

MICHAŁ GAŁĘDEK
DR HAB., PROF. UG, UNIwersYTET GDAŃSKI
[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

**„Urządzenie gmin i wójtów”
w konstytucyjnym Królestwie Polskim.
Część I: Przygotowania i fiasko pierwszego projektu
z 1817 r.¹**

1. Wprowadzenie; 2. Okres przedkonstytucyjny; 3. *Organizacja władz administracyjnych*; 4. Projekt lutowy z 1817 r.; 5. Podsumowanie

1

Artykuł ma na celu rekonstrukcję wydarzeń, które doprowadziły do ukazania się Urządzenia wójtów po wsiach (*Urządzenia gmin i wójtów*) z 30 maja 1818 r. – aktu prawnego, który na kilkadziesiąt lat, do momentu wydania ustawy z 19 lutego 1864 r. o urządzeniu gmin wiejskich, ukształtował sposób organizacji zarządu w gminach wiejskich Królestwa Polskiego. Tekst powstał w oparciu o nieomawiane do tej pory w literaturze materiały źródłowe pochodzące przede wszystkim z zespołu I Rady Stanu Królestwa Polskiego Archiwum Głównego Akt Dawnych w Warszawie. Przedstawiona została nie tylko sekwencja wydarzeń – przede wszystkim skupiono się na analizie ścierających się poglądów w związku z odrzucaniem kolejno zgłaszanych propozycji. Oficjalnie kwestia sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, jak zoptymalizować realizację zadań państwowych na najniższym szczeblu, radząc sobie z problemem niedoboru kadr i funduszy na ten cel. W tle tylko przewijał się – z pewnością nie mniej ważny – kontekst społeczny zagadnienia: kwestia zaspokojenia dążenia ziemiaństwa do utrzymania pełnej kontroli nad chłopstwem i powierzenia z tego względu ziemiaństwu władzy publicznej. Chodziło więc o pogodzenie ze sobą dwóch – wydawałoby się – sprzecznych tendencji, aby z jednej strony zorganizować państwo w sposób nowoczesny,

¹ Tekst przygotowany w ramach projektu „Uregulowania prawne relacji pomiędzy dziedzicami a chłopami na centralnych ziemiach polskich w okresie od zniesienia poddaństwa do uwłaszczenia”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2018/31/B/HS5/00315).

rozszerzając struktury państwowe na najniższym szczeblu, i efektywnie realizować obowiązki publicznoprawne, a z drugiej strony – aby nie przekazywać władzy publicznej w ręce biurokracji jako wyodrębniającej się z dawnej szlachty warstwy społecznej, co groziło dalszym osłabieniem stosunków patrymonialnych panujących na wsi.

Artykuł został podzielony na dwie części. W pierwszej z nich omówione zostały prace i towarzyszące im debaty prowadzone do momentu faktycznego odrzucenia pierwszego projektu przedstawionego Radzie Stanu 28 lutego 1817 r. Druga część natomiast obejmuje dalszą debatę, związaną z odrzuceniem kolejnego projektu poddanego pod obrady, a następnie – kontrpropozycji przedstawionej przez prezesa Komisji Mazowieckiej Rajmunda Rembielińskiego. Burzliwe prace zakończyły się fiaskiem. Latem 1817 r. Rada Stanu zawiesiła dalsze przygotowania i zajęła się projektami ustaw na Sejm 1818 r. Dopiero po zakończeniu jego obrad nadszedł czas na wznowienie prac, które ostatecznie zakończyły się sukcesem i wydaniem *Urzędzenia gmin i wójtów* z 30 maja 1818 r.

W projektach i wypowiedziach z nimi związanych zostały poddane analizie przede wszystkim dwa wyodrębniające się zagadnienia: (1) kwestia utrzymania władzy dominialnej *de facto* wobec jej zniesienia *de iure*; (2) kwestia roztoczenia skuteczniejszej kontroli nad władzą dominialną poprzez wprowadzenie władzy administracyjnej na szczeblu niższym niż obwodowy.

2

Zniesienie poddaństwa w Księstwie Warszawskim – dokonane na mocy konstytucji z 22 lipca 1807 r. – z mocy prawa doprowadziło do likwidacji władzy patrymonialnej pana nad chłopem². Zrodziło to jednak problem, kto i w jaki sposób będzie realizować zadania publiczne na najniższym szczeblu administracji państwowej. Chłop wolny, niechętny dworowi, pozostający z dala od władzy państwowej (rozszerzającej się w praktyce tylko do szczebla powiatu i sprawowanej przez podprefektów) nie tylko nie dawał gwarancji należytego wykonywania ciążących na nim powinności dominialnych (głównie związanych z uprawianiem ziemi przyznanej dziedzicom), ale i realizacji obowiązków względem państwa. Napoleonowska konstytucja stawiała przed władzami Księstwa nie lada problem do rozwiązania, ustanawiając na najniższym szczeblu drabiny państwowej urząd wójta. Nałożony został

² O prawnych ograniczeniach wolności osobistej chłopów zob.: W. Grabski, *Historia Towarzystwa Rolniczego*, t. 2, Gebethner i Wolff, Warszawa 1904, s. 84; S. Kieniewicz, *Sprawa włościańska w powstaniu styczniowym*, Zakład imienia Ossolińskich, Wrocław 1953, s. 2–6, 38–43; S. Śreniowski, *Studia nad prawem i stosunkami agrarnymi Królestwa Polskiego 1831–1864*, Książka i Wiedza, Warszawa 1963, s. 89.

obowiązek organizacji administracji gminnej, podczas gdy zarówno ze względu na brak kadr, jak i niedobór funduszy państwo polskie nie było w stanie zorganizować władzy publicznej sprawowanej przez wykwalifikowanych urzędników, nie wspominając już o konfliktach, jakie mogła generować tak daleko sięgająca ingerencja państwa w stosunki na wsi. Doraźnym remedium mogło być przyjęcie fikcji, iż administracja najniższego szczebla istnieje tylko *de iure*, w rzeczywistości zaś ceduje się wykonywanie funkcji publicznych na dziedziców. Tak sprawę tę rozwiązano w dekrete z 23 lutego 1809 r. tworzącym gminy wiejskie. Władza publiczna, na którą składały się skumulowane kompetencje administracyjne i sądowe, została przekazana w ręce władz dominialnych³. Realizacja zadań państwowych przez ziemianstwo przy utrzymaniu monopolu ziemi dworskiej dawała mu nie tylko możliwość odzyskania praw zwierzchnich nad chłopami w ich włościach, ale i wręcz pogłębienia zależności ekonomicznej od dziedziców. Z tych powodów, a także ze względu na niechęć ziemianstwa do ingerencji państwa w stosunki wiejskie⁴ oraz wobec niedostatku kadr urzędniczych zdolnych do kompetentnego pełnienia funkcji publicznych na najniższym szczeblu, w zasadzie brakowało alternatywy dla rozwiązania przyjętego w dekrete z 1809 r. W założeniu miało to być jednak rozwiązanie tymczasowe, funkcjonujące do czasu, aż zadania publiczne powierzone zostaną „prawdziwym” urzędnikom administracyjnym⁵.

Klęska Napoleona Bonapartego w wojnie z Rosją postawiła pod znakiem zapytania dalsze istnienie polskiej państwowości. Zwycięski cesarz Aleksander spełnił pokładane w nim nadzieje. Na zjeździe w Puławach 21 września 1814 r. zaakceptował przedłożony mu przez ks. Adama Jerzego Czartoryskiego projekt *Zasad konstytucji Królestwa Polskiego*. Opracowane przez Polaków Zasady zostały podpisane przez Aleksandra 25 czerwca 1815 r., po usankcjonowaniu na forum międzynarodowym faktu utworzenia Królestwa Polskiego na kongresie wiedeńskim. Zasady konstytucji stanowiły pierwszy, niejako wstępny, fundacyjny akt konstytucyjny w państwie pod berłem cara i w związku z Rosją. Jako zasady, a nie szczegółowe przepisy miały one z samego założenia charakter dokumentu ramowego. Podstawową ich funkcją było wyznaczenie kierunku dla przyszłych ustaw ustrojowych z ostateczną Ustawą konstytucyjną na czele.

