

TADEUSZ MENCEL (Lublin)

Gmina wiejska w Księstwie Warszawskim

Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. (art. 64 - 67) podzieliła kraj na departamenty, powiaty i bliżej nieznane w stosunkach polskich municypalności, na czele których mieli stać merowie, określani w tłumaczeniu polskim jako burmistrzowie lub prezydenci (*Chaque municipalité est administré par un maire ou président*)¹.

Urządzenie to było wzorowane na przepisach konstytucji francuskiej VIII roku (25 grudnia 1799 r.), która przywróciła wszystkim gminom (także poniżej 5000 mieszkańców) municypalność, czyli zarząd (zwierzchność) administracyjno-samorządowy. Według prawa z 17 lutego 1800 r. we Francji administracja gminy poniżej 2500 mieszkańców składała się z mera i rady municypalnej. Mer i jego zastępca (*adjoint*) byli mianowani przez prefekta departamentu na 5 lat. Organizacja władz municypalnych, szczególnie merów natrafiła początkowo na trudności z powodu braku odpowiednich kandydatów. Mianowano wielu merów, którzy zaledwie umieli się podpisać, a większość nie miała odpowiedniego przygotowania administracyjnego. Powodowało to konieczność dokonywania wielu zmian na stanowiskach merów aż do końca cesarstwa. Merowie pełnili swoje funkcje bezpłatnie.

Do mera należała administracja gminy, utrzymanie porządku publicznego, ściąganie podatków oraz czynności policyjne. Tylko w większych gminach (powyżej 5000 mieszkańców) był oddzielny komisarz policji. W małych gminach sekretarzem gminy był miejscowy nauczyciel. Instancję pomocniczą stanowiła rada municypalna (gminna), złożona z 10 radnych na 2500 mieszkańców (a 30 w gminach powyżej 5000 mieszkańców) powołanych spośród kandydatów płacących najwyższe podatki. Zajmowała się ona sprawami nabywania lub sprzedaży nieruchomości gminnych, lokalnymi wydatkami, pożyczkami, pracami na rzecz gminy oraz sprawa-

¹ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego (dalej cyt.: Dziennik), t. I, 1810, s. XXXIV - XXXVI.

mi nadzwyczajnych podatków. W porewolucyjnej gminie wiejskiej we Francji chłopci posiadali burżuazyjną własność ziemi².

W odróżnieniu od Francji na obszarze Księstwa Warszawskiego panowały jeszcze feudalne stosunki własnościowe, chociaż chłopci uzyskali wolność osobistą.

Za czasów pruskich w tzw. Prusach Południowych sądownictwo nad chłopami z ramienia dziedzica jako jurysdykcjonariusza sprawował justycjariusz, mianowany przez władze państwowe, ale opłacany i przeważnie zależny osobiście od dziedzica, który traktował go jako „oficjalistę domowego”. Według instrukcji z 17 czerwca 1795 r. we wsi tworzącej oddzielną gromadę najniższym organem władzy państwowej był sołtys, wybierany spośród miejscowych chłopów lub dziedziczny i zatwierdzany przez landrata.

Sołtys miał obowiązek utrzymania spokoju i bezpieczeństwa we wsi, ogłaszał zarządzenia władz i pilnował ich wykonania, przeprowadzał pobór i odwożenie podatków do kasy powiatowej, wyznaczał kwatery dla wojska i furaze, brał udział przy poborze rekruta oraz w rozkładzie prac przy budowie i naprawie dróg i mostów. Wspólnie z ławnikami i pisarzem tworzył sąd wiejski, który rozstrzygał sprawy przestępstw naruszających porządek publiczny. Sołtysi byli zwalniani od robocizny i zaciągu dworskiego, jeśli pełnili funkcje osobiście i umieli czytać i pisać, co miało zmusić dwory do utrzymywania specjalnie opłacanych sołtysów³.

W Prusach Nowowschodnich nie powołano justycjariuszy, a chłopci mogli wносить skargi na dziedziców wprost do regencji sądowych i do powiatowych komisji sprawiedliwości. Do sołtysów w tej prowincji — według instrukcji z 29 maja 1799 r. — podobnie jak w Prusach Południowych należało zwalczanie włóczęgostwa i żebractwa, zapobieganie kłótniom i sporom na wsi, nakładanie kar za kradzież do wysokości 1 talara. Od 1805 r. sołtysi mieli do pomocy przy pełnieniu funkcji sądowych ławników, czyli starszych wsi. Sołtysi ściągali także podatki, uczestniczyli przy poborze rekrutów, wyznaczaniu kwater i furazy dla wojska, zbierali składki na potrzeby gromady, na stróżę nocną, na utrzymanie pastuchów. Zwolnieni byli od pańszczyzny w całości lub w części. Każda wieś stanowiła oddzielną gromadę pod względem administracyjnym, ale także kilka wsi mogło łączyć się w jedną gromadę.

Sołtysów wyznaczali dziedzice, ale zatwierdzał landrat, który kon-

² J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris 1951, s. 103 - 107, 411 - 412, 516 - 519.

³ J. Wasicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim, Prusy Południowe, 1793 - 1806, Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1957, s. 264 - 268; T. Mencil, *Pod zaborem pruskim i w Księstwie Warszawskim (1793 - 1814)*, w: *Dzieje wsi wielkopolskiej*, Poznań 1959, s. 116 - 117, 130.

tolował także sołtysów, jako pełniących funkcje administracyjno-polityczne z ramienia państwa. Sołtysi stanowili więc czynnik reprezentujący władzę państwową, a także interesy gromady w zakresie utrzymywania porządku i bezpieczeństwa; dziedzice musieli ich zwalniać od powinności, co stawiało sołtysów w częściowo uprzywilejowanej pozycji w stosunku do dworu⁴.

Konstytucja Księstwa nadała chłopom wolność osobistą, co zwolniło ich od patrymonialnej władzy dziedziców. Po zniesieniu justycjariuszy zniknęło także sądownictwo nad chłopami z ramienia dziedzica. Postanowienia Konstytucji wywołały nawet w niektórych okolicach kraju odmowę chłopów odrabiania pańszczyzny na rzecz dworów. Zaniepokojony tym nowy książę warszawski Fryderyk August w odezwie z 10 września 1807 r. do nowych poddanych upominał chłopów: „Nie mylcie się, pomniście nieustannie, że przestawszy być pod nieograniczoną władzą panów waszych, będziecie pod surową ręką prawa i zawsze obowiązani do słusznych względem nich powinności waszych”.

Nowe władze Księstwa uznały od razu konieczność wprowadzenia opieki państwa oraz „bliższego nadzoru” nad chłopami zwolnionymi z poddaństwa. Dotyczyło to przede wszystkim organizacji ściągania podatków na wsi, przeprowadzania spisów ludności, powoływania rekruta, prowadzenia spraw policyjnych, naprawy dróg i mostów publicznych. Dotychczas funkcje te sprawowali sołtysi, ale zmiany w stosunkach chłopów i dworu wymagały także zmiany w zakresie administracji wiejskiej. Dlatego prezes Rady Stanu Stanisław Małachowski w swym projekcie rozwinięcia art. 4 Konstytucji zaproponował powołanie w każdej wsi wójta wybieranego przez gromadę z polecenia dziedzica, jak to miało miejsce w Galicji. Wójt miał sprawować niższą policję we wsi z ramienia dziedzica, ale miał podlegać władzom rządowym przy wykonywaniu rozporządzeń państwowych. Wójt miał otrzymywać dodatkowe uposażenie w ziemi od dziedzica — 80 prętów od każdej włóki chłopskiej. Wyższą policję miał sprawować na wsi dziedzic⁵.

Projekt Małachowskiego nie uzyskał aprobaty króla i nie wszedł nawet pod obrady Rady Stanu, a dekret z 21 grudnia 1807 r. „względem rolników włościan i z wyrobku żyjących” pominął sprawy organizacji gminy wiejskiej. Król zaznaczył jedynie, że chłop wychodzący ze wsi miał obowiązek opowiedzieć się oprócz dziedzica także „zwierzchności wskazanej od władz administracji powiatowej”. Na wsi więc nadal ściągano podatki i rekruta z pomocą dziedziców i sołtysów, a w sprawach

⁴ J. Wąsicki, *Ziemie polskie pod zaborem pruskim, Prusy Nowowschodnie (Neuostpreussen 1795 - 1806)*, Poznań 1963, s. 107 - 113, 122 - 127, 184 - 188.

⁵ H. Grynwaser, *Kwestia agrarna i ruch włościan w Królestwie Polskim w I poł. XIX w. (1807 - 1860)*, Pisma, t. II, Wrocław 1951, s. 38 - 39.

spornych chłopci mogli odwoływać się do działających od wiosny 1807 r. sądów pokoju⁶.

