

ANDRZEJ ZAHORSKI (Warszawa)

Rola Komisji Policji w organizacji władz miejskich w latach 1791—1792.*

I. Powstanie władz centralnych nad miastami w Polsce. II. Organizacja nowej administracji miejskiej przez Komisję Policji. III. Zakończenie.

I. POWSTANIE WŁADZ CENTRALNYCH NAD MIASTAMI W POLSCE

W drugiej połowie XVIII wieku problem podniesienia miast z upadku zajmuje sporo miejsca w postępowej publicystyce tego okresu¹.

Pożałowania godny stan miast i miasteczek wymagał gruntownych reform. Postulaty ówczesnej postępowej myśli szły w kierunku stworzenia jakiejś władzy centralnej, która zajęłaby się sprawami gospodarczego podniesienia miast.

Warto przy tym podkreślić, iż podział miast na królewskie i prywatne miał charakter formalno-prawny i nie odpowiadał ich strukturze gospodarczo-społecznej².

Wśród miast królewskich wybijała się grupa miast większych, których magistraty nie popadły w całkowitą zależność od starostów. Natomiast w miastach mniejszych królewskich władza spoczęła w rękach starostów, którzy praktycznie biorąc wyznacжали magistraty. Tak więc położenie mniejszych miast królewskich było w istocie zbliżone do miast prywatnych, gdzie władza pana nie różniła się zasadniczo od władzy starosty³.

* Artykuł niniejszy powstał w związku z pracą przygotowaną przeze mnie pod kierunkiem prof. dra Bogusława Leśnodorskiego, *Komisja Policji Obojga Narodów*. Podstawę źródłową artykułu stanowią głównie akta Komisji Policji Obojga Narodów znajdujących się w zbiorach Archiwum Królestwa Polskiego (cyt. AKP) i tzw. Metryce Litewskiej (cyt. ML) w Archiwum Głównym Akt Dawnych w Warszawie.

¹ Szereg ciekawych wypowiedzi w tej sprawie zawiera artykuł J. Michalskiego, *Sprawa miejska w opinii szlacheckiej przed sejmem czteroletnim*, *Przegląd Historyczny*, 1951, t. 42, s. 291—303.

² Słuszny ten pogląd wyraża W. Sobociński, *Z badań nad miastami prywatnymi w Polsce*. *Czasopismo Prawno-Historyczne*, r. 1955, t. VII, z. 2, s. 310.

³ Miasta prywatne też oczywiście różniły się między sobą. Zob. J. Rutkowski, *Badania nad podziałem dochodów w Polsce w czasach nowożytnych*, Kraków 1938, t. 1, s. 220—234.

Inaczej przedstawiała się sytuacja Warszawy, nad którą władzę policyjną sprawowali marszałkowie⁴. Dążenie do wprowadzenia nowej organizacji władz miejskich napotykało na poważne przeszkody wynikające nie tylko z różnic w prawnej sytuacji miast, ale z braku jednolitego zarządu nawet na terenie poszczególnych ośrodków miejskich. Specjalną rolę odgrywały tu jurydyki, będące obszarami wyjętymi spod władzy i sądownictwa miejskiego⁵.

Wprowadzenia jakiegoś centralnego organu dla administracji miast nie dały i reformy 1764 r., a nawet postulowane zniesienie jurydyk nie doczekało się realizacji w praktyce. Zwycięstwo oligarchii magnackiej i zaprzeczenie reform Czarotoryskich znajdzie swój wyraz na sejmie 1768 r. w postanowieniach w sprawie miejskiej, potwierdzających władzę starostów, co sankcjonowało ich dotychczasowe rządy nad miastami⁶.

⁴ Kołłątaj, *Listy Anonima i prawo polityczne narodu polskiego*, opr. B. Leśnodorski i H. Wereszycka, t. 2, Warszawa 1953, s. 82, w ten sposób charakteryzuje władzę marszałkowską: „Dawniejsze zaś prawa władza marszałkowska pod pozorem bezpieczeństwa osoby królewskiej rozciągała do absolutnego rządu w mieście królów rezydencjonalnym, a z czasem tak rozległej nabyła mocy, że pod nią wszystkie jurysdykcje umilknąć musiały“.

