

# Ludwik Zabielski

---

## Rady obywatelskie w Królestwie Polskim (1815 - 1830)

---

Rocznik Lubelski 16, 155-171

---

1973

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

LUDWIK ZABIELSKI

RADY OBYWATELSKIE W KRÓLESTWIE POLSKIM  
(1815—1830)

I

Jednym z elementów ustroju politycznego Królestwa Polskiego tzw. doby konstytucyjnej były rady obywatelskie, nazywane potocznie radami wojewódzkimi, nawiązujące w pewnym zakresie kompetencji do rad departamentowych funkcjonujących w czasach Księstwa Warszawskiego. W zamyśle projektodawcy miały one nawiązywać również do tradycji przedrozbiorowych.

W dotychczasowej literaturze historycznej nie ma właściwie pełnego analitycznego opracowania działalności rad obywatelskich. Wynika to nie tyle z drugoplanowej roli tych instytucji, co raczej z braku pełnej dokumentacji ich działalności; szczególnie daje się odczuć brak akt wytworzonych przez same rady. Jedynie ostatni okres istnienia i funkcjonowania rad został dokładniej omówiony w pracach Aliny Barszczewskiej i Tadeusza Mencla<sup>1</sup>, poświęcony okresowi powstania listopadowego.

Artykuł niniejszy również nie pretenduje do całościowego omówienia problematyki rad, gdyż nie pozwala na to stan źródeł. Prawie zupełnie brakuje materiałów aktowych powstałych w wyniku działalności rad, a te, które się zachowały, są rozproszone w aktach spraw szczegółowych Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji — natrafienie na nie jest często dziełem przypadku. Stan ilościowy i jakościowy bazy źródłowej nie pozwala zatem na wszechstronne i dokładne omówienie działalności — a nawet składu osobowego — rad obywatelskich; pozwala jedynie na określenie zasad działania, organizacji pracy i ustalenie głównych przedmiotów ich zainteresowania.

Wydaje się zatem celowym zebranie nawet fragmentarycznych materiałów dotyczących działalności rad i na tej podstawie podjęcie próby określenia ich miejsca i roli w systemie politycznym i administracyjnym Królestwa Polskiego. Tym bardziej że na ich przykładzie można obserwować charakterystyczne dla tego okresu zjawisko odchodzenia praktyki życia politycznego od liberalnych postanowień konstytucji — co w konsekwencji miało duży wpływ na całokształt stosunków politycznych w Królestwie Polskim przed powstaniem listopadowym.

---

<sup>1</sup> T. Mencil, *Działalność władz cywilnych województwa lubelskiego w okresie powstania listopadowego*, „Rocznik Lubelski” 1966, t. 5, s. 91—146, A. Barszczewska, *Z dziejów rad obywatelskich w Królestwie Polskim w okresie powstania listopadowego*, „Przegląd Historyczny” 1962, t. 2, s. 263 oraz Teżże *Województwo kaliskie i mazowieckie w powstaniu listopadowym (1830—1831)*, [Łódź] 1965.

Zakres i układ artykułu w pewnym stopniu uwarunkowany jest wspomnianymi trudnościami z bazą źródłową. Omówione zostaną podstawy formalno-prawne funkcjonowania rad, ze szczególnym zwróceniem uwagi na sam proces powstawania podstawowego aktu prawnego normującego ich działalność — postanowienia namiestnika z 15 maja 1816 r., oraz sprawy organizacyjne dotyczące toku pracy. Najwięcej miejsca zajmą jednak główne problemy wchodzące w zakres zainteresowania rad. Przedstawiając tę ostatnią sprawę będę chciał wskazać na wzajemne stosunki między władzami administracyjnymi — centralnymi i terenowymi — a radami wojewódzkimi, jako na czynnik decydujący o skuteczności działania tych ostatnich.

## II

Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. oprócz innych praw i demokratycznych swobód obywatelskich w rozdziale szóstym głosiła: „W każdym województwie będzie rada wojewódzka złożona z radców wybranych na sejmikach i zgromadzeniach gminnych” (art. 135). Do głównych zadań rad wojewódzkich, określonych w art. 137 ustawy konstytucyjnej, należały: wybory sędziów sądów dwóch pierwszych instancji, opracowanie i kontrola list kandydatów na urzędy administracyjne oraz bardzo ogólnie sprecyzowany punkt mówiący o przestrzeganiu dobra województwa. Jednocześnie uczyniono zastrzeżenie, że wszystkie wymienione zadania rady będą realizowały „stosownie do osobnych urzędzeń”<sup>2</sup>.

Wydany w dn. 1 grudnia 1815 r. ukaz o reprezentacji narodowej w art. 60 precyzował, że sejmik powiatowy wybierze dwóch, a zgromadzenie gminne jednego przedstawiciela do rady obywatelskiej na okres dwuletni<sup>3</sup>. Elekt stawał się pełnoprawnym członkiem rady po zatwierdzeniu wyborów przez senat Królestwa Polskiego.

Po wydaniu wspomnianych przepisów ogólnych w Radzie Stanu toczyła się dyskusja nad statutem nowo ustanowionych rad. Pierwszy projekt wniesiony przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji dyskutowany był na posiedzeniu w dn. 23 lutego 1816 r. Uznaný został za nie odpowiadający aktualnym wymogom politycznym Królestwa Polskiego, gdyż dawał radom obywatelskim zbyt duże uprawnienia kontrolno-rewizyjne w stosunku do państwowej administracji lokalnej.

Z dyskutowanego wtedy projektu wykreślono fragment art. 11, który precyzował, że rady „[...] są jedynie magistraturami dostrzegającymi [...] na dobro województwa wszelkich czynności, które konstytucja Królestwa, prawo lub rząd powierzą władzom administracyjnym, jakimi są komisje wojewódzkie, komisarze obwodowi i inni w rozmaitych częściach administracji publicznej przez rząd użyci oficjaliści [...]”. Najwięcej zastrzeżeń wywołał art. 13 projektu, postulujący nadanie radom uprawnień do przedstawiania rządowi, za pośrednictwem Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji, udokumentowanych dowodami informacji o nadużyciach urzędników cywilnych i wojskowych w województwie. Zna-

<sup>2</sup> *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* (dalej — DPKP), t. 1, s. 82—84.

<sup>3</sup> *Tamże*, s. 283—344.

mienne jest w tym względzie stanowisko namiestnika Zajączka, który „[...] oświadczył, że projekt takowy uważa za przeciwny głównej potrzebie zaprowadzenia tęgości w rządzie, sformności w jego działaniach. Upoważnienie zgromadzenia do śledzenia i rozstrząsania czynności władz rządowych mogą odejmować wiarę i powagę rządowi, odstręczać i zniechęcać urzędników, otaczając ich tą szkodliwą nieśmiałością, która wstrzymuje ruch i postęp w działaniu. Nadane w artykułach 13, 14, 15 i 20 [projektu] prawo zaskarżeń przedstawiania i doniesień wprost do rządu, omijając władzę pośrednią komisji wojewódzkiej, toż dopiero szperanie w jej aktach, utrzymywanie akt sekretnych, stanowią nie nazwaniem, lecz rzeczą osobną władzę. Takie zaś rozdwojenie władzy tak ustanowionej zasady, poróżnień i waśni rozrywać będzie koniecznie jedność systemu rządowego, mieszać porządek i wracać do tego nieładu, którego skutki doświadczone w przeszłości ważnym na przyszłość być powinny ostrzeżeniem”<sup>4</sup>.