W zakresie stosunków na wsi twórcy Zasad zapowiadali przyznanie włościom administracyjnej „opieki skutecznej” (*une protection efficace*) i sądowej

³ Por. P.Z. Pomianowski, *Spory pomiędzy posesorami a chłopami dóbr Cieni i Michałowa w czasach Księstwa Warszawskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, t. 72, nr 2, s. 64.

⁴ C. Rajca, *Ruch oporu chłopskiego w Królestwie Polskim w latach 1815–1864*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1969, s. 92.

⁵ J. Kukulski, *Funkcje gminy dominialnej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” 1983, nr 13, s. 114–115.

„sprawiedliwości niekosztownej” (*une justice non dispendieuse*). „Duch ustaw” im służących miał „tchnąć szczególnie ojcowską troskliwością” (*L'esprit des lois en sa faveur sera plus particulièrement paternel*) i doprowadzić włościan do „rzeczywiście i gruntownie dobrego bytu” (*vers un état de bien-être réel et solide*)⁶. Jak skonstatowała Zofia Kirkor-Kiedroniowa: „Słowa te w stosunku do ogółu włościan – czczą tylko pozostały obietnicą. Nie pociągnęły bowiem za sobą żadnych środków prawnych ani ekonomicznych, prowadzących do zamierzonego celu”⁷. W szczególności w ostatecznie nadanej Konstytucji, której projekt także został przygotowany przez Czartoryskiego wspólnie z tym samym kręgiem jego najbliższych współpracowników, zabrakło podobnych instytucjonalnych gwarancji zabezpieczających włościan. Znamienne, że żadne z postanowień konstytucyjnych nie wspominało nawet o istnieniu tej kategorii ludności.

Osoby przygotowujące projekt Zasad najprawdopodobniej rekrutowały się spośród członków Komitetu Cywilnego Reformy utworzonego przez cesarza z inicjatywy Czartoryskiego 19 maja 1814 r. W piśmie załączonym do dekretu ustanawiającego Komitet (*Objets dont le Comité doit s'occuper*) zawarto szereg zapatrywań monarszych ukierunkowujących przyszłe prace Komitetu. Ich treść została zredagowana również pod wpływem pomysłów Czartoryskiego odnośnie do przyszłych stosunków prawno-ustrojowych Królestwa Polskiego⁸. Wśród nich znalazło się polecenie podjęcia „działań, które należy przedsięwziąć w celu poprawy losu chłopów i zapewnienia im środków do stopniowego uzyskania samodzielnej egzystencji” (*Mesures à prendre pour améliorer le sort des paysans et de leur ouvrir des moyens d'acquérir progressivement une existence indépendante*)⁹.

⁶ Bases de la Constitution de Pologne (1815) / Zasady konstytucji Królestwa Polskiego (1815), [w:] *Constitutions of the World from the Late 18th Century to the Middle of the 19th Century: Sources on the Rise of Modern Constitutionalism/ Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts: Quellen zur Herausbildung des modernen Konstitutionalismus*, red. H. Dippel, t. 5: *Polish Constitutional Documents 1790–1848 / Polskie dokumenty konstytucyjne 1790–1848*, red. A. Tarnowska, K.G. Saur Verlag, Monachium 2008, s. 64.

⁷ Z. Kirkor-Kiedroniowa, *Włościanie i ich sprawa w dobie organizacyjnej i konstytucyjnej Królestwa Polskiego*, Akademia Umiejętności, Kraków 1912, s. 273. Por. Z. Stankiewicz, *Zasady uwłaszczenia chłopów w Królestwie Polskim*, [w:] *Studia i materiały do dziejów Łodzi i okręgu łódzkiego*, t. 2: *Uwłaszczenie chłopów i mieszczan-rolników*, red. H. Brodowska, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1966, s. 22–26; J. Kukulski, *Chłopi w Piotrkowskiem wobec ogłoszenia ukazu z 1846 r.*, „Rocznik Łódzki” 1970, t. 14(17), s. 246–251.

⁸ Zob. M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Arche, Sopot 2017, s. 99.

⁹ M. Gałędek, A. Klimaszewska, P.Z. Pomianowski, *Prace Komitetu Cywilnego Reformy nad przygotowaniem narodowej kodyfikacji prawa cywilnego i procedury cywilnej w przededniu utworzenia Królestwa Polskiego (1814–1815) – edycja źródłowa. Część I*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2019, t. 12, z. 2, s. 260, 262.

Na tej podstawie Czartoryski zainicjował 21 sierpnia 1814 r. przeprowadzenie tzw. ankiety włościańskiej. Wśród „punktów w materii wydobywania włościan z teraźniejszego stanu” na pierwszym miejscu znalazła się kwestia „wytknięcia stosunków między włościaninem a panem pod względem władzy zwierzchniej i obowiązku takowej ulegania”¹⁰.

Wyniki ankiety włościańskiej nie zostały przeanalizowane podczas obrad Komitetu Cywilnego Reformy, który był informowany jedynie o nadsyłaniu kolejnych odpowiedzi. Natomiast postanowienia projektów Sekcji Administracyjnej dotyczące kwestii organizacji zarządu państwowego w dominach wiejskich przeszły praktycznie bez echa. Pierwszym roztrząsanym w Komitecie projektem, który odnosił się do zagadnienia ustroju administracyjnego na obszarach wiejskich, był „projekt względem przyszłej reformy władz rządowych po ministerstwach” autorstwa ks. Franciszka Ksawerego Druckiego-Lubeckiego. Został on przedłożony na sesji Komitetu 21 sierpnia. W dokumencie proponowano, aby zadania administracyjne były wykonywane przez dozorcę działającego w ramach okręgu złożonego z kilku dominów, czyli gmin. Dozorca miał być wybierany przez mieszkańców dominów, a więc bynajmniej nie przez ich właścicieli, lecz przez miejscowych włościan. Pomocnikami dozorczy byłiby dziesiętnicy – po jednym na każde pięćdziesiąt dymów. Koszty tak zorganizowanej administracji miały być pokrywane z funduszy zgromadzonych przez dominia¹¹.

Propozycje Druckiego-Lubeckiego nie zostały uwzględnione w następnych wersjach projektu Sekcji Administracyjnej. Za to bez zastrzeżeń zaakceptowano koncepcję Jana Nepomucena Wolickiego uregulowaną w przygotowanym przez niego projekcie *Zasad do zaprowadzenia nowych magistratur administracyjnych w kraiu X.a Wgo postanowionych*¹². Odmienne niż Lubecki proponował on, aby „w każdym dominium była postanowiona [...] jedna osoba, która by rozkaz rządowy [...] do dominium przesłany odebrała, mieszkańców miejscowych o nim

¹⁰ A.J. Czartoryski do F.K. Lubeckiego, *Punkty w materii wydobywania włościan z teraźniejszego stanu*, Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rkps [dalej: BKC], sygn. 5234 V, k. 25–26. Por. *Protokół posiedzeń Komitetu Reformy od jego rozpoczęcia się dnia 4 lipca 1814*, BKC, sygn. 5233 IV, k. 149–150 (Sesja 22, 15 IX 1814).

¹¹ *Ibidem*, k. 95 (Sesja 15, 21 VIII 1814).