Według opracowanego w Radzie Stanu z początkiem 1808 r. projektu do dekretu uzupełniającego „uchwałę” z 21 grudnia 1807 r. zgody na wyprowadzenie się chłopca ze wsi miał udzielać obok dziedzica „prezydent czyli burmistrz stolicy okręgu gminnego”. We wsi miał być „wójt czyli gospodarz przysięgłych”, a więc władza zbliżona do sołtysa z ławnikami z czasów pruskich. W razie odmowy opłacania czynszu, oddawania danin lub odrabiania pańszczyzny chłop podlegał sędziemu pokoju lub podsędkowi najbliższego okręgu i mógł być „zniewolony” do wypełnienia zobowiązań⁷.

W projekcie o organizacji władz administracyjnych kraju, wniesionym przez ministra spraw wewnętrznych J. P. Łuszczewskiego 9 maja 1808 r. do Rady Stanu, zaproponował on wprowadzenie municypalności na wzór francuski. Każda wieś miała stanowić gminę z wójtem na czele, powoływanym przez prefekta na wniosek podprefekta i zatwierdzanym przez ministra spraw wewnętrznych. W gminach wielowioskowych wójtowie mieli mieć zastępców — podwójcich lub sołtysów, działających przy pomocy ławników, na których kandydatów wyznaczał wójt, mianował podprefekt, a zatwierdzał prefekt. Łuszczewski wypowiedział się zdecydowanie za oddaniem stanowiska wójtów w ręce dziedzica, motywując to brakiem chłopów „zdalnych na wójtów”, zaś wybór dziedziców na stanowiska wójtów oddałby chłopów z powrotem pod „opiekę ich własnych panów”, spod której wyszli przez nadanie im wolności osobistej⁸.

Właściwy projekt ustawy o administracji lokalnej opracował w 1808 r. referendarz Józef Morawski, który zgodnie z Konstytucją przyjął zasadę podziału powiatów na municypalności miejskie i wiejskie. Każde miasto, miasteczko i wieś miało stanowić „jeden gmin”. Gminy sąsiadujące z sobą mogły być połączone pod władzą jednego wójta.

Urząd wójta, chociaż nie wymieniony w Konstytucji — jak postulował Morawski — w Księstwie Warszawskim „dla miejscowych okoliczności w celu porządnej administracji ustanowionym być musi”, a wójt „jest miejscowym zastępcą prezydenta lub burmistrza municypalnego, iż ma najbliższy dozór i zwierzchność nad gminą” jako urzędnik, wykonawca rozkazów prezydenta, któremu jest zobowiązany zdawać raport. Wójt miał sprawować sądownictwo sporne w sprawach do 20 zł oraz

⁶ AGAD, Akta Rady Stanu Księstwa Warszawskiego 215 (dalej cyt.: Akta RS Ks. Warsz.), s. 28 - 29, Projekt (S. Małachowskiego) praesent. 10 XII 1807. Podobnie wypowiadali się inni dyskutanci nad rozwinieciem art. 4 Konstytucji (ibidem, s. 9 - 10, 44 - 45, 65); F. Skarbek, *Dzieje Księstwa Warszawskiego*, Warszawa (brak r.w.), t. II, s. 22.

⁷ AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 215, s. 65 - 74.

⁸ M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 118 - 121.

mógł nakładać kary do 12 godzin aresztu i do 10 zł kary pieniężnej. Dopiero po wykonaniu wyroku wójta strony mogły apelować do sądu pokoju, który w razie uznania krzywdy jednej ze stron mógł nakazać wynagrodzenie strat przez wójta. We wsiach posiadających kościoły parafialne wójt miał sprawować obowiązki urzędnika stanu cywilnego. Obowiązki wójta miał pełnić dziedzic, którego można było usunąć z urzędu tylko w przypadku „nieszlachetnego czynu”, a prefekt mógł wówczas mianować wójtem jednego z gospodarzy obdarzonego powszechnym zaufaniem. Dziedzic mógł podać kandydata na wójta jako swego zastępcę, za którego jednak musiał być odpowiedzialny. W miastach obejmujących 2500 do 5000 mieszkańców burmistrz municypalny miał mieć jednego wójta do pomocy, w miastach od 5 do 10 tys. wójta i komisarza policji, a w miastach powyżej 10 tys. dwóch wójtów i komisarza policji, rachując dwóch wójtów na każde 20 tys. mieszkańców.

W gminach wiejskich i w małych miasteczkach podprefekci mieli zwołać narady miejscowych dziedziców, dziekanów, proboszczów i innych w sprawie zorganizowania municypalności wiejskich⁹.

Morawski formalnie nawiązał do urzędzeń francuskich, które przewidywały zastępcę mera, którego nazwał wójtem, ale nadał mu samoistną władzę i zgodnie z sugestią Łuszczewskiego wysunął dziedziców jako jedynych kandydatów na wójtów. Opracował także całość projektu do dekretu o organizacji władz administracyjnych, którego częścią miała być organizacja gmin. Projekt ten zaczęto dyskutować w Radzie Stanu od połowy października 1808 r.; w dniach 26 i 28 października w czasie dyskusji nad organizacją władzy podprefektów odrzucono z projektu uprawnienia podprefekta „zawieszania, suspendowania i kasowania wójtów wiejskich”.

Jednocześnie (28 X) zaproponowano w Radzie Stanu mianowanie wójtów spośród obywateli opłacających najwyższe podatki, co przesądzałoby o wyborze dziedzica na wójta. Minister Łuszczewski uznał to za dogodne dla administracji kraju, gdyż „przed rozszerzeniem oświecenia trudno byłoby wybrać z włościan ludzi zdatnych na wójtów, powtóre, że przez obranie dziedziców na ten urząd zachowałoby się włościan pod bliską opieką ich własnych panów”. Jedynie ks. Józef Poniatowski zaprotestował przeciw takiemu podwójnemu podporządkowaniu chłopów dziedzicom, co — jego zdaniem — „podałoby podejrzenie na szlachtę, że nieznacznie chce przytłumić prawo włościanom nowo nadane”. Pod wpływem tej krytyki Rada Stanu wprowadziła poprawkę do projektu, że wójtów należy wybierać „z obywateli gminy czytać i pisać umiejących”, co w dalszym ciągu faworyzowało dziedziców, gdyż ogół chłopów nie umiał czytać i pisać. W projekcie raportu do króla Rada Stanu wyraziła prze-

⁹ WAP Poznań, Akta maj. Oporowo 271, Papiery po J. Morawskim, projekt do ustawy b.d. pióra J. Morawskiego, s. 29 - 30; M. Kallas, o.c., s. 121 - 123.

konanie, że wójtowie „potrafią wzniecić w obywatelach przywiązanie do rozkazów rządowych” oraz zlikwidować „podstęp w dopełnianiu obowiązków, krnąbrność, burzliwość, złe chęci” chłopów, co gwarantować miało wykonywanie woli rządu w kraju „tak znaczną klasę ludu nieoświeconego mającym, a którego obłąkanie już w tym roku smutnym stało się dowodem”. Wywody te były odbiciem wystąpień chłopskich przeciw nadużyciom dworów latem 1808 r. i miały stanowić przekonywający argument dla króla przy zatwierdzeniu projektu¹⁰.

Cały projekt o organizacji władz administracyjnych wraz z raportem do króla Rada Stanu przyjęła 7 grudnia 1808 r.¹¹, ale Fryderyk August w styczniu 1809 r. zażądał dodatkowych wyjaśnień oraz zmian w projekcie, dlatego Rada wybrała nową deputację do opracowania projektu z udziałem dotychczasowego redaktora, referendarza Morawskiego. W dniach 21 i 24 stycznia 1809 r. odbyła się ponowna dyskusja z udziałem króla.

Zwrócono uwagę na trudności w ustanowieniu municypalności zgodnie z Konstytucją, proponując zorganizowanie okręgów municypalnych, na czele których staliby burmistrzowie z tytułem mera, którym podlegaliby pozostali burmistrzowie. Wiele wątpliwości wywołała także sprawa powołania rad miejskich, których nie przewidywała Konstytucja.

Na tym posiedzeniu król wyraził swoje stanowisko dalekie „od odmienienia jakiegokolwiek litery konstytucji”, ale uznał możliwość „jej kompletowania” przez dodanie niektórych szczegółów. Rada reprezentowała stanowisko, że szczegóły wypływające „z lokalności” nie są zmianą konstytucji, jednak król oświadczył ponownie, że „nie byłoby zasad, gdyby nie było obowiązku trzymania się litery konstytucji”. Dlatego wobec trudności w dostosowaniu rad municypalnych do stosunków w miastach Księstwa sprawę tę wydzielono w oddzielnych projektach do dekretów o organizacji władz departamentowych i powiatowych oraz o organizacji rad municypalnych ograniczonych do czterech miast (Warszawa, Toruń, Kalisz i Poznań), mających oddzielne zgromadzenia gminne. Projekty te uzyskały aprobatę króla w dekretach z 7 i 10 lutego 1809 r.¹²

Dopiero wówczas przystąpiono w Radzie Stanu do dalszej dyskusji nad organizacją władz miejskich i wiejskich. Rada ponownie wyraziła opinię, że „właściciel wsiów być może wójtem, a gdy każda (wieś — T.M.) wymaga i ma sołtysa, w nim mieć będzie zastępcę”. Brak czasu wobec naglących potrzeb przygotowania projektów podatkowych na zbliżający

¹⁰ Protokoły Rady Stanu Księstwa Warszawskiego, t. I, cz. 2, wyd. B. Pałowski, Toruń 1962, s. 165, 191 - 193, 195 - 197.