W takiej atmosferze sprawa ta ponownie znalazła się na forum Rady Stanu w dn. 6 maja 1816 r. Tym razem przedmiotem debaty był projekt wniesiony przez Radę Administracyjną i uwzględniający wnioski z poprzedniego posiedzenia poświęconego tej sprawie<sup>5</sup>. Rezultatem tych dyskusji było postanowienie namiestnika z dn. 15 maja 1816 r., ogłoszone jednak dopiero 7 listopada 1817 r.<sup>6</sup> Postanowienie to określało kompetencje i organizację rad obywatelskich. Oprócz ustaleń, które sygnalizowane były w konstytucji i statucie o reprezentacji narodowej, tutaj sprecyzowano, że członkiem rady może być wybrany na sejmiku tylko ten, kto ma uprawnienia do wyboru na posła, a na zgromadzeniu gminnym ten, kto korzysta z pełni praw politycznych i ukończył 30 lat (art. 3). Postanowieniem namiestnika z 1 listopada 1817 r.<sup>7</sup> prawa wyboru do rad obywatelskich pozbawieni zostali urzędnicy płatni, a szczególnie zatrudnieni w sądach (oprócz sędziów pokoju), w administracji ogólnej, skarbowej i wojskowej.

Rady miały prowadzić i kontrolować księgi obywatelskie szlacheckie i gminne (art. 6). Przyznano im prawo składania uwag i spostrzeżeń w sprawach handlu, rolnictwa, przemysłu, oświaty, instytucji dobroczynnych i w innych sprawach służących dobru województwa. Miały również zgłaszać informacje o nadużyciach i naruszeniach własności prywatnej i publicznej, o nadużyciach lub niedopełnieniach obowiązków przez urzędników cywilnych i wojskowych. Wszystkie te uwagi miały być kierowane bezpośrednio do Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji.

Jednocześnie zastrzeżono jednak, że rady obywatelskie nie mają żadnego udziału we władzy wykonawczej ani też nie mają prawa do samodzielnego ustalania i nakładania podatków lub innych składek. Wyraźnie również zabroniono radom porozumiewania się między sobą w celu opracowywania wspólnych skarg lub petycji.

Wszystkie sprawy wchodzące w zakres obowiązków i uprawnień rad miały być załatwiane w czasie dwu sesji w ciągu roku, których terminy

<sup>4</sup> Archiwum Główne Akt Dawnych w Warszawie (dalej — AGAD), I Rada Stanu Królestwa Polskiego (dalej — I RSKP), 242, k. 7—9.

<sup>5</sup> *Tamże*, *passim*.

<sup>6</sup> DPKP, t. 4, s. 17—28.

<sup>7</sup> *Tamże*, s. 31—32.

ściśle określono na 15 kwietnia i 15 października, z tym zastrzeżeniem, że prezes komisji wojewódzkiej może zwołać posiedzenie nadzwyczajne, a namiestnik mógł w uzasadnionych przypadkach przesunąć termin posiedzeń zwyczajnych. Każdorazowa sesja rady nie mogła trwać dłużej niż 14 dni.

Przewodnictwo w radzie powierzano najstarszemu wiekiem członkowi; wybierano również jednego członka rady do prowadzenia protokołu czynności. Korespondencją natomiast zajmował się sekretarz przydzielony z grona urzędników komisji wojewódzkiej. Pisma wychodzące w imieniu rady podpisywali wszyscy członkowie obecni na sesji. Do podjęcia prawomocnych decyzji i uchwał potrzebny był komplet złożony z siedmiu członków, natomiast do decydowania o sprawach szczególnie ważnych — takich jak układanie i kontrolowanie list kandydatów na urzędy oraz kontrola ksiąg obywatelskich — wymagany był tzw. komplet wielki, tj. ponad połowa ustawowej liczby członków danej rady.

Decyzje mogły być podejmowane jednomyślnie, w wypadku braku jednomyślności przeprowadzano głosowanie jawne. Równość głosów w głosowaniu jawnym powodowała drugie głosowanie, ale już tajne, gdy i to nie dało rozstrzygnięcia, decydował głos prezesa rady, który na tę okoliczność korzystał z dwu głosów<sup>8</sup>.

Ustawa przewidywała bardzo rygorystyczną kontrolę obecności radców na posiedzeniach ustalając (art. 13 i 14), że tylko z powodu choroby lub innej ważnej przyczyny prezes komisji wojewódzkiej może usprawiedliwić nieobecność radcy. Dwukrotna nieusprawiedliwiona nieobecność powodowała skreślenie ze składu rady, a w konsekwencji utratę prawa ubiegania się o urząd publiczny w przeciagu następnych trzech lat. W praktyce zasada ta przestrzegana była bardzo skrupulatnie.

Bardzo ważną sprawą było przyznanie radom prawa uzupełniania swego składu w wypadkach ubycia członków w okresie między sejmikami, pod warunkiem jednak zatwierdzenia tej uchwały rady przez senat Królestwa Polskiego. Sprawa ta stała się przyczyną wielu nieporozumień lub wręcz pretekstem do unieważnienia niewygodnych decyzji rad przez władze centralne.

Tak sformułowane przepisy już w zarodku stwarzały bardzo rozległe możliwości ingerencji centralnych władz państwowych w prace rad. Głównie chodzi tu o możliwość rozwiązywania lub unieważniania uchwał sejmików i zgromadzeń gminnych oraz zatwierdzanie przez senat list osób uprawnionych do głosowania przed złożeniem ich w sejmikach i zgromadzeniach gminnych. W takiej sytuacji każda decyzja niewygodna dla władz centralnych mogła być uznana za niebyłą<sup>9</sup>. Oprócz tych ograniczeń formalnych stworzono również inne — stawiając przyszłe rady wobec faktów dokonanych.

Jak wynika z przedstawionego wyżej rejestru uprawnień rad obywatelskich, do najważniejszych zaliczono kontrolę ksiąg obywatelskich oraz układanie i sprawdzanie list kandydatów na urzędy sądowe i administracyjne. Tymczasem właśnie te prerogatywy rad uległy poważnemu ograniczeniu zanim rady rozpoczęły swoją działalność. Na mocy ukazu

<sup>8</sup> *Tamże*, t. 7, s. 59—61.

<sup>9</sup> H. Więckowska, *Opozycja liberalna w Królestwie Polskim 1815—1830*, Warszawa 1925.

carskiego z 27 marca 1816 r.<sup>10</sup> i postanowienia namiestnika z 22 czerwca 1816 r.<sup>11</sup> faktycznie nie istniejące rady departamentowe uzyskiwały uprawnienia do sporządzenia ksiąg obywatelskich i ułożenia spisów osób uprawnionych do głosowania na sejmikach i zgromadzeniach gminnych. Przeprowadzenie tych czynności bez udziału rad miało skutek doraźny i po wybraniu kompletów nowych rad nie rzutowało w sposób zasadniczy na ich działalność. Nie można natomiast tego powiedzieć o ukazie z 16 maja 1816 r.<sup>12</sup>, a więc wydanym już po podpisaniu przez namiestnika postanowienia o radach obywatelskich. Ukaz ten upoważnił namiestnika do powołania w trybie administracyjnym, spośród kandydatów przedstawionych przez właściwe komisje rządowe, sędziów w sądach dwóch pierwszych instancji oraz urzędników administracyjnych na stanowiska obsadzone przez kandydatów z list ułożonych przez rady obywatelskie. Decyzje były na pozór słuszne — funkcjonowanie aparatu administracyjnego nie można było wstrzymywać do czasu zebrania się zgromadzeń politycznych, a następnie wybranych przez nie rad obywatelskich. Jednak gdy uwzględnimy następne decyzje w tej sprawie, to dopiero wtedy okazuje się, że było to poważne naruszenie kompetencji rad. Otóż postanowienie namiestnika z 21 października 1817 r.<sup>13</sup>, a więc wydane bezpośrednio przed zbierającymi się zgromadzeniami politycznymi, precyzowało, że urzędnicy sądowi i administracyjni obecnie pełniący służbę publiczną oraz do czasu, dokąd pełnić ją będą, automatycznie powinni być umieszczeni na listach kandydatów na urzędy. Opierając się na tym przepisie, komisje wojewódzkie złożyły radom obywatelskim wykazy urzędników w celu umieszczenia ich na listach kandydatów<sup>14</sup>.