⁵ Problem jurydyk jest dyskusyjny w historiografii polskiej. T. Korzon, *Dzieje wewnętrzne Polski za Stanisława Augusta*, Kraków 1896, t. 2, s. 224, uważa, że jurydyki w dziejach naszych miast odegrały tylko wsteczną rolę; podobnie ocenia jurydyki I. Ptaśnik, *Miasta i mieszczaństwo w dawnej Polsce*, Warszawa 1949, s. 256—257, który nie doceniając korzyści wynikających z rozkładu cechów, podkreśla, że w jurydykach osiedlali się partacze, ów niezdrowy element „podkopujący przeżytek cechowy“. Inną ocenę jurydyk znajdziemy w *Słowniku historycznym sztuk plastycznych* (zeszyt dyskusyjny wydany z okazji pierwszego Kongresu Nauki Polskiej. Red. nac. S. Lorentz, s. 46—47) gdzie stwierdzono, że we wcześniejszym okresie swego rozwoju jurydyki odegrały rolę postępową, rozbiły bowiem więzy typu feudalnego przyczyniając się do rozluźnienia cechów. Natomiast utrzymanie jurydyk w XVIII w. oceniono jako niekorzystne, gdyż utrudniało rozwój jednolitej administracji w okresie wykształcania się elementów kapitalistycznych. Poświęcona problemowi jurydyk lubelskich praca J. Mazurkiewicza, *Jurydyki lubelskie*, Wrocław 1956, pokazuje na terenie Lublina negatywną rolę jurydyk, które rozbiły zwartość administracyjną miasta, redukowały jego dochody i pomniejszały terytorium pozostające pod jurysdykcją ówczesnych władz miejskich. Równolegle jednak stwierdza, że „przyczyniały się do szybkiego zaludnienia pustych lub słabo zaludnionych terenów na gruntach miejskich, a przez to do rozszerzenia faktycznych granic miasta traktowanego nie tylko pod kątem widzenia zasięgu jurysdykcji miejskiej, lecz także jako całość o specyficznych funkcjach gospodarczych. W konsekwencji następował wzrost sił wytwórczych“ (s. 106).

⁶ S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, wyd. VIII, Warszawa 1949, s. 323, oraz I. Baranowski, *Komisje porządkowe 1765—1788*, Rozpr. Wyd. hist. fil. Akad. Um., t. 49, Kraków 1907, s. 111, podkreślają z drugiej strony pozytywne dla miast postanowienia tego sejmu, wyrażające się w nakazie uporządkowania przywilejów, opisanie dochodów miejskich, uporządkowania propinacji itp.

Pierwszą instytucją centralną posiadającą władzę zwierzchnią nad miastami był więc dopiero Departament Policji Rady Nieustającej, szczególnie od czasu rozszerzenia zakresu jego działalności w 1776 r.⁷ Departament Policji objął kontrolę rachunkowości miast królewskich, przejął sądzenie zwykłych przestępstw policyjnych, nadzór nad Komisjami Dobrego Porządku. Departament miał charakter kolegialny, składał się z 8 przedstawicieli szlachty wybieranych przez sejm. Przewodniczył mu jeden z marszałków w myśl ustawy o Radzie Najwyższej: „osoby in ministerio zostające, mają przydawać w Departamentach do urzędu ich ściągających się”⁸.

Działalność Departamentu była wyrazem dążeń tych grup magnacko-szlacheckich, które przechodziły stopniowo na tory gospodarki kapitalistycznej. Charakterystyczny jest fakt, że wówczas zarówno do Komisji Dobrego Porządku, jak i do magistratury centralnej zwierzchniej nad miastami a więc Departamentu Policji, mieszczanie nie byli dopuszczeni nawet z głosem doradczym⁹.

Oczywiście charakteryzując zakres kompetencji Departamentu Policji należy pamiętać, że pojęcie policji było wówczas inne i obejmowało nie tylko sprawy spokoju i bezpieczeństwa wewnętrznego, ale również szeroko pojętą administrację ogólną. Fakt ten jest charakterystyczny nie tylko dla terenu Polski, ale również i innych krajów europejskich¹⁰.

Ogólny zarys działalności Departamentu Policji dał Korzon¹¹. Działalność tej instytucji nie przyniosła jeszcze większych zmian w administracji miast. Starostowie nadal utrzymują wszystkie swoje przywileje, bo „do każdej komisji z urzędu wchodził miejscowy starosta, jakkolwiek po-

⁷ Rozszerzenie zakresu działalności Departamentu podkreśla W. Konopczyński, *Geneza i ustanowienie Rady Nieustającej*, Kraków 1917, s. 347.

