

Kozłowski, Jan

Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867-1875

Przegląd Historyczny 89/2, 233-250

1998

Artykuł umieszczony jest w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych, tworzonej przez Muzeum Historii Polski w Warszawie w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego.

Artykuł został opracowany do udostępnienia w Internecie dzięki wsparciu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach dofinansowania działalności upowszechniającej naukę.

JAN KOZŁOWSKI

Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867-1875

Po stłumieniu w 1864 roku powstania styczniowego władze carskie przystąpiły do likwidacji autonomii Królestwa Polskiego i unifikacji jego struktur administracyjnych z istniejącymi w Cesarstwie. W tym celu od 1864 r. przeprowadzono szereg reform administracji. W 1864 roku wprowadzono samorząd gminny tworząc na wsi gminę zbiorczą złożoną z kilku gromad (wsi), stanowiącą najniższą jednostkę administracyjną. Z początkiem 1867 roku na mocy ukazu z 19/31 grudnia 1866 zreorganizowano administrację gubernialną i powiatową. Liczbę guberni zwiększono z 5 do 10, a powiatów z 39 do 85. Na czele guberni stał gubernator, wspomagany przez wicegubernatora i rząd gubernialny; przepisy ukazu szczegółowo określały ich kompetencje. Na czele zarządu powiatowego stał natomiast naczelnik powiatu, który miał do pomocy dwóch zastępców; jednego do spraw administracyjnych, a drugiego — policyjnych. Reakcje strony polskiej na reformę administracyjną z 1867 roku oraz jej realizację znane są z korespondencji i notatek zamieszczonych w prasie zakordonowej (zwłaszcza galicyjskiej), a także z pamiętników i epistolografii. Problemowi temu poświęcono wiele uwagi po II wojnie światowej, publikując kilka artykułów i książek dotyczących funkcjonowania administracji po wprowadzeniu w życie wspomnianych reform¹.

Niniejszy artykuł jest oparty głównie na archiwaliach urzędowych powieści rosyjskiej i, co zrozumiałe, prezentuje przede wszystkim punkt widzenia różnych szczebli carskiej administracji na funkcjonowanie zreformowanych instytucji gubernialnych, powiatowych i gminnych. Znaczna część wykorzystanych materiałów nie znajdowała się dotychczas w obiegu naukowym, a zasygnalizowane przez nas kwestie zasługują na osobne studium, uwzględniające także źródła wytworzone przez zewnętrznych obserwatorów.

¹ Ważniejsze prace: I. I. K o s t i u s z k o, *Kriestianskaja rieforma w Carstwie Polskom*, Moskwa 1962; M. B a n d u r k a, *Zmiany administracyjne i terytorialne ziem województwa łódzkiego w XIX i XX w.*, Warszawa 1974; H. B r o d o w s k a, *Ruch chłopski po uwłaszczeniu w Królestwie Polskim 1864-1904*, Warszawa 1967; K. G r z y b o w s k i, *Historia państwa i prawa Polski t. IV: Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1962 (dalej: *Historia państwa i prawa t. IV*); A. A j n e n k i e l, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, wyd. 2, Warszawa 1977; W. Ć w i k, J. R e d e r, *Lubelszczyzna. Dzieje rozwoju terytorialnego, podziałów administracyjnych i ustroju władz*, Lublin 1977; M. N i e t y k s z a, *Rozwój miast i aglomeracji miejsko-przemysłowych w Królestwie Polskim 1865-1914*, Warszawa 1986; *Gmina wiejska i jej samorząd*, pod red. H. B r o d o w s k i e j, Warszawa 1989; J. K u k u l s k i, *Sądy gminne w Królestwie Polskim. Studium społeczno-historyczne*, Lublin 1995.

W ocenie członków Komitetu do Spraw Królestwa Polskiego reformę administracyjną wdrożono w życie w przewidzianych przepisami terminach przede wszystkim na skutek „dobrej i ofiarnej” pracy dyrektora głównego Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych, księcia Władimira Czerkasskiego i podporządkowanych mu urzędników. Działania zmierzające do uruchomienia nowych urzędów gubernialnych i powiatowych z dniem 1 stycznia 1867 podjęto już w styczniu poprzedniego roku. W ciągu tych 11 miesięcy zakupiono, wydzierżawiono i wyremontowano budynki i pomieszczenia przeznaczone na lokale urzędów i kwatery urzędników. Przeprowadzono także segregację spuścizny aktowej wytworzonej przez dotychczasową administrację; część dokumentów pozostawiono w siedzibach „starych” urzędów, resztę przeniesiono do „nowych”. Sporządzono ponadto i wydrukowano obowiązujące zbiory przepisów administracyjnych i zapewniono dla wszystkich instytucji niezbędną ilość środków i materiałów kancelaryjnych².

Zgodnie z propozycją Czerkasskiego we wrześniu 1866 r. odbyła się kilkudniowa narada kierownictwa Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych poświęcona wdrożeniu reformy w życie. Wzięli w niej również udział gubernatorzy cywilni i tzw. tymczasowi. Opowiedzieli się oni za niezwłocznym delegowaniem do ich dyspozycji urzędników przewidzianych na różne stanowiska w nowotworzonych urzędach, w celu jak najwcześniejszego i najlepszego zapoznania ich z obowiązkami służbowymi³.

Propozycja ta została zaaprobowana przez władze Królestwa i większość nowych kadr rozpoczęła szkolenie i pracę w powstających urzędach gubernialnych i powiatowych już w październiku 1866 r. Wszystkie te działania, podjęte przez kierownictwo Komisji Spraw Wewnętrznych, okazały się skuteczne, gdyż z dniem 1 stycznia 1867 dziesięć urzędów gubernialnych i 85 powiatowych rozpoczęło bez przeszkód działalność. Już jednak w pierwszych miesiącach 1867 r. w pracy tych instytucji pojawiło się wiele trudności i nieprawidłowości. W języku rosyjskim sporządzano korespondencję urzędową i raporty, a większość urzędników — Polaków nie znała dobrze ani tego języka, ani rosyjskiej procedury kancelaryjnej. Z tego powodu wielu spraw nie załatwiano w obowiązujących terminach, a jakość i sposób ich rozstrzygnięcia budziły zastrzeżenia⁴.

W ocenie Czerkasskiego i gubernatorów, w 1867 i 1868 r. był to podstawowy problem wszystkich urzędów gubernialnych i powiatowych, gdyż urzędnicy polskiego pochodzenia stanowili w nich ponad 90%⁵. Co prawda w styczniu 1867 r. w każdej guberni instruowano „czynowników” w zakresie prowadzenia spraw administracyjnych, a gubernatorzy w pierwszym kwartale tego roku wyjaśniali wszelkie wątpliwości prawne i proceduralne, ale przedsięwzięcia te nie przyniosły oczekiwanych rezultatów⁶. Najwięcej trudności sprawiało urzędnikom stosowanie w praktyce nowych rosyjskich zasad i form rozpatrywania i rozstrzygania spraw. Gubernator lubelski podczas kontroli działalności urzędów powiatowych przeprowadzonej w 1868 r. aż w siedmiu z nich stwierdził nieprzestrzeżenie obowiązku-

² Centralnaja Gosudarstwiennaja Biblioteka Rossijskoj Fiedieracii w Moskwie, Oddział Rękopisów, Akta Czerkasskiego I, zespół 327, teczka 38 — 17, k. 1-2, 3, 5.

³ AGAD, Sekretariat Stanu Królestwa Polskiego (dalej: SSKP) 574/1865, cz. I, k. 224.

⁴ Rossijskij Gosudarstwiennyj Istoriceskij Archiw (dalej: RGIA) w Sankt-Peterburgu, f. 1270, op. 1, d. 1518, r. 1867, k. 60-61, 174, 262, 387, 520-521, 1021.

⁵ Tamże, k. 60, 521, 611-612, 795-799, 833-834.

⁶ Tamże, k. 64, 389-390, 522-523, 1021.

jących form *dietoproizwodstwa*⁷. W tymże roku zjawisko to ujawniono także w guberniach: warszawskiej, suwalskiej i łomżyńskiej, o czym informowali władze ich zwierzchnicy⁸. Większość urzędników — Polaków w ciągu 1867 r. opanowała w zadowalającym stopniu język rosyjski. Pracowników urzędów, którzy w ocenie władz znali go zbyt słabo, usunięto z pracy, a na ich miejsce z reguły zatrudniano Rosjan. W czwartym kwartale 1867 r. siedlecki gubernator Stiepan Gromeka zwolnił z zajmowanych stanowisk z powodu nieznamości rosyjskiego prawie wszystkich urzędników powiatu garwolińskiego⁹. W 1867 i 1868 r. wielu pracowników polskiego pochodzenia z tej samej przyczyny usunęli gubernatorzy kaliski i płocki¹⁰. Gubernialni naczelnicy żandarmerii w latach 1867-1869 informowali zwierzchników w tajnych raportach, że urzędnicy — Polacy gorliwie uczą się języka rosyjskiego i form procedury, gdyż praca w instytucjach administracyjnych jest dla nich jedynym źródłem utrzymania¹¹. Naczelnik Warszawskiego Okręgu Żandarmerii, Płaton Fredericks, podkreślał przy tym, że aby jej nie utracić, Polacy nie tylko gorliwie i dokładnie wypełniali powierzone im obowiązki, ale podlizywali się a nawet dawali łapówki swoim zwierzchnikom wkradając się w ten sposób w ich łaski. Wskutek tego, jak pisał, „powoli, krok za krokiem, wpływali na rozstrzygnięcia różnego rodzaju spraw, ale nie z pożytkiem, lecz ze szkodą dla rosyjskich interesów w Królestwie”¹².