W marcu 1818 r. zostało wydane następne postanowienie namiestnika o radach<sup>15</sup>, które oficjalnie znosiło rady departamentowe, powiatowe i municypalne ustanowione w czasach Księstwa Warszawskiego. Jednocześnie ustalało, że w dn. 15 kwietnia 1818 r. w miastach stanowiących stolice województw zbiorą się nowo obrane rady wojewódzkie i były rady departamentowe<sup>16</sup>. Ostatecznie termin ten został przesunięty na 15 maja 1818 r. z powodu kolizji poprzedniego terminu z obradami sejmowymi, w których uczestniczyło wielu członków rad. Podobne przy-

<sup>10</sup> DPKP, t. 1, s. 355—360.

<sup>11</sup> *Tamże*, s. 426—427.

<sup>12</sup> *Tamże*, s. 402—404.

<sup>13</sup> *Tamże*, t. 4, s. 29—30.

<sup>14</sup> Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Kielcach — dalej — WAPK), Rząd Gubernialny Radomski (dalej — RGRadom.), 65, f. br. KWKkrak. do ROWKrk. 12 maja 1818.

<sup>15</sup> DPKP, t. 4, s. 29—30.

<sup>16</sup> Jednocześnie art. 5 ustalał, że w miastach będących siedzibami komisarzy obwodowych zbiorą się członkowie byłych rad powiatowych i złożą akta na ręce komisarzy, którzy z kolei mieli przesłać je radom wojewódzkim. Przykład woj. krakowskiego wskazuje, że akcja ta przebiegała bardzo opieszale i były ogromne trudności z zebraniem tych akt. We wspomnianym województwie w pierwszym terminie żaden z komisarzy nie mógł złożyć akt radzie wojewódzkiej. Nawet monity wysyłane przez komisję wojewódzką na żądanie rady obywatelskiej niewiele pomogły. Korespondencja między komisją wojewódzką i komisarzami obwodowymi, trwająca prawie cały rok 1818, doprowadziła do wpływu akt od pięciu byłych rad powiatowych, natomiast brak śladu informacji o złożeniu akt przez pięć pozostałych rad. (WAPK, RGRadom., 65, f. br.). W sprawie pozostałości aktowej po byłych radach municypalnych ustalono, że zostanie ona złożona w urzędach municypalnych „jak te ustanowione zostaną”.

padki zaistniały jeszcze kilkakrotnie, kiedy to powodem przesunięcia terminu posiedzeń były m.in. obrady sejmku (jesień 1820), przypadające święta (wiosna 1819) itp.

Oprócz przytoczonych wyżej powodów bardzo często zdarzało się, że rady nie mogły rozpocząć obrad w określonym terminie ze względu na brak ustawowego kompletu<sup>17</sup>.

Po zebraniu się, jeśli było to pierwsze posiedzenie po wyborach, rada ze swego składu wylaniała prezesa i sekretarza oraz ustalano tzw. organizację wewnętrzną, czyli regulamin obrad. Dokonywano również podziału kompletu na sekcje (komisje problemowe), najczęściej odpowiadające aktualnej strukturze komisji wojewódzkiej; Rada Obywatelska Województwa Lubelskiego na posiedzeniu w dn. 2 czerwca 1824 r. wyłoniła cztery sekcje: administracyjną, skarbową, wojskową i oświecenia<sup>18</sup>. Ponadto doraźnie powoływano „deputacje” do rozpatrzenia konkretnych spraw, np. zaległości składki miejskiej, podziału województwa na obwoody i gminy. Po dokonaniu tych czynności formalnych przystępowano do odczytywania korespondencji, która nadeszła w okresie między sesjami. Korespondencja ta była następnie kierowana do poszczególnych sekcji, które przygotowywały referat danej sprawy. Po skompletowaniu materiałów przedkładano projekt odpowiedzi lub memoriału do akceptacji na sesji ogólnej, gdzie po dyskusji zapadała decyzja o przyjęciu bądź odrzuceniu projektu.

Należy jeszcze wspomnieć, że w myśl przepisów każde pismo wychodzące pod firmą rady obywatelskiej musiało być podpisane przez wszystkich obecnych na danym posiedzeniu. Podobna zasada obowiązywała przy prowadzeniu protokołu obrad rady.

Na zakończenie dwutygodniowego posiedzenia rada zatwierdzała sprawozdanie ze swoich czynności, opracowane przez powołaną wcześniej komisję. Sprawozdanie to składane było Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji<sup>19</sup>.

Mówiąc o sprawach organizacyjnych należy wspomnieć o kłopotach rad obywatelskich z dokumentacją aktową, która w zasadzie winna być przechowywana w archiwum komisji wojewódzkiej, lecz w praktyce bardzo często zdarzało się, że radca-sekretarz przechowywał ją u siebie, co w konsekwencji powodowało utratę akt<sup>20</sup>.

Atmosfera polityczna, jaka wytworzona została przez ustawodawstwo oraz wyprzedzającą je często praktykę, nie mogła nie odbić się na stosunku społeczeństwa do rad. Widoczne to było już w czasie zbierania się pierwszych zgromadzeń politycznych, kiedy to w niektórych województwach natrafiano na trudności w obsadzeniu stanowisk marszałków tych zgromadzeń<sup>21</sup>, a prezes Komisji Województwa Augustowskiego stwierdzał, że obywatele mający prawo głosu bardzo często nie biorą udziału w zgro-

<sup>17</sup> Wojewódzkie Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej — WAPL), Komisja Województwa Lubelskiego (dalej — KW Lub.), 3, s. 187.

<sup>18</sup> *Tamże*, s. 3.

<sup>19</sup> *Tamże*, *passim*.

<sup>20</sup> *Tamże*, s. 10.

<sup>21</sup> AGAD, Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych (dalej — KRSW), 7023, f. br. Sprawozdanie KW Lub. za rok 1819; WAPK, RG Radom., 94 *passim*. Wydaje się również, że jedną z przyczyn tych trudności była konieczność ponoszenia przez marszałka zgromadzenia wysokich kosztów reprezentacji.

madzeniach politycznych<sup>22</sup>. Mówiąc o stosunku pewnych grup społecznych do rad obywatelskich należy podkreślić, że postawa zniechęcenia i rezygnacji z udziału w pracach rad została bardzo ostro osądzona w broszurze *O radach obywatelskich...*<sup>23</sup> pisanej z pozycji zbliżonych do grona kaliszczan. Autor zaleca ściśle przestrzeganie norm prawnych i wykorzystywanie przysługujących przywilejów konstytucyjnych, twierdząc, że przez czynny udział w pracach rad demonstruje się postawę obywatelską. Uważa bowiem, że skuteczne działanie reprezentacji narodowej, jaką są również rady, zależy od postawy obywateli wchodzących w jej skład, oni bowiem swoim konsekwentnym działaniem mogą wpłynąć na kierunek polityki rządowej. Dalsze lata przyniosły negatywne doświadczenia w tej dziedzinie a tym samym pogłębiły proces odchodzenia od parlamentarnych form działania na rzecz niepodległego bytu politycznego Królestwa Polskiego.