¹¹ Ibidem, s. 200 - 201, 208, 219 - 222, 225, 236, 274, 277; M. Kallas, o.c., s. 123.

¹² Protokoły Rady Stanu Ks. Warsz., t. II, cz. 1, Toruń 1965, wyd. B. Pałowski i T. Mencil, s. 31 - 36, 46 - 47, 89 - 91; Dziennik I, s. 165 - 176, 187 - 194. Po 1809 r. rady municypalne powołano także w Krakowie, Lublinie i San-domierzu.

się sejm nie pozwolił na dalszą dyskusję i organizacja gmin miejskich i wiejskich otrzymała charakter tymczasowy w dekrete z 23 lutego 1809 r.¹³

Dekret ten z powodu „mnogich trudności będących na zawadzie dla niezwłocznego zaprowadzenia w całym Księstwie Warszawskim w tyt. VIII konstytucji wskazanych municypalności i [...] rad municypalnych” powoływał wprowadzić tylko organizację tymczasową, ale przesądził on o ustroju gminy wiejskiej i organizacji urzędu wójtowskiego nie tylko do końca istnienia Księstwa Warszawskiego, ale na okres prawie 60 lat aż do uwłaszczenia wsi w Królestwie Polskim¹⁴.

Według dekretu najniższą jednostką administracyjną w Księstwie była odtąd gmina — miejską z burmistrzem i wiejską z wójtem na czele. Gmina wiejska mogła składać się z jednej lub kilku wsi. Dekret nie precyzował jednak, czy w skład gminy wchodziły oprócz gromady chłopskiej także tzw. własności dworskie i plebańskie¹⁵.

„Wójtów wiejskich — mówił § 3 dekretu — mianuje *provisorie* prefekt spomiędzy obywateli gminy czytać i pisać umiejących, za wysłuchaną wprzód opinią podprefekta, i podaje ministrowi spraw wewnętrznych, który w imieniu Nas Króla potwierdza tę nominację lub odrzuca”. W praktyce akt nominacji wójta, stanowiący druk o określonej formule, podpisywał w imieniu króla minister spraw wewnętrznych¹⁶.

Wójt miał prawo wyłączenia się zastępcą za zgodą podprefekta. Sprawa ta była dość niejasno sformułowana w dekrete, który w § 4-tym mówił, że „takó zastępcy czyli sołtysi [...] w każdej gromadzie znajdować się muszą”, czyli zastępstwo miałoby charakter ograniczony do gromady (wsi), a wójt był odpowiedzialny także za sołtysów. Wszystkie te przepisy wskazywały wyraźnie, że stanowisko wójta będzie należało do dziedzica lub osoby działającej w jego imieniu. Wójt sprawował we wsi miejscową administrację ogólną i skarbową, pełnił funkcje policyjne i sądowe, ogłaszał i pilnował wykonania wszelkich zarządzeń państwowych otrzymanych od prefekta lub podprefekta, kierował robotami publicznymi na terenie gminy, dokonywał „sprawiedliwego rozkładu i prędkiego poboru ciężarów publicznych”; utrzymywał w gminie „porządek, ochędóstwo, spokojność i bezpieczeństwo” mieszkańców, zabezpieczał ich zdrowie, podejmował środki zaradcze w razie wybuchu epidemii wśród ludzi i zwierząt domowych — a więc pełnił tzw. policję medycynalną

¹³ M. Kallas, o.c., s. 147 - 148; Dziennik, I, s. 201 - 209; Protokoły Rady Stanu Ks. Warsz., t. II, cz. 2, s. 70 - 71, 118 - 119.

¹⁴ Dziennik, I, s. 185.

¹⁵ Biblioteka Publ. im. H. Łopacińskiego w Lublinie, rkps 175, podprefekt pow. kazimierskiego do WW Wójtów 14 IX 1813 r. — podatki wyznaczano oddzielnie na „dwory i gromady”.

¹⁶ Ibidem 1062, Nominacja Eligiusza Prażmowskiego na wójta gm. Słupcza w dep. radomskim z 13 VII 1811 r.

i „zgoła winien jest odbywać obowiązki miejscowego policyjnego dozorca podług ogólnych przepisów policji”.

Wójt administrował i miał pieczę nad majątkiem i funduszami gminy oraz nad instytucjami działającymi na terenie gminy. W następnych latach prefekci polecali wójtom staranie się o rewindykację utraconych lub zapomnianych zapisów dobroczynnych, a Rada Stanu w 1811 r. uznała, że „własność i wszelkie prawa gmin są pod opieką rządu”¹⁷.

Wybuch wojny 1809 r. przeszkodził w szybkiej realizacji dekretu, ale niedługo po zawieszeniu działań wojennych minister Łuszczewski reskryptem wykonawczym z 27 sierpnia 1809 r. i instrukcją z 27 lipca 1809 r. zwrócił się do „obywateli dziedziców” o podejmowanie się funkcji wójtów jako obowiązku dla utrzymania na wsi porządku zgodnego z interesem dworu. Wobec ociągania się dziedziców Łuszczewski ponownie 15 października 1809 r. starał się wpłynąć na nich i na początku maja 1810 r. zdołał już zrealizować tymczasowe nominacje wójtów w departamencie warszawskim, bydgoskim i płockim. Przesłano stamtąd także listy sołtysów i członków rad wiejskich, jednak odesłano je wójtom do uzupełnienia danych osobistych. W pozostałych departamentach trudności „przeprowadzenia tak spieszo do skutku tego obiektu” spowodowały opóźnienie nominacji, co nie przeszkadzało wójtom — dziedzicom działać w gminach¹⁸.

Niektórzy dziedzice nie chcieli wykupić patentu wójtowskiego. Np. gen. Amilkar Kosiński, dziedzic dóbr Gołańczy, nie chciał być wójtem i zamiast niego „Imć Pan Jeszke [...] kontraktem urzędu wójta w dobrach gołanieckich pełnić (się) zobowiązał”¹⁹.

W departamentach pogalicyjskich dopiero od 15 sierpnia 1810 r. dokonano podziału na departamenty i powiaty oraz powołano podprefektów²⁰. Na tym obszarze — według przepisów austriackich — administrację dominiów prowadzili mandatariusze, mianowani przez władze państwowe, ale opłacani przez dziedziców. Ogłaszali oni rozporządzenia władz i pilnowali ich wykonania, dbali o porządek w „swojej wsi”, przeprowadzali rozkład podatków i pilnowali ich odwiezienia do kas cyrkulowych, rozstrzygali spory pomiędzy chłopami w drugiej instancji po wyroku justycjariuszy. Do pomocy w poszczególnych wsiach mieli wójtów i przysięgłych.

Sądownictwo na wsi sprawowali justycjariusze, mianowani przez władze austriackie, ale opłacani przez dziedziców. W rzeczywistości na obszarze Galicji Zachodniej mandatariusze i justycjariusze działali tylko

¹⁷ AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 215, s. 106 - 131.

¹⁸ Ibidem, 367 „b”, s. 6 - 8, raport ministra spraw wewn. z 9 V 1810 r.

¹⁹ WAP Poznań, Akta prefektury bydgoskiej AI b, s. 66 (przed 1939 r.) — podprefekt pow. wyrzyskiego 18 VII 1811 r.

²⁰ AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 367 „b”, s. 105 - 106, raport ministra spraw wewn. z września 1810 r.

w kilkunastu większych dobrach, a administrację i sądownictwo sprawowały dziedzice lub dzierżawcy, zaś sprawy podatkowe, policyjne i wojskowe załatwiali gromady z wójtami i przysiężnymi²¹.

W nowych departamentach zorganizowanie urzędów wójtowskich jako „największych podpór władzy administracyjnej” nakazano do 15 października 1810 r. W sprawach kandydatów na wójtów minister Łuszczewski stwierdzał wprost, że „każdy dziedzic w swych dobrach może być wójtem, oświadczający w tym chęć swoją”, a w razie odmowy dziedzic miał obowiązek przedstawić podprefektowi kandydata na wójta, „którego moralność i zdolność udowodnić należy”. Wdowy i w ogóle kobiety dziedziczki miały obowiązek podać kandydatów na wójtów, a za małoletnich funkcje te mieli pełnić opiekunowie, zaś w dobrach pod administracją — administratorzy dóbr. W dobrach narodowych i ekonomiach królewskich wójtami mieli być dzierżawcy. Podprefekt pow. lubelskiego w odezwie do mieszkańców wzywał „obywateli dziedziców, aby urząd ten stosownie do zasad konstytucyjnych sprawować podjęli się” i przedstawili kandydatów na wójtów²².