Inną przyczyną, która w 1867 i 1868 roku hamowała i paraliżowała pracę administracji, było przekazanie znacznej liczby spraw rozpoczętych a niezakończonych przed 1866 r. ze „starych” gubernialnych i powiatowych urzędów do „nowych”. Do guberni piotrkowskiej przekazano ich ponad 3000, a do pozostałych odpowiednio niewiele mniej¹³. W ocenie gubernatorów prawidłową działalność administracji utrudniała także niedostateczna liczba urzędników zatrudnionych zarówno w urzędach gubernialnych, jak i powiatowych. W 1867 r. gubernator łomżyński powiadomił swoich przełożonych, że nie zdołano rozstrzygnąć wszystkich spraw służbowych, głównie ze względu na brak pracowników¹⁴. Zresztą prawie wszyscy gubernatorzy w latach 1867-1868 informowali władze o nierozpatrzeniu w terminie większości spraw z tego właśnie powodu. Pięciu z nich wnioskowało w 1867 i 1868 r. o zwiększenie liczby etatów w urzędach gubernialnych, a zwłaszcza w gubernialnych kancelariach. Pierwszym, który sugerował niezwłoczne zatrudnienie dodatkowych urzędników kancelarii, był gubernator łomżyński. Już w styczniu 1867 r. prosił dyrektora głównego Komisji Spraw Wewnętrznych, Rudolfa Braunschweiga, o wydanie stosownego zarządzenia w tej sprawie. Braunschweig uważał jednak, że dopiero po roku doświadczeń z funkcjonowaniem nowej administracji będzie można podjąć taką decyzję¹⁵.

Szczególnie natarczywie domagał się zwiększenia liczby etatów w swym urzędzie gubernialnym gubernator warszawski, Nikołaj Medem. Argumentował, że

⁷ Tamże, d. 1519, r. 1868, k. 369.

⁸ Tamże, k. 39, 587-588, 684.

⁹ Tamże, d. 1518, r. 1867, k. 61.

¹⁰ Tamże, k. 522-523, 687.

¹¹ Gosudarstwiennyj Archiw Rossijskoj Fiedieracii (dalej: GARF) w Moskwie, f. 109, 4 ekspedycja (dalej: eksp.), d. 224, r. 1870, k. 24; 4 eksp., d. 263, r. 1868, k. 14.

¹² Tamże, 4 eksp., d. 263, r. 1868, k. 14.

¹³ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1518, r. 1867, k. 387.

¹⁴ Tamże, k. 175.

¹⁵ AP w Płocku, Kancelaria Gubernatora Płockiego (dalej: KGP) 299, k. 1.

gubernia ta jest najludniejsza i dlatego też winno w niej pracować więcej urzędników. Proponował, generalnie rzecz biorąc, wprowadzenie korelacji między liczbą mieszkańców danej jednostki administracyjnej a liczbą zatrudnionych w urzędzie „czynowników”. Braunschweig nie zgadzał się z jego argumentacją, ale namiestnik Królestwa, Fiodor Berg, przyznał rację Medemowi i wyraził zgodę na przesunięcie dodatkowych czterech osób z innych urzędów gubernialnych do warszawskiego. Trzech gubernatorów (lubelski, siedlecki i piotrkowski) postulowało także zwiększenie liczby etatów w urzędach powiatowych, zwłaszcza w wydziale wojskowo-policyjnym¹⁶. Gubernator lubelski podkreślał w swoim piśmie, że jeden *dieto-proizwoditel* (referent) i jeden pisarz nie są fizycznie w stanie rozpatrzyć olbrzymiej ilości spraw przekazanych do tego wydziału; w maju 1867 r. ich liczba przekroczyła bowiem 4000¹⁷. Postulował ponadto zatrudnić dodatkowych urzędników, którzy zajmowałyby się ściąganiem podatków. Zgodnie z rozkładem etatów w całym powiecie miał je zbierać tylko jeden sekretarz, który praktycznie nie był w stanie wywiązać się w terminie ze swoich obowiązków¹⁸. Gubernator radomski, Dmitrij Anuczyn, analizując uchybienia w pracy administracji gubernialnej podnosił odmienność organizacji rządów gubernialnych w Królestwie i w Rosji, w związku z czym „nie mogły być one zarządzane z taką łatwością, jak w Imperium”. Podkreślał przy tym, że włączenie do zakresu kompetencji urzędu także części spraw będących w gestii resortów finansów i skarbu oraz zredukowanie w stosunku do urzędów rosyjskich zadań kancelarii i wydziału budownictwa, wymaga dalszej radykalnej reorganizacji rządu gubernialnego¹⁹. Jak zatem widać, do prawdziwej unifikacji było jeszcze daleko. Poważną przeszkodą utrudniającą prawidłową działalność administracji od 1867 r. niemal do połowy lat siedemdziesiątych XIX w. była również szczupłość funduszy przekazywanych instytucjom gubernialnym i powiatowym na działalność kancelaryjną. Już w 1867 roku gubernator warszawski powiadał władze o niezrealizowaniu w terminie wielu spraw przede wszystkim z powodu braku niezbędnych środków finansowych²⁰.

W latach następnych, a w szczególności w 1868 i 1869 r., na ten sam problem zwracało uwagę władz pięciu gubernatorów. Siedlecki, suwalski i piotrkowski informowali swoich przełożonych, że na skutek niedostatecznych funduszy wielu naczelników powiatów zatrudniało pisarzy na własny koszt²¹. Gubernator suwalski postulował zatem znaczne zwiększenie tzw. funduszu kancelaryjnego — z 1000 do 1500 rubli rocznie²². Problemu tego nie udało się jednak władzom w pełni rozwiązać. Zwiększenie liczby instytucji administracyjnych spowodowało bowiem szereg negatywnych skutków. Przede wszystkim gwałtownie zwiększyły się kontakty i korespondencja między nimi, co z kolei sprawiało, że z roku na rok należało przeznaczać coraz więcej pieniędzy na obsługę i prowadzenie czynności kancelaryjnych. Należy dodać, że już w trakcie sporządzania projektu reorganizacji administracji zdawano sobie z tego sprawę i zwracano na ten fakt uwagę namiestnika. Czerkasski np. w październiku 1866 r. pisał do Berga, że „wraz ze wzrostem

¹⁶ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1518, r. 1867, k. 262; op. 1, d. 1519, r. 1868, k. 129, 289.

¹⁷ Tamże, d. 1518, r. 1867, k. 262.

¹⁸ Tamże, d. 1519, r. 1868, k. 289.

¹⁹ Tamże, k. 1025.

²⁰ Tamże, d. 1518, r. 1867, k. 989.

²¹ Tamże, op. 1, d. 1521, r. 1870, k. 668; op. 1, d. 1520, r. 1869, k. 781-782, 384.

²² Tamże, d. 1520, r. 1869, k. 782.

liczby guberni i powiatów należy oczekiwać zwiększenia a nie zmniejszenia się korespondencji między nimi, „gdyż między nimi nieuchronnie będą się rozwijać wzajemne stosunki w zakresie spraw ich instytucji, a także zwiększy się intensywność korespondencji z wyższymi władzami”²³.

W ocenie gubernatorów największe trudności z terminowym rozpatrywaniem spraw wystąpiły w 1867 i 1868 roku. Na przykład w 1867 r. w guberni kaliskiej, we wszystkich instytucjach administracyjnych podporządkowanych gubernatorowi rozstrzygnięto 38 000 spraw, a 5600 nie zostało zakończonych²⁴. W tym samym okresie w kieleckim urzędzie gubernialnym zakończono ostatecznie tylko 55% wszystkich otrzymanych spraw²⁵. W guberni łomżyńskiej w 1868 r. liczba nierozpoznanych spraw wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 2063. W powiatowych urzędach guberni kaliskiej rozstrzygnięto natomiast w 1868 r. 28 750 spraw a niezrealizowanych zostało 835, o 439 więcej niż w 1867 r.²⁶.

Po kilku miesiącach działalności nowych urzędów gubernialnych i powiatowych okazało się również, że niektóre przyjęte rozwiązania organizacyjne i strukturalne nie sprawdziły się w praktyce. Najwięcej zastrzeżeń gubernatorów w 1867 i 1868 r. budziła praca urzędników ściągających podatki. Większość z nich nie prowadziła rejestru wpłat ani sprawozdań ze swojej działalności, w związku z czym trudno było skontrolować ich pracę. Ponadto sekwestratorzy wykonywali swe zadania na podstawie instrukcji obowiązującej od 1819 roku. Zezwalała ona poborcóm ściągać podatki od osób fizycznych w gotówce, bezpośrednio „do ręki”, i nie zobowiązywała ich do bezwzględnego odprowadzania otrzymanych pieniędzy do kasy urzędu. Instrukcja ta była natomiast niezgodna z obowiązującymi przepisami kasowymi. Sekwestratorzy często wykorzystywali ową niespójność przepisów finansowych i niewłaściwe uregulowania zasad ściągania podatków do realizacji swoich własnych interesów.