### III

Zasady wyboru członków rad obywatelskich przesądzały o zdecydowanie szlacheckim ich charakterze. Zestawienie tych zasad z podziałem Królestwa Polskiego na powiaty i okręgi gminne<sup>24</sup> pozwala na stwierdzenie, że ogółem do rad obywatelskich miało wejść 154 przedstawicieli wybranych przez sejmiki — czyli szlachty — oraz 51 przedstawicieli wybranych przez zgromadzenia gminne. W wyborach członków rad brało udział około 115 tys. wyborców, w tym 37 tys. szlachty<sup>25</sup>. Z tego chociażby wynika, że element szlachecki zachował w radach zdecydowaną przewagę i zapewnił sobie możliwość kształtowania oblicza społecznego i politycznego tej instytucji. Ludzie wybrani na zgromadzeniach gminnych również bliżsi byli szlachcie niż innym grupom społecznym, np. w Radzie Obywatelskiej Województwa Krakowskiego na cztery osoby wybrane przez zgromadzenia gminne było aż trzech księży zajmujących dość wysokie miejsca w hierarchii kościelnej<sup>26</sup>.

Fragmentaryczność źródeł nie pozwala jednak na szczegółową analizę składu osobowego rad. Z konieczności zatem przedstawione oceny są ogólnikowe i oparte na nielicznych przykładach postawy rad wobec pewnych zjawisk życia politycznego, jak np. odezwa Mostowskiego z 10 października 1821 r. lub Lubeckiego z 17 października tegoż roku o antycypacji podatków.

Ogólnie można stwierdzić, że pod względem politycznym członkowie rad reprezentowali na ogół stanowisko konserwatywne i poza kaliską, częściowo mazowiecką i krakowską, stali na gruncie lojalnej realizacji zadań wskazanych im przez władze administracyjne. Odmienność postaw

<sup>22</sup> AGAD, KRSW, 7023. Sprawozdanie KWAugustow. za rok 1819.

<sup>23</sup> *O radach obywatelskich przez jednego z członków Rady Obywatelskiej Województwa Mazowieckiego w dołączeniu do „Orła Białego”*, Warszawa 1820.

<sup>24</sup> DPKP, t. 1, s. 361—362.

<sup>25</sup> T. M e n c e l, *Udział społeczeństwa w życiu politycznym Królestwa Polskiego w latach 1815—1830*, „Przegląd Historyczny” 1968, s. 646.

<sup>26</sup> WAPK, RGRadom., 65, f. br. Lista osób wybranych na zgromadzeniach politycznych na członków rad wojewódzkich w woj. krakowskim.



trzech wspomnianych rad uwarunkowana była specyficznym układem stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych na terenie objętym ich działalnością<sup>27</sup>.

Większość rad obywatelskich nie wykraczała poza sprawy natury ekonomicznej i administracyjnej. Już na pierwszych posiedzeniach wiele uwagi poświęciły rady sprawom właściwego zorganizowania województw i obwodów oraz lokalizacji siedzib komisarzy obwodowych. Spośród rad, które zajęły się tą sprawą, należy wymienić lubelską, augustowską i sandomierską<sup>28</sup>. W woj. sandomierskim przy okazji tej sprawy doszło do nieporozumień i sporów komisji wojewódzkiej z radą, która nie chciała zaakceptować projektu przedstawionego przez administrację<sup>29</sup>.

Inną sprawą stanowiącą przedmiot zainteresowania rad obywatelskich była działalność komisji likwidacyjnej i rozliczenia szlachty ze skarbem za dostawy dla wojsk rosyjskich<sup>30</sup>. Rada Obywatelska Województwa Augustowskiego przedstawiła wnioski w sprawie uregulowania należności za dostawy dla wojsk rosyjskich w latach 1792—1793<sup>31</sup>. Skutek tych poczynań był różny. Bardzo często kwity przesyłane do komisji likwidacyjnej nie były uznawane; wywoływało to długotrwałą korespondencję<sup>32</sup>.

Sprawy gospodarki miejskiej również podejmowane były przez niektóre rady, m. in. Rada Obywatelska Województwa Lubelskiego, w pierwszym okresie działalności pod przewodnictwem Joachima Owidzkiego, starała się o poprawę sytuacji miast<sup>33</sup>. Zabiegała także o ulgi podatkowe dla Żydów w Lublinie i Kraśniku<sup>34</sup>. Rezultatem jej zabiegów było zaprowadzenie w Lublinie administracji konsumpcyjnej, a następnie przeciwdziałanie różnym nadużyciom w tym zakresie<sup>35</sup>.

Ze względu na brak materiałów trudno dokonać dokładnej analizy całokształtu wysiłków rad obywatelskich. Z całą pewnością można jednak stwierdzić, że pierwsze lata działalności nacechowane były dużym zapałem i wiarą w skuteczność podejmowanych przedsięwzięć. Jednak już pierwsze posiedzenia rad obywatelskich w roku 1818 dostarczyły wielu powodów do rozczarowań obu stronom, tj. radom i władzom administracyjnym. Jak wynika z reskryptów Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji z dn. 12 czerwca i 10 lipca 1818 r.<sup>36</sup> skierowanych do komisji wojewódzkich, wiele rad obywatelskich uskarżało się na utrudnienia ze strony administracji wojewódzkiej. Podstawowe zarzuty dotyczyły niezapewnienia przez komisje wojewódzkie właściwych warunków do odbycia normalnych posiedzeń. Wyrażało się to w braku odpowiednich lokali na sesje, niedostarczeniu pomocy kancelaryjnej i materiałów biuro-

<sup>27</sup> A. Barszczewska, *Województwo kaliskie i mazowieckie...*, s. 30.

<sup>28</sup> AGAD, KRSW, 7023, f. br. Sprawozdania komisji wojewódzkich augustowskiej, lubelskiej i sandomierskiej za rok 1819 oraz *tamże*, 6352, k. 2—6.

<sup>29</sup> *Tamże*.

<sup>30</sup> AGAD, Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu (dalej — KRPiS), 1622, f. br. Pisma KRSWiP do KRPiS z 2 maja 1823, 13 października 1826, 11 listopada 1826.

<sup>31</sup> *Tamże*. Pismo KRSWiP do KRPiS z 12 listopada 1823.

<sup>32</sup> Wskazują na to protokoły posiedzeń ROWLub. (WAPL, KW Lub., 3).

<sup>33</sup> T. Mencil, *Działalność władz...*, s. 102.

<sup>34</sup> AGAD, KRPiS, 1622, f. br. Pismo KRSWiP do KRPiS z 25 czerwca 1824 i 14 grudnia 1824.

<sup>35</sup> *Tamże*.

<sup>36</sup> WAPK, RGRadom., 65, f. br.

wych, niezabezpieczeniu akt byłych rad departamentowych i powiatowych oraz nowo ustanowionych rad obywatelskich.