Instrukcja ministra spraw wewnętrznych nabrała już w ciągu roku mocy niemal zasad konstytucyjnych, a przepis o wyborze na wójtów osób umiejących czytać i pisać stał się fikcją, gdyż jako jedynych kandydatów wysuwano dziedziców dóbr. Jedynie w razie ich niezdadności na wójtów, jak to miało miejsce w przypadku kobiet i małoletnich, przewidywano powołanie na wójtów innych osób²³. Wójt musiał uiścić za nominację opłatę patentową, co motywowano korzyściami płynącymi z tej funkcji, głównie z kar policyjnych²⁴.

Prefekt departamentu krakowskiego 20 października 1811 r. przypomniał podprefektom, że w każdej gminie złożonej z kilku wsi, oprócz wójta generalnego mieli być wyznaczeni „sołtysi lub podwójtowie”. W gminie złożonej z jednej wsi miał być wójt lub jego zastępca i sołtys²⁵.

W departamencie tym na listach wójtów, obok dziedziców, figurowali

²¹ T. Mencil, *Galicja Zachodnia 1795 - 1809, Studium z dziejów ziem polskich zaboru austriackiego po III rozbiorze*, Lublin 1976, s. 101, 106, 127 - 132; Bibl. Publ. im. Raczyńskich w Poznaniu, sygn. 9, s. 113, 182 - 183, raport Rządu Centralnego Galicji za rok 1809.

²² AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 367 „b”, s. 105 - 106.

²³ Bibl. H. Łopacińskiego w Lublinie, sygn. 1707, s. 176 - 177; ibidem, 1282. Akta gminy Jaszców z 1810 - 1811; WAP Kielce, Rząd Gub. Radomski 77, s. 13 - 15, prefekt dep. krakowskiego do podprefektów 20 X 1811; ibidem, 79, s. 45 - 64, Desygnaacja sołtysów pow. hebdowskiego z 16 XI 1811; AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 367 „b”, s. 105 - 112, raport ministra spraw wewn. z września 1810 r.

²⁴ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 140.

²⁵ WAP Kielce, Rząd Gub. Radomski 77, s. 13 - 15, prefekt dep. krakowskiego do podprefektów pow. lelowskiego i pillickiego 20 X 1811 r.

dzierżawcy, plenipotenci, opiekunowie małoletnich, w Chrobrzy należącej do ordynacji Myszkowskiej Wielopolskich — komisarz. W. Jaskowie Kajetana Skawińskiego podała swoją kandydaturę na wójta Dembińska, podobnie w Bobinie dziedziczka Siemieńska. W Sieradżicach ks. Dobiecki, a w Zakowie ks. Borowski „zadeklarował się na wójta”. Również początkowo biskup krakowski Andrzej Gawroński podał swoją kandydaturę na wójta w Sielcu, ale „gdy prawo nie przyjmuje, zastępcą zapisany”²⁶.

W departamencie lubelskim w gminie Jaszczów, należącej do Eligiusza Prażmowskiego, zastępcą wójta gminy został w 1811 r. dziedzic części wsi Melgwi zwanej Podzamcze, Pawłowski, a jego część wsi odłączono jednocześnie od gminy Krzesimów i dołączono do gminy Jaszczowa²⁷. Ordynat Stanisław Zamoyski został wójtem gmin ordynacji zamojskiej dopiero aktem nominacji ministra spraw wewnętrznych z 12 czerwca 1812 r.²⁸

Od początku dyskusji nad projektami, a następnie akcji obsadzania stanowisk wójtowskich, nie było mowy o uposażeniu i wynagrodzeniu wójta, który przecież spełniał funkcje urzędnika państwowego. Według doświadczeń z czasów pruskich uważano, że funkcje policyjne będą wójtowi przynosić drobne dochody. Poza tym podkreślano, że dziedzic powinien pełnić funkcje wójtowskie we własnym interesie²⁹. Według dekretu z 18 lipca 1810 r. o taksie dla urzędników administracyjnych wójt „winien odbywać wszelkie czynności bądź urzędowe, bądź wynikające z sporów [...], bez wynagrodzenia szczególnego”. To samo dotyczyło zastępców wójta, ławników i sołtysów. Diety miały na koszt stron przysługiwać wójtom tylko w przypadku rozstrzygania sporów poza granicami gminy³⁰.

Wójt jako urzędnik policyjny był obowiązany utrzymywać w posłuszeństwie ludność gminy własnymi środkami, a w razie potrzeby mógł zażądać pomocy policyjnej lub wojskowej od władz wyższych. Dekretem z 17 marca 1809 r. potwierdzono, że „wójt i sołtys po wsiach miejscową policję [...] mają sobie powierzone” i w sprawach policyjnych wójt podlega bezpośrednio komisarzowi policji w departamencie, ale polecenia komisarza muszą być potwierdzone przez prefekta³¹.

²⁶ Ibidem, 79, s. 131 - 144, Listy wójtów i sołtysów pow. skalbmierskiego z 28 III 1811 r.

²⁷ Bibl. im. H. Łopacińskiego, sygn. 1282, prefekt dep. lubelskiego do podprefektów 21 XII 1814 r.; ib. 1283, Akta gminy Jaszczów z lat 1815 - 1825.

²⁸ WAP Lublin, Archiwum Or. Zamojskiej 19975, s. 5, prot. z 2 VII 1839 r.

²⁹ W. Sobociński, o.c., s. 140.

³⁰ Dziennik, III, s. 180 — dekret o taksie dla urzędników admin. z 18 VII 1810 r.

³¹ Powinności wójta na wsi wypisane z wyroków królewskich w roku 1811, b.m. i r.w., s. 9-10 (dalej cyt.: Powinności), O korespondencji komisarza policyjnego z wójtem; Dziennik, I, s. 276, Ustanowienie komisarza policji.

Wstępne przepisy o sądownictwie policyjnym zawierał dekret o sądzie kasacyjnym z 3 kwietnia 1810 r.³², a przede wszystkim dekret z 26 lipca 1810 r. o policji poprawczej, sądach policyjnych, wydany dla czterech departamentów pogalicyjskich, rozciągnięty na dawne departamenty dekretem z 19 lutego 1812 r.³³

Dekret z 26 lipca 1810 r. ustalał, że „wójt sędzi sprawy prostej policji [...] o przewinienia policyjne, póki sejm inaczej nie ustanowi, tymczasem podług praw austriackich” i wprowadzał jedynie jawność rozpraw sądu policyjnego. Sąd wójta pozostawał pod nadzorem sądu kryminalnego, a apelacja od wyroków policyjnych wójta szła do Wydziału Policji Poprawczej, tj. do podsędka kryminalnego lub podsędka Sądu Połku, jako do II i ostatniej instancji.

Sądownictwu wójta podlegały wykroczenia policyjne popełnione przez osoby zamieszkałe na terenie gminy lub osoby obce, ale schwytane na gorącym uczynku, w sprawach, w których pretensje stron nie przekraczały 30 zł. Nie podlegały wójtowi sprawy o ułżenie honoru, tzw. *injuriae* większe, oraz przewinienia, czyli tzw. defraudacje leśne. Wójt za wykroczenia policyjne mógł orzec karę policyjną, która nie przekraczała 5 dni aresztu lub 30 zł, oraz konfiskatę rzeczy będącej przedmiotem wykroczenia. Wyrok sądu policyjnego wójta podlegał apelacji do Wydziału Policji Poprawczej. Jeśli nie podlegał apelacji, strona mogła odwołać się w ciągu 10 dni do Sądu Kasacyjnego w Radzie Stanu, co powodowało wstrzymanie wykonania wyroku.

W dekreście z 19 września 1809 r. określono funkcje wójta w zakresie tzw. policji medycynalnej jako „przedsiębranie wszelkich środków do zapobiegania zaraźliwym chorobom, bądź na ludzi bądź na bydło” i powiadamianie o wszelkich epidemiach administracji policji lekarskiej w powiecie spoczywającej w ręku podprefekta, który sprawował ją z pomocą fizyka i chirurga³⁴.

Obowiązki wójta w sprawach podatkowych zostały określone uchwałami sejmu z 24 marca 1809 r. Miał on służyć pomocą komisarzom podatku podymnego „w tym, czym żądać mogą w celu uskutecznienia dzieła swego”³⁵. Podobnie przy poborze podatku osobistego na koszty fortyfikacji wójt był odpowiedzialny za całość i terminowe uiszczenie podatku, a w razie trudności w ściąganiu podatku na żądanie wójta „natychmiast egzekucja na opornych zesłana być powinna”³⁶.

Rozkładu podatków na mieszkańców wsi miały dokonywać rady

³² Powinności, s. 29 - 30; W. Sobociński, o.c., s. 140; Dziennik, II, s. 151 - 185.

³³ Dziennik, IV, s. 235 - 236.

³⁴ Powinności, s. 19 - 20; Dziennik, II, s. 70 - 79.

³⁵ Powinności, s. 15; Dziennik, II, s. 36 - 38.

³⁶ Powinności, s. 13 - 14; Dziennik, II, s. 27 - 30.

wiejskie, ale dekretem z 4 września 1809 r. król powierzył te czynności — do czasu powołania rad — wójtowi, który miał zastąpić „nie będącą na wsi radę pod własną odpowiedzialnością”³⁷.