Władze szybko zauważyły te nieprawidłowości i wyciągnęły z nich właściwe wnioski. W 1868 r. opracowano nową instrukcję regulującą pracę sekwestratorów oraz wydano nowe przepisy dotyczące poboru podatków w urzędach. Wzrost liczby urzędów powiatowych spowodował ponadto, że w 1867 r. instytucje skarbowe nie były w stanie w przyjętych terminach sporządzić i dostarczyć do powiatów informacji o należnych podatkach i drukach podatkowych. Nie dość przy tym, że były one przesyłane zbyt późno; okazało się ponadto, że znaczna ich liczba była sporządzona niedokładnie i nierzetelnie. Z tego powodu już w tym roku pojawiło się sporo perturbacji i problemów z pobieraniem podatków od mieszkańców Królestwa Polskiego²⁷. Sytuacja w tym zakresie uległa jeszcze pogorszeniu w 1868 r., ponieważ przekazano wówczas sprawy zlikwidowanego właśnie sektora kontroli opłat skarbowych oraz sprawy handlowe do realizacji przez wydziały finansowe urzędów gubernialnych.

Jak podkreślali gubernatorzy, dopiero w 1869 r. realizacja reformy zarządu finansowego w Królestwie Polskim pozwoliła na definitywne uporządkowanie zadań finansowych. Powołano do życia gubernialne izby skarbowe i przekazano im wszystkie te sprawy finansowe, które dotychczas załatwiały głównie wydziały skarbowe i dóbr rządowych. W konsekwencji powstania izb skarbowych, liczba

²³ AGAD, SSKP 574/1865, cz. I, k. 191.

²⁴ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1518, r. 1867, k. 520.

²⁵ Tamże, k. 611.

²⁶ Tamże, d. 1519, r. 1868, k. 684, 932.

²⁷ Tamże, d. 1518, r. 1867, k. 66-68.

spraw w urzędach gubernialnych uległa zmniejszeniu, co pozwoliło powierzone im zadania realizować w obowiązujących terminach²⁸.

W opinii gubernatorów innym nie najlepszym rozwiązaniem strukturalnym było niepodporządkowanie im komisji do spraw włościańskich, chociaż zgodnie z przepisami prawa komisarze do spraw włościańskich nadzorowali realizację szeregu zadań należących do kompetencji urzędów gminnych. Ponieważ ogólny nadzór nad działalnością tych urzędów sprawowali gubernator i naczelnik powiatu, trudno było skoordynować pracę i ustalić strategię w tym zakresie. Gubernator radomski, Anuczyn, zawiadomił w 1868 roku władze, że nie może w pełni odpowiadać za działalność urzędów gminnych, jeżeli nie zostaną mu podporządkowane wszystkie komisje włościańskie, funkcjonujące na terenie jego guberni²⁹. Inni gubernatorzy również domagali się realizacji postulatu Anuczina. Komisje włościańskie zostały im podporządkowane dopiero w 1870 r., gdy zlikwidowano centralne instytucje do spraw włościańskich w Królestwie Polskim. Komisje zostały wówczas przekształcone w gubernialne urzędy do spraw włościańskich. Ich przewodniczącymi mianowano gubernatorów³⁰. W tym też roku zostały rozgraniczone obowiązki naczelników powiatów i komisarzy do spraw włościańskich w zakresie nadzoru i odpowiedzialności za działalność urzędów gminnych.

Duży wpływ na prawidłową pracę administracji miał wybór siedzib urzędów powiatowych. Ich usytuowanie w kilku miastach okazało się niefortunne. Już w 1867 r. gubernator warszawski Medem informował np. namiestnika Berga, że w Grodzisku jest bardzo mało pomieszczeń i proponował przenieść nowopowstały urząd powiatowy do Mszczonowa. W tym samym roku prosił z kolei o przeniesienie owego urzędu z Mszczonowa do Błonia, gdyż Mszczonów znajdował się na peryferiach powiatu, miał nie najlepsze połączenia komunikacyjne z Warszawą i był od niej oddalony bardziej niż inne miasta wchodzące w grę³¹.

Komitet do spraw Królestwa Polskiego zgodził się z argumentami Medema i 2 września 1869 wyznaczył na siedzibę powiatu Błonie³². Z tej samej przyczyny w 1871 r. przeniesiono urząd powiatowy z Radziejowa do Nieszawy³³. Gubernator łomżyński także informował Berga i Komitet Urządzący, że wybór Mazowiecka (Wysokiego Mazowieckiego) na miasto powiatowe okazał się niefortunny i wnioskuje o przeniesienie urzędu powiatowego do Tykocina³⁴.

W początkach lat siedemdziesiątych XIX wieku naczelnicy guberni zawiadomili władze, że wskutek różnych reorganizacji administracyjnych, które spowodowały wzrost ilości zadań służbowych w kilku wydziałach urzędów gubernialnych i powiatowych, tylko gorliwa i pilna praca urzędników umożliwi pełną ich realizację. Gubernatorzy podkreślali przy tym, że wiele spraw „czynowniczy” załatwiali w godzinach nadliczbowych³⁵. W opinii gubernatora siedleckiego główną przy-

²⁸ Tamże, d. 1520, r. 1869, k. 495; N. R e i n k e, *Oczek zakonodawstwa Carstwa Polskiego*, S. Peterburg 1902, s. 156; *Historia państwa i prawa Polski* t. IV, Warszawa 1982, s. 75, 201.

²⁹ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1519, r. 1868, k. 1026.

³⁰ *Historia państwa i prawa* t. IV, s. 77; K. G r o n i o w s k i, *Walka Milutina z Bergiem*, KH r. LXIX, 1962, nr 4, s. 902-903.

³¹ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 610, k. 3-9.

³² Tamże, k. 11.

³³ M. N i e t y k s z a, op.cit., s. 30.

³⁴ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 579, k. 42.

³⁵ Tamże, op. 1, d. 1521, r. 1870, k. 13, 668, 812.

czyną tej sytuacji był brak w Królestwie Polskim instytucji ziemskich i stanowych, co spowodowało zwiększenie zakresu obowiązków naczelników powiatów. Z kolei wzrost ilości zadań sprawił, że nie mieli już czasu na dokładne i rzetelne wywiązywanie się z nich i dlatego też większość wykonywała je powierzchownie i z dużym opóźnieniem³⁶.

W latach siedemdziesiątych naczelnicy powiatowi zaniedbywali przede wszystkim swe podstawowe zadanie — nadzór nad działalnością urzędów gminnych. Na ten fakt zwracali uwagę władz głównie żandarmi. W raportach pracownicy tego resortu wielokrotnie podkreślali, że naczelnicy powiatów rzadko kontrolują działalność urzędów gminnych, a jeżeli już przeprowadzają inspekcje, to ogranicza się ona w większości przypadków do sprawdzenia bieżącej dokumentacji³⁷. To zjawisko potwierdzili też gubernatorzy. W 1874 r. nowomianowani zwierzchnicy guberni kaliskiej — Denis Karnowicz i płockiej — Konstantin Wrangel dokonali „rewizji” gminnych urzędów tych guberni i zauważyli znaczne różnice w sposobie i formie prowadzenia spraw w gminnych kancelariach. Różnice te występowały nie tylko w gminach różnych powiatów, ale i w gminach tego samego powiatu³⁸.

W odróżnieniu od naczelników powiatów gubernatorzy i wicegubernatorzy znacznie częściej kontrolowali podporządkowane im instytucje. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości czy uchybień z reguły na miejscu udzielali wyjaśnień i wydawali instrukcje. Jeżeli natomiast zauważyli, że podobne nieprawidłowości dotyczą kilku jednostek administracyjnych, starali się najczęściej wydawać okólnik szczegółowo normujący postępowanie w sprawach rozstrzyganych dotychczas niezgodnie z przepisami prawa lub przyjętymi ustaleniami. Na przykład płocki gubernator Michaił Wrangel wydał w 1871 r. instrukcję dotyczącą sposobów prowadzenia i załatwiania spraw w urzędach powiatowych tej guberni, gdyż podczas kontroli stwierdził liczne nieprawidłowości³⁹. Zainstalowani po powstaniu styczniowym rosyjscy gubernatorzy pozytywnie odnieśli się do likwidacji centralnych władz Królestwa Polskiego i w pełni popierali projekty zmierzające w tym kierunku. Z jednej bowiem strony eliminowano w ten sposób instytucje „czysto polskie”, a z drugiej ubywał pośredni szczebel administracji rządowej. Gubernator płocki Wrangel podkreślał, że „likwidacja znacznej liczby centralnych instytucji kraju znacznie ułatwiła i usprawniła pracę rządu gubernialnego, gdyż skoncentrowano w nim wszystkie sprawy i można było je szybciej rozpatrywać wskutek zmniejszenia ilości rządowych instancji”⁴⁰. Ale tym niemniej jego zdaniem nadal odczuwało się brak koordynacji działań urzędów gubernialnych. W opinii Wrangla podstawową tego przyczyną było niewłaściwe rozmieszczenie zarządów akcyzy, poczt i kontroli państwowej. Każdy z nich obejmował bowiem swymi kompetencjami aż trzy gubernie, mając siedzibę w stolicy jednej z nich. Z tego powodu, pisał Wrangel, „w ciągu ostatnich 7 lat rząd gubernialny zaczyna odczuwać drugi niedostatek — pewną dwoistość kierunków działania i brak obowiązującej harmonii w ogólnej realizacji rosyjskich interesów w Królestwie Polskim”⁴¹. Sugerowało to konflikty pomiędzy instancjami administracji ogólnej, „zespolonej”, podlegającej

³⁶ Tamże, k. 668.

³⁷ GARF, f. 109, 4 eksp., d. 297, r. 1869, k. 36; 4 eksp., d. 237, r. 1867, k. 65, 74-75.

³⁸ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1525, r. 1874, k. 277-278; *Obzór Kaliszskoj Guberni za 1874 god*, Kalisz 1875, s. 120-121.

³⁹ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1523, r. 1872, k. 132; AP w Płocku, KGP 393, k. 37-38.