¹² Zagadnienie organizacji zarządu państwowego w dominach uregulowane zostało w części poświęconej „atrybucjom i obowiązkom właścicieli lub ich reprezentantów we względzie ogólnej administracji rządowej”. Została ona przedstawiona na sesji Komitetu 4 października 1814 r., a następnie na podstawie udzielonych wytycznych zmodyfikowana i jako tytuł VI projektu *O atrybucjach i obowiązkach jurysdykcji dominikalnych wiejskich* ponownie wniesiona pod obrady 26 lutego 1815 r. *Ibidem*, k. 164 (Sesja 21, 12 IX 1814); k. 393 (Sesja 70, 26 II 1815). Zob. M. Gałędek, *Koncepcje...*, s. 379–382.

uawiadomiła i w skutku wykonała. Takimi osobami podług myśli projektu mają być po mniejszych miasteczkach tudzież wsiach właściciele tychże lub przez nich postanowieni reprezentanci dominikalni¹³. Wolicki – podobnie jak Lubecki – proponował zatem wprost znieść urzędy wójtów, ale nie po to, aby pozwolić na ich wybór włościanom, a aby powierzyć ich funkcje dziedzicom, którzy nie jako urzędnicy, a osoby prywatne sprawowałyby „jurysdykcję dominikalną wiejską”¹⁴. Byłoby to równoznaczne z przywróceniem władzy dominialnej (patrymonialnej) nad ludnością chłopską.

Projekt popierał w Komitecie lider konserwatywnego ziemiaństwa z Galicji Stanisław Zamoyski jako prezes Sekcji Administracyjnej, do której zaangażowany został Wolicki celem jego przygotowania¹⁵. Ale i ziemiaństwo pruskiej części Księstwa Warszawskiego lansowało swój program w sprawie włościańskiej, którego centralnym punktem było „jak najenergiczniejsze zastrzeżenie niewtrącania się rządu do stosunków wiejskich”¹⁶.

Mimo to może zaskakiwać fakt, iż na forum Komitetu Cywilnego Reformy nikt nie wniósł zastrzeżeń do opracowanej przez Wolickiego koncepcji powrotu do władztwa dominialnego *de iure*. Nawet tak zadeklarowany rzecznik emancypacji włościan jak Andrzej Horodyski¹⁷ w ułożonym przez siebie projekcie konstytucji także przewidywał, iż to „ziemiaństwo właściciele” będą wcielać się w rolę „pierwszej zwierzchności, której od włościan i mieszkańców wiejskich z woli prawa należy się posłuszeństwo”, czuwając „nad porządkiem i bezpieczeństwem w granicach wsi i włości swoich”¹⁸.

W stosunku do tej części projektu Wolickiego, która regulowała sposób organizacji władzy publicznej na wsi, Komitet dokonał tylko jednej modyfikacji, podejmując decyzję, aby zamiast określenia „reprezentant właściciela” używać nazwy „zastępca dominikalny”¹⁹. Przypuszczalnie w ten sposób starano się podkreślić,

¹³ *Protokół posiedzeń Komitetu Reformy...*, k. 141 (Sesja 21, 12 IX 1814).

¹⁴ *Ibidem*, k. 110 (Sesja 17, 28 VIII 1814).

¹⁵ O Zamoyskim jako rzeczniku stosunków feudalnych zob. M. Gałędek, *Koncepcje...*, s. 322. O austriackim modelu zarządzania wsią w Galicji zob. T. Mencil, *Galicja Zachodnia 1795–1809. Studium z dziejów ziem polskich zaboru austriackiego po III rozbiórze*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1976, s. 101–132.

¹⁶ H. Grynwaser, *Kwestia agrarna i ruch włościan w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku (1807–1860). Studium archiwalne*, [w:] idem, *Pisma*, t. II, Wydawnictwo Zakładu Narodowego imienia Ossolińskich, Wrocław 1951, s. 53.

¹⁷ Zob. *ibidem*, s. 52.

¹⁸ [A. Horodyski], *Projekt Ustawy Konstytucyjnej* [1814], BKC, sygn. 5261 IV, k. 228.

¹⁹ *Protokół posiedzeń Komitetu Reformy...*, k. 164 (Sesja 25, 4 X 1814).

że powierzanej ziemianom władzy dominialnej nie mogą oni subdelegować na zasadach w pełni prywatnoprawnych. W tym przypadku osoba, która w zastępstwie właściciela miała wykonywać funkcje publiczne, nie byłaby formalnie jego cywilnym pełnomocnikiem, a działałaby niejako na podstawie publicznoprawnego upoważnienia. W pozostałym zakresie przedstawiona koncepcja nie wzbudziła kontrowersji i została przejęta do zmodyfikowanej wersji projektu Wolickiego, którą opracował Aleksander Linowski. W konsekwencji ustalono, że „dominia [...] wiejskie mają pierwszy stopień jurysdykcji miejscowej”, którą „sprawują [zarówno] w miastach [...] trzeciej klasy, [jak] i po wsiach właściciele lub ich zastępcy”²⁰.

Redakcja Linowskiego została przyjęta przez Komitet, który zakończył swoją działalność 15 czerwca 1815 r. Trzy miesiące później nowy Rząd Tymczasowy podjął decyzję o utworzeniu szeregu komisji do kontynuowania prac nad organizacją prawnoustrojową Królestwa Polskiego. Wśród nich miały powstać Komisja Włościańska i Komisja Ministerium Spraw Wewnętrznych. O działaniach podejmowanych przez pierwszą z nich niczego nie wiemy, natomiast komisja ministerialna wszczęła prace nad nową organizacją administracji lokalnej.

Równolegle toczyły się prace nad konstytucją. Zaowocowały one najpierw projektem Ustawy konstytucyjnej autorstwa Ludwika Platera z 26 sierpnia 1815 r. W przedłożonym przez siebie dokumencie zaproponował on – sprzecznie z projektem Komitetu Cywilnego Reformy – aby urząd wójta został jednak utrzymany. Podobnie jak w Księstwie Warszawskim miał on być urzędnikiem w gminie mianowanym przez komisję wojewódzką. Ponadto w każdej gromadzie ustanowiony miał być urząd sołtysa jako pomocnika wójta, który również pochodziłby z nominacji rządowej. Zarówno wójt, jak i sołtys mieli być zobowiązani do „strzeżenia bezpieczeństwa i porządku wiejskiego” oraz „dopełniania wszelkich [rządowych] zaleceń policyjnych”²¹. Plater więc nie tylko nie zamierzał powierzać funkcji urzędniczych miejscowemu ziemianstwu, pozostawiając decyzję o tym do wyłącznej kompetencji rządowej, ale także zdawał się skłaniać do koncepcji tworzenia gmin wielowioskowych złożonych z kilku gromad. Zwrócił na to uwagę Józef Kalasanty Szaniawski, któremu przedstawiono projekt do recenzji. Jego zdaniem najlepszym rozwiązaniem byłoby jednak, aby „każde dominium oddzielną składało gminę”, a jeśli powstałaby potrzeba połączenia kilku dominiów, wtedy urząd wójtowski powinien być obsadzony kilkoma osobami²².

²⁰ A. Linowski, *Zasady do ustanowienia magistratur administracyjnych*, BKC, sygn. 5236 IV, k. 132.

²¹ [L. Plater], *Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego*, BKC, sygn. 5261 IV, k. 314.

²² J.K. Szaniawski, *Uwagi nad projektem Ustawy konstytucyjnej*, BKC, sygn. 5222 V, k. 406.

3

Projekt Platera zapowiadał definitywne odejście od koncepcji przeforsowanej w Komitecie Cywilnym Reformy. W ostatecznym projekcie konstytucyjnym przedłożonym monarsze Czartoryski wraz ze swymi współpracownikami także postanowił odrzucić pomysł formalnej restytucji władzy dominialnej. W konsekwencji odnośnie do sposobu zarządu krajem na najniższym szczeblu Konstytucja Królestwa Polskiego ustalała – częściowo idąc w ślad za projektem Platera – iż „w każdej gminie będzie wójt, dla wykonania rozkazów rządowych, jako ostatnie ogniwo administracji krajowej”²³. Nie wspomniano o możliwości czy też konieczności powierzania tego urzędu właścicielom ziemskim.

