich pisarzy gminnych pochodzących ze stanu chłopskiego było 301, ze szlachty 529 i z innych warstw społecznych 994. General – policmajster pozytywnie oceniał zarówno przebieg procesu tworzenia gminnych jednostek administracyjnych jak i uzyskane w jego wyniku efekty. W gminie widział jednak przede wszystkim państwową strukturę administracyjną która będzie w pierwszej kolejności realizować wszystkie polecenia władz carskich. W sprawozdaniu pisał bowiem, „nawet tutejsi cywilni naczelnicy powiatów przyznawali, że nigdzie jeszcze w gminnych zarządach nie było tak szybkiego i dokładnego wykonywania poleceń jak teraz. W poprzednim czasie trudno było uzyskać doniesienia od wójta – pomieszczyka lub zastępującego jego; teraz polecenie jest wykonywane w dniu jego otrzymania, jeżeli nie występują jakieś materialne przeszkody”. Zwracał jednak i uwagę na kilka problemów jakie uwidoczniły się w procesie tworzenia gmin. Jednym z najważniejszych jaki uwidocznił się tuż przed zwoływaniem zebrań gminnych jak i w ich trakcie było zagadnienie dotyczące podziałów i łączenia gmin. Zgodnie z danymi statystycznymi sporządzonymi we wrześniu 1863 r. w Królestwie Polskim wiejskich gmin państwowych było 392, innego rodzaju gmin 2677 a wszystkich w sumie 3069. W ich skład wchodziło 3929 wsi państwowych, o innym statusie 18379 oraz 894 folwarki państwowe i 10201 folwarków innych rodzajów⁹. Komitet Urządzący przed wdrażaniem reformy gminnej zwrócił uwagę władz zarządu wojskowo – policyjnego na różny status gmin funkcjonujących w Królestwie jak również znaczne dysproporcje w ich obszarach i ilości zamieszkałych w nich osób. Wszystkich gmin w lutym 1864 roku było już 3115 a średnia liczba osób obojga płci w nich zamieszkałych wynosiła 1207. Liczących ponad 6 tysięcy mieszkańców okazało się 47, posiadających natomiast mniej niż tysiąc osób ponad 2400. Większość gmin w kraju miała więc małe rozmiary i w wielu przypadkach prywatne nieruchomości tworzyły tą jednostkę administracyjną. Po pierwszych wizytacjach komisji do spraw włościańskich w powiatach podjęto decyzje o podzieleniu i połączeniu kilkunastu gmin. Należy podkreślić, że w wielu przypadkach były one przeprowadzone na życzenie mieszkańców wsi i kolonii. Efektem tych podziałów i łączenia gmin było zmniejszenie się ich ilości do 2159. W ocenie Komitetu Urządzącego nadal było ich za dużo i nakazał kontynuować pracę w tym zakresie. Upoważnił on ponadto wojskowych powiatowych naczelników w trakcie tworzenia nowych struktur administracyjnych do likwidowania małych gmin i łączenia ich w duże „organizmy” posiadające większą powierzchnię i ludności niż poprzednio¹⁰. Trepow mając na uwadze dobrą i skuteczną realizację tego zadania a zwłaszcza zapewnienie jednolitego sposobu działania w procesie jego wykonania wydał okólnik w którym zobowiązywał wszystkich wojskowych naczelników protokoły z każdego przeprowadzonego ich dzielenia i łączenia przekazywać niezwłocznie do komisji do spraw włościańskich. Podczas posiedzeń komisji zarówno wojskowi naczelnicy jak i komisarze jeszcze raz

⁹ Российская гусударственная библиотека (dalej: RGB) w Moskwie, Otdiel rukopisiej (dalej: od.ruk), fond W.A. Czerkasskogo nr. 327, Czerk/I папка nr. 42, dzieło 1 (dalej: Czerk/I 42/1) s. 91 - 92.

¹⁰ Государственный архив Российской федерации (dalej: GARF) w Moskwie, фонд (dalej: f), 547, opis (dalej: op.)1, dzieło (dalej: d) 268, k. 288–289.

omawiali poszczególne przypadki podziału i połączenia konkretnych gminnych jednostek administracyjnych i przekazywali następnie do zatwierdzenia Komitetowi Urządzającemu¹¹. Proces dotyczący zmiany granic gmin i ich powierzchni przybrał w 1864 r. masowy charakter. Mieszkańcy wielu wsi i kolonii byli bowiem inicjatorami znacznej ilości podziałów i łączenia gmin. Z tej przyczyny ich liczba w Królestwie zmniejszyła się z 2519 w I kwartale 1864 r. do 1476 w 1865 r. Posiadających mniej niż 1000 mieszkańców było ich już tylko 54 a ponad 6 tysięcy ludzi – 36¹². Innym ważnym problemem, który rzutował na prawidłową działalność gminnej administracji było powierzenie stanowiska wójta znacznej ilości mężczyzn „niegramotnym” czyli nie posiadających umiejętności czytania i pisania. W 1864 spośród 2302 aż 1256 (54procent) z nich nie legitymowało się tą umiejętnością¹³. W gminach w których wójt był niegramotny często pisarz gminny przejmował i faktycznie wykonywał jego obowiązki i tym samym de facto nią zarządzał. Władze zarządu wojskowo – policyjnego podejmowały różne działania mające na celu rozwiązać zaistniałe problemy i pojawiające się niekorzystne tendencje i zjawiska w funkcjonowaniu tej podstawowej jednostki administracyjnej. Generał - policmajster w piśmie z dn. 18/30 maja 1864 r. zakomunikował namiestnikowi Bergowi, że dotychczasowi wojskowi naczelnicy rejonów oprócz wykonywanej pracy urzędniczej są również dowódcami różnego rodzaju jednostek armii rosyjskiej i tym samym nie są w stanie wykonywać dobrze i w terminie wszystkie powierzone im zadania. Postulował więc naznaczyć w ich miejsce tak zwanych stałych wojskowych naczelników rejonów. Jego zdaniem oficerowie powołani na tą nową posadę winni zajmować się jedynie sprawami działalności administracji cywilnej w kraju. Swoje stanowisko w tym względzie argumentował także sporą ilością wójtów nie posiadających umiejętności czytania i pisania i tym samym koniecznością poświęcenia większej uwagi ich pracy oraz funkcjonowaniu zarządów gminnych. Proponował dotychczasową ilość wojskowych rejonów których było w Królestwie 261 zmniejszyć i utworzyć od 3 do 6 w każdym powiecie w zależności od wielkości powierzchni jego terytorium¹⁴. Namiestnik aprobował wszystkie jego propozycje i postulaty i jego decyzją z dnia 14/26 1864 r. powołano instytucję stałych wojskowych naczelników i wszystkie powiaty podzielono na „uczastki”¹⁵. Zgodnie z wydaną im później instrukcją zostali oni zobowiązani do bezpośredniego nadzorowania pracy pisarzy gminnych i do kontrolowania prawidłowego prowadzenia różnego rodzaju ksiąg, dokumentacji i sprawozdań przez wójtów. W tych gminach w których natomiast jej szef był „niegramotny” wszystkie zadania dotyczące sporządzania wszelkich informacji, notatek i innych czynności które wymagały ich pisemnego sporządzenia mieli oni wykonywać osobiście¹⁶. Kierownictwo carskie Królestwa było zainteresowa-

¹¹ *Всеподданнейший ... за 1864 год*, s. 159.

¹² GARF, f. 547, op.1, d. 268, k. 289.

¹³ И.И. Костюшко, *op. cit.*, s. 418.

¹⁴ *Постановления Учредительного комитета в Царстве Польском*, tom. 3, Warszawa 1865, s. 2988 – 300.

¹⁵ *Всеподданнейший ... за 1864 год*, s. 25.

¹⁶ *Всеподданнейший отчет о действиях военно-полицейского управления в Царстве Польском за 1865 год*, Warszawa 1866, s. 119, 125.

ne odpowiedzią na pytanie jak w praktyce będzie funkcjonować nowa gmina wiejska i czy ten eksperyment w takiej zaproponowanej formie przyniesie pożądane efekty. Działalność władz gminnych i odbiór tej struktury administracyjnej przez polskie społeczeństwo z tego powodu była permanentnie obserwowana i śledzona przez różne instytucje i resorty carskiej administracji. Najwięcej informacji dotyczących tych zagadnień przynosiły wyniki kontroli pracy gminnych zarządów przeprowadzone przez komisje i komisarzy do spraw włościańskich oraz uwagi i spostrzeżenia przekazane w raportach przez oficerów żandarmerii. Większość sprawozdań z kontroli komisji do spraw włościańskich została opublikowana w wydawanym biuletynie zatytułowanym „Zapiski o chodzie krestiańskiego dieła” w celu zapoznania kierownictwa kraju z faktyczną działalnością gmin jak i problemami i nieprawidłowościami w niej występującymi¹⁷. Naczelne władze Królestwa jak i polskie „klasy oświecone” zdawały sobie dobrze sprawę z tego, że ostateczny kształt tej podstawowej jednostki administracyjnej oraz zakres jej praw i obowiązków w całym systemie administracyjnym w dużym stopniu będzie zależał od przyjętego przez kierownictwo rosyjskiego imperium modelu zarządzania krajem. W latach 1864 – 1866 toczyła się ostra walka dotycząca sposobu i zasad kierowania w przyszłości Królestwem a także jego strukturą administracyjną pomiędzy Nikołajem Milutinem i jego stronnikami z jednej strony a namiestnikiem Bergiem i jego poplecznikami z drugiej. Berg zdawał sobie sprawę, że stoi na przegranej pozycji tym niemniej w wielu sprawach udało mu się storpedować niektóre zamierzenia i pomysły Milutina i co najważniejsze utrzymać zajmowane stanowisko i w pewnym stopniu wpływ na podejmowane decyzje dotyczące kraju¹⁸. Od IV kwartału 1865 r. rozpoczął się powolny demontaż struktur wojskowo- policyjnego zarządu w Prywiślańskim kraju i postępowała systematyczna likwidacja organów administracyjnych nadzoru i inwigilacji jego mieszkańców. W dniu 1 IV 1866r. zarządzanie gminami oraz nadzór nad ich pracą zostały przekazane do zakresu kompetencji Komisji Spraw Wewnętrznych i Duchownych. Jej głównym dyrektorem był książę Władimir Czerkaski jeden z najbliższych współpracowników Nikołaja Milutina a przeciwnik namiestnika Berga. W lipcu 1866 r. naczelnik Warszawskiego Okręgu Żandarmerii przekazał Czerkaskiemu kopię swojego tajnego pisma do gubernatorów. Informował ich w nim, że większość nowo wybranych wójtów nie rozumie swoich obowiązków i znajduje się pod wpływem pisarzy gminnych a wielu spośród nich brało czynny udział w powstaniu lat 1863 - 1864. O jego treści generał – policmajster powiadomił również namiestnika Berga. Jak pisał Czerkaski ten z kolei uznał, że zawarte w nim informacje jak i często zgłaszane przypadki sprzeciwu chłopów dotyczących decyzji władz świadczą o niezadawalającej działalności urzędników gminnych i niewłaściwym kierunku ich rozwoju prowadzonym przez komisje do spraw włościańskich. Berg uważał również, że powierzenie stanowisk pisarzy w gminach osobom nie mającym zaufania ich zwierzchników i uczestniczących w powstańczych „bandach” niekorzystnie wpływa

¹⁷ I.I. Kostiuszko w swojej pracy zawarł większość informacji opublikowanych w «Записки о ходе крестьянского дела».