W przypadku zaległości podatkowych wójt był „odpowiedzialnym z osoby i majątku za niedopełnienie” sekwestrem majątku dłużnika i licytacji oraz za opóźnienie podania dłużników podprefektowi lub za nadużycie władzy na szkodę dłużników³⁸. Wójt był także obowiązany sporządzać spisy osób podlegających opłacie podatku patentowego od samodzielnych rzemieślników na wsi³⁹, miał pomagać entrepreneurowi fabryki saletry, poszukującemu saletry, oraz dopilnować zwolnienia robotników tych fabryk do służby wojskowej, a fabryk od dostarczania podwód wojskowych⁴⁰.

Ważną rolę spełniał wójt przy wyznaczaniu podwód dla wojska na podstawie kart drożnych oraz rozkazów zwierzchnich władz wojskowych. Był obowiązany sprawdzić je oraz przeciwdziałać samowolnemu zabieraniu koni i podwód przez nadchodzące oddziały, a także zajmować się ochroną przed stratami końskich zaprzęgów chłopów⁴¹. To samo dotyczyło kwater dla oddziałów wojskowych, które wójt wyznaczał zależnie od ich posiadania. Mieszkanie wójta było wolne od kwaterunku, jeśli zajmował nie więcej niż cztery izby⁴². Przepisy o podwodach były tak skomplikowane, że łatwo mogły narazić wójta na konflikt z władzami wojskowymi.

Wójt był obowiązany do wydawania osobom urodzonym lub zamieszkałym w gminie aktów znania, czyli świadectw tożsamości, mających służyć zamiast aktu urodzenia przy wpisie do Ksiąg Urzędu Stanu Cywilnego⁴³.

Istotne znaczenie dla umocnienia władzy wójta nad mieszkańcami gminy miał dekret o księgach ludności z 18 stycznia 1810 r.⁴⁴ Sprawa ograniczenia swobody poruszania się obdarzonych wolnością osobistą chłopów zaprzętała umysły władz Księstwa już w czasie przygotowywania dekretu z 21 grudnia 1807 r. W Radzie Stanu podnoszono wówczas konieczność uznania chłopów, nie związanych obowiązkami wobec

³⁷ Powinności, s. 16 - 19; Dziennik, II, s. 47 - 53.

³⁸ Powinności, s. 37 - 39; Dziennik, III, s. 257.

³⁹ Powinności, s. 10 - 12; Dziennik, II, s. 19 - 25, dekret z 25 III 1809 r. o podatku patentowym.

⁴⁰ Powinności, s. 44 - 45; Dziennik, II, s. 373, dekret z 8 IX 1810 r. względem robotników i koni fabrycznych saletry.

⁴¹ Powinności, s. 31 - 37; Dziennik, II, s. 195 - 212, dekret z 22 V 1810 r. o wydawaniu podwód wojskowych.

⁴² Powinności, s. 39 - 40; Dziennik, III, s. 261, dekret o wyznaczeniu kwater na wsi z 5 VII 1810 r.

⁴³ Powinności, s. 7; Dziennik, I, s. 231 - 236; dekret z 18 III 1809 r. o zastosowaniu przepisów Kodeksu Napoleona o aktach stanu cyw. do położenia kraju.

⁴⁴ Powinności, s. 22 - 29; Dziennik, II, s. 109 - 121.

dworu i nie mających stałej pracy — za włóczęgów, których należało karać aresztem i robotami przymusowymi. Wprowadzając w październiku 1809 r. projekt dekretu o księgach ludności min. Łuszczewski podkreślił konieczność wprowadzenia porządku na wsi, aby „nadużycia nie namnożyły kraj włóczęgami i próżniaki, ludźmi zawsze w towarzystwach szkodliwymi, o których pomnażaniu się ma już tenże JW Minister raporta.” Wprowadzenie ksiąg ludności miało też pomóc przy poborze rekruta według dekretu o konskrypcji wojskowej z 9 maja 1808 r., dlatego proponowano nawet, aby przepisy te wydano w formie reskryptu ministra.

Dekret nakładał na wójtów obowiązek prowadzenia księgi ludności, gdzie wpisywano wszystkie osoby zamieszkałe na terenie gminy. Osoby wpisane do księgi nie mogły opuścić miejsca zamieszkania i przenieść się do innej gminy bez uzyskania pisemnej zgody wójta wsi oraz dziedzica. To ostatnie zezwolenie nie dotyczyło jedynie okupników, mających dziedziczne prawo do gruntów na podstawie pisemnych umów. Komornicy musieli opowiedzieć się właścicielowi domu. W razie odmowy wydania zaświadczenia przez wójta, chłop mógł zwrócić się do podprefekta. Wójtowi nie wolno było również wpisać do księgi ludności osoby nie posiadającej zaświadczenia z gminy, z której przybywała, pod karą 15 zł, a osoba opuszczająca bez zaświadczenia miejsce zamieszkania była uważana za włóczęgę i podlegała karze 30 zł lub 1 tygodnia więzienia (aresztu). Dekret ten likwidował właściwie przepisy Konstytucji o wolności osobistej chłopów pod pozorem zwalczania włóczęgów⁴⁵.

Stanowisko wójta i jego obowiązki w świetle różnych dekretów wymagało wykształconego i doświadczonego urzędnika, posiadającego znajomość przepisów prawnych i zarządzeń państwowych, odpowiedzialnego pod względem finansowym za spowodowanie ewentualnych strat podatkowych, mogącego utrzymać autorytet wobec władz cywilnych, a przede wszystkim wojskowych. Wszystko to wskazywało, że w takim ujęciu obowiązków wójtowskich nie mógł ich pełnić chłop.

Organem kontroli działalności wójta miała być według dekretu z 23 lutego 1809 r. rada wiejska, wybierana „za wspólnym naradzeniem się gospodarzy we wsi osiadłych”; której członków mianował prefekt z listy kandydatów przedstawionych przez wójta. Rady obejmowały od 3 do 5 członków, zależnie od liczby mieszkańców. Radni mieli być wybierani, „ile tylko będzie można”, spośród obywateli umiających czytać i pisać, co oczywiście mogło mieć znaczenie na wsiach wielkopolskich, gdyż na pozostałych terenach Księstwa chłopci byli przeważnie analfabetami. Zgodnie z dekretem z 17 października 1808 r. w wyborach do rad wiejskich nie mogli brać udziału Żydzi, pozbawieni praw obywatelskich.

⁴⁵ AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 215, s. 86 - 96, projekt dekretu, s. 97 - 103, referat Staszica o projekcie na sesji RS z 31 X 1809 r.

Rady wiejskie miały ograniczone kompetencje — uchwalały dla Rady Powiatowej rozkład ciężarów publicznych wsi, rozkładały podwoły woj-skowe, wysuwały wnioski w sprawie poprawy administracji miejscowej, proponowały składki na potrzeby miejscowe i ustalały dochody i wydatki gminy, odbierały rachunki od wójta z wydatkowanych funduszków gminnych. Rady miały się zbierać raz w roku 1 grudnia na 6 dni w celu rozkładu ciężarów publicznych oraz dla celów gospodarki komunalnej i rozkładu robót oraz na wezwanie wójta w celu rozpoczęcia procesu, zamiany lub sprzedaży własności gminy⁴⁶. W razie klęsk elementarnych rada mogła nałożyć „ubylą ilość na innych kontrybuentów”. „Wykonanie uchwały wiejskiej [...] należy do urzędu administracyjnego, który sprawuje wójt ną wsi”⁴⁷.

W czasie obrad sejmiku 1809 r. min. Łuszczewski podkreślał, że naradzanie się o wspólnych potrzebach i rozkładzie ciężarów publicznych należy do organów kolegialnych — rad wiejskich, a egzekucja przepisów do wójta. Stanowiło to jednak tylko optymistyczną zapowiedź, gdyż nie było jeszcze wówczas nominacji na wójtów ani rad wiejskich⁴⁸.

Zresztą przepisy dotyczące rad wiejskich miały charakter teoretyczny, gdyż gminy wiejskie nie posiadały żadnego majątku, a wspólne pa-stwiska gromadzkie były zależne od dziedzica, który mógł je do woli zmieniać. Szpitale ubogich, a raczej rodzaj przytułków dla starców i kalek, znajdowały się często przy parafiach, ale chociaż służyły mieszkańcom gminy, nie mieli oni wpływu na działalność szpitala zależnego od proboszcza. Jedynym realnym uprawnieniem rady gminnej miał być rozkład podatków, podwód i kwater, ale wobec powolnego procesu powoływania rad funkcje te spełniali od początku wójtowie.