Istotniejszą wydaje się jednak sprawa poruszana w drugim ze wspomnianych wyżej reskryptów komisji rządowej, skierowanym jako poufny „do rąk własnych prezesa”, ponieważ wskazuje na pewne tendencje natury ogólniejszej. Czytamy tam m. in., „[...] iż komisje wojewódzkie w wielu okolicznościach zachodzą z radami wojewódzkimi w nieprzyzwoite spory, które pragną usprawiedliwić postępowaniem samych rad wojewódzkich, jako usiłujących przechodzić za obręb atrybucji sobie właściwych (podkreślenie — L. Z.)”. W tej sytuacji namiestnik zalecił komisji rządowej, aby ta nakazała prezesom komisji wojewódzkich, żeby „[...] jak najstaranniej unikali wszelkiego nieporozumienia z radami, oddalając statecznie, lecz bez obraźliwości żądania ich z prawem niezgodne (podkreślenie — L. Z.). Utrzymać bowiem należy i można powagę rządową bez rozjątrzenia obywateli. Widoczną jest rzeczą, że rady wojewódzkie w dalszym postępowaniu, obeznawszy się dokładniej z obowiązkami swego powołania, nie będą usiłowały przeszkadzać czynnościom władz wykonawczych [...]”. O zaleceniach tych przypomniano jeszcze raz prezesom komisji wojewódzkich przed zwołaniem rad na posiedzenie zwyczajne w roku 1819<sup>37</sup>.

Warto bliżej przyjrzeć się, o jakie to sprawy chodziło oraz w czym rady przeszkadzały władzom administracyjnym?

Sprawa, która powodowała najczęściej zdrażnień między radami i komisjami wojewódzkimi na pewno było sporządzanie list kandydatów na urzędy oraz obsadzanie stanowisk w sądownictwie dwu pierwszych instancji i w administracji. Niektóre rady obywatelskie, biorąc za punkt wyjścia ukaz z 15 maja 1816 r., przystąpiły do układania list kandydatów na te urzędy, uważając postanowienia namiestnika z 16 maja 1816 r. i 27 października 1817 r. za przepisy przejściowe i tymczasowe. Rezultatem takiej interpretacji było umieszczenie urzędników na listach, których publicznego ogłoszenia domagano się od komisji wojewódzkich. Sytuacja taka zaistniała m. in. w woj. krakowskim<sup>38</sup>, gdzie rada zażądała od komisji ogłoszenia w „Dzienniku Wojewódzkim” odezwy o rozpoczęciu działania rady wraz z listą kandydatów na urzędy. W odezwie tej zwracała się rada do obywateli województwa z apelem o składanie ewentualnych zastrzeżeń wobec kandydatów na urzędy. Fakt ten bardzo poruszył komisję wojewódzką, która odmówiła opublikowania tego apelu. Rada natomiast w takiej sytuacji opublikowała odrębną (ulotną) odezwę. Sprawa zakończyła się wydaniem nowego postanowienia namiestnika z 8 sierpnia 1818 r.<sup>39</sup>, definitywnie ustalającego, że spisy kandydatów na urzędy mają być ogłaszane tylko na zgromadzeniach politycznych, a tym samym potwierdzającego zasadę, w myśl której urzędnicy pełniący już służbę nie podlegają kompetencjom rad obywatelskich. Rady mogły jedynie przesyłać swoje uwagi o popełnionych przez nich nadużyciach, natomiast nie mogły żądać od tych urzędników zaświadczeń potwierdzających ich kwalifikacje, gdyż wzmiankowane postanowienie namiestnika

<sup>37</sup> Tamże. Reskrypt KRSWiP z 17 kwietnia 1819.

<sup>38</sup> Tamże. Pismo KWKraK. do KRSWiP z 26 maja 1818.

<sup>39</sup> Tamże. Reskrypt KRSWiP do KWKraK. z 20 sierpnia 1818.

ustalało: „[...] kandydaci do posad administracyjnych dowód kwalifikacji swojej obowiązani są składać tej władzy, od której nominacja lub podawanie na te posady do nominacji zależy”.

W podobny sposób wyjaśniono sprawę umieszczania na listach kandydatów na urzędników sądowych. Komisja Rządowa Sprawiedliwości odpowiadając na zapytanie Rady Obywatelskiej Województwa Podlaskiego w dn. 18 czerwca 1818 r. stwierdziła, powołując się na postanowienie namiestnika z 21 października 1817 r.: „[...] nie widzi się potrzeby umieszczania ich na liście przez sejmiki i zgromadzenia gminne podawanej, a przez rady wojewódzkie oczyszczonej”<sup>40</sup>.

Jak wskazują chociażby przytoczone przykłady, fikcją stała się podstawowa prerogatywa rad obywatelskich, jaką było sporządzanie list kandydatów, tym bardziej że nawet przy późniejszych nominacjach nie brano pod uwagę ludzi proponowanych przez rady<sup>41</sup>. W sprawozdaniu Ignacego Węzyka z działalności Rady Obywatelskiej Województwa Podlaskiego, złożonym 10 lutego 1820 r. na sejmiku pow. łosickiego, czytamy m. in.: „[...] boleśno atoli jest wyznać, iż nie masz dotąd przykładu, aby na wakujące urzędy osoby na liście kandydatów umieszczone powoływane były [...]”<sup>42</sup>. Do częstych należały również przypadki, kiedy dla zachowania pozorów zmuszono rady do umieszczania na tych listach ludzi, których aktualnie chciano mianować na stanowisko. Niektóre rady ostro protestowały przeciwko tym praktykom, m. in. fakt taki miał miejsce w woj. kaliskim<sup>43</sup>. Władze centralne uznawały to za przejaw niesubordynacji.

Równoległe i w ścisłym związku z przedstawioną sprawą ustalania list kandydatów na urzędy toczyła się batalia rad wojewódzkich o prawo do szerszego informowania opinii publicznej poszczególnych województw o zamierzeniach i przebiegu realizacji podjętych inicjatyw. Tę kampanię rady również przegrały, gdyż decyzja namiestnika z 13 lipca 1820 r. ustalała: „[...] gdy rady obywatelskie są tylko doradcze, pośrednio między władzami wojewódzkimi a rządem, i żadne ich działania nie mają atrybucji wykonawczych, przeto ogłaszanie ich czynności lub postanowień drukiem byłoby przeciwne konstytucji i dlatego miejsca mieć nie może”<sup>44</sup>.

Tak więc spełniły się przewidywania zawarte w piśmie Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji z 10 lipca 1818 r., a wyrażające się słowami: „nie będą usiłowały przeszkadzać czynnościom władzy wykonawczych”, tyle tylko, że środek do osiągnięcia tego celu był różny od wskazywanego w tym piśmie i przybrał formę administracyjnych ograniczeń, a w przypadku Rady Obywatelskiej Województwa Kaliskiego sięgnięto nawet do bardziej drastycznych posunięć.

Po sejmie 1820 r., na którym z całą siłą ujawniła się opozycja poselska z Niemojowskim na czele, władze centralne, a właściwie wielki książę Konstanty, szukały sposobu ukarania całego środowiska, z którego wywodzili się przywódcy opozycji. Dlatego też rozpoczęły się szykany wobec Kaliskiej Rady Obywatelskiej, jako lokalnej reprezentacji dzielnicy pozostającej pod wpływami Niemojowskich<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> Tamże. Pismo prezesa Trybunału I Instancji Województwa Krakowskiego do prezesa KWKraK. z 12 sierpnia 1818.