Postanowienie konstytucyjne rozwinęto w *Organizacji władz administracyjnych* z 3 lutego 1816 r. ustalającej ustrój administracji lokalnej. Ów akt również został opracowany przy osobistym udziale Czartoryskiego²⁴.

Status wójta w gminie jako organu jednoosobowo podporządkowanego komisji wojewódzkiej oraz zakres powierzanych mu zadań określony został na tych samych podstawach, co prezydenta municypalności i burmistrza w mieście. Ustalono, że wójt będzie występować w charakterze „wykonawcy rozkazów komisji wojewódzkiej”, łącząc realizację zadań administracyjnych z „udziałem” w „sądownictwie cywilnym i policyjnym w składzie podług przepisów, jakie w oddzielnym urzędzeniu [„sądowym”] ogłoszonymi będą”. Wójt był też zobowiązany do osobistego wykonywania powierzanych mu czynności urzędowych. Jeżeli zaś chciał ustanowić swego zastępcę, mógł to uczynić jedynie po uzyskaniu zgody komisji wojewódzkiej. Pozostawał jednak odpowiedzialny za podejmowane przez niego czynności²⁵. Oznaczało to, że autorzy *Organizacji* uznali, że formalnie nie należy zmieniać koncepcji wprowadzonej w Księstwie Warszawskim, iż władza administracyjna jest sprawowana w okręgu administracyjnym w dalszym ciągu określanym mianem „gminy”, przez urzędnika, który nadal tytułowany będzie „wójtem” i powoływany na ten urząd przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji (dalej: KRSWiP) na wniosek komisji wojewódzkiej. Z drugiej strony jednak urzędy wójtów zarezerwowane zostały wyłącznie dla właścicieli ziemskich. Postanowiono bowiem, że „we wsiach które z rozmaitych drobnych (mniej jak dziesięć dymów liczących) składają się własności”, o powstaniu gminy mieli zadecydować

²³ Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego, 27 XI 1815, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. I, nr 1, s. 50.

²⁴ L. Dembowski, *Pamiętniki*, BKC, sygn. 3811 V, t. I, k. 248.

²⁵ *Organizacja władz administracyjnych*, 3 II 1816, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, t. II, nr 8, s. 61–63.

w pierwszej kolejności właściciele, „obierając jednego spośród siebie wójta, dla sprawowania zwierzchności miejscowej”. W tej sytuacji rola władz miała ograniczać się do potwierdzenia wyboru dokonanego przez komisję wojewódzką. Natomiast gdyby właściciele nie byli w stanie „zgodzić się na obranie” wójta, uprawnienie to przechodziło na komisję wojewódzką, która „nie przywiązując się bynajmniej do miary własności, ale raczej do zdolności i moralności właściciela, za przedstawieniem komisarza delegowanego w obwodzie, jednego z nich wójtem wyznacza, i do mianowania Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji przedstawia”. Z kolei w odniesieniu do zbyt małych wsi i „każdej części mniej jak dziesięć dymów mających” ustalono, że „jeżeli się styka o granicę lub niedaleko jest położona od innego swego właściciela, należeć może do zwierzchności tejże wsi”. Wreszcie też postanowiono, że „we wsiach plebanie, i części od różnych właścicieli posiadane, jeżeli mają w sobie dziesięć dymów, za odrębne włości [tj. gminy] uważane być mogą”. Stosownie do tych zasad KRSWiP miała przystąpić do prac nad „urządzeniem gmin”, podejmując decyzje w tej kwestii „za przedstawieniem komisji wojewódzkiej”²⁶.

Powyższe postanowienia stanowiły rozwinięcie niektórych propozycji zawartych wcześniej w projekcie Komitetu Cywilnego Reformy. Mimo to formalnie – z punktu widzenia prawa publicznego – modyfikacja całej koncepcji Komitetu była znacząca. Utrzymując gminę i podstawowe zasady z czasów Księstwa Warszawskiego, nie zdecydowano się na wprowadzenie określeń „dominium” oraz „jurysdykcja dominialna” lub „dominikalna”, jak chciał tego Komitet. Do wykonywania rozkazów rządowych wybrany miał być właściciel wsi jako urzędnik, a nie właściciel wsi bądź reprezentanci dominikalni jako osoby prywatne²⁷.

Przyznanie właścicielom wsi statusu urzędników należy oceniać przez pryzmat ogólnej tendencji do stworzenia mechanizmów kontroli społecznej nad działaniami całej administracji. Tym celom służyć miała m.in. możliwość składania „skarg i zażaleń” oraz „przedstawiania potrzeb mieszkańców rządowi”. Przy czym członkowie Rady Stanu uznali, że możliwość korzystania z tego instrumentu należy zagwarantować „wszelkim mieszkańcom, [także tym] którzy by nawet prawa obywatelstwa nie mieli”²⁸, a zatem, aby w szczególności roztoczyć tą drogą ochronę nad ludnością włościańską. Prawo do składania skarg i zażaleń wprowadzone zostało do projektu zamiast pierwotnie przewidzianego uprawnienia do zgłaszania „prośb” do władz. Drobną tą przeróbką zmieniała charakter tej kompetencji –

²⁶ *Ibidem*, s. 66–67. Zob. też: T. Dziński, *Administracja gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864*, „Klio” 2015, t. 32, nr 1, s. 115.

²⁷ A. Linowski, *op. cit.*, k. 141.

²⁸ Archiwum Główne Akt Dawnych [dalej: AGAD], I Rada Stanu Królestwa Polskiego [dalej: I RSKP], sygn. 414, k. 58.

można by rzec: upodmiotowiła mieszkańca, który z osoby zanoszącej prośby przeobrażał się w uprawnionego do składania skarg. Skarga oraz zażalenie stanowiły instrumenty egzekwowania swych praw, podczas gdy formułowanie prośb do władzy to atrybucja służąca poddanym i bliższa logice stosunków między władzą a społeczeństwem w państwie absolutnym, a nie liberalnym.

Mimo to przekazanie w ręce właścicieli ziemskich funkcji administracyjnych (a także sądowych) dalekie było od standardów nowoczesnego państwa i nadal pozostawiało otwartym pytanie, do czego będzie zmierzał rząd, rozwijając treść postanowień *Organizacji władz administracyjnych*.

4

Mimo że oficjalnie *Organizacja władz administracyjnych* nie uzyskała rangi statutu organicznego, to wyznaczyła trwałe podstawy dla ustroju zarządu lokalnego, które bez większych zmian przetrwały do czasów powstania listopadowego, a formalnie nawet dłużej – do reformy z 1837 r.²⁹. Ustanowione regulacje wymagały jednak uzupełnienia o przepisy wykonawcze, zwłaszcza w odniesieniu do miast i gmin wiejskich. Prace nad nimi podjęła KRSWiP³⁰. Ułożony przez nią projekt *Organizacji urzędów gminnych i wójtowskich*³¹ został przedstawiony przez ministra spraw wewnętrznych Tadeusza Mostowskiego na posiedzeniu Rady Administracyjnej 8 lutego 1817 r.³². Nie przeprowadzano nad nim dyskusji i tego samego dnia

²⁹ M. Gałędek, *Pierwsze prace nad „rozwinieciem i dopełnieniem” Ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego 1815 r. w zakresie ustroju administracyjnego*, [w:] *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. D. Makiła, M. Wilczek-Karczewska, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna, Warszawa 2018, s. 252–255.