Organizowanie rad wiejskich zgodnie z instrukcją ministerialną z 27 lipca 1809 r. trwało do końca Księstwa Warszawskiego. W starzych departamentach najpierw przeszkodził wybuch wojny polsko-au-striackiej oraz oczekiwanie na nominacje wójtów, którzy przedstawiali kandydatów na radnych wiejskich prefektom. W departamencie płockim, gdzie wybór radnych wiejskich został przeprowadzony „z należytą powagą”, wywołały one korzystny wpływ wśród chłopów, a radni wiejscy byli przekonani o przyszłych pożytkach z ich działalności dla gminy. Wojna spowodowała jednak upadek znaczenia rad wiejskich także i w tym departamencie⁴⁹. Do końca 1810 r. oprócz departamentu płock-

⁴⁶ Powinności, s. 5 - 7; Dziennik, I, s. 207 - 208; WAP Kielce, Rząd Gub. Radomski 79, s. 87, prefekt dep. krakowskiego do podprefekta pow. miechowskiego 29 X 1811 r.

⁴⁷ Powinności, s. 17, 19; Dziennik, II, s. 47 - 53; dekret z 4 IX 1809 r.

⁴⁸ F. S. Dmochowski, *Wspomnienia od r. 1806 do 1830 roku*, Warszawa 1858, s. 75.

⁴⁹ F. Guradze, *Der Bauer in Posen*, Zeitschrift des Hist. Gesellschaft für die Provinz Posen, Jg. 3: 1898, s. 328.

kiego powołano także rady w departamencie poznańskim, bydgoskim, a następnie w pozostałych dawnych departamentach. Nie były one jednak zwoływane⁵⁰.

Jeszcze później zorganizowano rady wiejskie w nowych departamentach, gdzie najpierw ustalono podział powiatów na gminy i dopiero po nominacji wójtów przystąpiono do powoływania rad wiejskich i sołtysów. Mimo wielu ponagleń dopiero w kwietniu 1812 r. wpłynęły listy radnych do ministerium spraw wewnętrznych, co wywołało przypomnienie, że wybór radnych nie wymaga potwierdzenia ministra, który żądał przesłania list radnych tylko do wiadomości, co wynikało z dekretu z 23 lutego 1809 r.

Zresztą nadesłane do prefektów pierwsze listy radnych wymagały uzupełnienia rubryk dotyczących wieku, charakteru radnych (rolnik, zagrodnik itp.) oraz określenia, czy umieli czytać i pisać. Poprawione listy wpłynęły do prefektów nowych departamentów dopiero w lipcu 1812 r.

W pow. olkuskim departamentu krakowskiego w 60 gminach na około 250 radnych tylko 11 umiało czytać i pisać — we wsi Braciejowice — 5 osób, Sułoszowie — 2, Ledermanie — 2 i Osieku — 2. W pow. skalbmierskim w 115 gminach były 203 wsie i na 300 radnych umieli czytać tylko dwaj zagrodnicy w Winiarach, a pozostali chłopci piśmienni to — zagrodnik w Polichnie, dwaj kmiecie w Pełczyskach i Kazimierzy Wielkiej oraz kątnik w Rogowie — byli sołtysami. Bardziej piśmienni byli niektórzy radni w miasteczkach tego powiatu — w Koszycach (5), Opatowcu (5), Skalbmierzu (5), ale byli to kupcy, aptekarz i rzemieślnicy.

Ciekawy obraz struktury rad wiejskich wynika z desygnacji kandydatów na radnych wiejskich powiatu hebdowskiego dep. krakowskiego z 1811 r. Powiat ten obejmował 21 parafii, w których było 91 gmin złożonych z 125 wsi. Na 371 radnych wiejskich było 47 kmieci (12,70%), 49 półrolników (13,20%) i aż 225 zagrodników (60,0%) oraz 31 chałupników (9,70%), a nawet 8 komorników, 1 wyrobnik i 1 służący. Pozostali radni to byli rzemieślnicy wiejscy — dwaj kowale, 1 rymarz, 1 krawiec, 1 młynarz oraz polowy i organista. Wśród nich tylko Jan Ćwikliński rymarz z Polekarzyc, Franciszek Skrzelowski krawiec i Marek Kałusa zagrodnik obaj z Pobiednika Dużego umieli czytać (oprócz 3 sołtysów). W pow. miechowskim żaden radny wiejski nie umiał czytać⁵¹.

Rady wiejskie miały stanowić organ kontrolny działalności wójtów, rozdzielający sprawiedliwie ciężary publiczne oraz informujący podpre-

⁵⁰ M. Kallas, o.c., s. 151; WAP Kielce, Rząd Gub. Radomski 77, s. 1, min. Łuszczewski do prefekta krakowskiego 27 XI 1810 r., W. Sobociński, o.c., s. 140.

⁵¹ WAP Kielce, Rząd Gub. Rad. 77-79, wykazy kandydatów na radnych pow. olkuskiego, pilickiego, miechowskiego, lelowskiego, hebdowskiego, skalbmierskiego z 1811 i 1812 r. W departamencie krakowskim zagrodnicy mieli 8-10 mórg, a chałupnicy 1-3 mórg z chałupą.

fekta o istotnym stanie administracji gminy, ale nie miały one szans spełnienia tych zadań wobec zależności od wójta, jako przewodniczącego rady ⁵².

Do końca istnienia Księstwa Warszawskiego urząd wójta zespolił się w praktyce i w opinii społeczeństwa z osobą dziedzica, a gmina z obszarem dóbr ziemskich. Tylko w departamencie siedleckim, warszawskim, płockim, łomżyńskim i częściowo lubelskim, gdzie znajdowały się gminy wiejskie złożone ze wsi drobnoszlacheckich, wójtami wybierano drobnych właścicieli szlacheckich. Ogółem w Księstwie Warszawskim liczba gmin wiejskich przekraczała 7 tys. ⁵³

W 1811 r. zostały wydane *Powinności wójta na wsi wypisane z wyroków królewskich w roku 1811*, zawierające przepisy z 1809 i 1810 r. Był to rodzaj podręcznika i instrukcji dla wójtów, gdyż wypisy z dekrétów podawano w sposób uproszczony w treści i dostosowany do działalności wójtów z opuszczeniem innych danych (np. dotyczących burmistrzów).

W sposób uproszczony w *Powinnościach* określano tytuły dekrétów, np. dekret z 23 lutego 1809 r. o tymczasowej organizacji gmin określono: „O powinnościach wójta i rad wiejskich”, a dekret z 18 lipca 1810 r. pt. „Taksa dla urzędników administracyjnych” otrzymał w *Powinnościach* tytuł: „O czynnościach wójta w obrębie swej gminy”. Podobnie dostosowano do potrzeb sołtysów teksty poszczególnych artykułów, np. § 1 dekrétu z 23 lutego 1809 r. „Burmistrz w mieście i wójt na wsi sprawować będą obowiązki...”, otrzymał w *Powinnościach* brzmienie: „Wójt we wsi sprawuje obowiązki miejscowej administracji”. Wydawnictwo miało charakter nieurzędowy, ale na pewno odegrało dużą rolę jako podstawowa instrukcja dla wójtów i ich zastępców, nie posiadających żadnej praktyki administracyjnej ⁵⁴.

Min. Łuszczewski przywiązywał dużą wagę do współpracy wójtów z proboszczami, których wójtowie mieli uwolnić od przepisywania „publikandów” urzędowych dla ich ogłaszania z ambon. Był to jedyny na wsi sposób przekazania chłopom zarządzeń państwowych, a kancelaria wójtowska miała uwolnić proboszcza od przepisywania tych zarządzeń. W czasie dyskusji nad projektem podziału administracyjnego w nowych departamentach Łuszczewski na posiedzeniu Rady Stanu w dniu 31 marca 1810 r. oświadczył, że „wójtowie już wkrótce muszą objąć obowiązki stanu cywilnego, które przy księżach pozostać nie mogą”, co miało roz-

⁵² Muzeum Narodowe w Krakowie, Archiwum Czarotoryskich, 5209, s. 30 - 31, Uwagi komisji sejmowych z 1820 r.

⁵³ W 1832 r. w Królestwie Polskim było 5570 gmin.

⁵⁴ Dekret z 18 I 1810 r. nakazujący utrzymywanie ksiąg ludności, przepisujący oraz sposób wpisywania w nie — otrzymał nazwę: „O spisaniu przez wójta księgi ludności, o wydawaniu zaświadczenia wynoszącym się ze wsi mieszkańcom i o postępowaniu z nowo przybyłymi do wsi”.

wiązać trudny problem, gdyż księża nie chcieli sprawować narzuconych im obowiązków urzędników stanu cywilnego⁵⁵.

Dla podkreślenia ważności urzędu wójtowskiego król polecił dekretem z 18 sierpnia 1810 r. ustalić znaki urzędowe dla wójtów na wzór mundurów i znaków ustalonych uchwałą Rady Stanu z 5 maja 1809 r. dla urzędników administracji państwowej oraz burmistrzów. Miały te znaki podnosić autorytet władzy wójta szczególnie wobec władz wojskowych⁵⁶.