¹⁸ K. Groniowski, *Walka Milutina z Bergiem*, «Kwartalnik Historyczny» r. LXIX, 1962, nr 4, s. 893–895, 897–899, 903, 905.

na przekonanie klasy chłopskiej o potrzebie dalszego funkcjonowania tej struktury administracyjnej. Czerkaski treść pisma naczelnika Warszawskiego Okręgu Żandarmerii Friederiksa a zwłaszcza sposób jego rozpowszechnienia uznał za celowy i przemyślany atak z jego strony na niego i jego działalność. W piśmie do Milutina przekazał szereg dodatkowych argumentów świadczących w jego przekonaniu o uknuciu intrygi przez Friederiksa. Zaznaczył przede wszystkim, że w tajnym piśmie skierowanym do gubernatorów nie poinformował ich na podstawie jakich stwierdzonych faktów i zdarzeń sformułował wnioski o słabej działalności władz gminnych. Podkreślał również, iż przekazując tą wiadomość namiestnikowi naruszył przepisy prawa i obowiązujące obyczaje, ponieważ od 1 kwietnia 1866 r. całokształt spraw dotyczących gmin znajdował się w gestii komisji, której pracą kierował a nie zarządu wojskowo- policyjnego. W piśmie z dnia 15/27 lipca 1866 r. Czerkaski zwrócił się do Friederiksa z prośbą o przekazanie przez niego wszystkich informacji o stwierdzonych przypadkach nieprawidłowości i naruszenia przepisów prawa w pracy gminnych urzędników. Zarzucił w nim jemu także złamanie obowiązujących reguł prawnych i przyjętych obyczajów. Zaznaczył, że on powinien w pierwszej kolejności otrzymać pismo informujące o nienajlepszej działalności gmin¹⁹. Należy jednocześnie podkreślić, że umiejętnie wybrnął z trudnej sytuacji w jakiej się znalazł. Pisał w nim bowiem, „nie jest możliwe, żeby w okresie 3 miesięcy, a więc licząc od dnia w którym wraz z gubernatorami sprawowałem nadzór nad działalnością gmin tak naprawić sprawę jeśliby w rzeczywistości była ona zaniedbana byłym generał – policmajstrem do takiego stopnia jak Wasze Priewoschoditielstwo referował namiestnikowi”²⁰. Odpowiedzi od generał – policmajstra na swoje pismo Czerkaski nie otrzymał²¹. Uzyskał jednak od jednego z gubernatorów informacje, że negatywna ocena Friederiksa była oparta tylko na 10 nieprawidłowościach w pracy gminnych urzędników stwierdzonych przez pracowników żandarmerii i jedynie na obszarze jednej radomskiej guberni²². Intryga generał- policmajstra i znaczna ilość zastrzeżeń dotyczących działalności osób zatrudnionych na gminnych stanowiskach spowodowała, że Czerkaski zajął się zagadnieniem funkcjonowania tej struktury administracyjnej bardziej dogłębnie i jak pisał poświęcił jemu sporo czasu. Na jego polecenie sprawdzono „błagonadziejność” wszystkich pisarzy pracujących w gminach Królestwa a gubernatorzy zostali zobligowani do niezwłocznego informowania kierownictwa Komisji Spraw Wewnętrznych i Duchownych o wszystkich przypadkach różnego rodzaju nieprawidłowości w ich działalności. W wyniku przeprowadzonych kontroli i inwigilacji okazało się, że z 1357 pisarzy gminnych a zatrudnionych do dnia 19 marca 1864 r. na tej posadzie w 8 guberniach w stosunku do 83 zgłoszono zastrzeżenia dotyczące ich postaw politycznych a do 19 innego rodzaju uwagi ale nie mających politycznego charakteru. Najwięcej pisarzy „niepewnych politycznie” naliczono w guberniach płockiej – 18, radomskiej – 16 i warszawskiej – 15 a najmniej w augustowskiej – 5 i siedleckiej – 7. Z innych przyczyn nie-

¹⁹ RGB, Moskwa, od.ruk, Czerk/I 34/6, k. 1 -7.

²⁰ Tamże, k. 8-9.

²¹ Tamże, k. 14.

²² Tamże, k. 14. Na k. 17 -34 zostały przez Czerkaskiego opisane wszystkie zarzuty Friederiksa dotyczące nieprawidłowości w pracy gminnej administracji a zawarte w jego tajnym piśmie.

posiadających zaufania władz carskich największą ich ilość odnotowano w guberni warszawskiej – 13, a najmniejszą w lubelskiej – 4 i płockiej – 2. Z kolei spośród osób zajmujących stanowisko pisarza a zatrudnionych po 19 marca 1864 r. do 16 zgłoszono zastrzeżenia dotyczące sfery politycznej a do 3 innego rodzaju zarzuty. Najwięcej urzędników uznanych za „nieprawomyślnych” w kwestiach politycznych było w guberni płockiej – 7 i radomskiej – 5 a najmniej w warszawskiej – 2 oraz kaliskiej i augustowskiej po jednym. Pisarzy, pod adresem których sformowano uwagi nie mających politycznego charakteru było 2 w guberni lubelskiej i 1 w warszawskiej. Na polecenie Czerkaskiego niezwłocznie podjęto decyzje kadrowe dotyczące tych urzędników gminnych. W guberniach radomskiej i warszawskiej postanowiono zwolnić z pracy wszystkich pisarzy którzy uczestniczyli w powstaniu styczniowym ale po znalezieniu odpowiednich kandydatów, ponieważ natychmiastowe pozbawienie ich posady uniemożliwiłoby sprawne funkcjonowanie kancelarii gminnych. W kaliskiej zdecydowano o rozwiązaniu stosunku pracy z wszystkimi tymi urzędnikami do dnia 1 września 1866 r. Z kolei w kieleckiej 3 pisarze zostali natychmiast pozbawieni posady a 9 pozostawiono na skutek próśb wojskowych powiatowych naczelników. W lubelskiej 3 którzy brali udział w powstańczym niepodległościowym zrywie zostało natychmiast odsuniętych od dalszej pracy a 6 pozostawiono do czasu znalezienia odpowiednich osób na ich miejsca. Podobną decyzję podjęto w guberni płockiej. Postanowiono w niej wszystkich pisarzy – byłych powstańców zatrudnionych po 19 marca 1866 r. pozbawić stanowiska, lecz gdy zostaną znalezione godne zaufania osoby na te posady. W guberni augustowskiej zwolniono natomiast bezzwłocznie wszystkich 6 urzędników a w suwalskiej nie rozwiązano stosunku pracy z żadnym z 7 „niepewnych” politycznie pisarzy²³. Czerkaski informował Nikołaja Milutina, że obsadzenie większości stanowisk gminnych pisarzy osobami chłopskiego pochodzenia jest w praktyce niemożliwe do wykonania. W Królestwie Polskim mężczyzn „gramotnych” i mających pełne zaufanie władz oraz znających zasady pracy administracyjnej nie tylko wywodzących się z tej kasy, ale i z innych było bowiem niewiele. Z tej przyczyny byli oni natychmiast rozchwytywani przez wszystkie niemal instytucje a na rynku pracy nieprzerwanie trwała ostra rywalizacja między nimi o każdą taką osobę. Jak informował go ponadto gubernator lubelski urzędnik zatrudniony na stanowisku pisarza nie nabywał praw emerytalnych. Większość „czynowników” z tego powodu preferowała posady przyznające prawo do emerytury kosztem otrzymania wynagrodzenia w mniejszej wysokości niż otrzymywali je pisarze²⁴. Czerkaski w piśmie do Milutina zaznaczał, że obsada posad gminnych pisarzy jest najważniejszym i najtrudniejszym problemem, który należy jak najszybciej rozwiązać. Podkreślał jednocześnie, żeby uzmysłowić jego skalę, że w lipcu było 41 wakatów na stanowisku pisarza a tylko w guberni radomskiej w okresie 4 miesięcy 1866 r. zmieniono 19 wójtów i 44 pisarzy²⁵. Czerkaski przyznawał również, że

²³ Tamże, k. 35.

²⁴ Tamże, k. 36. Czerkaski pisał w piśmie do Milutina, że osoby umiejące czytać i pisać starały się w pierwszej kolejności uzyskać pracę na stanowisku burmistrza z wynagrodzeniem 90 rubli rocznie, gdyż uzyskiwali uprawnienia emerytalne niż pisarza gminnego z zarobkami 180 rubli rocznie, ale nie przyznającego świadczenia emerytalnego, k. 36.

²⁵ Tamże, k. 35, 38.