³⁰ KRSWiP realizowała dyspozycję zawartą w art. 81 *Organizacji władz administracyjnych*, zgodnie z którą „Urządzenie gmin stosownie do powyższych prawideł, równie jak i zmiany w nich następne poruczają się Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji, która w tej mierze stanowi, za przedstawieniem komisji wojewódzkiej”. W materiale źródłowym brak jednak informacji o tym, że KRSWiP podejmowała działania we współpracy z komisjami wojewódzkimi. Dopiero po przedstawieniu projektu i odesłaniu go do deputacji w prace został zaangażowany jeden z prezesów komisji wojewódzkiej – Rajmund Rembelski.

³¹ Tekst: AGAD, I RSKP, sygn. 262, k. 68–92.

³² Zagadnienie administracji gminnej przykuło uwagę rządu najpierw tylko względem dóbr narodowych i koronnych. Na posiedzeniu Rady Administracyjnej 2 lipca 1816 r. namiestnik polecił ministrowi przychodów i skarbu „podanie w jak najkrótszym czasie projektu do postanowienia, mocą którego w dobrach narodowych i koronnych sprawowanie obowiązków wójtów gmin innym osobom jak dzierżawcom tychże dóbr powierzonym by zostało, a to w celu zasłonięcia włościan, o którym liczne i nieustanne skargi wątpić nie pozwalają”. AGAD, Rada Administracyjna Królestwa Polskiego, sygn. 3, k. 2.

namiestnik podjął decyzję o skierowaniu go „do rozważy” Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu z wyznaczeniem na referenta Adama Prażmowskiego, który przedstawił projekt na posiedzeniu 28 lutego³³.

Autorzy tego dokumentu – zgodnie z koncepcją przyjętą w *Organizacji władz administracyjnych* – proponowali utrzymanie gmin jednowioskowych, ustanawiając zasadę, iż „każda wieś jakiegokolwiek bądź natury, jeżeli najmniej dziesięć dymów mieszkalnych w sobie zawiera, mieć będzie wójta”. Jednocześnie od tej ogólnej reguły mogły istnieć wyjątki, gdy o kształcie gminy miały decydować stosunki własnościowe ustalane przede wszystkim zgodnie z postanowieniem, iż „wsie szlacheckie do jednego dominium należące stosownie do woli dziedzica mogą być wszystkie pod urządzenie jednego wójta oddane”³⁴. Zabieg ten był konieczny do efektywnej realizacji założenia, iż to ziemianin zawsze będzie wójtem w swych dobrach, chyba że zdecyduje się powołać swojego zastępcę. Nawet wtedy jednak ponosiłby on odpowiedzialność za jego działalność³⁵. Mimo to formalnie wójtów należało „uważać za urzędników publicznych” mianowanych przez KRSWiP na wniosek komisji wojewódzkiej. Wreszcie też „dla bliższych między wójtem a mieszkańcami wsi stosunków” projektodawcy planowali ustanowienie urzędu sołtysa „również za służbę publicznego poczytanego” i pozostającego „pod rozkazami wójta”³⁶.

Z tymi zasadami, stanowiącymi w zasadzie powielenie rozwiązań funkcjonujących w Księstwie Warszawskim oraz zarysowanych już w *Organizacji władz administracyjnych*, koegzystować miała druga nowatorska koncepcja, zgodnie z którą wójt miał być podporządkowany tzw. urzędowi gminnemu, swoistej władzy administracyjnej, która miała być utworzona na szczeblu ponadgminnym. Projekt zakładał utworzenie do sześćdziesięciu urzędów gminnych w każdym obwodzie³⁷.

³³ AGAD, I RSKP, sygn. 427, k. 45.

³⁴ Ponadto proponowano wprowadzić zasady, iż (1) „części szlacheckie najmniej 10 dymów mające, [jak] równie i plebanie, jeżeli takąż ilość dymów posiadać będą, mogą mieć oddzielnych wójtów” oraz (2) „wsie narodowe jednemu dzierżawcy przez rząd wypuszczone lub w posesji emfiteutycznej dożywotniej i starościńskiej zostające, jako też wsie do jakiego instytutu lub korporacji należące, mogą być respective przez jednego wójta administrowane”.

³⁵ Z kolei we wsiach narodowych funkcję wójta miał sprawować dzierżawca lub posesor emfiteutyczny, zaś we wsiach należących do instytutu lub korporacji – starosta bądź dożywotnik.

³⁶ AGAD, I RSKP, sygn. 262, k. 69–70. O pruskiej genezie urzędu sołtysa zob. T. Mencil, *Pod zaborem pruskim i w Księstwie Warszawskim (1793–1814)*, [w:] *Dzieje wsi wielkopolskiej*, red. W. Rusiński, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1959, s. 116–117.

³⁷ Podział obwodu na okręgi gminne miał być przeprowadzony przez komisarzy okręgowych „za wezwaniem wszystkich wójtów wspólnie z nimi”. Zalecano, aby „nie trzymać się ścisłej co do rozległości równości, [a] uważać więcej [...] na dogodność mieszkańców i ich życzenia”. Ponadto każde miasto mające dostateczny fundusz na utrzymywanie burmistrza miało

W skład urzędu gminnego wchodziłby prezydujący wybrany przez wójtów spośród nich, zastępca prezydującego oraz dwóch właścicieli ziemskich „przybranych od prezydującego”, a ponadto „pod rozkazami prezydującego” pozostawać miał jeszcze sekretarz i posłaniec konny. W najważniejszych sprawach wyszczególnionych w projekcie (m.in. dotyczących rozkładu podatków i innych obciążeń publicznych, czy też rozpatrywania odwołań od decyzji podejmowanych przez wójtów) urząd gminny miał podejmować decyzje kolegialnie. Natomiast w sprawach dotyczących „każdej egzekucji praw, urzędzeń i rozkazów rządowych” to przewodniczący byłby upoważniony do indywidualnego decydowania oraz pilnowania skutków wykonania wydawanych poleceń³⁸.

Koncepcja, aby tworzyć urzędy gminne, czyli w rzeczywistości administrację publiczną na szczeblu ponadgminnym (ponadwioskowym), świadczyła o tym, że w KRŚWiP dostrzegano problem nienależytego funkcjonowania zbyt drobniejszego zarządu powierzanego w prywatne ręce ziemiaństwa. W tej sytuacji piecza komisarzy obwodowych nad administracją gminną była raczej iluzoryczna ze względu na zbyt dużą liczbę wójtów w okręgu, znaczne oddalenie miasta obwodowego od części majątków ziemskich oraz szczupłość personelu urzędów komisarzkich.

Rozwiązania projektowe spotkały się z aprobatą jego referenta – Adama Prażmowskiego. W świetle protokołu z posiedzenia Rady Stanu, które odbyło się 28 lutego 1817 r., poddał on wprawdzie krytyce niektóre pomysły, ale co do zasady „uznawał użyteczność wniesionego projektu względem ułatwienia administracji w kraju, której w obszernych obwodach z trudnością podołają komisarze delegowani”³⁹. W rzeczywistości referat przygotowany przez Prażmowskiego był obszerniejszy niż zaprotokołowane oficjalnie uwagi. W sporządzonym przez niego „raporcie względem projektu organizacji urzędów gminnych i wójtowskich” po raz kolejny podkreślano, że „dobroć administracji krajowej” zależy od „ściśłego dopełniania przepisów i zaleceń rządu” przy jednoczesnej dbałości o „pomyślność mieszkańców”. Osiągnięcie obu tych celów – jak stwierdzał – uzależnione było od tego, aby wójtowie gmin jako „ci którzy ostatnie jej składają ogniwa w zdolność i możność potrzebną usposobieni byli”. Zdaniem referenta problem odziedziczony po Księstwie Warszawskim polegał na tym, że w dekrete z 23 lutego 1809 r. „przepisującym prawidła” dla wójta „żadnego zbawionego nie przyjęto [środka], gdy [– jak to ogólnie ujmował –] rozmaite względy skłoniły do powierzenia

stanowić oddzielny okręg, a pozostałe miasta byłyby przyłączane do najbliższego okręgu gminnego wiejskiego. AGAD, I RSKP, sygn. 262, k. 70–71.