<sup>41</sup> T. M e n c e l, *Udział społeczeństwa w życiu...*, s. 647.

<sup>42</sup> „Orzeł Biały” 1820, t. 3, s. 35—37.

<sup>43</sup> H. W i ę c k o w s k a, *Opozycja liberalna...*, s. 99.

<sup>44</sup> WAPK, RGRadom., 65, f. br. Reskrypt KRSWiP do KWKraK. z 19 lipca 1820.

<sup>45</sup> H. W i ę c k o w s k a, *Opozycja liberalna...*, s. 96—98.

Bezpośrednio po zakończeniu sejmu 1820 r. (17 października) minister sekretarz stanu wydał dwie odezwy do namiestnika<sup>46</sup>, przedstawiające stanowisko cara wobec ujawnionej opozycji. Stały się one inspiracją do złożenia licznych adresów do tronu, wpływających do Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji. Adresy potępiające opozycję oraz zawierające wyrazy wdzięczności i przywiązania do króla złożyły prawie wszystkie rady obywatelskie. Jedyne Rada Obywatelska Województwa Krakowskiego pod wpływem Jana Olrycha Szanieckiego dała dwuznaczną, a właściwie popierającą opozycję, odpowiedź<sup>47</sup>. Natomiast Kaliska Rada Obywatelska zbyła milczeniem ten nieoficjalny apel rządowy o potępienie opozycji, dając tym samym dowód solidarności z grupą Niemojowskich.

Drogo jednak zapłaciła za swą postawę. W czasie zgromadzeń politycznych odbywających się na przełomie lat 1821/1822 sejmik kaliski wybrał Wincentego i Bonawenturę Niemojowskich na członków rady obywatelskiej. W tej sytuacji senat unieważnił obrady sejmiku kaliskiego ze względów formalnych<sup>48</sup> i nie wyznaczono terminu na jego ponowne odbycie, mimo że inne sejmiki unieważnione ze względów proceduralnych zostały powtórnie zwołane i dokonały formalnych wyborów, które zostały już nawet zatwierdzone przez senat.

W tej sytuacji Rada Obywatelska Województwa Kaliskiego zdecydowała się na śmiały krok i 1 maja 1822 r. uzupełniła swój skład w oparciu o art. 12 statutu rad obywatelskich. Namiestnik uznał to posunięcie za akt samowoli i wystąpił z wnioskiem o rozwiązanie rady. Istotnie, decyzja taka zapadła w dn. 23 lipca 1822 r.<sup>49</sup> — rada została rozwiązana i do wybuchu powstania listopadowego nie funkcjonowała.

Taki stosunek władz centralnych do rad oraz szykany zastosowane wobec rady kaliskiej nie były zjawiskiem przypadkowym i odosobnionym jeżeli chodzi o naruszanie zasad życia konstytucyjnego w Królestwie Polskim. Był to tylko jeden z elementów całego systemu łamania zasad konstytucji i wprowadzania rządów despotycznych — wystarczy wymienić pozakonstytucyjne stanowisko Nowosilcowa, ustanowienie cenzury i tajnej policji. Wszystkie te posunięcia stanowiły jedną całość i były wyrazem odejścia Aleksandra I od poprzednich koncepcji liberalnych, obliczonych na zdobycie sobie opinii władcy liberalnego i przywiązanego do Polaków.

Moment rozprawy z Radą Obywatelską Województwa Kaliskiego zamknął również pewien okres działalności rad, nie tylko w zakresie wzajemnych stosunków z administracją, lecz także wpłynął decydująco na stosunek obywateli do instytucji rad. Nowo wytworzona sytuacja charakteryzowała się brakiem wiary w skuteczność podejmowanych inicjatyw, które zbywane były milczeniem<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Tamże, s. 99.

<sup>47</sup> Tamże, s. 100. W odpowiedzi tej m. in. czytamy: „Wolność opinii ujawniona na sejmie jest dziełem WCM. Zajmuje ona najładniejszą kartę jego historii, gdyż stwierdza, że prawa, jakimi się WCM podobało nas obdarzyć, istnieją realnie.”

<sup>48</sup> Uznano, że uczestniczyły w nim osoby nie umieszczone na zatwierdzonych listach wyborczych.

<sup>49</sup> H. Więckowska, *Opozycja liberalna...*, s. 182. Dekret carski z 23 lipca 1822 (w aneksie).

<sup>50</sup> A. Barszczewska, *Województwo kaliskie i mazowieckie...*, s. 30.

Nie oznacza to oczywiście, że rady wojewódzkie zaprzestały swej działalności. Dostępne źródła wskazują na systematyczne odbywanie posiedzeń, na których w dalszym ciągu przeprowadzano kontrolę oraz uzupełniano księgi obywatelskie i sporządzano listy uprawnionych do głosowania. W dalszym ciągu występowano do władz administracyjnych z wnioskami w sprawach podatkowych i celnych, proponowano zmianę systemu egzekucji należności skarbowych, domagano się ustanowienia stałych opłat sądowych i ułatwień w zaopatrywaniu się w papier stemplowy<sup>51</sup>. Rada Obywatelska Województwa Krakowskiego na jednym z posiedzeń w 1824 r. wystąpiła z postulatem natychmiastowego zwołania sejmiku i przedstawiła okoliczności uzasadniające taką decyzję. Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji „mocno naganiała” ją za przekroczenie kompetencji<sup>52</sup>.

Była to jedna z nielicznych, a właściwie sporadyczna inicjatywa rady w sprawach natury politycznej. Częściej spotykamy się z wnioskami dotyczącymi różnych dziedzin życia gospodarczego. Dla ilustracji przytoczę kilka przykładów: Rada Obywatelska Województwa Sandomierskiego wspólnie z sandomierską Komisją Wojewódzką w 1823 r. wystąpiła z wnioskami o zorganizowanie magazynów zbożowych dla ludności wiejskiej<sup>53</sup>. Z woj. podlaskiego w 1824 r. nadesłano wniosek w sprawie udogodnień podatkowych, polegających na uiszczaniu połowy należności w zbożu, a połowy w gotówce<sup>54</sup>. Sprawa zadłużeń obywateli wobec skarbu stała się powodem jeszcze jednej „niesubordynacji” ze strony Rady Obywatelskiej Województwa Augustowskiego, która w 1824 r. wniosła dwa wnioski w sprawie egzekucji podatków, a szczególnie kar za defraudacje graniczne, przybierające w tym województwie charakter zjawiska masowego ze względu na położenie między Prusami i Rosją. Największe niezadowolone w tej sprawie wywołał fakt, że wspomniane petycje rada skierowała bezpośrednio do tronu, pomijając drogę urzędową, jaka ją obowiązywała<sup>55</sup>. Ta sama rada w roku 1826 zaproponowała powołanie specjalnej komisji z udziałem członków rady, która zajęłaby się śledztwem i przeciwdziałaniem nadużyciom i malwersacjom leśnym w województwie<sup>56</sup>.

Również ze strony władz centralnych wpływały do rad projekty w celu ich przedyskutowania. Najbardziej znamienitym przykładem odwołania się do rad jest odezwa Lubeckiego z 17 października 1821 r. w sprawie antycypacji podatków<sup>57</sup>, kiedy to władze administracyjne dały wyraz uznania rad obywatelskich za rzeczywistą reprezentację narodu. Innym przykładem jest projekt ustawy o Towarzystwie Kredytowym Ziemiąskim. Lubecki, chcąc zachować pozory konstytucjonalizmu, a jednocześnie złagodzić wrażenie, jakie wywarło na szlachcie rozwiązanie Rady Obywatelskiej Województwa Kaliskiego (tym bardziej że dekret o jej rozwiązaniu był kontrasygnowany właśnie przez Lubeckiego), w 1822 r.