⁴⁰ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1519, r. 1868, k. 823.

⁴¹ Tamże, d. 1521, r. 1870, k. 509.

Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i „niezespólonej”, pozostającej w gestii innych resortów.

Inną ważną przyczyną zakłóceń w pracy administracji miało być przemieszanie urzędników — Polaków z Rosjanami. Choć naczelnicy gubernialnych zarządów żandarmerii podkreślali pozytywy tej sytuacji — wzajemne uprzedzenia i brak zaufania „czynowników” obu nacji utrudniały podobno kradzieże, fałszerstwa i korupcję — w sumie uważali, że przyniosła ona więcej szkód niż korzyści⁴². Polscy urzędnicy obawiając się bowiem utraty pracy często utrudniali działalność swych rosyjskich kolegów i zwierzchników. Często mieli przed nimi ukrywać informacje niezbędne do załatwiania poszczególnych spraw i prowokować ich do decyzji niezgodnych z przepisami. Niejednokrotnie ponadto rozgłaszali nieprawdziwe wieści o błędach i potknięciach Rosjan, aby wykazać ich niekompetencję i utrudnić awanse⁴³. W tej „kreciej robocie”, jak sygnalizowali władzom żandarmi, polskim pracownikom pomagała niejednokrotnie polska prasa publikująca artykuły o błędach rosyjskich „czynowników”, co z kolei podrywało zaufanie społeczeństwa polskiego do rosyjskich władz i administracji. Skądinąd żandarmi sami informowali władze o innych błędach i nieprawidłowościach w działalności urzędów, zwłaszcza powiatowych. Podkreślali, że urzędnicy często nie realizowali poleceń zmierzających do zaspokojenia najważniejszych potrzeb życiowych mieszkańców powiatu, odnosząc się np. obojętnie do propozycji inwestycyjnych mających na celu poprawę warunków bytowych ludności. Natomiast naczelnicy powiatów byli niejednokrotnie pobłażliwi wobec niezgodnych z prawem poczynań urzędników — Polaków⁴⁴.

Władze guberni i powiatów znały dobrze przyczyny utrudniające prawidłową pracę administracji i czynniki ograniczające jej skuteczność. W latach siedemdziesiątych XIX w. poszukiwano więc nowych rozwiązań organizacyjnych, aby usprawnić pracę urzędów. Gubernator suwalski pisał w 1870 r., że najłabszą stroną wewnętrzną organizacji instytucji gubernialnych i powiatowych była niewspółmierność mała w stosunku do powierzonych zadań liczba etatów oraz niewłaściwy ich podział pomiędzy wydziałami. Proponował więc znacznie zwiększyć liczbę urzędników w tych urzędach i inaczej niż dotychczas rozdzielić wśród nich obowiązki⁴⁵. Przykład ten zdaje się potwierdzać tezę o dążeniu każdej biurokracji do nieustannego rozrostu. Rzecz inna, że liczba spraw służbowych w istocie wzrastała.

Inny projekt zgłosiły władze centralne Królestwa Polskiego. W 1875 r. generał — gubernator warszawski, Paweł Kotzebue, sugerował aby zlikwidować w każdej guberni po jednym powiecie, a urzędników zatrudnionych w nim rozdzielić po pozostałych urzędach powiatowych. Uzyskane z tego tytułu środki finansowe zamierzał przeznaczyć na podwyżki płac i na funkcjonowanie urzędów⁴⁶. Propozycja Kotzebuego spotkała się jednak z dezaprobatą zwierzchników guberni. Gubernator lubelski Konstantin Liszyn uważał, że zmniejszenie liczby powiatów w tej graniczącej z Austrią guberni jest niewskazane, gdyż „utrudniałoby policyjny nadzór nad ludnością polską w niej zamieszkałą”⁴⁷. Jego zdanie w pełni podzielał gubernator

⁴² GARF, f. 109, 4 eksp., d. 297, r. 1869, k. 90-91.

⁴³ Tamże, 4 eksp., d. 232, r. 1870, k. 41.

⁴⁴ Tamże, 4 eksp., d. 263, r. 1868, k. 5, 107; 4 eksp., d. 233, r. 1870, k. 31.

⁴⁵ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1521, r. 1870, k. 812-814; d. 1520, r. 1869, k. 778, 780-782.

⁴⁶ Tamże, d. 1526, r. 1875, k. 96.

⁴⁷ AP w Płocku, KGP 785, k. 16.

plocki, który jednak na skutek nacisków Kotzebuego zgodził się na likwidację powiatu ciechanowskiego⁴⁸. Z różnych powodów pomysł generał-gubernatora nie został jednak ostatecznie wcielony w życie.

Jak gubernatorzy oceniali działalność podporządkowanych sobie urzędów gubernialnych i powiatowych? Większość uważała, że organizacja tych urzędów, ich struktura i system wzajemnych powiązań, zakres kompetencji oraz przyjęte zasady koordynacji zadań sprawdziły się w praktyce i nie wymagały zasadniczych zmian⁴⁹. Tym niemniej trzech gubernatorów: warszawski, siedlecki i kielecki oceniali negatywnie efektywność działania powiatowych instancji administracyjnych. Ich zdaniem skład osobowy urzędów powiatowych, a zwłaszcza ich kierownictwo pozostawiał wiele do życzenia, co w znacznym stopniu decydowało o opóźnieniach w realizacji zadań i nie najlepszej jakości pracy⁵⁰. Także szef Warszawskiego Okręgu Żandarmerii, Fredericks, krytycznie ocenił pracę naczelników powiatów i urzędników rosyjskich. Brał jednak pod uwagę przede wszystkim kryteria polityczne. W jego opinii rusyfikacja młodzieży polskiej oraz proces przekształcania Królestwa Polskiego w jedną z wielu rosyjskich prowincji przebiegał bardzo wolno⁵¹. Za główną tego przyczynę uznał próbę stosowania dwóch sprzecznych systemów zarządzania jednostkami administracyjnymi. Zwolennicy pierwszego z nich, pisał, „chcieli wprowadzić w kraju porządek w duchu rosyjskim, mocno prześladowując wszystko co naród polski przez wieki wytworzył, chcąc w jednej chwili wykonać powierzone sobie zadania, na co jednak trzeba czasu i mądrego stosowania różnych technik”⁵². Drudzy z kolei byli niekonsekwentni w swoich działaniach w zakresie realizacji rządowych planów dotyczących Królestwa Polskiego, a niektórych z nich często w ogóle nie wykonywali⁵³.

Jeżeli chciałoby się jednym zdaniem podsumować działalność urzędów gubernialnych i powiatowych należałoby powiedzieć, że złożony charakter spraw i wzrost liczby zadań urzędów i urzędników, wynikający także z różnych poczynań reorganizacyjnych, powodował opóźnienia i z każdym rokiem utrudniał wywiązywanie się z obowiązków służbowych.

Jak z kolei funkcjonowały w praktyce zarządy miejskie? Niemal wszyscy gubernatorzy w sprawozdaniach informujących o stanie swych guberni w 1867 r. negatywnie oceniali działalność magistratów, przede wszystkim w małych miastach. Gubernator łomżyński pisał, że niewielkie dochody miast stały się zasadniczą przyczyną złego stanu ich gospodarki i zarządów, z wyjątkiem siedzib powiatów. Na stanowiska burmistrzów i inne kierownicze posady trudno było znaleźć w pełni kompetentnych i uczciwych urzędników, gdyż za swoją pracę otrzymywali głodowe pensje. Z tego powodu kadry urzędników miejskich pozostawiały wiele do życzenia⁵⁴.

Gubernator siedlecki w 1867 r. również informował przełożonych, że na skutek małych dochodów w kilku miasteczkach guberni w magistratach zatrudniono sa-

⁴⁸ Tamże, k. 21-22.

⁴⁹ AGAD, SSKP 574/1865, k/ 223.

⁵⁰ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1523, r. 1872, k. 18-19; d. 1521, r. 1870, k. 666; d. 1526, r. 1875, k. 96; d. 1524, r. 1873, k. 16.

⁵¹ GARF, f. 109, 4 eksp., d. 135, cz. I, r. 1871, k. 9.

⁵² Tamże, 1 eksp., d. 5, cz. 3, r. 1867, k. 49-50.

⁵³ Tamże, k. 50.