Oddanie władzy wójtowskiej w ręce dziedziców władze Księstwa od początku uznały za jedyne możliwe rozwiązanie, gdyż gwarantowało ono posłuszeństwo chłopów wobec dworu. Wystąpienia chłopskie w 1807 r. przeciw odrabianiu pańszczyzny określono jako „smutny dowód obłąkania” i postanowiono im zapobiec⁵⁷. Dlatego min. Łuszczewski zobowiązał jesienią 1809 r. prefektów, „żeby przedstawwszy obywatelom dziedzicom tę nieodzowną dla porządku rzeczy konieczną, a z własnym właścicieli interesem zgodną potrzebę, jak najmocniej ich zachęcili do przyczynienia się skutecznie w zbawiennych zamiarach Rządu przez chętnie i spieszne podejmowanie się nad własnymi włościanami policyjnego zwierzchnictwa prawem upoważnionego”⁵⁸.

Fryderyk Skarbek przypisywał powierzenie władzy wójtowskiej dziedzicom brakowi ludzi wykształconych na wsi, niedostatkowi skarbu publicznego oraz „obawie zbytniego narażania się dziedzicom dóbr przez narzucanie im za rządów gmin ludzi obcych, od rządu wyłącznie zawisłych”, jak to miało miejsce pod panowaniem pruskim i austriackim. Gminy wiejskie miały przeważnie tylko jednego obywatela umięjącego czytać i pisać, co dawało im „zdolność do sprawowania urzędów”, a więc mógł nim być tylko dziedzic. Doprowadziło to do tego — jak twierdzi Skarbek — że w Księstwie „nie można było stanowić merów, podobnych francuskim”⁵⁹. Nowy ustrój gminy stanowił faktyczną likwidację samorządu wiejskiego, którego organem nie stały się nie zwoływane lub nie powołane rady wiejskie; nadano stanowisku wójta charakter urzędu państwowego, którego sprawowanie przekraczało możliwości chłopca i nie mieściło się w systemie zależności ekonomicznej wsi od dworu. W warunkach przeważającego na wsi systemu pańszczyźnianego i braku własności chłopskiej urząd wójta miał służyć nie samorządowi chłopskiemu,

⁵⁵ AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 367 „b”, s. 28 - 29, Ministerium spraw wewnętrznych do Rady Ministrów 11 X 1810; ib., 90, sesja 506 z 31 III 1810 r.

⁵⁶ Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego, Akty normatywne władzy najwyższej, t. II, 1809 - 1810, oprac. W. Bartel, J. Kosim, W. Rostocki, Warszawa 1964, s. 52, 196.

⁵⁷ M. Kallas, o.c., s. 124.

⁵⁸ AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 367 „b”, s. 7, Minister spraw wewn. do króla Fryderyka Augusta 9 1910 r.

⁵⁹ F. Skarbek, o.c., t. II, s. 22, 75 - 76.

ale tylko czynnościom poruczonym dziedzicowi-wójtowi przez państwo: sądownictwu policyjnemu, utrzymaniu spokoju na wsi (czyli utrzymaniu chłopów w posłuszeństwie), sprawom wojskowym, podatkowym itp., w wykonaniu których wójt-dziedzic dawał całkowitą rękojmię.

Wolni osobiście chłopci dostali się pod surową władzę wójta, gdyż bicie chłopów w ramach „karności wójtowskiej” dla interesów gospodarstwa folwarcznego przez dziedzica lub jego oficjalistów było powszechnie praktykowane i usprawiedliwiane jako „mierne ukaranie krnąbrnego robotnika” pańszczyźnianego, czego nie uważano za przekroczenie prawa, jeżeli nie pozbawiało pobitego zdolności do pracy ⁶⁰.

Niebezpiecznym dla chłopów przepisem stał się też dekret o księgach ludności, gdyż wójtowi-dziedzicowi zależało na utrzymaniu chłopów w swoich dobrach, a chłopu trudno było wystąpić do władz powiatowych przeciw decyzji dziedzica i urzędnika gminy, i to stanowiło „nieprzebyte dla ubogich trudności” lub powodowało narażenie się na miano włóczęgi i wszystkie konsekwencje karne włóczęgostwa ⁶¹.

Dziedzice zwykle sami nie pełnili funkcji wójtowskich, lecz zastępowali ich ekonomowie i komisarze, „na których zdolność ani moralność charakteru z zupełną pewnością rachować nie można” było, jak stwierdzano w Radzie Stanu w 1818 r. przy ocenie roli wójtów z pewnej perspektywy ⁶².

Wprawdzie chłop — według dekretu z 18 lipca 1810 r. — „nie mając w urzędniku swojej gminy zaufania” mógł w sporze odwołać się przez podprefekta do wójta innej gminy, ale dość wątpliwa byłaby odmienna decyzja wobec wzajemnej solidarności dziedziców w stosunkach z chłopami ⁶³.

Wobec nieporadności i braku energii dużej części podprefektów, nie znających swoich obowiązków i nie przygotowanych do ich pełnienia, ulegających często wpływowi „osób postronnych”, czyli właścicielom dóbr, władza wójtów nabierała większego znaczenia, a ich zaniedbania powodowały trudności administracyjne i skarbowe kraju. Dlatego podprefekci musieli uciekać się wobec wójtów po wielu monitach do rozsyłania „karnych posłańców”, co dopiero było skuteczne ⁶⁴. W odróżnieniu od „Imię-

⁶⁰ H. Grynwaser, o.c., II, s. 84; T. Mencil, *Pod zaborem pruskim*, s. 130.

⁶¹ Archiwum Czartoryskich Kraków, 5269, s. 30 - 31, 33 - 36, Uwagi komisji sejmowej z 1820 r.

⁶² AGAD, Akta Rady Stanu Król. Polskiego 443/327, s. 147 — sesja z 31 X 1818 r.

⁶³ Powinności, s. 41 - 42.

⁶⁴ J. Willaume, *Fryderyk August jako książę warszawski (1807 - 1815)*, Poznań 1939, s. 213 - 214, 296; WAP Kielce, Rząd Gub. Radomski 79, s. 203, Linowski podprefekt skalbmierski do prefekta dep. krakowskiego 29 XI 1814; Bibl. im. H. Łopacińskiego w Lublinie, 1144, s. 8, prezes Rady Pref. Lub. Radziwiłłski do podprefektów 6 XI 1814 r., ibidem 1282, akta gm. Jaszców.

panów (JPP)" burmistrzów podprefekci adresowali pisma do „Więlmóżnych (WW)" wójtów, co podkreślało stanowe różnice między obu urzędami⁶⁵.

Dekretem z 19 października 1811 r. król podporządkował „tymczasowo" miasteczka prywatne, nie mające żadnych dochodów, władzy wójtów-dziedziców i polecił, aby „odtąd w sposobie gminy wiejskiej administrowane były", co rozciągało bezpośrednią władzę dziedziców na mieszkańców miasteczek, w których i dotychczas burmistrzowie byli „więcej tych dziedziców niż urzędu sługami" (Skarbek)⁶⁶.

Szlachta posiadająca, po pierwszym okresie niechęci do podejmowania się funkcji wójtowskich, dość szybko zorientowała się w korzyściach płynących z objęcia ponownej władzy patrymonialnej nad chłopami, i chociaż urząd wójta nie był konstytucyjny — podobnie jak powszechnie i ostro krytykowane stanowisko podsędk — nie wywoływał sprzeciwów ze strony szlachty ziemiańskiej.

Żadnych prawie zastrzeżeń nie wyraziła „Deputacja do poprawy administracji" Księstwa Warszawskiego w raporcie do króla z 1811 r. krytycznie nastawiona do innych urządzeń administracji Księstwa. Deputacja zwróciła jedynie uwagę na „brak ludzi, którzyby funkcje wójtów i radców zdolnie i umiejętnie sprawować potrafili", a „niepodobieństwo" znalezienia innych kandydatów „podało myśl zostawienia tego urzędu przy wsiów dziedzicach i tej myśli uratowanie nałogowego porządku, miejscowej subordynacji, powszechnej może spokojności przypisać można", a więc deputacja akceptowała w pełni przywrócenie władzy patrymonialnej dziedzica. Deputacja proponowała jedynie zwolnienie sołtysów z prac na rzecz gminy oraz skierowanie działalności rad wiejskich na podniesienie stanu gospodarczego wsi. Natomiast dla utrzymania „karności chłopskiej" proponowała opracowanie kodeksu wiejskiego (*Code rural*), obejmującego przepisy mające na celu „wytępienie gnuśności, gdy ta może się stać sąsiadom szkodliwa, na utrzymanie policji roboczej i na uporządkowanie odbywania powinności włościańskiej", czyli specjalnych przepisów karnych. Uwagę deputacji zwróciły powszechne skargi chłopów, że „służba wojskowa jest tylko skutkiem niedbalstwa lub zemsty zwierzchności dworskiej, teraz zwierzchności wójtów państwowej", wyznaczana na chłopów, którzy chroniąc się przed nią, uciekają często za granicę. Dlatego deputacja uważała za konieczne przekonywanie chłopów o pożyteczności dla kraju służby wojskowej oraz kształtowania patriotyzmu wśród chłopów⁶⁷.

Szlachcie odpowiadał honorowy charakter urzędów administracyjnych

⁶⁵ Bibl. H. Łopacińskiego, 1282, Akta gm. Jaszczów.