<sup>51</sup> AGAD, KRPIs, 1622, passim.

<sup>52</sup> AGAD, I RSKP, 109, k. 403.

<sup>53</sup> AGAD, KRWSW, 7027, f. br. Sprawozdanie KWSandom. za rok 1823.

<sup>54</sup> AGAD, KRPIs, 1622, f. br. Pismo KRWSWiP do KRPIs z 14 grudnia 1824.

<sup>55</sup> Tamże. Pismo KRWSWiP do KRPIs z 9 kwietnia 1825.

<sup>56</sup> Tamże. Pismo KRWSWiP do KRPIs z 13 października 1826.

<sup>57</sup> S. Smółka, *Polityka Lubeckiego przed powstaniem listopadowym*, t. 1, Kraków 1907, s. 95.

poddał pod dyskusję rad obywatelskich swój projekt ustawy o Towarzystwie Kredytowym Ziemskim. W 1823 r. rozesłano do rad opozycyjny projekt Staszica, który w Radzie Stanu przeciwstawiał się koncepcji Lubbeckiego. Po dyskusjach w ciągu listopada 1823 r. rady nadesłały swoje opinie. Pięć z nich (krakowska, sandomierska, płocka, mazowiecka i augustowska) opowiedziało się za projektem Lubbeckiego, natomiast lubelska poparła projekt Rady Stanu; podlaska odrzuciła obydwą, uznając je za niekorzystne dla obywateli jej terenu<sup>58</sup>. Pozwoliło to królowi powiedzieć na sejmie 1825 r., że projekt przyjęty przez sejm jest „owocem licznych roztrząsań i zdań przez rady wasze wojewódzkie oświadczonych”<sup>59</sup>.

W 1826 r. Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji przesłała do rad obywatelskich odezwę z prośbą o wyrażenie opinii i propozycji dotyczącej opanowania sytuacji powstałej w wyniku nieurodzaju zbóż jarych. Chodziło głównie o wysądowanie opinii szlachty co do ewentualnego cofnięcia zakazu importu zbóż. Znane nam stanowisko Rady Obywatelskiej Województwa Lubelskiego w tej sprawie jest zdecydowanie negatywne. Rada lubelska uznała, że „[...] pozwolenie sprowadzania zagranicznych jarzyn koniecznie uszkodzić by musiało interes ziemianów województwa lubelskiego, zatem wprowadzeniu pomienionemu sprzeciwić się widzi potrzebę [...]”<sup>60</sup>.

Fakty odwoływania się z niektórymi sprawami do opinii rad nie zmieniają jednak w sposób zasadniczy ich sytuacji, nie miały one bowiem właściwej atmosfery do pracy i były lekceważone nie tylko przez władze centralne, ale nawet przez lokalne organy administracji miejskiej. Fakt taki zaistniał m.in. w Lublinie w 1822 r., kiedy to urząd municypalny odpowiadział Radzie Obywatelskiej Województwa Lubelskiego, że nie musi przed nią się tłumaczyć<sup>61</sup>.

Takie stanowisko administracji lokalnej wobec terenowego organu samorządowego znajduje uzasadnienie w decyzjach władz centralnych; 24 listopada 1829 r. Rada Administracyjna wydała postanowienie zakazujące udostępniania akt przez komisje wojewódzkie i inne urzędy administracyjne na potrzeby rad wojewódzkich. Od tej pory mogły rady otrzymać od urzędów tylko tzw. objaśnienia, co w praktyce pozbawiało rady możliwości wszechstronnego zapoznania się z danym problemem i zmuszało do przyjęcia interpretacji władz administracyjnym jako jedyne źródła informacji o sprawie<sup>62</sup>.

Dopiero zmiana sytuacji politycznej, spowodowana wybuchem powstania 1830 r., pozwoliła radom na rozwinięcie szerszej działalności. Powstańcze władze centralne postawiły przed radami nowe zadania, same rady uznały nową sytuację za sprzyjającą do wykazania inicjatywy, a nawet przejęcia jej z rąk administracji lokalnej.

Działalności rad obywatelskich w okresie powstania nie będę szczegółowo omawiał w niniejszym artykule, gdyż dokonali tego A. Barszczewska i T. Mencil<sup>63</sup> w cytowanych pracach. Ograniczę się tylko do

<sup>58</sup> H. Więckowska, *Opozycja liberalna...*, s. 122, 139—140.

<sup>59</sup> B. Wasiułyński, *Administracja lokalna Królestwa Polskiego (1807—1906) wobec samorządu ziemskiego*, Warszawa 1906, s. 15.

<sup>60</sup> WAPL, KW Lub., 3, s. 113.

<sup>61</sup> T. Mencil, *Organizacja i działalność administracji miejskiej w Lublinie w latach 1809—1866*, „Rocznik Lubelski” 1961, t. 4, s. 78.

<sup>62</sup> WAPL, KW Lub., 3, s. 296.

<sup>63</sup> Porównaj przyp. 1.

zasygnalizowania ogólnych problemów ich funkcjonowania w celu wykazania wpływu warunków politycznych na zakres i charakter tej działalności.

Zwołanie rad wojewódzkich nastąpiło na podstawie postanowienia Wydziału Wykonawczego Rady Administracyjnej z dn. 3 grudnia 1830 r.<sup>64</sup> Formy organizacyjne rad, ich kompetencje i zakres działania mieściły się w ramach ustalonych konstytucją 1815 r. i późniejszymi przepisami wykonawczymi. Rady pozostały również w starych kompletach osobowych, tj. wybranych wiosną 1830 r. Nawet w woj. kaliskim, gdzie w działalności rady nastąpiła ośmioletnia przerwa, nie zdecydowano się na przeprowadzenie wyborów. Życie zmusiło jednak władze do uzupełnienia składów osobowych wielu rad poprzez dokooptowanie zastępców członków<sup>65</sup>.

Pierwsze zebrania nadzwyczajne rad obywatelskich zostały wyznaczone na 15 grudnia 1830 r., jednak niektóre rady zebrały się wcześniej, m.in. Rada Obywatelska Województwa Lubelskiego zebrała się w siedmioosobowym komplecie już w dn. 5 grudnia<sup>66</sup>.

Rada Administracyjna zwołując rady zakładała, że staną się one organem kontrolującym całokształt życia na prowincji, a w pewnym sensie zastąpią zdyskredytowane w poprzednim okresie organy administracji. Miały zatem czuwać nad organizacją siły militarnej w województwach, mobilizować opinię społeczną oraz kontrolować administrację wojskową i cywilną, a więc współpracować z rządem i w walce o cel powstania stać się jego narzędziem. Sprzyjający temu celowi okazał się sam fakt powołania rad w oparciu o dawne przepisy, zapewniające szlachecki charakter tej instytucji.

W początkowej fazie powstania rady współpracowały z władzami administracyjnymi poprzez komitety obywatelskie wojewódzkie (3—5 członków) i obwodowe (2 członków), których organizacja została określona w rozporządzeniu Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji z 11 grudnia 1830 r. Komitety te działały ostrożnie i rola ich sprowadzała się do kontrolowania dotychczasowej administracji<sup>67</sup>.