⁵⁴ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1518, r. 1867, k. 180.

meo tylko burmistrza, który nie był w stanie dobrze wypełniać powierzonych mu obowiązków⁵⁵. Gubernator piotrkowski, Iwan Kochanow, także zwracał uwagę władz na niskie zarobki urzędników magistrackich i wynikające z tego problemy. Wielu z nich, nie mogąc utrzymać rodzin z otrzymywanej płacy, zwiększało swoje dochody pozaprawnymi działaniami. Na skutek tego, jak pisał Kochanow, „korupcja i łapownictwo stały się w środowisku urzędników magistrackich plagą nie dającą się wyplenić”. Gubernator piotrkowski sygnalizował ponadto Ministerstwu Spraw Wewnętrznych o innych nieprawidłowościach w pracy magistratów, zauważonych w trakcie przeprowadzanych przez niego kontroli tych instytucji. W kilku z nich nie stosowano obowiązujących form i zasad rozpatrywania spraw i z tego powodu trudno było się zorientować, na jakim są etapie załatwiania. Poza tym sprawy w magistratach ulegały znacznej zwłoce, co zdaniem Kochanowa nie tylko osłabiało oddziaływanie i znaczenie decyzji i wyroków administracyjnych, ale stanowiło też podatny grunt do pozaprawnych działań urzędników⁵⁶. O nieprawidłowościach w pracy wielu magistratów informowali władze także gubernatorzy lubelski, kielecki i kaliski. Zawiadamiali oni swoich szefów głównie o niewłaściwym sposobie prowadzenia ksiąg meldunkowych, nieterminowym wydawaniu decyzji administracyjnych i błędach w sprawozdaniach kasowych⁵⁷. Także w 1868 r. większość gubernatorów negatywnie oceniała działalność urzędów miejskich. Zwierzchnik guberni lubelskiej w swoim sprawozdaniu za ten rok podkreślał, że spośród 61 miast tylko w 29 o największej liczbie ludności praca magistratów była zadowalająca⁵⁸. Z kolei gubernator siedlecki zawiadomił władze o nieterminowej realizacji zadań w większości miast na swoim terenie. Było to jego zdaniem spowodowane niedostateczną liczbą urzędników oraz ich niewysokimi kwalifikacjami⁵⁹. O niezadowalającej pracy miejskich „czynowników” donosili także gubernatorzy kaliski i kielecki⁶⁰. Ten ostatni uważał, że podstawowa przyczyna tkwiła w strukturze i organizacji pracy urzędów miejskich, które wymagały szybkiej reorganizacji⁶¹. Władze rosyjskiego imperium zamierzały zreformować zarządy miejskie w Królestwie Polskim w duchu rosyjskich przepisów z 1870 r., ale po konsultacjach z kierownictwem Królestwa Polskiego zrezygnowały z tego zamiaru⁶².

W 1869 i 1870 r. Komitet Urządzący z różnych przyczyn przekształcił większość miast Królestwa w osady. Z 452 miast utraciło prawa miejskie aż 336, tylko 116 zachowało miejskie zarządy⁶³. W końcu lat sześćdziesiątych i pierwszej połowie siedemdziesiątych XIX w. większość gubernatorów nadal negatywnie oceniała pracę magistratów. Gubernator suwalski pisał, że „szeroki krąg zadań magistratów, w których gestii znajduje się także zarząd dochodów państwowych, znacznie przekracza środki tych instytucji, a z drugiej strony nie odpowiadające

⁵⁵ Tamże, k. 68.

⁵⁶ Tamże, k. 393-396.

⁵⁷ Tamże, k. 264, 614-615, 524-526.

⁵⁸ Tamże, d. 1519, r. 1868, k. 375-376.

⁵⁹ Tamże, k. 584-585.

⁶⁰ Tamże, k. 947, 450; d. 1520, r. 1869, k. 294.

⁶¹ Tamże, d. 1520, r. 1869, k. 294.

⁶² M. N i e t y k s z a, op.cit., s. 54.

⁶³ Tamże, s. 90-91; R. K o ł o d z i e j c z y k, *Zamiana miast na osady*, KH r. LXVIII, 1961, nr 1, s. 200.

obecnemu stanowi rzeczy usytuowanie miejskich zarządów i nie całkiem słuszny podział obowiązków między strażą ziemską a burmistrzami stawiają obecne magistraty w stanie niezadawalającym i zupełnie nie odpowiadającym intencjom, które przyświecały ich powołaniu”⁶⁴.

Także w 1875 r. gubernator kaliski zawiadomił Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, że chociaż z roku na rok działalność magistratów staje się coraz lepsza, to jednak ich struktura jako instancji administracyjno-policyjno-sądowej nie odpowiada zadaniom, dla wypełnienia których powołano je do życia⁶⁵. Zwracano uwagę i na inne niedociągnięcia w pracy miejskiej administracji. Gubernatorzy podkreślali przede wszystkim, że w wielu przypadkach burmistrzowie i urzędnicy odnosili się obojętnie do inicjatyw inwestycyjnych mieszkańców, np. budowy dróg, wodociągów, łaźni miejskich, domów użyteczności publicznej i oświetlenia. Nierzadko natomiast finansowano przedsięwzięcia, które służyły zaspokojeniu potrzeb miejscowych notabli⁶⁶.

Kilka przyczyn powodowało, że działalność urzędów miejskich nie zadowalała ani władz gubernialnych, ani samych mieszkańców. Po pierwsze magistrat był przede wszystkim organem administracji państwowej, a nie samorządowej. Zakres jego kompetencji był bardzo wąski i praktycznie nie dawał wielu możliwości występowania z różnego rodzaju inicjatywami dotyczącymi rozwiązywania problemów istotnych dla danego ośrodka. Wszystkie ważniejsze decyzje zarządu miasta wchodziły w życie dopiero po zatwierdzeniu ich przez wyższe władze. Decyzje wydawane w małych miasteczkach kontrasygnował naczelnik powiatu, w miastach gubernialnych i w Łodzi — gubernator, a w magistracie warszawskim — namiestnik Królestwa⁶⁷. Jak słusznie zauważyła Maria N i e t y k s z a, ograniczenie kompetencji magistratów w zakresie finansowania inwestycji miejskich i obowiązek aprobaty wydatków przez władze zwierzchnie, niekiedy nawet najwyższego szczebla, przy biurokratycznym systemie administracji prowadziły do inercji zarządów miast⁶⁸. Ponadto urzędnicy miejscy byli zobowiązani do wykonywania tyłu czynności służbowych z zakresu administracji ogólnej, że w ich pracy występowały znaczne opóźnienia i usterki. Po drugie — przy magistratach nie funkcjonowały organy kontrolne wybierane przez mieszkańców miasta⁶⁹. Władze miejskie nie zawsze więc prowadziły właściwą gospodarkę swymi funduszami, gdyż nie bardzo obawiały się różnych konsekwencji z tego tytułu. Po trzecie — kierownictwo Królestwa Polskiego nie prowadziło właściwej polityki w zakresie dysponowania budżetem i dystrybucji posiadanych środków. Na utrzymanie magistratu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wydawano znacznie więcej pieniędzy niż na potrzeby miasta. Wszystkie miasta Królestwa, oprócz Warszawy, miały ponadto wolne środki finansowe, podczas gdy ośrodki miejskie Europy Zachodniej i Rosji prowadziły aktywną politykę gospodarczą, stale brały kredyty i znajdowały się ciągle w długach⁷⁰. Przyjęte zasady administracyjne i prawne dotyczące funkcjonowania miast oraz strategia gospodarcza wobec miejskich organizmów wynikały w znacz-

⁶⁴ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1520, r. 1869, k. 793.

⁶⁵ Tamże, op. 1, d. 1526, r. 1875, k. 447-448.

⁶⁶ GARF, f. 109, 4 eksp., d. 263, r. 1868, k. 5, 107.

⁶⁷ *Historia państwa i prawa* t. IV, s. 90-91; M. N i e t y k s z a, op.cit., s. 22-23.

⁶⁸ M. N i e t y k s z a, op.cit., s. 23.

⁶⁹ *Historia państwa i prawa* t. IV, s. 91.

⁷⁰ M. N i e t y k s z a, op.cit., s. 25.

nym stopniu z powodów politycznych. Świadczy to, że władze carskie nie były zainteresowane rozwojem miast w Królestwie Polskim.

Urzędy gminne w Królestwie Polskim doczekały się jednogłośnie negatywnej oceny wszystkich gubernatorów. Zwierzchnik guberni lubelskiej pisał w 1867 r.: „minęły 4 lata od ustawy gminnej, a większość włościan nie ma jeszcze w ogóle żadnego pojęcia o ważności дарowanego im samorządu i nawet nie chcą przyjmować wykonywania gminnych stanowisk”⁷¹. Gubernator warszawski informował z kolei w 1870 r. władze Cesarstwa, że urzędy gminne są najsłabszymi instytucjami administracyjnymi w tej guberni⁷². Tę jego opinię podzielali nie tylko inni szefowie guberni i naczelnicy powiatów, ale także naczelnicy gubernialnych zarządów żandarmerii⁷³. Gubernatorzy widzieli kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Piotrkowski podkreślał w 1871 r. w swoim sprawozdaniu, że urzędy gminne odmiennie od analogicznych instytucji w Rosji stanowią jakby najniższą instancję każdego resortu rządowego. Wszystkie resorty (częściowo z wyjątkiem wojska) żądały więc od gminnej administracji dostarczenia różnych informacji i danych statystycznych. Z tego powodu przeciętna gmina guberni piotrkowskiej otrzymywała rocznie około 1000 pism dotyczących przekazania wyższym władzom wiadomości praktycznie ze wszystkich dziedzin życia. Wykonanie tych poleceń w wyznaczonych terminach było trudne, tym bardziej że w każdej gminie prowadzono księgi meldunkowe i inne rejestry w ilości do 20, obejmujące przeciętnie od 150 do 200 spraw. Gubernator zwracał uwagę na jeszcze jeden związany z tym problem. Duża liczba sprawozdań i informacji spowodowała w urzędach gminnych, że sołtysom, wójtom oraz pisarzom brakowało już czasu na rozwiązywanie kwestii społecznych i gospodarczych⁷⁴.