Trepow w 1864 roku znalazł się w Królestwie Polskim w niezwykle trudnym położeniu i dlatego należy uznać za usprawiedliwioną koniczność powierzenie posad pisarzy gminnych osobom uczestniczącym w powstaniu. Potwierdzał także znaczny wpływ jaki mieli pisarze na działalność wójtów nie umiejących czytać i pisać²⁶. Równocześnie przyznawał, że z biegiem czasu będzie on jeszcze bardziej znaczący a to negatywne zjawisko jest spowodowane przyjętymi zasadami pracy gminnej administracji. W przypadku bowiem nieobecności wójta w kancelarii, który z mocy przepisów prawa musi rozpatrywać różnego rodzaju sprawy we wsiach oddalonych nierazdo kilkanaście kilometrów od siedziby gminy pisarz nie może jej opuścić i jest zobowiązany w jego zastępstwie przyjmować różne dokumenty i zgłaszane uwagi, a w przypadkach niecierpiących zwłoki podejmować wiążące decyzje. Czerkaski zwracał również uwagę Nikołaja Milutina na liczne błędy jakie zostały popełnione w okresie funkcjonowania zarządu wojskowo - policyjnego, które w znacznym stopniu rzutowały na działalność administracyjną gminy oraz postrzeganie i odbiór tej struktury przez wiejską społeczność. W jego ocenie w nienależyty sposób i w niedostatecznym stopniu przygotowano wojskowych naczelników do wprowadzenia reformy gminnej w kraju. Nie zostały ustalone i określone „z góry” zasady tworzenia gminy i dokładna procedura postępowania dotycząca zwoływania zebrań gminnych i wyboru jej władz, a przede wszystkim nie uświadomiono im celu powołania do życia tej jednostki administracyjnej. Działalność wojskowych naczelników w zakresie realizacji całego kompleksu zadań gminnych nie była ponadto prawie w ogóle stale i skutecznie kontrolowana. Z powodu tych przyczyn spora ilość spośród nich często ingerowała w funkcjonowanie gminnej administracji i była przekonana, że taki sposób postępowania nie narusza obowiązującej regulacji prawnej. Inni natomiast uważali, iż sprawy dotyczące gminnej administracji należą prawie wyłącznie do kompetencji komisji do spraw włościańskich i zajmowali się nimi w minimalnym stopniu. Trzecia z kolei grupa wojskowych naczelników legitymujących się „dworiańskim”, czyli szlacheckim pochodzeniem była przeciwna jakiegokolwiek formie przyznania samorządności chłopom i w zakamuflowany sposób hamowała pracę wiejskich gmin i umiejętnie ją bojkotowała. W ocenie Czerkaskiego cały ten splot niekorzystnych zjawisk spowodował, że nie była przez nich prowadzona jednolita i skoordynowana działalność w sterze dotyczącej funkcjonowania tej najniższej struktury administracyjnej a każdy z nich realizował odrębną politykę, zgodnie ze swoim pojmowaniem roli i jej znaczenia w systemie administracyjnym²⁷. Podkreślał jednocześnie, iż nie zasypiała przysłowiowych „gruszek w popiele” także polska szlachta, ziemianie i arystokracja. Podejmowali oni różnego rodzaju działania mające na celu zwiększenie ich wpływu na pracę gminnej administracji i jej władz²⁸. Wprowadzenie z dniem 1.1.1867 r. ukazem carskim z dnia 19/31.12.1866 r. reformy administracyjnej guberni i powiatów w wyniku której utworzono 10 guberni i 85 powiatów w znacznym stopniu wpłynęło także na zmiany w dotychczasowej regulacji gminy. Wszystkie obowiązki i uprawnienia jakie posiadali do

²⁶ Tamże, k. 38, 40.

²⁷ Tamże, k. 41–44, 47.

²⁸ Tamże, k. 53.

tej pory w stosunku do niej wojskowi naczelnicy różnych szczebli przejęli cywilni naczelnicy powiatów. Kilka zadań dotyczących jej funkcjonowania przekazano także komisją do spraw włościańskich i komisarzom. Po likwidacji komisji w 1870 r. ich kompetencje przejęły nowoutworzone gubernialne urzędy do spraw włościańskich. Powołana z kolei do życia również tym ukazem carskim jednolita policja pod nazwą straży ziemskiej przejęła większość zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom i ochrony porządku publicznego realizowanych dotychczas przez gminę i jej zarząd. Strażnicy ziemscy (policjanci) otrzymali ponadto na mocy przepisów prawa uprawnienie do nadzorowania pracy wójta i sołtysa i byli zobowiązani niezwłocznie informować naczelnika powiatu o wszystkich przypadkach niewłaściwej ich działalności i beczynności²⁹. Reforma gubernialnych i powiatowych struktur administracji sprawiła, że już w grudniu 1866 r. rozpoczęto prace mające na celu dopasowanie powierzchni poszczególnych gmin do przyjętych obszarów powiatów. Tym samym był realizowany kolejny powszechny proces łączenia i dzielenia gmin. Ich ilość zmniejszyła się w 1867 r. do 1329 ze średnią liczbą ludności 3117 osób, 26 z ilością 1000 mieszkańców i 4 posiadających ponad 6 tysięcy kobiet i mężczyzn³⁰. W okresie całego 1867 r. zlikwidowano w sumie 237 gmin a utworzono nowych w wyniku ich łączenia i dzielenia 99³¹. Komitet Urządzający uznał ponadto, że od 1867 r. wybór władz gminnych winien być przeprowadzany podobnie jak w Rosyjskim Imperium. Wszystkie gminy zostały podzielone na 3 grupy i wybory wójtów na 3 letnią kadencję nie odbyły się w każdej z nich w 1867 r. a tylko w jednej. W przyjętym 3 letnim cyklu wyborczego począwszy od 1867 r. przeprowadzano je w każdej następnej grupie gmin co rok. Taki przyjęty system powodował, że w każdym roku zmieniał się w 1/3 skład kadrowy wójtów na tych wszystkich stanowiskach gminnych w powiecie³². Jego funkcjonowanie zostało zakłócone w latach 1869–1870. W tych latach zgodnie z regulacją ukazu carskiego z dnia 1/13.VI.1869 r. 336 miast w Królestwie utraciło prawa miejskie i zostały przemianowane w osady^{33,34}. Wraz z utratą ustroju miejskiego stawały się one gminą wiejską. Władze carskie w latach 1869- 1870 utworzyły w sumie 41 gmin na obszarze których żyli tylko mieszkańcy osad i 291 mieszanych zamieszkały zarówno przez ludność osad jak i wsi³⁴. Gubernator radomski Dmitrij Anuczyn pisał szczerze, że w gminach mieszanych starano się nadać im taki kształt i powierchnię, żeby w każdej z nich w większości zamieszkiwali chłopci i tym samym na zebraniach wiejskich posiadali dominującą ilość „głosów” w wyniku podejmowanych decyzji³⁵. Jak kierownictwa nowych 10 guberni oceniały funkcjonowanie struktur gminnej administracji. Większość gubernatorów w swoich sprawozdaniach o działalności powierzonych im

²⁹ K. Grzybowski, op. cit., s. 86 – 87; H. Konic i F. Olszewski, op. cit., s. 378, 738.

³⁰ GARF, f. 547, op. 1, d. 268, k. 289.

³¹ Д.Г. Анучин, *Очерки экономического положения крестьян в губерниях Царства Польского в 1873 году*, [in:] *Памятная книжка Радомской губернии на 1875 год*, Радом 1875, s. 21.

³² И.И. Костюшко, op. cit., s. 413–414.

³³ M. Nietyksza, *Rozwój miast i aglomeracji miejsko – przemysłowych w Królestwie Polskim 1865 – 1914*, Warszawa 1986, s. 56 – 57, 62, 90.

³⁴ Д.Г. Анучин, op. cit., s. 21.

³⁵ Tamże, s. 22.

guberni za rok 1867 podkreślała, że obsada kadrowa jak i wykonywane przez urzędników zadania należy ocenić na stopień „udowletworiteliyj”, czyli dostateczny³⁶. Informowali w nich również o swoich spostrzeżeniach i uwagach dotyczących pracy gminnej administracji. Gubernator lubelski zawiadamiał przełożonych, że w wielu gminnych zarządach stwierdzono poważne uchybienia w wykonaniu niektórych spraw i nie we wszystkich były właściwie prowadzone różnego rodzaju księgi. W jego ocenie pomimo upływu 4 lat większość ludności chłopskiej tej guberni, jak pisał „nie ma pojęcia o ważności praw jakie otrzymali i nie chce „z ochotą” obejmować gminnych stanowisk³⁷. Piotrkowski gubernator podkreślał natomiast, że co prawda za nielicznymi wyjątkami dokumentacja jest w nich dobrze prowadzona, ale wystąpiły problemy ze znalezieniem odpowiednich pomieszczeń w których można umieścić gminne kancelarie³⁸. Z kolei gubernator kaliski informował o innym znanym już wcześniej niekorzystnym zjawisku. Stanowiska wójtów zajmowało w niej sporo osób „niegramotnych”. Pisarze gminni często wykorzystywali tą „ich ułomność” i wpływali w znacznym stopniu na podejmowane przez nich decyzje i sposób zarządzania gminą³⁹. Tego samego problemu dotyczyły uwagi płockiego gubernatora. Podczas kontroli gminnych jednostek administracyjnych tej guberni przeprowadzonych przez naczelników powiatów stwierdzono liczne nieprawidłowości i niedociągnięcia w działalności osób zajmujących gminne stanowiska. Z tej przyczyny nagany i pisemne uwagi otrzymało w sumie 73 z nich, a 13 zostało zwolnionych z zajmowanych posad. Jak przyznawał gubernator, jednak pisarzy którzy dopuścili się różnego rodzaju wykroczeń nie usunięto ze stanowisk a jedynie ukarano ich grzywną a w poważniejszych przypadkach naruszenia obowiązków zawodowych karą aresztu. Przyczyną takiej decyzji była mała ilość osób, którzy mogli zająć tą posadę. Podkreślał jednocześnie, że w 1867 r. rozwiązano stosunek pracy w tej guberni już z 25 pisarzami co stanowiło 22 procent całej ich zbiorowości⁴⁰. Gubernator warszawski również zawiadamiał, że na skutek niewłaściwego realizowania powierzonych zadań w 1867 r. zostało zwolnionych 6 wójtów w tym za przekroczenie posiadanych uprawnień 3 oraz 3 za „głupie” postępowanie⁴¹. W latach 1868-1870 sytuacja w tym zakresie nie uległa w ich ocenie znacznej poprawie. Nadal większość oceniała funkcjonowanie władz gminnych na ocenę dostateczną. Gubernator warszawski w 1868 r. w swoim sprawozdaniu informował, iż spośród nowo wybranych wójtów 14 wywodziło się ze stanu szlacheckiego, 10 mieszczańskiego i 141 chłopskiego i co niezmiernie istotne umiających czytać i pisać było 101 a nie legitymujących się nimi 50. W okresie całego 1868 r. z tej ich ilości odsunięto od zajmowanego stanowiska za nieprawidłowości jakich się dopuścili 14, za niewłaściwe postępowanie 3, za nadużywanie alkoholu 2 i 1 za przekroczenie swoich kompetencji⁴². Gubernator lubel-

³⁶ Российский государственный исторический архив (dalej: RGIA), f. 1270, op. 1, d. 1518, god 1867, k. 466, 524, 932.

³⁷ Tamże, k. 264–265.

³⁸ Tamże, k. 466, 470.

³⁹ Tamże, k. 525.

⁴⁰ Tamże, k. 687, 689.

⁴¹ Tamże, k. 1028 – 1029.