Centralne władze powstańcze rozszerzyły kompetencje rad obywatelskich, powierzając im kontrolę realizacji uchwał rządowych o organizacji siły zbrojnej, o zapewnieniu żywności i umundurowania nowym formacjom. Radom zlecono również gromadzenie funduszy na cele powstania (podatki, składki, dobrowolne ofiary), nadzór nad funkcjonowaniem poczty, komór celnych, przeciwdziałanie defraudacjom celnym<sup>68</sup>. W tej sytuacji na załatwienie terminowe tych spraw nie wystarczało normalne

<sup>64</sup> AGAD, Akta Władz Centralnych Powstania 1830/31 (dalej — AWCP), 461, k. 1. „Zważając, iż w obecnych okolicznościach pożytecznym być może dla dobra kraju zwołanie rad obywatelskich ośmiu województw Królestwa Polskiego, które swym światłem wesprzeć mogą działania rządu, upoważnia niniejszym Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji, aby Rady pomienione zwołała na dzień 15 b. m. i r.”

<sup>65</sup> A. Barszczewska, *Z dziejów rad obywatelskich...*, s. 262 oraz Te j ż e, *Województwo kaliskie i mazowieckie...*, s. 30.

<sup>66</sup> WAPL, KW Lub., 3, k. 327—329; 507, k. 4. Działalność ROW Lub. w tym okresie bardzo dokładnie omówił T. Mencil w rozprawie *Działalność władz cywilnych...*, s. 102—108.

<sup>67</sup> A. Barszczewska, *Województwo kaliskie i mazowieckie...*, s. 33—34.

<sup>68</sup> WAPL, KW Lub., 507, passim.

dwutygodniowe posiedzenie. Dlatego też Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji wyraziła zgodę na podział kompletów rad na tzw. komplety urzędujące. Decyzja ta podjęta została na wniosek Rady Obywatelskiej Województwa Kaliskiego.

W sytuacji powstania trudno było o ściśle rozgraniczenie kompetencji komisji wojewódzkich i rad obywatelskich. Dlatego też często dochodziło między nimi do konfliktów, nieraz nawet na podłożu politycznym. Spory te występowały przez cały okres powstania. Chcąc doprowadzić do koordynacji wysiłków nad realizacją dotychczasowych zarządzeń oraz zachowania kompetencji poszczególnych organów, 17 lutego 1831 r. powołano w każdym województwie na polecenie Rządu Narodowego tzw. deputacje złożone z sześciu osób, działających na przemian w dwóch kompletach<sup>69</sup>. Prace ich wywołały liczne sprzeciwy. Jednak rozwój sytuacji militarnej nie pozwolił na dalsze zmiany ani w składach rad, ani w ich organizacji. Upadek powstania oznaczał praktycznie kres istnienia i działalności rad obywatelskich.

#### IV

Pobieżny i z konieczności fragmentaryczny przegląd problematyki dotyczącej działalności rad obywatelskich w Królestwie Polskim przed wybuchem powstania listopadowego pozwala na sprecyzowanie kilku wniosków natury ogólnej. Jeden z nich dotyczy miejsca i roli, jaką rądom wyznaczyło ustawodawstwo Królestwa Polskiego. Określając rady jako jedno z ogniw reprezentacji narodowej (obok sejmu) obradujące systematycznie co pół roku, a w miarę potrzeby częściej, przepisy formalnie dawały im bardzo poważną rangę — rady miały być reprezentantem społeczeństwa w okresie między sesjami sejmu. Traktując rzecz formalnie należało spodziewać się, że właśnie do rad władze państwowe zwracać się będą o opinie dotyczące problemów terytorium objętego ich działalnością. Praktyka była inna — materiały źródłowe odnotowują tylko kilka takich faktów. Natomiast częstym zjawiskiem było ignorowanie istnienia, działalności oraz postulatów rad, i to zarówno przez organa administracji centralnej, jak również terenowej. Świadczy to także o charakterze stosunków wzajemnych między radami, jako organami samorządu lokalnego, a administracją.

Ściśle z tym związane jest zagadnienie skuteczności inicjatyw podejmowanych przez rady. Przykłady zaczerpnięte z działalności rad wskazują na podejmowanie przez nie często bardzo istotnych problemów dla danego terenu, lecz do rzadkości należało zrealizowanie zgłoszonych postulatów. Najczęściej kończyło się na przesłaniu przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji wniosków zgłoszonych jej przez rady do innych komisji rządowych. Przy tym należy pamiętać o zakazie porozumiewania się rad różnych województw między sobą.

Oczywiście, w takiej atmosferze rady nie mogły stać się nawet namiastką samorządu, tym bardziej że nie miały żadnych uprawnień w zakresie uchwalania i poboru składek i podatków. Jeśli do tego dodamy

<sup>69</sup> AGAD. AWCP, 477b.



ogólne tendencje polityki carskiej wobec Królestwa Polskiego, to otrzymamy pełny obraz warunków, które ograniczały zakres praktycznej działalności rad.

Wszechstronna i aktywna działalność rad w okresie powstania 1830/31 wskazuje, że rady w sprzyjających okolicznościach mogły odegrać poważną rolę jako czynnik mobilizujący społeczeństwo do skutecznego działania.

## ГРАЖДАНСКИЕ СОВЕТЫ В ЦАРСТВЕ ПОЛЬСКОМ (1815—1830)

### Резюме

Одним из учреждений политического строя Царства Польского т. наз. конституционного периода были гражданские советы, опирающиеся в некоторой степени на традицию „департаментских” советов времён Варшавского герцогства и похожих учреждений, существовавших до разделов Польши.

В статье сделана попытка определить место этих советов в политической и административной системах Царства Польского в период до Ноябрьского восстания. Дальше обсуждаются формально-юридические основы функционирования советов, в особенности обращается внимание на обстоятельства возникновения основного юридического акта, нормирующего эту деятельность, а именно — распоряжения наместника от 15 мая 1816 года. На примерах дел, входящих в компетенцию советов, указываются взаимоотношения между административными (центральными и местными) властями и гражданскими советами.

Выводы, возникающие из анализа доступных материалов, основанных на источниках, указывают на большое расхождение между правовыми нормами и практикой. Объём реальных полномочий советов был очень ограничен. Лишь Ноябрьское восстание принесло изменение в этом отношении.

## CONSEILS DES CITOYENS DANS LE ROYAUME DE POLOGNE (1815—1830)

### Résumé

Une des institutions du régime politique du Royaume de Pologne de l'époque dite constitutionnelle étaient les conseils des citoyens dont les compétences, en certaine partie, faisaient suite à celles des conseils dé-

partementaux des temps du Duché de Varsovie et aux traditions d'avant les partages.

L'article est un essai de définition de la place des conseils dans le système politique et administratif du Royaume de Pologne dans la période avant l'insurrection. On a présenté les fondements juridiques, formels du fonctionnement des conseils, en considérant plus à part les circonstances de formation de l'acte juridique fondamental réglementant cette activité — la disposition du régent du 15 mai 1816. Ensuite, prenant pour l'exemple les affaires entrant dans l'étendue des compétences des conseils, on a démontré les rapports réciproques entre les autorités administratives (centrales et provinciales) et les conseils des citoyens.

Les conclusions résultant de l'analyse du matériel disponible de sources témoignent d'une grande divergence entre les normes de droit et la pratique. L'étendue des autorisations réelles des conseils a été très limitée. Ce n'est que la période de l'insurrection de novembre qui a apporté le changement de cet état de choses.