Na ten fakt zwracali uwagę władz także gubernatorzy łomżyński, warszawski i suwalski⁷⁵. Ten ostatni sygnalizował przy tym inne niepokojące zjawisko. W urzędach gminnych całe *dietoproizwodstwo* załatwiał w praktyce tylko jeden pisarz, który przy takim natężeniu pracy nie był w stanie wywiązać się w terminie ze swoich obowiązków⁷⁶. Gubernator łomżyński proponował więc ograniczyć do minimum ilość informacji przekazywanych jednostkom nadrzędnym i uprościć procedury rozstrzygania spraw. Pomimo jednak wszelkich działań władz liczba spraw i skala korespondencji nie zmniejszały się, lecz wręcz przeciwnie zwiększały⁷⁷. Np. w 1873 r. na każdy urząd gminny guberni piotrkowskiej przypadało 1100 pism, a w 1875 r. już 1195⁷⁸. Wzrost liczby spraw i intensyfikacja korespondencji z innymi instancjami administracji rodziły dodatkowe problemy. Gubernator płocki donosił przełożonym, że w wielu urzędach gminnych pisarze chcąc szybko wypełnić polecenia zwierzchników, niektóre sprawy rozpatrywali niezwłocznie, inne natomiast załatwiali miesiącami, chociaż były one ważniejsze i pilniejsze od poprzednich⁷⁹.

⁷¹ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1518, r. 1867, k. 265.

⁷² Tamże, d. 1521, r. 1870, k. 18-19.

⁷³ GARF, f. 109, 4 eksp., d. 233, r. 1870, k. 32.

⁷⁴ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1522, r. 1871, k. 433.

⁷⁵ Tamże, d. 1521, r. 1870, k. 19; d. 1520, r. 1869, k. 796-797; d. 1519, r. 1868, k. 686.

⁷⁶ Tamże, d. 1520, r. 1869, k. 796-797.

⁷⁷ Tamże, d. 1519, r. 1868, k. 686.

⁷⁸ *Obzor Piotrkowskiej guberni za 1873 god*, Piotrkow 1874, s. 40; *Obzor Piotrkowskiej guberni za 1875 god*, Piotrkow 1876, s. 68.

⁷⁹ *Obzor Płockiej guberni za 1874 god*, Płock 1875, s. 117.

Inną przyczyną, która w opinii gubernatorów wpływała negatywnie na pracę instytucji gminnych, były niekompetentne kadry. Zdaniem zwierzchników guberni większość wójtów, zwłaszcza tych którzy wywodzili się z stanu chłopskiego, nie sprawdziła się na zajmowanych stanowiskach. Ponad połowę stanowili analfabeci, w ogóle nie rozumiejący spraw, jakie im powierzono. Spora liczba wójtów, szczególnie nie umiejących czytać i pisać, poddawała się całkowicie wpływom i radom gminnych pisarzy⁸⁰. Gubernatorzy podkreślali, że ci ostatni, zwłaszcza wykształceni i dobrze znający język rosyjski, w znacznym stopniu wpływali na rozstrzyganie spraw gminnych, nawet tam, gdzie wójt był piśmienny, ale nie znał języka urzędowego⁸¹. Gubernator warszawski donosił w 1870 r. swoim zwierzchnikom, iż spośród 153 wójtów tej guberni 37 „ani jednego dnia nie powinno pozostawać na stanowisku”⁸². Główną przyczynę niezadowolającego poziomu wójtów, oprócz ich analfabetyzmu i braku wykształcenia, gubernatorzy widzieli w niskim wynagrodzeniu za ich pracę. Gubernator suwalski pisał w 1872 r., że duża ilość obowiązków zmuszała wójtów do pracy nawet poza godzinami służbowymi, wskutek czego nie mieli już czasu na wykonywanie żadnych robót w swoich gospodarstwach. Natomiast pensja w wysokości od 150 do 180 rubli rocznie nie wynagradzała w pełni ich służby na państwowej posadzie, ponieważ praca we własnym gospodarstwie rolnym przynosiła większe dochody⁸³. Z tego właśnie powodu chłopi nie chcieli być wójtami i sołtysami, i podczas wyborów odmawiali kandydowania na te posady. Było to zjawisko nad wyraz niekorzystne dla gminnej administracji. Gubernator warszawski podkreślał przy tym, że w większości gmin obejmowania urzędów odmawiały przede wszystkim osoby cieszące się największym zaufaniem mieszkańców wsi⁸⁴. Dotyczyło to zjawisko także pisarzy gminnych. Gubernator plocki informował władze, że płaca gminnego pisarza waha się od 110 do 180 rubli rocznie, a za taką sumę trudno znaleźć dobrych kandydatów na tę posadę⁸⁵. Z kolei zdaniem większości gubernatorów niskie zarobki wójtów, sołtysów i pisarzy były główną przyczyną korupcji w urzędach gminnych⁸⁶. Tę opinię potwierdzali również naczelnicy gubernialnych zarządów żandarmerii podając liczne przykłady tego zjawiska. W 1869 r. suwalski gubernialny naczelnik żandarmerii donosił swoim przełożonym, że kilku wójtów z tej guberni brało łapówki, co stało się powodem skarg mieszkańców wsi i „narzekania” na działalność urzędów gminnych. W 1870 r. żandarmi sygnalizowali III Oddziałowi Kancelarii Cesarskiej, iż w kilku gminach guberni siedleckiej, suwalskiej i łomżyńskiej chłopi nieusatisfakcjonowani pracą wójtów, sołtysów i pisarzy gminnych żądali usunięcia ich z zajmowanych posad i zastąpienia nowymi urzędnikami⁸⁷. Swoje niezadowolenie z działalności władz gminnych mieszkańcy wyrażali w różnych formach. Najczęściej składali na nie skargi i nie popierali ich propozycji zgłaszanych na zebraniach gminnych. Zanotowano też kilka przypadków pobicia gminnych urzędników i podpalenia ich domostw⁸⁸. Większość ziemian także była niezadowolona

⁸⁰ RGIA, f. 1270, op. 1, 1521, r. 1870, k. 9, 814, 507.

⁸¹ Tamże, d. 1523, r. 1872, k. 162.

⁸² Tamże, d. 1521, r. 1870, k. 97.

⁸³ Tamże, d. 1523, r. 1872, k. 90.

⁸⁴ Tamże, d. 1522, r. 1871, k. 485.

⁸⁵ Tamże, d. 1523, r. 1872, k. 162.

⁸⁶ GARF, f. 109, 4 eksp., d. 263, r. 1868, k. 47; I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 435.

⁸⁷ I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 440; J. K u k u l s k i, op.cit., s. 71.

⁸⁸ I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 441-443.

z działalności gminnej administracji. Ignorowano ją i starano się mieć jak najmniej kontaktów służbowych z wójtami gmin⁸⁹. Zarówno ludność wiejska, jak i ziemiaństwo nieusatysfakcjonowane pracą tej administracji często unikało uczestniczenia w zebraniach gminnych i nie wykonywało podejmowanych na nich postanowień⁹⁰.

W większości przypadków niezadowolenie z działalności władz i urzędników gminnych było uzasadnione. Tylko w okresie od 1864 do 1873 r. odwołano ze stanowisk 16% wójtów i 5% ławników⁹¹. W stosunku do części z nich wszczęto postępowanie sądowe. Nierzadkie były również przypadki nadużywania władzy przez osoby pełniące najwyższe funkcje w gminie — w samej guberni lubelskiej w 1868 r. naliczono ich 41⁹². Wielokrotnie zdarzało się także, że wójtowie samodzielnie, lub też z aprobatą ławników, przeznaczali wpływy z tytułu kar na inne cele, niż zdecydowało gminne zgromadzenie. Zaobserwowano ponadto przypadki karania przez nich mieszkańców wsi bez zgody ławników i zmuszania chłopów do pracy we własnych gospodarstwach⁹³. Nierzadko również wójtowie gmin podejmowali samodzielne decyzje w sprawach, które były zastrzeżone do wyłącznej kompetencji zgromadzenia gminnego⁹⁴. Najczęściej dotyczyło to dysponowania gminnymi składkami.

W ocenie większości gubernatorów następną przyczyną niezadowolającej działalności gminnej administracji była znaczna rotacja kadr w urzędach gminnych, zwłaszcza na stanowiskach wójtów, ławników i pisarzy. W kilku gminach guberni płockiej w ciągu roku zmieniało się po 10 pisarzy w każdej z nich⁹⁵. Dużą rotację na stanowiskach wójtów zaobserwowano zwłaszcza w guberni kaliskiej. Gubernator kielecki zawiadamiał z kolei swoich zwierzchników, że 2/3 wszystkich wójtów tej guberni było na swych posadach nowicjuszami i nawet ci spośród nich, którzy umieli czytać i pisać, potrzebowali co najmniej roku, aby dobrze poznać swoje liczne i skomplikowane obowiązki⁹⁶. W 1873 r. spośród wszystkich 1313 wójtów Królestwa Polskiego aż 874 (66,6%) piastowało ten urząd po raz pierwszy, 277 (21,1%) odbywało drugą trzyletnią kadencję, 120 (9,1%) — trzecią i 42 (3,2%) czwartą⁹⁷. Naczelnicy żandarmerii zwracali uwagę władz na jeszcze inne zjawisko mające wpływ na nie najlepszą pracę gminnej administracji. W swoich raportach niejednokrotnie informowali o nadużyciach i zaniedbaniach władz państwowych i komisarzy do spraw włościańskich w stosunku do urzędów gminnych. Podkreślano przede wszystkim, iż naczelnicy powiatów i inni wyżsi urzędnicy powiatowi niewiele uwagi poświęcali kontroli działalności tych urzędów. W większości przypadków ograniczali się tylko do jednorazowego lub dwukrotnego w ciągu roku sprawdzenia *diełoproizwodstwa*⁹⁸. Tę opinię żandarmerii potwierdzali gubernatorzy. W 1869 r. gubernator lubelski informując zwierzchników o rezultatach prze-

⁸⁹ Tamże, s. 443.

⁹⁰ Tamże, s. 444.

⁹¹ D.G. Anuczyn, *Oczerki ekonomicznego położenia krestian w guberniach Carstwa Polskiego w 1873 roku*, Radom 1875, s. 8; I. Kostiuszko, op.cit., s. 420.