⁴² Tamże, f. 1270, op. 1, d. 1519, god 1868, k. 46 – 47.

ski zawiadamiał natomiast, że także w tym roku zdjął z tych posad 41 osób. W większości przypadków z powodu nieznamości przepisów prawa i niewłaściwego pojmowania swoich obowiązków i wszystkie były niegramotne. W celu uniknięcia tego rodzaju przypadków w przyszłości nakazał powiatowym naczelnikom częściej niż dotychczas kontrolować ich działalność⁴³. Z kolei gubernator kielecki pisał, że w 1868 r. skierowano do sądu karnego sprawy 2 wójtów i 2 pisarzy, którzy naruszyli obowiązujące przepisy prawa. W sumie w tym roku w guberni kieleckiej pozbawiono stanowisk 10 wójtów i aż 46 pisarzy. Szef tej guberni podkreślał, że błędy i nadużycia popełnione przez wójtów w większości spraw były wynikiem działalności pisarzy. Wykorzystując bowiem ich nieumiejętność czytania i pisania ingerowali w ich decyzje w celu uzyskania własnych korzyści⁴⁴. Gubernator łomżyński także podnosił problem „jakości” gminnych urzędników. W 1868 r. oddano do rozpatrzenia sądu sprawy przewinień służbowych jakie popełniło 4 wójtów i 2 pisarzy. Gubernator suwalski zwracał natomiast w swoim sprawozdaniu uwagę na niskie wynagrodzenie pisarzy. W gminach tej guberni za swoją pracę otrzymywali oni 180 rubli rocznie. Niskie wynagrodzenie było przyczyną trudności w znalezieniu w tej guberni godnych zaufania osób którzy mogli je zająć⁴⁵. Gubernator łomżyński w swoim sprawozdaniu podnosił ponadto potrzebę niezwłocznego uproszczenia obowiązującego systemu „dieleoproizwodstwa”. Zaznaczał, że jest on skomplikowany jak pisał „dla prostych wójtów z chłopów” i postulował znacznie zmniejszyć ilość korespondencji kierowanej do gminnych zarządów⁴⁶. Z tym samym problemem borykano się i w guberni suwalskiej. Gubernator suwalski w 1869 r. podobnie jak łomżyński proponował uprościć obowiązujący system załatwiania spraw i tym samym wyeliminować zbędną biurokrację. Podkreślał równocześnie, że jeden pisarz nie jest w stanie dobrze i w terminie wywiązać się z wszystkich obowiązków przy takiej dużej ilości spraw i przyjętym systemie ich realizacji⁴⁷. Na inne niekorzystne zjawisko występujące w guberni kieleckiej zwracał natomiast uwagę jej szef w 1869 r. Spośród wszystkich 130 gminnych kancelarii aż 110 funkcjonowało w prywatnych domach a 30 w wynajmowanych pomieszczeniach publicznych. Władze powiatów, żeby wyeliminować tą niekorzystną tendencję podjęły w tym roku działania zmierzające do zmniejszenia ilości gmin i innego połączenia dotychczas istniejących. Gubernator zaznaczył ponadto, że chociaż znacznie zwiększyła się w gminach guberni ilość wójtów szczyjących się umiejętnością czytania i pisanania to i tak znaczna ich grupa znajdowała się pod wpływem pisarzy i sugerowała w swojej działalności ich radami i podpowiedziami w większości przypadków niewłaściwymi i niezgodnymi z prawem. W efekcie tego negatywnego zjawiska w okresie całego 1869 r. 18 wójtów zostało ukaranych grzywnami w różnej wysokości za różne przewinienia „mniejszej wagi” a 5 wójtów i 11 pisarzy usunięto z zajmowanych

⁴³ Tamże, k. 374 -375.

⁴⁴ Tamże, k. 451 - 452. Gubernator kielecki informował ponadto, że w wielu gminach nie zwołowano zebrań gminnych w wyznaczonym czasie.

⁴⁵ Tamże, k. 596.

⁴⁶ Tamże, k. 686.

⁴⁷ Tamże, f.1270, op. 1, d. 1520, god 1869, k. 796-797.

posad⁴⁸. W 1869 r. zwracali uwagę na ten problem także gubernatorzy warszawski, kaliski i suwalski. Spośród 158 wójtów warszawskiej guberni w tym 137 wywodzących się ze stanu chłopskiego ponad 60 z nich zostało pociągniętych do odpowiedzialności za różnego rodzaju występki i nieprawidłowości w pracy⁴⁹. W guberni kaliskiej natomiast zostało ich wymienionych ponad 30, najwięcej w powiatach tureckim i kolskim po 7⁵⁰. Z kolei w guberni suwalskiej naruszenia obowiązków pracowniczych 23 wójtów rozpatrywały sądy⁵¹. Krytycznie o działalności jednostek gminnych wyrażał się zwłaszcza gubernator warszawski Medem. W sprawozdaniu o stanie guberni za 1870 r. pisał, że gmina była najsłabszym elementem administracyjnym spośród wszystkich w niej istniejących. Podjęte w niej decyzje były ponadto wolno realizowane a większość szefów gmin nadal nie rozumiała znaczenia swoich obowiązków i terminowego ich wykonania. W jego ocenie powierzenie władzom gminnym niezwykle ważnych zadań administracyjnych a zwłaszcza policyjnych przy niskim stopniu ich rozwoju umysłowego i intelektualnego powodowało, iż nie spełniała ona tych celów, dla realizacji których została powołana. Zaznaczał jednocześnie, że pomimo usunięcia ze stanowisk wójtów osób, które nie sprawdziły się w pracy na tej posadzie to nadal większość składu kadrowego tej grupy urzędników była niezadawalająca. Podkreślał zarazem, że wykonywali oni jedynie zadania z zakresu administracji rządowej a niemal w ogóle spraw należących do kompetencji miejscowego samorządu⁵². Podobny pogląd wyrażał gubernator plocki. W 1870 r. informował władze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, że „niski stopień” moralności i umiejętności zawodowych wójtów, który nie można było uznać nawet za dostateczny w znacznym sposób rzutował na jakość wykonanych zadań⁵³. Gubernator suwalski w 1870 r. także podkreślał, że niezadawalająca działalność sporej ilości gminnych jednostek administracyjnych wynika nie z wadliwej jej struktury ale przede wszystkim ze słabego składu osobowego szefów gmin. Jak i inni gubernatorzy informując o przyczynie tego zjawiska pisał „wójtowie gmin w większości pochodzenia chłopskiego i niegramotni sami czując że nie są w stanie sprostać swoim obowiązkom szukają ratunku u pisarzy i tym samym ulegają ich wpływom na sposób wykonywania obowiązków i załatwiania spraw”⁵⁴. Gubernator piotrkowski wskazywał natomiast na duże znaczenie prawidłowej pracy pisarzy gminnych w dobrej działalności gmin⁵⁵. Szefowie guberni najwięcej uwag, spostrzeżeń i postulatów dotyczących funkcjonowania gmin jak również informacji statystycznych przekazali w swoich sprawozdaniach o stanie guberni za lata 1871–1875. Naczelnik guberni plockiej zawiadamiał swoich zwierzchników w 1871 r., że spośród 113 gmin w niej zlokalizowanych 44 posiadały małą liczbę ludności, bowiem w każdej z nich zamieszkiwało mniej niż 3 tys. osób. Władze guberni z tego powodu podjęły decyzje

⁴⁸ Tamże, k. 295 – 296.

⁴⁹ Tamże, k. 501

⁵⁰ Tamże, k. 609.

⁵¹ Tamże, k. 803.

⁵² Tamże, f. 1270, op. 1, d.1521, god 1870, k. 18 – 19, 97 – 98.

⁵³ Tamże, k. 507.

⁵⁴ Tamże, k. 803.

⁵⁵ *Обзор Петроковской губернии за 1870 год*, Петроков 1871, s. 69 – 70.

o przyłączeniu tych 44 jednostek do sąsiednich⁵⁶. Z kolei szef guberni piotrkowskiej także w tym roku informował władze, że spora grupa pisarzy nie realizowała dobrze powierzonych im obowiązków. Z tego powodu 15 zwolniono, a 9 za popełnione przestępstwa zostało aresztowanych i ich sprawy przekazano do rozpatrzenia sądom. Uświadomił i wyjaśnił ponadto władzę rządowym przyczyny utrudniające terminowe i właściwe wykonanie zadań przez gminnych urzędników. Podkreślał, że zarząd gminny w Królestwie Polskim różnił się znacznie od „wołosnego” zarządu w Rosyjskim imperium. W Prywilińskim kraju stanowił on w praktyce najniższą instancję administracyjną prawie wszystkich resortów i sektorów administracyjnych. Z tej przyczyny wszystkie resorty za wyjątkiem wojskowego żądały od niego dostarczenia różnego rodzaju informacji, kopii dokumentów i innych świadectw. Jak informował gubernator w 1871 r. do wszystkich 153 gmin guberni przekazano w sumie 152934 pisma, a z nich wysłano różnym adresatom 133095. Średnio jedna jednostka gminna otrzymała ich prawie 1000 a wyszło z niej 870. Gubernator Kachanow zaznaczał, że w wielu przypadkach żądano od pracowników gmin informacji, których sporządzenie wymagało zarówno od wójta jak i pisarza sporo wysiłku i pracy a przede wszystkim czasu. Jego zdaniem z tego powodu trudno im było wywiązać się w wyznaczonym terminie z realizacji wszystkich ciążących na nich zadań, tym bardziej że w tej jednostce administracyjnej obligatoryjnie było prowadzonych ponad 20 ksiąg między innymi: rejestracji migracji ludności, uiszczenia różnych opłat i należności, osób znajdujących się pod kontrolą. Usprawiedliwiał ponadto niewykonywanie przez tych gminnych urzędników zadań samorządowych. W sprawozdaniu pisał „prowadzone w gminnym zarządzie olbrzymie dziełoproizwodstwo i ogromna korespondencja powoduje odciążenie obydwóch od społecznych i gospodarczych jej problemów którymi nie są w stanie się zając”⁵⁷. Kochanow zwracał uwagę położonych na jeszcze jedno niekorzystne zjawisko. W małych gminach liczących niewiele ludności ich mieszkańcy byli niezadowoleni, ponieważ płacili 22 kopiejki z 1 morgi ziemi na utrzymanie gminnej jednostki administracyjnej podczas gdy w dużych i licznych tylko 4 kopiejki. Jego zdaniem ten ekonomiczny czynnik był podstawową przyczyną zgłaszanych przez osoby zamieszkałe w niewielkich gminach postulatów przyłączenia ich do innej sąsiedniej jednostki gminnej⁵⁸. Gubernator warszawski Medem w pełni podzielał ocenę i opinie Kochanowa w kwestii dotyczącej funkcjonowania gmin. W 1871 r. zawiadamiał kierownictwo Rosyjskiego Imperium, że wiele osób pochodzenia włościańskiego, uczciwych i wykształconych cieszących się zaufaniem mieszkańców gminy odmawia objęcia stanowiska wójta jak i pisarza. Po wnikliwej obserwacji działalności tych urzędników uświadamiają bowiem sobie jak trudna jest ich praca i jak duża odpowiedzialność spoczywa na ich barkach i z tej przyczyny uchylają się od przyjęcia tych posad⁵⁹. Naczelnik guberni podkreślał, że nadal działalność większości wójtów była niezadawalająca. W 1871 r. spośród 158 z nich aż 101 (64 %) zostało w różny sposób ukaranych za uchy-

⁵⁶ RGIA, f.1270, op.1, d.1522, k. 366.