⁶⁶ Dziennik, III, s. 434 - 435; F. Skarbek, o.c., II, s. 76.

⁶⁷ Publ. Bibl. im. Raczyńskich w Poznaniu, 9, raport deputacji do poprawy administracji, s. 58, 296 - 297, 395 - 398.

i sądów, gdyż pozwalał na utrzymanie ich w ręku szlachty posiadającej, co znalazło w 1811 r. odbicie w niefortunnym projekcie min. skarbu Jana Węglińskiego⁶⁸ powrotu do bezpłatnych urzędów w Księstwie⁶⁹. Sprawa wypłynęła ponownie na sejmikach latem 1812 r., gdzie szlachta lubelska i podlaska domagała się przywrócenia komisji cywilno-wojskowych z bezpłatnym udziałem szlachty. Tendencje te znalazły także później odbicie w projektach nowej administracji polskiej po 1813 r.⁷⁰

Na uwagę zasługuje także wystąpienie chłopów deputowanych 156 wsi powiatu wschowskiego w departamencie poznańskim do Rady Stanu z 3 marca 1809 r., a więc z okresu tuż po wydaniu dekretu z 23 lutego 1809 r. Deputowani ci podkreślili, że chłopci wschowscy „teraz jako właściciele są uważani”, chociaż w „względzie prawnym są niczym”, ale — stwierdzali — „nie uwodzi nas szal wolności, czujemy potrzebę zwierzchności i szanujemy ją”, protestowali jednak stanowczo przeciw nadużyciom przy ściąganiu podatków i dostarczaniu podwód, a więc uciskowi ze strony władz państwowych.

Deputowani w piśmie swoim przypomnieli istniejące na wsi wschowskiej zwyczaje i tradycje samorządowe i zwrócili się z zapytaniami.

1) Czy nie należałoby zachować ważności istniejących od dawna we wsiach i podpisywanych przez dziedziców ksiąg ławniczych, gdzie „urząd sołecki” wpisywał transakcje kupna i sprzedaży gruntów oraz różne zarządzenia władz?

2) Czy w powiecie zostanie ustanowiona księga hipoteczna dla wsi?

3) Czy nie należałoby — wzorem zwyczajów za czasów pruskich — zwolnić sołtysów z liwerunku, podymnego i podwód, aby wynagrodzić ich za uciążliwą służbę publiczną na rzecz wsi?

4) Czy sołtysi nie mogliby nadal rozsądzać drobnych spraw w celu zmniejszenia kosztów i uniknięcia pieniactwa na wsi⁷¹?

Niestety nie wiadomo, co władze odpowiedziały na ukryte w zapytaniach chłopskich żądania pozostawienia dotychczasowego samorządu na wsi wielkopolskiej, w większości czynszowanej w tej części. Powiat wschowski wyróżniał się bowiem i na terenie Wielkopolski wysokim poziomem gospodarki i dochodowością oraz rozpowszechnieniem szkół wiejskich. Nie można było tego powiedzieć niestety o poziomie wsi większości Księstwa⁷².

W warunkach Księstwa Warszawskiego system municypalności typu francuskiego wskazany przez Konstytucję 1807 r. nie dał się zrealizo-

⁶⁸ T. Mencil, *Feliks Łubieński minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego 1758 - 1848*, Warszawa 1952, s. 167 - 169.

⁶⁹ J. Willaume, o.c., s. 296.

⁷⁰ AGAD, Archiwum Zamoyskich, 1899.

⁷¹ Ibidem, Archiwum Publiczne Potockich 154, s. 335 - 338.

⁷² Bibl. Uniwersytetu Warszawskiego, rkps 226, *Dzieje ziemi wschowskiej i st. m. Wschowy* przez J. J o n e m a n a, 1813.

wać, na co wskazywały różne szczegółowe projekty w czasie obrad Rady Stanu. Połowiczna reforma stosunków wsi z 1807 r., pozostawiająca własność ziemi w ręku dziedzica, musiała doprowadzić do przywrócenia władzy patrymonialnej dziedzica jako wójta gminy. Wyrazicielem tendencji przywrócenia „opieki” dziedziców nad chłopami stał się min. Łuszczewski, który doprowadził niezależnie od brzmienia dekretu do niemal narzucenia szlachcie władzy wójtowskiej.

W warunkach przeważających stosunków pańszczyźnianych na wsi Księstwa i braku własności chłopskiej jednoosobowy urząd wójta miał służyć nie samorządowi chłopskiemu, ale tylko czynnościom poruczonej przez państwo — utrzymaniu spokoju na wsi, sprawom wojskowym, podatkowym itp., w czym dziedzic jako wójt dawał państwu rękojmię materialną w trudnych warunkach wojennych Księstwa.

Charakterystyczne było; że mimo oddzielenia w Księstwie władzy sądowej od administracyjnej, dekret z 26 lipca 1810 r. przywrócił wójtowi reprezentującemu władzę administracyjną sądownictwo nad chłopami.

Mimo krótkiego okresu trwania Księstwa Warszawskiego i niedokończenia organizacji administracji wsi, system ten szybko wrósł w stosunki kraju i z początkiem Królestwa Polskiego w Radzie Stanu stwierdzano, że chłopci przywykli do istniejących urzędów wójtowskich, a wójtowie lub ich zastępcy „doświadczeniem już są wprawieni”. Mimo długotrwałych dyskusji nie znaleziono innego rozwiązania, które przyszło dopiero z chwilą uwłaszczenia wsi w Królestwie w 1864 r.⁷³

TADEUSZ MENCEL (Lublin)

COMMUNE RURALE DANS LE DUCHÉ DE VARSOVIE

Résumé

La constitution du Duché de Varsovie prevoyait le système de communes à l'exemple français, avec des maires à la tête. Au commencement on laissa les maires de village (*sottys*) qui agissaient dans les villages depuis les temps polonais, ensuite prussiens. Cependant par le décret du 23 février 1809 on appela la charge de maire (*wójt*), qui exerçait dans la commune rurale les fonctions administratives, policières et judiciaires, accomplissait le levée des impôts et surveillait l'ordre et la sécurité de la commune. Chaque personne qui savait lire et écrire pouvait de-

⁷³ AGAD, Akta RS Ks. Warsz. 215, s. 181 - 226; Ustawodawstwo Ks. Warsz., III, s. 227 - 228. AGAD, Akta Rady Stanu Król. Polskiego I, 436 § 326, s. 785, sesja z 18 i 25 V 1818 r., ib. 262/90, s. 79 - 81; Ibidem Archiwum Publiczne Potockich 155, s. 13 - 14, projekt z 30 V 1817 r.

venir maire. Le ministre de l'intérieur, en tant qu'exécuteur du décret, exigea que les propriétaires fonciers entrassent en fonctions des maires. Progressivement les propriétaires, comprenant les profits de la restitution du pouvoir sur les paysans, entraient en charge de maires. Le terrain de la commune renfermait 10 maisons campagnardes mais aussi un ou plusieurs villages. Finalement on établit la division en communes — une commune embrassait tous les villages qui se trouvaient sur les biens d'un propriétaire. On remplissait les charges de maire à titre gratuit en estimant qu'elles étaient liées avec des profits provenant des châtiments judiciaires. Dès 1810 on introduisit les fonctions de maires dans les quatre nouveaux départements du Duché de Varsovie annexés en 1809. Par le décret du 3 avril et 26 juillet 1810 on détermina en détails les autorisations judiciaires de maire dans le domaine d'infliger les châtiments jusqu' à 30 zł et 6 jours d'arrêt.

On appela aussi les organes collégiaux de la commune sous la forme de conseils ruraux qui devaient exercer le contrôle du maire, échelonner des impôts et constituer des collectes supplémentaires pour les besoins de la commune. En vue des nécessités urgents de l'administration on chargea les maires par le décret du 4 novembre 1809 d'échelonner les impôts. Pour la plupart les conseils ruraux ne se sont jamais rassemblés et n'ont pas joué aucun rôle.

L'organisation de la commune rurale dans le Duché de Varsovie était formellement modelée sur des dispositions françaises de 1799 et 1800. Cependant en France les paysans possédaient la propriété de la terre, pendant que dans le Duché de Varsovie ils obtinrent seulement la liberté personnelle, mais les charges au profit du propriétaire, auquel appartenait la terre des paysans, restèrent. Dans ces conditions le pouvoir administratif et judiciaire de propriétaire, en tant que maire, constituait uniquement la conséquence administrative de sa prépondérance économique dans des villages. Par le décret du 18 janvier 1810 on limita aussi la liberté personnelle des paysans par l'introduction des grands livres de population et le devoir d'obtenir le consentement du maire-propriétaire pour l'abandon du village.

Jusqu' à la fin d'existence du Duché de Varsovie les fonctions de maire étaient exercées uniquement par des propriétaires et leurs remplaçants qu'ils rémunéraient. Ce système liquida les restes d'autonomie rurale et le maire devint le moindre chaînon de l'administration d'Etat ce qui trouva sa confirmation dans le Royaume de Pologne après 1815.