⁹² RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1519, r. 1868, k. 374.

⁹³ I. Kostiuszko, op.cit., s. 435.

⁹⁴ Tamże, s. 427.

⁹⁵ *Obzor Płockoj guberni za 1873 god*, Płock 1874, s. 74.

⁹⁶ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1524, r. 1874, k. 543.

⁹⁷ D.G. Anuczyn, op.cit., s. 7; I. Kostiuszko, op.cit., s. 419.

⁹⁸ GARF, f. 109, 4 eksp., d. 297, r. 1869, k. 36-37.

prowadzonych przez siebie kontroli urzędów gminnych pisał, że władze powiatów „przejawiały mało uczucia” w stosunku do jego decyzji dotyczących nadzorowania działalności gminnej administracji⁹⁹. Gubernatorzy piotrkowski i warszawski także podzielali tę ocenę¹⁰⁰.

Żandarmi w swoich sprawozdaniach zwracali ponadto uwagę na częste ingerowanie naczelników powiatów w sprawy gmin. Podrywali oni autorytet wójtów, wpływając zwłaszcza na zatrudnienie pisarzy gminnych¹⁰¹. Trzeba podkreślić, że był to zarzut słuszny, chociaż zwierzchnicy powiatów w większości przypadków starali się nie afiszować z działaniami tego typu. W 1874 r., gdy naczelnik powiatu rypińskiego ingerował w otwarcie w pracę gminnej administracji, gubernator płocki w tajnym piśmie nakazywał mu, aby czynił to w sposób zakamuflowany, drogą sugestii, rad i różnych ograniczeń powodując podejmowanie „właściwych” decyzji przez gminnych urzędników¹⁰². Władze powiatowe nie wszędzie też i nie zawsze troszczyły się, aby przedstawiciele gminnej administracji dobrze rozumieli swoje obowiązki i właściwie je wykonywali. W wielu gminach wójtowie nie potrafili bowiem wywiązywać się ze swych zadań¹⁰³.

Władze Królestwa podejmowały różne inicjatywy zmierzające do poprawy działalności gminnej administracji. W 1868 r. gubernator suwalski Piotr Gervais sugerował przeprowadzenie unifikacji zasad prowadzenia ksiąg meldunkowych oraz sprawozdawczości i znaczne zmniejszenie liczby gmin poprzez łączenie dwóch małych w jedną dużą¹⁰⁴. Obie te propozycje zostały zaaprobowane przez zwierzchników. W ocenie władz gubernialnych zmniejszenie liczby gmin wywarło znaczny wpływ na poprawę działalności najniższego szczebla administracji. Naczelnicy powiatów mogli bowiem częściej kontrolować pracę urzędników gminnych i z większej liczby mieszkańców wsi można było wybierać wójtów, sołtysów i ławników. Zmniejszeniu uległy ponadto podatki przeznaczone na utrzymanie gminnej administracji¹⁰⁵. Z tego powodu większość mieszkańców gmin z zadowoleniem przyjęła zmniejszenie ich liczby. Początkowo małe gminy łączono mechanicznie w jedną dużą¹⁰⁶. Okazało się jednak, że ten system nie zawsze był racjonalny, gdyż często obszar nowej scalonej gminy przyjmował niedogodny kształt. Przy tym część mieszkańców gmin, zwłaszcza osoby kierujące gminną administracją, zabiegało o pozostawienie urzędu w miejscowości, w której znajdował się dotychczas. Konflikty interesów urzędników gminnych powodowały, że proces łączenia gmin przebiegał bardzo wolno¹⁰⁷. Hamowało go ponadto wdrażanie nowej reformy sądowej. Odmawiano więc np. prośbom mieszkańców o unifikację sąsiednich gmin twierdząc, że zmiany te mogą utrudnić właściwy podział guberni na gminne okręgi sądowe. Z tego powodu, do wprowadzenia w Królestwie Polskim reformy sądowej, proces scalania gmin daleki był od zakończenia¹⁰⁸.

⁹⁹ I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 426.

¹⁰⁰ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1523, r. 1872, k. 18; d. 1525, r. 1874, k. 277-278.

¹⁰¹ GARF, f. 109, 4 eksp., d. 233, r. 1870, k. 32.

¹⁰² AP w Płocku, KGP 712, k. 36.

¹⁰³ I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 434.

¹⁰⁴ D.G. A n u c z i n, op.cit., s. 21.

¹⁰⁵ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1523, r. 1872, k. 410; d. 1525, r. 1874, k. 238.

¹⁰⁶ Tamże, d. 1522, r. 1871, k. 432.

¹⁰⁷ *Obzor Piotrkowskiej guberni za 1875 god*, Piotrkow 1876, s. 65.

¹⁰⁸ *Obzor Kaliszskiej guberni za 1875 god*, Kalisz 1876, s. 121.

Pomimo wszystkich tych zmian władze nadal były niezadowolone z funkcjonowania instytucji gminnych. Gubernatorzy zwracali uwagę przełożonych przede wszystkim na zmniejszanie się roli zebrań gminnych. W 1869 r. gubernator lubelski informował namiestnika Królestwa, że mieszkańcy wsi nie chcą w nich uczestniczyć. Wielokrotnie trzeba było ich do tego zmuszać¹⁰⁹. Niejednokrotnie także zebrania gminne odbywały się w „niewłaściwym składzie”¹¹⁰. W kilku guberniach przeprowadzono je ponadto w terminach niezgodnych z przepisami. Zjawisko to nasilało się zwłaszcza w okresie jesiennych prac polowych¹¹¹. W październiku 1867 r. przewodniczący suwalskiej komisji do spraw włościańskich informował np. władze Królestwa, iż w pięciu gminach powiatu kalwaryjskiego zebrania nie odbywały się w wyznaczonym czasie¹¹². W 1872 r. gubernator suwalski wskazywał na szereg przyczyn powodujących ograniczenie roli zebrań gminnych. Podkreślał, że chociaż w guberni tej odbywały się one we właściwych terminach, to brak ścisłych związków łączących wiejskie społeczności, sprzeczne interesy ich mieszkańców, niski poziom wykształcenia, a także niedostateczna liczba pomieszczeń, w których można by zebrać chociażby 1/5 część uprawnionych do uczestnictwa (w niektórych gminach ich liczba dochodziła do 500 osób) powodowały rzadkie zwoływanie zebrań. Zdaniem zwierzchnika guberni suwalskiej z tych powodów „nie odpowiadały one swojemu przeznaczeniu”¹¹³.

Trzeba podkreślić, że ludność wiejska i ziemiaństwo rozmaicie odnosiły się do idei zebrań gminnych. Miała na to wpływ działalność gminnych władz, a zwłaszcza ich dbałość o sprawy mieszkańców. W tych gminach, w których mieszkańcy negatywnie oceniali pracę gminnej administracji, większość uprawnionych z reguły nie brała udziału w zebraniach. Różny był także stosunek władz powiatowych do tych zgromadzeń. Naczelnicy powiatów dokładali wszelkich starań, aby w ustawowym terminie odbyły się przede wszystkim zebrania, na których miano wybrać władze gminne i uchwalić repartycję lokalnych podatków (składek gminnych). Stałe ich zwoływanie przeważnie nie było na rękę powiatowej administracji. Wielu naczelników podejmowało decyzje omijając instytucję zebrań¹¹⁴. Takie podejście władz oraz części mieszkańców gmin do funkcjonowania zebrań gminnych powodowało, że nie odgrywały one istotniejszej roli w systemie zarządzania gminą. W 1871 r. w ich trakcie rozstrzygnięto w sumie 7281 spraw, w 1872 r. — 6555, a w 1873 r. — 6249. Niektóre decyzje podjęte na zebraniach gminnych były zakwestionowane przez niezadowolonych mieszkańców. W 1871 r. zakwestionowano ich 220, w 1872 r. — 63 a w 1873 r. — 118¹¹⁵.

Na nie najlepszą pracę gminnej administracji miały też wpływ inne czynniki. W wielu gminach urząd zlokalizowany był peryferyjnie, co sprawiało, że większość mieszkańców musiała ponieść znaczne koszty, aby się w nim stawić i uczestniczyć w zebraniach i naradach¹¹⁶. Wpływało to wyraźnie na sporą absencję osób w bez-

¹⁰⁹ I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 428.

¹¹⁰ Tamże, s. 430.

¹¹¹ *Obzor Kaliszskoj guberni za 1875 god*, s. 127.

¹¹² *Postanowlenija Uczrieditielnogo Komiteta. Zapiski* t. XI, s. 42; I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 429.

¹¹³ RGIA, f. 1270, op. 1. d. 1523, r. 1872, k. 92.

¹¹⁴ I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 427-428.

¹¹⁵ D.G. A n u c z i n, op.cit., s. 9; I. K o s t i u s z k o, op.cit., s. 431.