⁵⁷ Tamże, k. 433.

⁵⁸ Tamże, k. 433-434.

⁵⁹ Tamże, k. 485.

bienia w pracy a 14 zwolnionych z zajmowanych posad. To samo zjawisko dotyczyło i pisarzy gminnych. W tym też roku 41 ukarano za dopuszczenie się różnego rodzaju nieprawidłowości podczas służby, 16 pozbawiono pracy i 5 za poważne przestępstwa było osądzonych przez sądy. Medem zwracał także uwagę na wzrastającą z roku na rok ilość korespondencji kierowanej do gmin. W 1871 r. otrzymały one w sumie 207985 pism a z tej liczby nie zostało załatwionych w tym roku 5773⁶⁰. W 1872 r. gubernator zaznaczał natomiast w sprawozdaniu o stanie guberni, że obsada kadrowa wójtów uległa pogorszeniu. Podkreślał, że w wyniku wyborów przeprowadzonych w tym roku wójtami zostało 108 osób (68 %) które umiały czytać i pisać, ale ilość „niegramotnych” zwiększyła się o 3 w stosunku do poprzedniego roku⁶¹. Główną przyczynę niezadawalającej działalności szefów gmin widział jak pisał w „braku u nich twardego jasnego poczucia społecznego długu i sprawiedliwości”⁶². Za różne uchybienia w pracy zostało ukaranych w różny sposób w sumie 69 wójtów w większości pochodzenia chłopskiego. Medem zgłaszał także zastrzeżenia do działalności pisarzy. W okresie całego 1872 r. 14 zostało usuniętych ze stanowisk, 8 aresztowanych za popełnione przestępstwa, a 55 za drobne przewinienia ukaranych karami finansowymi w różnej wysokości. Ilość pisarzy pociągniętych do odpowiedzialności za różne nieprawidłowości w ich pracy w stosunku do 1871 r. zwiększyła się o 12 osób. (40) Naczelnik guberni warszawskiej podnosił ponadto problem znacznego co rocznego zwiększania asygnowanych środków finansowych na utrzymanie i działalność gmin oraz rosnącą liczbę korespondencji w pracy zarządów. W 1871 r. na zebraniach gminnych przyjęto wydatkować 143564 rub.68 kop. na funkcjonowanie tych jednostek administracyjnych a w roku następnym już 146596 rub. 43 kop. W 1872 r. z gminnych podatków na pobory dla wójtów przeznaczono 38708 rub. 52kop., pisarzy – 37820 rub. 52kop. i 63233rub. 52kop. na działalność gminnych kancelarii. W tym roku do wszystkich gmin skierowano natomiast w sumie 216782 pisma a z tej ilości na dzień 1 stycznia 1873 r. 7397 nie zrealizowano⁶³. Kilka uwag i spostrzeżeń dotyczących pracy gminnych urzędników oraz kancelarii przekazał w 1872 r. również gubernator suwalski. Jego zdaniem pobory jakie otrzymywali zarówno wójtowie które dochodziły do 180 rub. rocznie jak i pisarzy wahające się w przedziale od 120 do 160 rub. były niewystarczające, żeby chciały je uzyskać uczciwie i wykształcone osoby. Podkreślał, że duża ilość korespondencji oraz złożoność wielu spraw sprawiała, że prawie w każdy roboczy dzień od rana do nocy przebywali w gminnych kancelariach albo w służbowych delegacjach. Taka sytuacja powodowała natomiast, że byli już nie tylko zmęczeni, ale i brakowało im czasu na pracę we własnych gospodarstwach. Jego zdaniem obsada kadrowa wójtów większości gmin pozostawiała wiele do życzenia. Z 94 wójtów i 146 pisarzy zatrudnionych w tej guberni w 1872 r. zwolniono 6 wójtów i 15 pisarzy. Naczelnik guberni negatywnie oceniał ponadto działalność gminnych zebrań. W jego opinii nie spełniały one swojej roli a przyczyn tego zjawiska było kilka. W większości gmin nie było ścisłych związ-

⁶⁰ Tamże, f.1270, op.1, d.1502, god 1871, k. 49, 51.

⁶¹ *Обзор Варшавской губернии за 1872 год*, Варшава 1873, s. 118.

⁶² RGIA, f. 1270, op.1, d. 1523, god 1872, k. 12.

⁶³ *Обзор Варшавской губернии за 1872 год*, s. 117, 119, 124–125.

ków i dobrej komunikacji między mieszkańcami poszczególnych wsi. Podczas zebrań gminnych uwidaczniały się z tego powodu ich partykularne interesy w różnych sprawach i często nie udawało się w ogóle wypracować wspólnego stanowiska. Niski poziom umysłowy ludności wiejskiej a zwłaszcza zrozumienia istoty spraw społecznych sprawiał z kolei, że niektórych zagadnień społecznych nie rozpatrywano i rozstrzygano w ich trakcie. Niedostateczna ilość dużych pomieszczeń w których mogły się zebrać wszystkie osoby uprawnione do uczestniczenia w zebraniu, których ilość w niektórych gminach przekraczała ponad 500 był również czynnikiem sprawiającym, iż brało w ich udział niewielu mieszkańców wsi. Przyznawał ponadto, że nie udało się rozwiązać problemów lokalowych gmin, gdyż większość kancelarii gminnych była usytuowana w wynajmowanych pomieszczeniach należących do prywatnych właścicieli⁶⁴. Gubernator plocki w 1872 r. zwracał natomiast uwagę na zwiększanie się wpływu pisarzy na działalność wójtów i sposób załatwiania spraw, który w tej guberni i tak był już znaczny. Zaznaczał, że prowadzenie w coraz większym stopniu wszelkiej korespondencji w języku rosyjskim sprawiało iż znający ten język i zasady pracy administracyjnej pisarz praktycznie „miał w garści” szefa gminy. Nie tylko dyktował jemu jak rozpatrzyć i załatwić sprawę, ale nierzadko w interesie jakiej klasy społecznej. W 1872 r. było w niej zatrudnionych 118 pisarzy w tym 72 wywodzących się z rodów szlacheckich, 30 z mieszczańskich i tylko 16 z chłopskich. Wójtów natomiast pochodzących ze stanu chłopskiego 67, z tej liczby niegramotnych 28 i umiejących tylko czytać - 33. Podobnie jak naczelnik guberni suwalskiej podnosił również kwestię niskich zarobków pisarzy. W jego opinii małe wynagrodzenie jakie otrzymywali powodowało, że nie tylko trudno było znaleźć odpowiednich kandydatów na te posady, ale i przyczyną znacznej fluktuacji osób które je zajmowały. Niskie pobory były ponadto czynnikiem pobudzającym pisarzy do świadomego podejmowania różnego rodzaju działań niejednokrotnie niezgodnych z prawem mających na celu poprawę ich sytuacji ekonomicznej. Gubernator, żeby nie być gołosłownym przytoczył szereg danych statystycznych mających uwiarygodnić jego opinie i wnioski. Pisarzy pracujących we wszystkich gminach krócej niż 1 rok było 33, od 1 roku do 3 lat - 43 i powyżej 3 lat - 42. Za różnego rodzaju popełnione przestępstwa usunięto z posady 18, a za drobne uchyczenia i niedokładności w służbie 55 ukarano różnymi karami w większości finansowymi. Ilość tych ostatnich pisarzy w stosunku do 1871 r. zwiększyła się o 12⁶⁵. Gubernator piotrkowski Kochanow, który także zwracał uwagę na brak na rynku pracy dobrych pisarzy proponował zatrudniać na tym stanowisku absolwentów szkół podstawowych przede wszystkim chłopskiego pochodzenia. On również jak naczelnik plockiej guberni podkreślał duży wpływ pisarzy na działalność wójtów. W 1872 r. spośród 123 wójtów pochodzenia chłopskiego (88 procent całości) nie umiało w ogóle pisać i czytać - 46 a umiejętność tylko czytania posiadało - 35. W tym też roku zwolniono ze stanowisk 12 szefów gmin, aresztowano za dopuszczenie się poważnych wykroczeń - 14, 42 ukarano różnymi sankcjami dyscyplinarnymi a 6 za popełnione przestępstwa było przekazanych sądom. Gubernator pisał, że większość nieprawidłowości

⁶⁴ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1523, god 1872, k. 88, 90 - 92.