³⁸ *Ibidem*, k. 70–73.

³⁹ AGAD, I RSKP, sygn. 427, k. 47.

urzędu tego dziedzicowi”. W rezultacie odbyło to się nie tylko ze szkodą dla administracji publicznej, ale i dla ludności chłopskiej. Jak konstatował Prażmowski, w odniesieniu do problemów z prawidłowym wykonywaniem zarządu państwowego „z jednej strony dawne przesady i własny interes nie dozwalały [dziedzicom] wchodzić w widoki dobroczynne rządu, z drugiej własne zatrudnienia i brak zdolności obojętnymi [ich] czyniły na usługę publiczną”. Na to nałożyło się realne pogorszenie statusu włościan, którzy podporządkowani ziemianom utracili „dobrodziejstwa” wynikające z formalnoprawnego zniesienia poddaństwa na mocy konstytucji Księstwa. Faktycznie bowiem „pod zwierzchnością dziedzica wójta w znaczniejszej części kraju zostali oni jak dawniej poddanymi i bardziej niż kiedy przywiązanymi do ziemi”⁴⁰.

Przytoczone powyżej niezaprotektowane stwierdzenia zawarte w „raporcie” Prażmowskiego zasługują na uwagę, ponieważ próżno szukać w oficjalnych dokumentach Rady Stanu podobnie dobitnych wypowiedzi ukazujących naturę problemów z wykonywaniem administracji publicznej przez miejscowe ziemianstwo – problemów, z którymi niewątpliwie starano się zmierzyć, projektując nową organizację administracji w gminach wiejskich⁴¹. Lekarstwem na te bolączki mogła stać się efektywna państwowa kontrola nad sposobem wykonywania obowiązków publicznoprawnych na wsi. Administracja Królestwa Polskiego nie mogła jednak spełniać tej funkcji w sposób należyty. Już w Księstwie Warszawskim – zdaniem referenta – „trudno było podprefektowi wydołać pracy [nad] tylu rozdrobnionymi rządami, ile wsi jego składało powiat”. Wskazywał, że wiele powiatów liczyło ponad sześćset wsi posiadających więcej niż dziesięć dymów⁴². W Królestwie Polskim

⁴⁰ AGAD, I RSKP, sygn. 262, k. 77–79.

⁴¹ Warto zwrócić uwagę, że w oficjalnym protokole Rady Stanu te akurat fragmenty „raportu” Prażmowskiego zostały pominięte bądź może sam referent nie zdecydował się ich wygłosić. Zastąpiła je lakoniczna wzmianka, która zmieniała sens pierwotnej wersji wystąpienia referenta. Mianowicie – w świetle protokołu – Prażmowski, kończąc swój wywód, podkreślał wprawdzie społeczno-polityczną wagę materii regulowanej projektem, ale tym razem twierdził jakoby, iż wynika ona z konieczności „pogodzenia ułatwienia administracji z zabezpieczeniem od [jej] ucisku dziedziców i włościan”. Nie wspominał więc o ucisku włościan przez dziedziców, a o zabezpieczeniu interesów obu tych kategorii ludności od zagrożeń ze strony władzy państwowej. AGAD, I RSKP, sygn. 427, k. 47.

⁴² W raporcie Prażmowskiego czytamy m.in.: „Niektóre powiaty liczyły [w Księstwie Warszawskim] od sześćset do osiemset wsi mających więcej niż dziesięć dymów, a stąd prawo utrzymywania osobnego wójta. Tak na przykład w departamencie płockim powiat wyszogrodzki zawiera 602, lipiński 763 wsi, że nie wspomnę o kalwaryjskim i mariampolskim w departamencie łomżyńskim, z których pierwszy ma ich 961, drugi 1275. Wynika zatem, iż podział jednego obwodu na 60 urzędów gminnych byłby uciążliwy mieszkańcom. Weźmy za przykład najobszerniejszy obwód warszawski. Liczy on 783 wsi, a dymów wiejskich 11970”. AGAD, I RSKP, sygn. 262, k. 78–79.

zastąpienie powiatów przez jeszcze rozleglejsze obwody spowodowało, że problem tylko się pogłębił. Z tego względu przedłożony projekt zmierzał w ocenie referenta do zaradzenia tej sytuacji⁴³.

Przechodząc z kolei do uwag krytycznych względem recenzowanego projektu, Prażmowski uważał, że jego autorzy zamierzali stworzyć zbyt rozbudowaną strukturę, ponieważ podział każdego obwodu aż na sześćdziesiąt urzędów gminnych „byłby uciążliwy mieszkańcom”, zwłaszcza wtedy gdy – jak projektowano – zostanie podniesiona pensja sekretarza. Dlatego należało – jego zdaniem – stworzyć tylko po kilkanaście urzędów gminnych w każdym obwodzie, tak aby jeden okręg gminny składał się z 500–600 dymów, a najlepszą zasadą podziału obwodów na okręgi gminne były w ocenie księdza Prażmowskiego parafie. „Tenże [jest] najnaturalniejszy kraju podział. W parafiach wspólność u nas, jednakowy sposób myślenia, nałóg częstego widywania się mieszkańców kojarzy [ze sobą]”⁴⁴.

Ponadto referent z jednej strony wskazywał, że koncepcja, aby prezydujący „przybrali” sobie do kolegialnego współdecydowania „właścicieli” jako osoby prywatne, a nie „wójtów” jako urzędników publicznych, jest niezgodna z konstytucją, natomiast z drugiej – proponował, aby podnieść rangę sekretarza w urzędzie gminnym, zadbać o jego kwalifikacje i oprzeć na nim działalność urzędu. Dostrzegał bowiem niebezpieczeństwo w takim zorganizowaniu urzędu gminnego, w którym to wójtowie, a więc miejscowe ziemiaństwo bądź ludzie od niego zależni, swobodnie będzie wybierać prezydującego („prezesa”) ze swego grona, a on z kolei równie swobodnie dobierać będzie pozostałych dwóch reprezentantów lokalnej elity ziemskiej („asesorów dziedziców”). Brakowało czynnika biurokratycznego, który mógłby stanowić pewną przeciwwagę. Prażmowski proponował więc, aby „dla przeszkodzenia wpływowi własnego interesu, jaki by w sprawach z włościanami mógł działać na umysłach prezesa i asesorów dziedziców”, przyznać sekretarzowi urzędu gminnego nie tylko głos doradczy podczas podejmowania decyzji przez członków urzędu gminnego, ale przede wszystkim „moc [jej] zawieszenia [...] z odwołaniem się do komisarza obwodowego lub sądu, podług rodzaju przedmiotu”. Według tej koncepcji sekretarz jako fachowy doradca-biurokrata i – do pewnego stopnia – niezależny od miejscowego ziemiaństwa reprezentant władzy wyższej „powinien by być [zarówno] osobą egzaminowaną [„przez komisję egzaminacyjną uznaną za zdatną w przedmiotach tak administracyjnych, jak sądow-

⁴³ Prażmowski pochwalał zwłaszcza pomysł, aby dokonywać wyboru prezydującego w urzędzie gminnym spośród wójtów, spodziewając się, że to przy nim zostawałby „cały ciężar administracji”. Dostrzegał przy tym paralelę między recenzowanym przez siebie projektem a już przyjętym rozwiązaniem pozwalającym właścicielom wsi mniejszych niż dziesięć dymów do obrania spośród siebie wójtów.