¹¹⁶ *Obzor Kaliszskoj guberni za 1875 god*, s. 121; M. N i e t y k s z a, op.cit., s. 29.

pośrednich formach zarządzania gminą. Żandarmeria informowała także III Oddział Kancelarii Cesarskiej, że wójtowie gmin (przede wszystkim analfabeci) często wyjeżdżali na inspekcje i narady biorąc ze sobą gminnego pisarza, w związku z czym urząd praktycznie przez cały dzień nie funkcjonował¹¹⁷. Trzeba przy tym podkreślić, że chociaż władze zwierzchnie starały się ograniczyć liczbę niepiśmiennych wójtów i sołtysów, to jednak naczelnicy powiatów nie podejmowali niemal żadnych działań w tym zakresie. W związku z tym analfabetów piastujących te stanowiska wciąż było wielu. W 1870 r. stanowili oni 40% wójtów, w 1871 r. — 37%, a w 1873 r. — 34%. Najwięcej niepiśmiennych wójtów, bo aż 62%, było w guberni radomskiej, a najmniej — tylko 3% — w suwalskiej¹¹⁸. Nie sposób wytłumaczyć tych różnic stanem wiejskiego szkolnictwa w obu regionach, gdyż Suwalszczyzna była pod tym względem bardziej zaniedbana. Najwidoczniej miejscowi funkcjonariusze rosyjskiej administracji byli gorliwsi w wynajdywaniu na stanowiska wójtów wykształconych, zapewne zamożniejszych gospodarzy, zaakceptowanych przy tym przez sąsiadów uczestniczących w zebraniach gminnych.

Wiele problemów pojawiło się również z zamianą 336 małych miasteczek na osady. Wszystkie one zostały pozbawione samorządu miejskiego, otrzymując w zamian prawo do samorządu gminnego. 52 z nich utworzyły samodzielne gminy, pozostałe weszły w skład już istniejących¹¹⁹. W gminach mieszanych, a więc składających się z mieszkańców wsi i miasteczek, często dochodziło do konfliktów. Osoby zamieszkałe w miastach inaczej bowiem niż na wsi widziały najistotniejsze problemy i zadania gminy. Z tego powodu podczas zebrań gminnych spierano się, nieraz gwałtownie, o rozkład gminnych składek i kształt lokalnych budżetów¹²⁰. Trzeba przy tym podkreślić, że w drugiej połowie lat sześćdziesiątych XIX w. władze carskie starały się, aby w gminach wiejskich najważniejsze posady zajęli wyłącznie przedstawiciele stanu chłopskiego. Wraz z utworzeniem gmin mieszanych zmienił się natomiast stosunek mieszczan i ziemian do tej instytucji samorządowej. Coraz częściej starali się oni uzyskiwać najniższe stanowiska administracyjne¹²¹. W 1871 r. wójtów pochodzenia chłopskiego było w Królestwie 78%, szlacheckiego 13%, a z innych grup społecznych wywodziło się 9%. W roku 1873 chłopi stanowili już nieco mniej, bo 75,3%, szlachta 14%, a mieszczenie 10,7%¹²².

Gubernatorzy uważali, że struktura samorządu gminnego i jego kompetencje określone przepisami ukazu z 1864 r. sprawdziły się w praktyce i nie wymagają zasadniczych zmian. Jedynie gubernator siedlecki oświadczył, że brak w Królestwie Polskim organu pośredniego, który w Rosji stanowiła instytucja „stanowych przystawów”, utrudniał pracę gminnej administracji¹²³. Zdaniem gubernatorów główną przyczyną poważnych uchybień i błędów w pracy urzędów gminnych był niezadawalający skład kadrowy ich organów wykonawczych, przede wszystkim niski poziom wykształcenia i kompetencji wójtów¹²⁴. Przedstawiciele polskich elit społecznych, jak donosili informatorzy żandarmerii, uważali natomiast, że idea

¹¹⁷ GARF, f. 109, 4 eksp., d. 297, r. 1869, k. 57.

¹¹⁸ D.G. Anuczyn, op.cit., s. 7; I. Kostiuszko, op.cit., s. 419.

¹¹⁹ D.G. Anuczyn, op.cit., s. 21; M. Nietyksza, op.cit., s. 91.

¹²⁰ *Obzor Kaliszskoj guberni za 1875 god*, s. 127.

¹²¹ I. Kostiuszko, op.cit., s. 417.

¹²² Tamże, s. 417.

¹²³ RGIA, f. 1270, op. 1, d. 1521, r. 1870, k. 814; d. 1519, r. 1868, k. 587.

¹²⁴ Tamże, d. 1518, r. 1867, k. 1022.

samorządu gminnego określona ukazem carskim nie została urzeczywistniona, a miejscowe władze uczyniły z niego niesprawną, biurokratyczną instytucję, w której zwracano jedynie uwagę na właściwe funkcjonowanie sektora policyjnego i finansowego¹²⁵.

Jak w praktyce funkcjonowały urzędy gminne? W istocie zgromadzenie gminne niewiele miało do powiedzenia w sprawach gminy; decydowały organy wykonawcze samorządu: wójt, ławnicy, a także pisarz. Na ich działalność wpływał natomiast naczelnik powiatu, któremu bezpośrednio podlegali z mocy przepisów prawa. W praktyce urząd gminny był więc przede wszystkim organem administracji państwowej, a nie samorządowym¹²⁶. Jak słusznie zauważył Andrzej A j n e n - k i e l, organizacja gminy, sposób wyboru wójtów i pisarzy wpływały na to w głównym stopniu¹²⁷. Nic zatem dziwnego, że i gubernatorzy uważali samorząd gminny przede wszystkim za instytucję administracyjną, której podstawowym zadaniem była realizacja politycznych celów caratu. Z tego powodu tak wiele uwagi zwracali na skład osobowy zarządów gminnych.

Życie pokazało, że stale zwiększała się rola i znaczenie pisarzy. W praktyce bowiem w większości gmin Królestwa Polskiego to naczelnicy powiatów zatrudniali ich i zwalniali z zajmowanych stanowisk. W 1876 r. z ich nominacji pochodziło aż 65% pisarzy¹²⁸. Z tego powodu byli oni niemal całkowicie niezależni od wójtów, którzy zgodnie z przepisami byli ich zwierzchnikami¹²⁹. Władze carskie zamierzały również wykorzystać instytucje gminne w procesie rusyfikacji ludności polskiej¹³⁰. W urzędach gminnych wprowadzono rosyjską procedurę i rosyjski język urzędowy, ale w latach siedemdziesiątych XIX w. carat nie zanotował w tej dziedzinie dużych sukcesów.

Należy podkreślić, że postępowanie Petersburga i władz Królestwa zmierzające do ujednoczenia miejscowych struktur administracyjnych z istniejącymi w Cesarstwie było bardzo konsekwentne. W latach sześćdziesiątych i pierwszej połowie siedemdziesiątych XIX w. rząd rosyjski uważnie przyglądał się funkcjonowaniu świeżo zreformowanych instytucji. Nieprawidłowości i niepożądane efekty pracy urzędów starano się eliminować wprowadzając nowe rozwiązania. Szło nie tylko o poprawę sprawności administracji, ale przede wszystkim o realizację postawionych przed nią celów politycznych. Jest rzeczą zrozumiałą, że w tym „okresie eksperymentowania” praca urzędów, zwłaszcza gminnych, pozostawiała wiele do życzenia. Pomimo jednak trudności i problemów, o których przyczynach wspomniano wyżej, instytucje administracyjne wywiązywały się z powierzonych im obowiązków, chociaż nie zawsze w wyznaczonych terminach, a w ocenie z zewnątrz nie we wszystkich jednostkach praca była sprawnie zorganizowana i wykonywana.

¹²⁵ RGIA, f. 109, 4 eksp., d. 209, r. 1870, k. 37.

¹²⁶ M. K o n i c, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1886, s. 3-4; *Historia państwa i prawa* t. IV, s. 81; H. B r o d o w s k a, *Gmina wiejska i jej samorząd*, [w:] *Gmina wiejska i jej samorząd*, Warszawa 1989, s. 20.

¹²⁷ A. A j n e n k i e l, op.cit., s. 13-16.

¹²⁸ *Historia państwa i prawa* t. IV, s. 89.

¹²⁹ Tamże, s. 89-90.

¹³⁰ M. N i e t y k s z a, op.cit., s. 26.

CONTENTS

ARTICLES

Andrzej Wyrobisz — Building Construction and Architecture of the 15th-Century Venice: a Co-existence of Byzantine, Gothic and Renaissance Arts of Building

The author presents building activity in Venice in the 15th century. He describes building material supplies for the Venice building industry: a great mass of timber, a growing use of stone caused by the number and structure of building workshops and the system of remuneration (see Table 2). The author concludes that in the 15th century Venice was probably Europe's busiest building site. In the first half of the 15th century the predominant style was Gothic and after 1460 it was Gothic and Renaissance with a strong influence of the Byzantine. On the other hand, the structure of building crafts was traditional, based on the Medieval guild system controlled by the state.

Wojciech Tygielski — Travellers from Beyond the Alps in Sixteenth-Century Rome: Excerpts from the Autograph Books of Giovanni Alto

The author describes the autograph books of Giovanni Alto, a member of the Vatican Swiss Guards who died in 1660 and who, in addition to his official functions, guided foreign travellers around Rome. In these autograph books his clients recorded their thoughts, mottos, maxims, sayings and words of appreciation. Some of the travellers added their coats-of-arms and drew pictures. The four volumes date from 1616-1659 and include more than one thousand items. In addition to providing information about the owner of the autograph books, the author analyzes the inscriptions and discusses the ethnic and social background of the travellers.

Jan Kozłowski — Implementation of the Administrative Reforms in the Kingdom of Poland from 1867-1875

The main goal of the reforms was to make government institutions in the Kingdom of Poland similar in structure to equivalent Russian institutions and to bar Polish officials from exerting influence on the decision-making process at all levels of administration. This required creating new offices and finding new and competent employees, which proved to be difficult. Using archival materials and particularly hard-to-access tsarist administrative and police documents from Moscow and St. Petersburg, the author describes the unsuccessful efforts of the Russian authorities to improve the functioning of the bureaucracy in the Kingdom of Poland.