⁶⁵ Tamże, k. 161-162.

w działalności wójtów wynikała z „niecnych podszeptów” pisarzy, ale też ich powodem była i olbrzymia ilość obowiązków z których nie byli w stanie w terminie się wywiązać. Kochanow był jednak przeciwny propozycji zwiększenia ilości pisarzy w gminach. Zatrudnienie dodatkowych osób na tej posadzie zwiększyłyby bowiem i tak już dużą składkę mieszkańców gmin zwłaszcza małorolnych przeznaczoną na utrzymanie gminnych jednostek administracyjnych^{66, 67}. Gubernator łomżyński w 1872 r. wskazywał z kolei na niestabilność kadrową na stanowisku wójta. W tej guberni w początkowym okresie lat 70 -tych przez okres jednej 3 letniej kadencji zajmowało tą posadę 50 szefów gmin, dwie kadencje - 23, trzy kadencje - 14 i cztery - 2. Mniej ponadto niż poprzednio wybrano wójtami osób pochodzenia chłopskiego. W 1872 r. zajmowało posadę szefa gminy 50 osób wywodzących się ze społeczności chłopskiej, a 39 z innych klas i warstw społecznych⁶⁷. Gubernator siedlecki w swoim sprawozdaniu za 1872 r. skoncentrował się natomiast na nierzetelnej i niezadawalającej pracy zarówno wójtów jak i pisarzy. Spośród wszystkich 148 pisarzy, w tym 88 wywodzących się ze stanu szlacheckiego, 55 mieszczańskigo i 11 chłopskiego za nieprawidłową i niewłaściwą działalność zawodową zwolniono 13, ukarano grzywnami w różnej wysokości 30, aresztowano 12 i 4 przekazano sprawy przestępstw jakie popełnili właściwym sądom. Z kolei z 146 wójtów w tym 98 pochodzenia chłopskiego usunięto ze stanowiska 3, aresztowano 9 i ukarano karami pieniężnymi 51⁶⁸. W 1873 r. gubernator płocki podobnie jak warszawski zwracał uwagę na corocznie większą ilość środków finansowych przekazywanych na działalność gminnej administracji. W 1872 r. wydatkowano 60850 rub. 62 kop. na funkcjonowanie tych jednostek administracyjnych a w 1873 r. na zebraniach gminnych postanowiono przekazać na ten cel już 82560 rub. Podczas tych zebrań zdecydowano jednak zmniejszyć wynagrodzenia wójtów o 78 rub. i przekazać mniej środków finansowych o kwotę 4650 rub. 50 kop. na pracę gminnych kancelarii. Gubernator informował również o osiągniętych sukcesach. Pozytywną zmianą w stosunku do lat ubiegłych był wzrost ilości nowo wybranych wójtów wywodzących się z „krestian” oraz umiejących czytać i pisać. Liczba osób „gramotnych” piastujących tą posadę w stosunku do 1872 r. zwiększyła się bowiem o 17, a niegramotnych pozostało już tylko 28. W ocenie szefa guberni płockiej negatywnym zjawiskiem jakie zaobserwowano w działalności władz gminnych była natomiast duża rotacja na stanowiskach pisarza gminnego i niezadawalający skład kadrowy tej grupy urzędników. W okresie całego roku w niektórych gminach zmieniono ich 10 i zwolniono w sumie z pracy - 18, aresztowano - 14 i ukarano sankcjami administracyjnymi - 46. Jednocześnie podkreślał, że pisarzy pochodzenia chłopskiego było tylko 14 a szlacheckiego - 73 i mieszczańskigo - 30⁶⁹. Gubernator piotrkowski w 1873 r. także zwracał uwagę na liczne nieprawidłowości w pracy wójtów i duży wpływ na ich działalność gminnych pisarzy. W jego ocenie sytuacja w tym zakresie znacznie ulegnie poprawie, gdy zostanie zwiększona ilość szkół gminnych i ich absolwentom zwłaszcza pochodzenia chłopskiego

⁶⁶ Tamże, k. 362, 410-411

⁶⁷ Tamże, k. 502 - 503.

⁶⁸ Tamże, k. 628.

⁶⁹ Обзор Плоцкой губернии за 1873 год, Плоцк 1874, s. 74-75, 77.

zostaną powierzone gminne stanowiska przede wszystkim pisarza. Uważał ponadto, że funkcjonowanie gminnej administracji ulegnie niezwłocznemu usprawnieniu i zwiększy się jej efektywność pracy, jeśli szybciej niż obecnie będzie realizowany proces łączenia małych gmin w większe a na ich obszarach zamieszkiwać minimum ponad 2000 osób⁷⁰. W sprawozdania o stanie guberni za lata 1874 i 1875 większość ich naczelników koncentrowała się na pracy gminnych urzędników i przyczynach znacznej ilości uchybień i wykroczeń w ich działalności. W 1874 r. w guberni lubelskiej zwolniono z posady 12 wójtów i 8 pisarzy i w stosunku do 49 szefów gmin i 21 pisarzy zastosowano sankcje administracyjne⁷¹. W płockiej odwołano z zajmowanych stanowisk 7 wójtów i 9 pisarzy i ukarano karami finansowymi tych pierwszych urzędników 32 a drugich - 19⁷². W kaliskiej odsunięto od działalności zawodowej 11 wójtów i 15 pisarzy (13 procent całości) i ukarano karami pieniężnymi 45 naczelników gmin⁷³. W kieleckiej zwolniono 6 wójtów i 2 pisarzy a na 44 szefów gmin i 26 pisarzy nałożono kary pieniężne za drobne niedociągnięcia i uchybienia w działalności. W sumie w tej guberni zostało pociągniętych do odpowiedzialności w różnej formie 57 wójtów (42,8 procent całości) i 30 pisarzy (18,3 procent). W ocenie gubernatora przyczyną tego stanu był niezadawalający skład kadrowy wójtów gmin. Spośród 133 szefów gmin 115 wywodziło się ze stanu chłopskiego, ale więcej niż połowa nie umiała pisać i czytać⁷⁴. W siedleckiej z kolei 9 wójtów zostało zwolnionych z pracy a sprawa jednego który popełnił przestępstwo przesłana do sądu⁷⁵. W warszawskiej natomiast w 1874 r. pozbyto się o 15 wójtów więcej niż w 1873 r. Gubernator warszawski podobnie jak kielecki przyczynę tego negatywnego zjawiska upatrywał w niezadawalającej obsadzie kadrowej osób zajmujących te posady⁷⁶. Z informacji przekazanych przez gubernatorów w ich sprawozdaniach o stanie podległych im guberni za 1875 r. wynika, że w większości z nich z powodu różnych przestępstw i uchybień w pracy zwolniono ze stanowisk i ukarano różnymi sankcjami więcej gminnych urzędników niż w 1874 r. W guberni piotrkowskiej odsunięto od zajmowanych posad 21 pisarzy, sprawy przestępstw 5 dostarczono do sądów, 9 aresztowano i 16 ukarano grzywnami. Jak zaznaczał gubernator pociągnięci do odpowiedzialności pisarze stanowili 1/3 całej grupy osobowej tych urzędników a ich ilość była większa niż w poprzednim roku⁷⁷. W guberni płockiej zwolniono z pracy 6 wójtów, aresztowano - 4 i 25 ukarano sankcjami finansowymi w różnej wysokości. Pisarzy w tej jednostce administracyjnej odsunięto od powierzonej im posady natomiast 7, 8 aresztowano, sprawy 2 którzy dopuścili się poważnych przestępstw przekazano organom wymiaru sprawiedliwości i nałożono kary grzywny na 6⁷⁸. W siedleckiej guberni 9 szefów gmin usunięto ze stanowisk a prze-

⁷⁰ Обзор Петроковской губернии за 1873 год, Петроков 1874, s. 40.

⁷¹ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1525, god 1874, k. 48.

⁷² Tamże, k. 113, 117.

⁷³ Обзор Калишской губернии за 1874 год, Калиш 1875, k. 115 -116.

⁷⁴ RGIA, f.1270, op.1, d. 1525, god 1874, k. 543 - 544, 561.

⁷⁵ Tamże, k. 608.

⁷⁶ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1506, k. 10.

⁷⁷ Обзор Петроковской губернии за 1875 год, Петроков 1876, s. 66.

⁷⁸ Обзор Плоцкой губернии за 1875 год, Плоцк 1876, s. 110, 113.

stępstwa jakie popełnili 4 przekazano sądom do rozpatrzenia⁷⁹. W lubelskiej za poważne naruszenia obowiązków pracowniczych zwolniono 5 wójtów i 12 pisarzy i ukarano grzywnami 33 tych pierwszych „czynowników” i drugich 27. Sprawy przestępstw 3 wójtów i 1 pisarza oddano do rozstrzygnięcia właściwym instytucjom sądowym⁸⁰. W kaliskiej guberni odwołano ze stanowisk 11 wójtów wszystkich chłopskiego pochodzenia. 46 zostało ponadto ukaranych grzywną i 6 aresztowanych. Pozbyto się natomiast 11 pisarzy, sprawy przestępstw których się dopuściło 2 oddano do organów sądowych i 8 ukarano sankcjami finansowymi. Gubernator analizując w 1875 r. znaczną ilość uchybień i niedociągnięć w pracy wójtów podobnie jak i inni szefowie tych jednostek administracyjnych podkreślał, że duża ilość obowiązków i znaczna liczba skomplikowanych spraw powodowała, iż nawet osoba грамотna zajmująca tę posadę nie była w stanie dobrze się z nich wywiązać. Negatywnym zjawiskiem była również duża rotacja kadr na tym stanowisku. Wójtów pracujących w gminnych jednostkach tej guberni pierwszą trzyletnią kadencję było 91, drugą -30, trzecią -18 i czwartą tylko 3⁸¹.⁸² O innej przyczynie uchybień w ich działalności informował w 1874 r. gubernator płocki. Podczas inspekcji zarządów gminnych zauważył w nich znaczną różnorodność w sposobie prowadzenia spraw i sprawozdawczości. W trakcie narady zorganizowanej w Płocku z udziałem wszystkich naczelników powiatów opracowano instrukcję regulującą jednolite dla wszystkich gmin zasady ich rozpatrywania, ewidencjonowania i dokumentowania. Po zapoznaniu z nią wszystkich gminnych urzędników zaczęła ona obowiązywać w guberni od dnia 1 stycznia 1875 r.⁸² Sukcesy i porażki jakie zanotowały władze carskie Królestwa Polskiego w latach 1864–1875 w podejmowanych działaniach mających na celu usprawnienie funkcjonowania gminnej administracji zostały opisane w artykule zatytuowanym „Oczerki ekonomiczieskiego położenia kriestian w guberniach Carstwa Polskiego w 1873 godu” którego autorem był gubernator radomski Dmitrij Anuczyn. Opublikowano go w „Pamiatnoj kniżkie radomskoj guberni na 1875 god” jednym z oficjalnych prasowych organów guberni radomskiej. Należy zaznaczyć, że artykuł Anuczina nie tylko podsumowuje działalność władz carskich w sferze poprawy pracy gminnych struktur administracyjnych, ale i wyjaśnia jakiego rodzaju zagadnienia stanowiły ich priorytet i na jakich zadaniach się przede wszystkim koncentrowano. Pozytywne rezultaty przyniosły kierownictwu kraju różnego rodzaju działania zmierzające do obsadzenia stanowisk wójtów osobami legitymującymi się umiejętnością czytania i pisania. Ich ilość zwiększała się powoli, ale z roku na rok było coraz więcej. W 1870 r. *gramotni* wójtowie stanowili 60 procent całej zbiorowości, w 1871 - 63 procent, w 1872 - 65 procent, w 1873 r. - 66 procent z grupy liczącej 1313 osób⁸³. Z punktu widzenia władz carskich za pozytywne zjawisko uznano także stałe zwiększanie się ilości tych urzędników wywodzących się z klasy chłopskiej. Od 1864 r. we wszystkich guberniach stanowili oni większość osób zajmujących tę posadę. W 1873 r. z całej zbiorowości wójtów liczącej 1313 mężczyzn,

⁷⁹ Обзор Седлецкой губернии за 1875 год, Седлец 1876, s. 35.