⁸ Prawa i przywileje Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego, Warszawa 1782, s. 93.

⁹ W. Smoleński, *Komisja Boni Ordinis Warszawska (1765—1789)*, Warszawa 1913, s. 40—45. Autor oceniając działalność Komisji podkreśla, iż nie cieszyła się ona poparciem magistratu Starej Warszawy, podając za powód tego stanu rzeczy brak udziału mieszczaństwa w tej magistraturze.

¹⁰ Pierwsze prace teoretyczne, w których zajmowano się zakresem pojęcia policji i które wywarły wpływ na Polskę w XVII w., ukazały się w Austrii i Prusach. Przede wszystkim dzieła Justiego który w 1756 r. dał podręcznik nauki policyjnej, *Grundsätze der Polizeiwissenschaft* i Sonnenfelsa, który w pracy *Grundsätze der Polizei Handlungs- und Finanzwissenschaft*, wyd. 1765 r., dał nowy, wznowiany później ośmiokrotnie podręcznik nauki policyjnej.

¹¹ T. Korzon, o. c., t. 4, s. 309—322. Wykorzystując Korzона, lecz nie dodając nic od siebie pisali o działalności Departamentu także: F. Koneczny, *Dzieje administracji w Polsce*, Wilno 1924, oraz W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski*, Warszawa 1934. Rozszerzenie znaczne naszych wiadomości o Departamencie Policji nie wydaje się możliwe wobec spalenia akt Departamentu Policji.

winien właściwie, podobnie jak magistraty, być stroną pozwaną i obowiązującą do zdania rachunków ze swej opieki, a raczej ze swych sądów i rządów nad miastem¹². Większe osiągnięcia uzyskano podporządkowując niektóre rodzaje jurydyk magistratom pod względem sądowym i administracyjnym. Nie zdołano natomiast uporządkować funduszków miejskich. Zakres prac Departamentu Policji nie był naówczas zbyt wielki i wydaje się, że nie przywiązywano zbyt dużej uwagi do poczynąń jego funkcjonariuszy. Świadectwem tego może być fakt, iż Departament Policji wyrażał zgodę, aby jego urzędnicy „czas który im od własnego Departamentu obowiązków zostanie wolny na wyręczenie Departamentu Sprawiedliwości obracali”¹³, przyznawano bowiem, że istotnie Departament Sprawiedliwości jest przeciążony pracą.

Pewnym niekompletnym oczywiście podsumowaniem działalności Departamentu Policji jest ostatni jego „Raport generalny dwuletnich czynności Departamentu Policji od sejmku 1786 do sejmku 1788 zesłany Radzie Nieustającej uczyniony”¹⁴.

Opisując swoje starania zmierzające do polepszenia sytuacji finansowej miast musiał Departament przyznać, „że intraty z dóbr nie powiększają się, ale owszem upadają” oraz że większość dochodów miejskich jest rozkradana przez członków magistratów. Chąc wyegzekwować te pieniądze musiał Departament od 1787 r. uciekać się do egzekucji wojskowej. W ciągu dwóch lat subalterni Departamentu, w ogólnej liczbie 5 osób (!) dokonali inspekcji w 33 miastach koronnych. Oczywiście tak minimalny aparat administracyjny nie był w stanie ani zaradzić, ani dopilnować realizacji uchwał Departamentu, dlatego też musiał on w swej działalności oprzeć się na starostach, „których dawne prawa gospodarzami miejscowymi miast postanowiły. Ale z odmianą czasów rządu i okoliczności ten obowiązek starostów, stał się im niepodobnym do dźwigania ciężarem; najwięcej bowiem jest takich, którzy kupili, albo prawem emfiteutycznym nabyli starostwa, ustawiczne od tego miast z starostami processa sprawują wzajemną jednych ku drugim niechęć”. Tak więc delikatnie oceniał Departament swoją współpracę ze starostami i dodaje nadto, że ciężar administracji miastami tak starostom dokuczył, że wielu z nich życzy sobie, aby funkcję tę przejęli subalterni Departamentu Policji. Można poddać w wątpliwość to oświadczenie Departamentu, jakoby starostowie sami zgadzali się pozbyć tak wygodnego pretekstu do obłupiania miast, zwłaszcza że mamy liczne dowody na to, jak w parę lat później *per fas et nefas* próbować będą utrzymania administracji nad miastem wbrew ustawom, jakie zapadły na Sejmie Czteroletnim.