⁴⁴ *Ibidem*, k. 84–85.

niczych tyczących się urzędu gminnego”] i przez komisję wojewódzką tudzież sąd ziemski zatwierdzoną”, jak i „jedynie swemu poświęciwszy się obowiązкови, musi być dobrze zapłacony”, pensją nie niższą niż 1200 zł rocznie⁴⁵. Projektując te zasady, Prażmowski – jak sam przyznawał – „brał miarę z przepisów i zwyczajów rządu austriackiego”. Według jego pomysłu sekretarz miał być „tym czym razem [...] był mandatariusz i justycjariusz”⁴⁶. Mimo to jego koncept oparty tylko na zwiększeniu znaczenia sekretarza-biurokraty wydawał się umiarkowany. Od wzmocnienia pozycji sekretarza wciąż dość daleko było jeszcze do przejęcia faktycznej kontroli przez zawodowych urzędników nad realizacją władzy państwowej w ziemiańskich włościach, jakkolwiek pomysł z przyznaniem sekretarzowi prawa do zawieszania uchwał urzędu gminnego z możliwością odwołania się do ostatecznej decyzji komisarza obwodowego jednoznacznie wskazywał, że takie właśnie były intencje Prażmowskiego.

Finalnie, powołując się na znaczenie problemu organizacji władzy publicznej na wsi, referent złożył wniosek o powołanie deputacji do dalszego „zastanowienia się nad projektem”⁴⁷. Namiestnik przystał na tę propozycję, powołując do niej ministra Mostowskiego oraz dwóch innych członków KRSWiP – Józefa Netrebskiego i Stanisława Staszica, jak również reprezentanta ministerstwa wojny Tomasza Grabowskiego i samego Prażmowskiego⁴⁸. W istocie więc skład deputacji – zdominowany przez przedstawicieli ministerstwa spraw wewnętrznych – nie odbiegał znacząco od gremium opracowującego pierwotną propozycję, co wskazuje, iż stosunek niektórych jej członków do lutowego projektu musiał być przychylny. Tymczasem w protokole Ogólnego Zgromadzenia Rady brakuje wzmianki o ponownym podjęciu dyskusji nad projektem czy też nad uwagami zgłoszonymi przez Prażmowskiego.

W aktach Rady Stanu zachował się za to brulion innego pisma. Był to konspekt uzasadnienia decyzji odrzucającej projekt lutowy, powstały niejako w kontrze do pochlebnej recenzji referenta. Niezbyt czytelny podpis pod tym dokumentem wskazuje, że autorem tekstu mógł być gen. Tomasz Grabowski, a więc jedyny poza Prażmowskim członek deputacji, który nie uczestniczył w przygotowywaniu projektu Komisji Spraw Wewnętrznych. Był natomiast członkiem najściślej związanej z namiestnikiem Komisji Wojny. Autor zachowanego brudnopisu zaproponował, aby projekt lutowy został odrzucony przez Radę Stanu z tego powodu, że „nie znalazła go [ona] w tym kształcie być ułożonym, by do roztrząsania go przystąpić

⁴⁵ AGAD, I RSKP, sygn. 427, k. 47; sygn. 262, k. 81–82.

⁴⁶ AGAD, I RSKP, sygn. 262, k. 82–83.

⁴⁷ AGAD, I RSKP, sygn. 427, k. 47.

⁴⁸ *Ibidem*, k. 45–46.

mogła”⁴⁹. Uzasadniając tą decyzję, wskazano po pierwsze, że koszt utrzymania urzędów gminnych (jednostkowo 2000 zł) w liczbie sięgającej aż 2400 urzędów „w sposobie nawet składki formowałyby ogromny nowy podatek, do którego nakładania na kraj Rada Stanu bynajmniej upoważnioną się być nie sądzi”. Po drugie, zwrócono uwagę na „trudność doboru w naszym kraju tak wielkiej liczby zdatnych niższych urzędników”, przyrównując ten sposób organizacji do „uciążliwej dla kraju, a niepożytecznej dla rządu instytucji zeszlých podprefektur”⁵⁰. Uznano to za niezgodne z intencjami Ogólnego Zgromadzenia wyrażonymi przy uchwalaniu *Organizacji władz administracyjnych*. Autor dokumentu przypominał, że Rada Stanu obrała wtedy inny kierunek, dążąc do połączenia kilku powiatów w jeden obwód, podczas gdy projekt o organizacji urzędów gminnych nie „tylko to zarządzenie instytucji rozdrobnionych [i] szkodliwych [...] znosi i niszczy, lecz natomiast wprowadza nierównie znaczniejszą liczbę urzędów, o których użyteczności dla przyczyny wyżej wspomnianej żadną miarą przekonać się nie można”. Po trzecie, wskazywano, że „urzędy gminne w proponowanym kształcie złożone, z trudnością by czynnymi być mogły, gdy obywatele wolni rolniczym oddani zatrudnieniom zapewne by ani mogli, ani chcieli tyle poświęcać czasu urzędowym obowiązkom, iżby z nich złożone urzędy ze spodziewanym skutkiem i pożytkiem dla kraju czynnymi być mogły. W nieprzytomności członków urzędu działanie najczęściej by spadało na samego prezydującego, a w końcu na sekretarza, skąd łatwo by wyniknęły niesprawiedliwie rozkłady arbitralności, a stąd rozliczne reklamacje i skargi”⁵¹. Niedobór funduszy oraz „zdatnych” ludzi, jak również nieemożliwość zaangażowania ziemianstwa do stałego partycypowania w tak zorganizowanej administracji, w tym do sprawowania skutecznej kontroli nad czynnikiem biurokratycznym, stanowiły klasyczny zestaw przeszkód nie do przezwyciężenia, które stale były wysuwane przez przeciwników rozrostu aparatu administracyjnego i ich zdaniem uniemożliwiały zaprowadzenie biurokratycznych struktur na najniższym szczeblu zarządu. Wszystkie te argumenty przedstawiano już na forum Komitetu Cywilnego Reformy w latach 1814–1815 i teraz powielano.

5

Niniejsze omówienie prac nad reorganizacją administracji w gminach wiejskich w związku z powstaniem Królestwa Polskiego stanowi pierwszą część artyku-

⁴⁹ W pierwotnej, przekreślonej wersji ten fragment brzmiał następująco: „Rada Stanu [...] osądziła, iż niżej do roztrząsania go przystąpi, winien być tenże projekt poprzednio przekształconym na zasadzie uwag następujących przez tę Radę co do ogółu projektu uczynionych”.

⁵⁰ Określenie „niepożyteczna dla rządu” zostało finalnie wykreślone.

⁵¹ AGAD, I RSKP, sygn. 262, k. 88–89.

kułu, opisującą przebieg wydarzeń do momentu faktycznego odrzucenia projektu przedstawionego Radzie Stanu 28 lutego 1817 r. W tym okresie wyróżniają się dwa etapy: przed i po nadaniu konstytucji z 1815 r. W pierwszym z nich, prace nad reformą wiązały się z działalnością Komitetu Cywilnego Reformy. Komitet wypracował koncepcję odcinającą się formalnie od układu stosunków wprowadzonych w Księstwie Warszawskim, dążąc do przekazania władzy publicznej wprost w ręce prywatne właścicieli ziemskich bez zachowywania pozorów, iż utrzymana zostanie administracja publiczna w gminach wiejskich. W drugim etapie zapanował jednak konsensus, iż władza dominialna pozostanie formalnie zniesiona, a odziedziczony po czasach Księstwa Warszawskiego urząd wójta zostanie utrzymany, co ostatecznie usankcjonowano mocą *Organizacji władz administracyjnych* z 3 lutego 1816 r. Co więcej, KRSWiP, której polecono wydanie przepisów wykonawczych do tego aktu prawnego, w swym projekcie z 28 lutego 1817 r. zmierzała wyraźnie do wzmocnienia czynnika biurokratycznego poprzez utworzenie *de facto* administracji na szczeblu ponadgminnym. Propozycja ta jednak spotkała się z silną opozycją na forum Rady Stanu i została odrzucona. W efekcie zainicjowano kolejną fazę prac, której poświęcona została druga część publikacji, przeznaczona do druku w następnym tomie „Studiów z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”. Obejmuje ona dalszą debatę związaną z odrzuceniem drugiego projektu poddanego pod obrady, a następnie – kontrpropozycji przedstawionej przez prezesa Komisji Mazowieckiej Rajmunda Rembieleńskiego. Burzliwe prace prowadzone w 1817 r. zakończyły się zatem fiaskiem po raz kolejny. Latem Rada Stanu zawiesiła dalsze przygotowania i zajęła się projektami ustaw na Sejm 1818 r. Dopiero po zakończeniu jego obrad nadszedł czas na wznowienie prac, które ostatecznie zakończyły się sukcesem i wydaniem *Urządzenia gmin i wójtów*.