⁸⁰ Обзор Люблинской губернии за 1875 год, Люблин 1876, s. 68.

⁸¹ Обзор Калишской губернии за 1875 год, Калиш 1876, s. 122–124.

⁸² RGIA, f.1270, op. 1, d. 1526, god 1875, k. 333.

⁸³ Д.Г. Анучин, op. cit., s. 54.

pochodzenia szlacheckiego było 189 (14 %), mieszczańskiego -141 (10,7 procent) i chłopskiego - 989 (75,3 %) ⁸⁴. Wiele korzyści przyniósł także władzom carskim realizowany proces dzielenia i łączenia gmin. W jego bowiem wyniku została utworzona znaczna ilość nowych tych jednostek administracyjnych posiadających o wiele większą niż poprzednio powierzchnię i liczbę ludności. Od 1864 r. do 1873 ich ilość zmniejszyła się z 3083 do 1313 ⁸⁵. *Nota bene* ten proces był realizowany w kraju do rozpoczęcia I wojny światowej ⁸⁶. Kilka podjętych przez gubernatorów różnego rodzaju przedsięwzięć i działań nie przyniosło jednak oczekiwanych rezultatów. Z roku na rok wzrastała ilość wójtów zwolnionych ze stanowisk oraz ukaranych sankcjami dyscyplinarnymi i finansowymi za uchybienia i niedociągnięcia w pracy. Anuczina informował w artykule, że od 1864 r. do 1873 r. łącznie usunięto ich z posady w sumie 4627 a sprawy przestępstw jakich się dopuściło 316 przekazano do rozpatrzenia różnym instytucjom resortu wymiaru sprawiedliwości. Zwolnienie sporej ilości wójtów, którzy nie sprawdzili się na powierzonych im stanowiskach powodowało natomiast znaczną fluktuację kadr tej zbiorowości urzędniczej. W 1873 r. szefów gmin pracujących pierwszy 3 letni okres kadencji było - 874 (66,6 %), drugi - 277 (21,1 %), trzeci - 120 (9,1 %) a czwarty - 42 (3,2 %) ⁸⁷. Niestabilność na posadzie wójta sprawiała z kolei, że każdy nowy urzędnik zatrudniony na niej potrzebował sporo czasu żeby dobrze zapoznać się z wszystkimi obowiązkami i nabyć doświadczenia zawodowego pozwalającego lepiej wywiązywać się z powierzonych zadań. Kolejne negatywne zjawisko jakie uwidoczniło się w działalności gminnej administracji dotyczyło kwestii systematycznego wzrostu kosztów jej utrzymania. Zdaniem Anuczina główny wpływ na tą niekorzystną tendencję miała sytuacja gospodarcza zarówno Królestwa jak i Rosyjskiego imperium. W 1873 r. na pobory dla wójtów gmin wszystkich 10 guberni wydatkowano 250905 rub. 84 kop. a pisarzy gminnych 283727 rub. 59 kop. Na różnego rodzaju urządzenia, sprzęt i inne materiały niezbędne w pracy kancelarii przeznaczono 238410 rub.58 kop. ⁸⁸ Nie rozwiązano całkowicie także problemu lokum dla gminnych administracji. Jak zaznaczał Anuczina chociaż w 861 (65,63 %) gminach zostały wybudowane budynki, w których kancelarie funkcjonowały i w przejętych na podstawie ukazu z 1864 r. dworskich obiektach to jednak nadal w 395 (30,4 %) mieściły się one w wynajmowanych pomieszczeniach od ich właścicieli, 14 w państwowych lokalach, 6 w domach wójtów i 37 w pokojach udostępnionych bezpłatnie przez ziemian. Jednocześnie podkreślał, że w docelowym modelu działalności gmin wszystkie kancelarie winny zostać usytuowane w budynkach publicznych. Postulował więc w najbliższej przyszłości podjąć działania zmierzające jak najszybszego ich wybudowania w pozostałych gminnych jednostkach administracyjnych ⁸⁹.

Wiele ciekawych spostrzeżeń i uwag dotyczących działalności gminnych zarządów zawierają również raporty i sprawozdania funkcjonariuszy żandarmerii za

⁸⁴ Tamże, s. 53.

⁸⁵ Tamże, s. 20, 46.

⁸⁶ K. Grzybowski, op. cit., s. 80, w 1914 r. gmin wiejskich było 1287, s. 80.

⁸⁷ Д.Г. Анучин, op.cit., s. 50.

⁸⁸ Tamże, s. 41-43.

⁸⁹ Tamże, s. 46-47

lata 1867 – 1875. Naczelnik warszawskiego zarządu żandarmerii w swoim sprawozdaniu o działalności żandarmów tej guberni z dnia 29 września 1867 r. zaznaczał, że wielu wójtów przyjmuje łapówki od swoich „braci” chłopów z powodu swojej „ciemnoty” i niezrozumienia swoich obowiązków⁹⁰. O występowaniu tego zjawiska w guberni suwalskiej zawiadamiał także suwalski naczelnik żandarmerii. Informował ponadto, że otrzymał wiele skarg i donosów dotyczących niewłaściwej pracy gminnej administracji⁹¹. Łomżyński naczelnik również w 1867 r. powiadał przełożonym o licznych przypadkach niezadowolenia mieszkańców wsi z pracy gminnych urzędników. W jego ocenie błędy popełniane przez szefów gmin były spowodowane niezajomością przez nich przepisów prawa i niewłaściwą ich interpretacją⁹². Z kolei naczelnik Warszawskiego Okręgu Żandarmerii w sprawozdaniu z dnia 12 listopada 1867 r. podkreślał, że większość wójtów gmin w Królestwie nie miała zawodowego doświadczenia i z tego powodu dopuszczała się w swojej działalności licznych uchybień i nieprawidłowości. Jak jednocześnie zaznaczał, taka sytuacja skutkowałą dużą liczbą skarg na ich decyzje⁹³. W 1868 r. szef żandarmów guberni warszawskiej w swoim raporcie informował natomiast władze, że pisarze gminni wpływali w znacznym stopniu na pracę sporej grupy wójtów i praktycznie ich głos i stanowisko nie miało żadnego znaczenia w procesie podejmowania decyzji⁹⁴. Naczelnicy gubernialnych zarządów żandarmerii łomżyński i suwalski także w tym roku potwierdzali natomiast występowanie procederu pozytywnego załatwiania coraz większej ilości spraw przez gminnych urzędników w zamian za przekazaną łapówkę. Łomżyński podkreślał, że wójt gminy Brańszczyk Ostrowskiego powiatu niemal „oficjalnie i bez strachu” przyjmował „wziatki”, ponieważ pozostawał w bardzo dobrych stosunkach z naczelnikiem powiatu⁹⁵. W 1869 r. donosił natomiast swoim przełożonym, że niskie wynagrodzenie jakie otrzymywali za swoją pracę szefowie gmin powodowało, iż coraz większa ich ilość załatwiała pozytywnie sprawy petentów za uzyskanie od nich dodatkowych korzyści materialnych. Naczelnik podkreślał, że zarówno gubernator jak i naczelnicy powiatów w ogóle nie reagowali na te przejawy korupcji gminnych urzędników⁹⁶. Na innego rodzaju negatywne zjawisko zwracał uwagę naczelnik żandarmerii guberni płockiej. W jego ocenie za liczne błędy i niedociągnięcia w pracy gminnej administracji odpowiedzialność ponosili również w znacznym stopniu naczelnicy powiatów. Podczas kontroli działalności zarządów gminnych sprawdzali bowiem z reguły jedynie terminowe i prawidłowe prowadzenie dokumentacji. Nie wyjaśniali im natomiast zasad i sposobów rozpatrywania spraw zwłaszcza skomplikowanych i nie pomagali w interpretacji przepisów prawa. W jego opinii ponadto wizytacje naczelnicy powiatów rzadko przeprowadzali i z tego powodu nadzór w zakresie prawidłowego realizowania zadań zarówno przez pisarzy jak i szefów gmin był w praktyce powierz-

⁹⁰ GARF, f.109, 4 ekspedycja (dalej: eks), d.237, god 1867, k. 7-8.

⁹¹ Tamże, k. 79.

⁹² Tamże, k. 71-72.

⁹³ Tamże, k.111.

⁹⁴ Tamże, f.109, 4 eks, d. 263, god 1868, k. 28.

⁹⁵ Tamże, k. 47, 97.

⁹⁶ Tamże, f. 109, 4 eks, d. 297, god 1869, k. 22.

chowny⁹⁷. O małej ilości kontroli zarządów gminnych przez kierowników powiatów donosił także w 1870 r. szef suwalskiej żandarmerii⁹⁸. Naczelnik siedleckiej żandarmerii również w 1870 r. informował natomiast, że w tej guberni prawie wszyscy naczelnicy powiatów sami naznaczali wybrane przez nich osoby na stanowisko pisarza, przenosili z jednej gminy do drugiej co powodowało, iż w „oczach wójtów nabywają olbrzymi autorytet”⁹⁹. O innej nieprawidłowości w działalności gminnej administracji zawiadamiał siedlecki funkcjonariusz żandarmerii. Znaczna ilość spraw, które obligatoryjnie należało rozpatrzyć i załatwić w poszczególnych wsiach gminnej jednostki powodowała, że wójtowie gmin zwłaszcza niegramotni zabierali ze sobą w przysłowiową trasę gminnych pisarzy. Kancelarię w takim przypadku zamykano co z kolei wywoływało niezadowolenie potencjalnych interesantów¹⁰⁰. Szef kieleckiej gubernialnej żandarmerii analizując natomiast pracę gminnej administracji pisał w 1870 r., że podstawową przyczyną uchybień i niedociągnięć w działalności wójtów tej guberni był duży zakres obowiązków jaki został na nich nałożony z których nie mogli się w wyznaczonych terminach wywiązać. Informował także władze, że zarówno szlachta jak i ziemianie uważają, iż władze carskie chcą przekształcić gminę w biurokratyczną maszynę realizującą przede wszystkim zadania policyjne i fiskalne a nie są w ogóle zainteresowane rozwiązywaniem spraw lokalnych jej mieszkańców¹⁰¹. W 1872 r. oceniając działalność gminnych zarządów podkreślił, że obsada kadrowa gminnych urzędników była niezadawalająca. Zawiadamiał także o znacznym wpływie pisarzy na wykonywanie zadań przez pisarzy zwłaszcza nie umiejących pisać i czytać¹⁰². Żandarmi informowali również swoich zwierzchników o licznych przypadkach łamania przepisów prawa i wykorzystywania posiadanych uprawnień przez naczelników powiatów na różnych etapach gminnej działalności. Płocki oficer żandarmerii zawiadamiał przełożonych, że w 1871 r. naczelnik Rypińskiego powiatu Maliszewski niepotrzebnie i niezgodnie z prawem ingerował w decyzje podejmowane przez mieszkańców gminy. W efekcie jego poczynań doszło do poważnych w niej „nieporządków” i przejawów sprzeciwów chłopów wobec decyzji władz. W następnym roku zamieszki rozszerzyły się na gminy w sąsiednich powiatach a ich mieszkańcy odmówili wyboru gminnych władz¹⁰³. Naczelnik powiatu Sokołowskiego Dewel wykorzystał natomiast zebranie gminne do realizacji własnych interesów¹⁰⁴. W 1875 r. naczelnik łomżyńskiej żandarmerii zawiadamiał z kolei władze carskie, że na skutek „twardych” sugestii powiatowego kierownictwa i znacznego wpływu na gminne wybory, wójtami zostały osoby, które już wcześniej dopuściły się różnych przestępstw. Finałem tej ingerencji władz powiatowych były liczne protesty i skargi ludności chłopskiej na nowo wybra-

⁹⁷ Tamże, k. 35–36.

⁹⁸ Tamże, f. 109, 4 eks, d. 232, god 1870, k. 44.

⁹⁹ Tamże, f. 109, 4 eks, d. 233, god 1870, k. 32.

¹⁰⁰ Tamże, f. 109, 4 eks, d. 297, god 1869, k. 57.

¹⁰¹ Tamże, f. 109, 4 eks, d. 209, god 1870, k. 37.

¹⁰² Tamże, f. 109, 3 eks, d. 221, god 1873, k. 46.

¹⁰³ Tamże, f. 109, 3 eks, d. 81, god 1874, k. 39.

¹⁰⁴ Tamże, f. 109, 3 eks, d. 221, god 1873, k. 209.

nych 5 szefów gmin¹⁰⁵. W tym roku także, naczelnik Opatowskiego powiatu w trakcie wyborów gminnych władz w gminie Słupia, krzyczał na chłopów, lżył i zwymyślał ich gdy chcieli zmienić obecnego wójta na inną osobę. Inicjatora usunięcia aktualnego szefa gminy aresztował i osadził w więzieniu¹⁰⁶. Jak relacjonował ponadto w 1875 r. suwalski naczelnik żandarmerii mieszkańcy gminy Olwita Wyłkowowskiego powiatu od 1873 r. składali skargi do naczelnika powiatu na różnego rodzaju „machinacje” wójta. Ten jednak przez 3 lata nie reagował na nie. Pożądany efekt przyniosła dopiero skarga skierowana do generała – gubernatora warszawskiego Kotzebuego. W wyniku przeprowadzonego na jego rozkaz dochodzenia stwierdzono wiele niezgodnych z prawem decyzji wójta i został on odwołany z zajmowanego stanowiska¹⁰⁷. Na innego rodzaju negatywne zjawisko zwracał uwagę władz Królestwa Polskiego łomżyński naczelnik żandarmerii. Podkreślał, że niemal cała ludność wsi i wiejskich kolonii jest wyznania rzymsko – katolickiego i z tej przyczyny wpływ duchowieństwa katolickiego jest na nią olbrzymi. Zaznaczał, że jest on duży nie tylko w sferze wyznawanej wiary, ale i w innych dziedzinach i co najważniejsze wpływa na ich poczucie tożsamości narodowej¹⁰⁸. O tym zjawisku informowali także w swoich raportach i inni naczelnicy żandarmerii. Naczelnik żandarmerii kieleckiej guberni pisał w 1874 r., że przed wyborami gminnymi mieszkańcy wsi zasięgają opinii księży dotyczącej kandydatów na gminne stanowiska i często ulegają ich radom i podpowiedzi¹⁰⁹. Radomski funkcjonariusz żandarmerii zawiadamiał natomiast o różnego rodzaju „niebłogonadziejnym” postępowaniu chłopów mającym charakter stricte polityczny. W jego ocenie było ono wynikiem wpływu księży katolickich na tą społeczność. W raporcie podał przykłady tego rodzaju zdarzeń. Między innymi chłopci wsi Wilczkowice spalili graniczne znaki krzyżując „jeszcze Polska nasza, jeszcze Polacy żyją”¹¹⁰.

Podsumowując w kilku zdaniach działalność carskich władz dotyczących całego kompleksu zagadnień związanych z funkcjonowaniem gminnych struktur w Królestwie Polskim w latach 1864 – 1875 można zauważyć kilka symptomatycznych zjawisk. W tym okresie zarówno kierownicze gremia guberni jak i powiatów ściśle trzymały się politycznych wytycznych przyjętych w 1864 r. dotyczących gmin wiejskich i dokładnie je przestrzegały. Z tego powodu podejmowano różnego rodzaju działania i stosowano metody socjotechniczne mające na celu obsadzenie stanowisk wójtów przede wszystkim przez osoby wywodzące się z klasy chłopskiej. Drugim ważnym zadaniem władz carskich było niedopuszczenie do wpływania szlachty, ziemiaństwa i duchowieństwa rzymsko - katolickiego na podejmowane przez zebranie gminne decyzje i na pracę gminnej administracji ewentualnie znaczne ograniczenie tego zjawiska. Te dwa zagadnienia dominowały w działalności zarówno gubernatorów i naczelników powiatów oraz kierowników innych organów i starali się oni jak najlepiej je wykonać. Liczne nieprawidłowości w pracy wójtów, duża rotacja kadr na tym stano-

¹⁰⁵ Tamże, f. 109, 3 eks, d. 20, god 1876, k. 20.

¹⁰⁶ Tamże, f. 109, 3 eks, d. 51, god 1876, k. 71.

¹⁰⁷ Tamże, f. 109, 3 eks, d. 19, god 1876, k. 64.

¹⁰⁸ Tamże, f. 109, 3 eks, d. 81, god 1874, k. 189.

¹⁰⁹ Tamże, k. 220.

¹¹⁰ Tamże, f. 109, 3 eks, d. 51, god 1876, k. 55–56.

wisku i spora ilość niegramotnych szefów gmin była wpisana przez nich w rachunek kosztów jakie trzeba ponieść, żeby osiągnąć polityczne cele. Okres lat 1864 – 1875 to pierwszy etap wdrażania reformy gminnej i działalności gmin i obie strony zarówno mieszkańcy wsi i osad jak i władze carskie uczyły się w praktyce i na popełnianych błędach funkcjonowania gminnej administracji. Carskie kierownictwo Rosyjskiego Imperium jak i Królestwa Polskiego oraz niżsi rangą urzędnicy obserwowali uważnie przebieg całego procesu funkcjonowania gminy wiejskiej, gdyż umożliwiała im na podstawie uzyskanych informacji i spostrzeżeń podjąć kolejne decyzje dotyczące tej jednostki administracyjnej a zwłaszcza odpowiedzieć na pytanie w jakim kierunku winna ona w przyszłości ewoluować.

REFERENCES - BIBLIOGRAFIA

Sources:

Rossiyskaya gosudarstvennaya biblioteka, Otdel rukopisey, fond W.A. Cherkasskogo nr. 327: I papka 42, delo 1; I papka 34, delo 6

Rossiyskiy gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv:

- f. 1270, op. 1, d. 1518, god 1867; d. 1522; d. 1523, god 1872; d. 1525, god 1874; d. 1506; d. 1526, god 1875.

Gosudarstvennyi arkhiv rossiyskoy federatsii:

- f. 109, 4 ekspedicya, d.237, god 1867; d. 263, god 1868; d. 297, god 1869; d. 232, god 1870; d. 233, god 1870; d. 209, god 1870; d. 109, god 1873; d. 81, god 1874; d. 221, god. 1873; d. 20, god 1876; d. 51, god 1876; d. 19, god 1876,
- f. 547, op. 1, d. 268.

D.G. Anuchin, *Ocherki ekonomicheskogo polozheniya krest'yan v guberniyakh Tsarstva Polskogo v 1873 godu*, [in:] Pamatnaya knizhka radomskoy guberni na 1875 god, Radom 1875.

Obzor Kalishskoy guberni za 1874 god, Kalish 1875.

Obzor Kalishskoy guberni za 1875 god, Kalish 1876.

Obzor Lublinskoy guberni za 1875 god, Lublin 1876.

Obzor Petrokovskoy guberni za 1870 god, Petrokov 1871.

Obzor Petrokovskoy guberni za 1873 god, Petrokov 1874.

Obzor Petrokovskoy guberni za 1875 god, Petrokov 1876.

Obzor Plotskoy guberni za 1873 god, Plotsk 1874.

Obzor Plotskoy guberni za 1875 god, Plotsk 1876.

Obzor Sedletskoy guberni za 1875 god, Sedlets 1876.

Obzor Varshavskoy guberni za 1872 god, Varshava 1873.

Postanovleniya Uchreditelnogo Komiteta v Tsarstve Polskom, tom 3, Varshava 1865.

Vsepoddaneyshiy otchot o dejstvakh vojenno-politseyskogo upravleniya v Tsarstve Polskom za 1865 god, Varshava 1866.

Vsepoddaneyshiy otchot o dejstvakh upravleniya general-policeymeystera v Tsarstvie Polskom za 1864 god, Varshava 1865.

Studies:

A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1977, wyd.2.

M. Bandurka, *Zmiany administracyjne i terytorialne ziem województwa łódzkiego w XIX i XX*

wieku, Warszawa 1973.

H. Brodowska, *Ruch chłopski po uwłaszczeniu w Królestwie Polskim 1864 – 1904*, Warszawa 1967.

K. Groniowski, *Walka Milutina z Bergiem*, „Kwartalnik Historyczny” r. LXIX, 1962, nr 4.

K. Groniowski, *Uwłaszczenie chłopów w Polsce. Geneza – realizacja – skutki*, Warszawa 1976.

K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV, Warszawa 1982.

H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1906.

H. Konic, F. Olszewski, *Podręcznik dla władz gminnych w Królestwie Polskim*, Warszawa 1883.

A.A. Kornilov, *Ocherki po istorii obshcheestvennogo dvizheniya i krestyanskogo dela v Rossii*, S.Peterburg 1905.

I.I. Kostyushko, *Krestyanskaya reforma 1864 goda w Tsarstve Polskom*, Moskva 1962.

M. Nietyksza, *Rozwój miast i aglomeracji miejsko – przemysłowych w Królestwie Polskim 1865 – 1914*, Warszawa 1986.