Bibliografia

Źródła rękopiśmienne

Archiwum Główne Akt Dawnych:

Rada Administracyjna Królestwa Polskiego, sygn. 3.

I Rada Stanu Królestwa Polskiego, sygn. 262, 427.

Biblioteka Książąt Czartoryskich w Krakowie, rękopisy, sygn. 3811 V, 5222 V, 5233 IV, 5234 V, 5236 IV, 5261 IV.

Źródła drukowane

Bases de la Constitution de Pologne (1815) / Zasady konstytucji Królestwa Polskiego (1815), [w:] *Constitutions of the World from the Late 18th Century to the Middle of the 19th Century: Sources on the Rise of Modern Constitutionalism/ Verfassungen der Welt*

vom späten 18. Jahrhundert bis Mitte des 19. Jahrhunderts: Quellen zur Herausbildung des modernen Konstitutionalismus, red. H. Dippel, t. 5: *Polish Constitutional Documents 1790–1848 / Polskie dokumenty konstytucyjne 1790–1848*, red. A. Tarnowska, K.G. Saur Verlag, Monachium 2008.

Gałędek M., Klimaszewska A., Pomianowski P.Z., *Prace Komitetu Cywilnego Reformy nad przygotowaniem narodowej kodyfikacji prawa cywilnego i procedury cywilnej w przededniu utworzenia Królestwa Polskiego (1814–1815) – edycja źródłowa. Część I*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2019, t. 12, z. 2, s. 239–275.

Akty prawne

Dziennik Praw Królestwa Polskiego, t. I, nr 1; t. II, nr 8.

Literatura

Dziki T., *Administracja gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864*, „Klio” 2015, t. 32, nr 1, s. 111–138.

Gałędek M., *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Arche, Sopot 2017.

Gałędek M., *Pierwsze prace nad „rozwinięciem i dopełnieniem” Ustawy konstytucyjnej Królestwa Polskiego 1815 r. w zakresie ustroju administracyjnego*, [w:] *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana w osiemdziesiąt rocznicę urodzin Profesora Mariana Kallasa*, red. D. Makilla, M. Wilczek-Karczewska, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna, Warszawa 2018.

Grabski W., *Historia Towarzystwa Rolniczego*, t. 2, Gebethner i Wolff, Warszawa 1904.

Grynwaser H., *Kwestia agrarna i ruch włościan w Królestwie Polskim w pierwszej połowie XIX wieku (1807–1860). Studium archiwalne*, [w:] idem, *Pisma*, t. II, Wydawnictwo Zakładu Narodowego imienia Ossolińskich, Wrocław 1951.

Kieniewicz S., *Sprawa włościańska w powstaniu styczniowym*, Zakład imienia Ossolińskich, Wrocław 1953.

Kirkor-Kiedroniowa Z., *Włościanie i ich sprawa w dobie organizacyjnej i konstytucyjnej Królestwa Polskiego*, Akademia Umiejętności, Kraków 1912.

Kukulski J., *Chłopi w Piotrkowskiem wobec ogłoszenia ukazu z 1846 r.*, „Rocznik Łódzki” 1970, t. 14(17), s. 245–260.

Kukulski J., *Funkcje gminy dominialnej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 1983, nr 13, s. 113–126.

Mencel T., *Galicja Zachodnia 1795–1809. Studium z dziejów ziem polskich zaboru austriackiego po III rozbiórze*, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1976.

Mencel T., *Pod zaborem pruskim i w Księstwie Warszawskim (1793–1814)*, [w:] *Dzieje wsi wielkopolskiej*, red. W. Rusiński, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1959.

Pomianowski P.Z., *Spory pomiędzy posesorami a chłopami dóbr Cieni i Michałowa w czasach Księstwa Warszawskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2020, t. 72, nr 2, s. 63–72.

- Rajca C., *Ruch oporu chłopskiego w Królestwie Polskim w latach 1815–1864*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1969.
- Stankiewicz Z., *Zasady uwłaszczenia chłopów w Królestwie Polskim*, [w:] *Studia i materiały do dziejów Łodzi i okręgu łódzkiego*, t. 2: *Uwłaszczenie chłopów i mieszczan-rolników*, red. H. Brodowska, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1966.
- Śreniowski S., *Studia nad prawem i stosunkami agrarnymi Królestwa Polskiego 1831–1864*, Książka i Wiedza, Warszawa 1963.

MICHAŁ GAŁĘDEK

DR HAB., PROF. UG, UNIwersYTET GDAŃSKI

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

**„Urządzenie gmin i wójtów” w konstytucyjnym Królestwie Polskim.
Część I: Przygotowania i fiasko pierwszego projektu z 1817 r.**

Jakie koncepcje legły u podstaw organizacji władzy publicznej nad ludnością włościańską w konstytucyjnym Królestwie Polskim? Czy w tym zakresie zamierzano zreformować układ stosunków odziedziczony po Księstwie Warszawskim? Aby odpowiedzieć na te pytania, przeprowadzono badanie koncepcji formułowanych podczas trwających w latach 1814–1818 prac nad projektami aktów normatywnych mających zmodyfikować wypracowane w Księstwie założenia, na jakich opierała się władza publiczna powierzona urzędowi wójtowskiemu. Cezura początkowa wiąże się z podjęciem prac nad przebudową prawnoustrojową Księstwa Warszawskiego przez tzw. Komitet Cywilny Reformy w lipcu 1814 r. Cezurę końcową wyznacza moment wydania *Urządzenia gmin i wójtów* 30 maja 1818 r.

Artykuł został podzielony na dwie części. W pierwszej z nich omówione zostały prace i towarzyszące im debaty prowadzone do momentu faktycznego odrzucenia pierwszego projektu przedstawionego Radzie Stanu 28 lutego 1817 r.

Słowa kluczowe: wójt, gminy wiejskie, administracja lokalna, kongresowe Królestwo Polskie, chłopci, ziemiaństwo, władza dominialna

MICHAŁ GAŁĘDEK

ASSOCIATE PROFESSOR, UNIVERSITY OF GDAŃSK

[HTTPS://ORCID.ORG/0000-0002-9538-6860](https://orcid.org/0000-0002-9538-6860)

***The ‘Establishment of communes and wójt’s’ in the Congress
Kingdom of Poland.***

Part I: Preparations and the failure of the first draft bill from 1817

What concepts underlie the organization of public authority over the peasants in the constitutional Kingdom of Poland? Was there any intention to reform the administrative system inherited from the Duchy of Warsaw? To answer these questions, the research of

the concepts formulated during the work on draft bills in the years 1814–1818 in order to modify the assumptions developed in the Duchy, on which the public authority entrusted to the *wójt*s was based, was carried out. It commenced by the so-called Civil Reform Committee on the legal and systemic reconstruction of the Duchy of Warsaw in July 1814. The closing date is determined by the moment of issuing the order of the *Establishment of communes and wójt*s on May 30, 1818.

The article is divided into two parts. The first part discusses the works and debates conducted until the rejection of the first draft bill presented to the Council of State on February 28, 1817.

Key words: *wójt*, rural commune, local administration, Congress Kingdom of Poland, peasants, land owners, domanial jurisdiction