¹² J. Ptaśnik, *Miasta i mieszczaństwo w dawnej Polsce*, Warszawa 1949, s. 324.

¹³ Metryka Litewska VII 75 k. 207.

¹⁴ Dziennik Handlowy i Ekonomiczny. Październik i listopad 1788 r.

Projekt objęcia nadzoru w całym kraju nad administracją miast przez Departament Policji wymagał oczywiście stworzenia aparatu urzędniczego tej magistratury. Podzielono więc Koronę na 15 wydziałów policyjnych, na czele zaś każdego z tych wydziałów postawiono „z szlachty rodowej osobnego dozorcę przysięgłego pod nazwiskiem Komisarza Policji“. Komisarz miał sobie wybrać do pomocy po porozumieniu z Asesorią dwóch asesorskich plenipotentów do współpracy. Podstawowym obowiązkiem komisarza był dwukrotny w ciągu roku objazd wszystkich miast swego Wydziału i dopilnowanie wykonywania zarządzeń Departamentu, m. in. przeprowadzenia licytacji propinacji. Ciekawy jest fakt, że komisarz miał troszczyć się o szkolnictwo miejskie. Dotychczas bowiem „założył Departament w kilku miasteczkach miejskie szkoły, lecz skoro się otwiera czas pilnowania bydła w polu, nauczyciele nie mają uczniów“. Komisarz dbać również powinien o wysyłanie przez miasta stypendystów na studia lekarskie do Krakowa. Komisarz miał działać w ścisłym porozumieniu z miejsowym starostą, co oczywiście ograniczało poważnie swobodę jego działania. Komisarze i plenipotenci mieli pobierać pensje z funduszków miejskich.

Projekt ten w dalszej kolejności postulował ustanowienie w poszczególnych miastach płatnych urzędów architektów, geometrów i hydraulików oraz zorganizowania kas ogniowych, aby z nich „ratować miasta pogorzałe nie sięgając do skarbu Rzeczypospolitej“.

Ułożona przez Departament „Instrukcja dla Komisarzów Policji“ została 9 września 1788 r. zatwierdzona przez króla¹⁵.

W ten sposób u schyłku swego istnienia obmyślał Departament projekt nowej administracji miast. Wyraźnie krystalizował się program powierzenia kontroli nad działalnością magistratów miejskich urzędnikom wysyłanym przez centralną władzę kolegiąlną i zapewnienie w ten sposób egzekutywy jej zarządzeń. W tym też kierunku w okresie Sejmu Czteroletniego rozwinie się nowa administracja z uwzględnieniem już wówczas udziału góry mieszczańskiej na różnych szczeblach zarządu miast, łącznie z magistraturą centralną.

Po rozwiązaniu przez Sejm Rady Nieustającej i zlikwidowaniu podległych jej departamentów, budowę administracji państwowej rozpoczęto od tworzenia instytucji terenowych, a dopiero w okresie późniejszym opracowano ustawy dotyczące magistratur centralnych.

Podstawowym ogniwem administracji lokalnej stały się Komisje Porządkowe Cywilno-Wojskowe powołane w listopadzie i grudniu 1789 r.

Zakres kompetencji Komisji Porządkowych interesuje nas tu o tyle o ile dotyczy sprawowania władzy zwierzchniej nad miastami. Ustawa nie precyzowała ściśle sprawy zależności magistratów miejskich od Komisji

¹⁵ Ibidem.

Porządkowych, nakazywała jednak Komisjom opiekę nad handlem, rzemiosłem i manufakturami, donoszenie o sytuacji gospodarczej miast, utrzymywanie w porządku miar i wag, lustrację szpitali¹⁶. Widać stąd, że władzy Komisji podlegał szereg spraw istotnych dla miast. Tymczasem zaś skład poszczególnych Komisji przedstawiał się w ten sposób, że na 18 członków miało być tylko 3 mieszczan, co od razu określało niską pozycję reprezentacji mieszczaństwa w tym ważnym ogniwie administracji lokalnej¹⁷. Ten szlachecki charakter Komisyj wywoła też opór w przyjmowaniu od nich zarządzeń ze strony magistratów miejskich.

Poważnym przełomem w toku obrad nad sprawą miast była oczywiście ustawa z 18 IV 1791 r. „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej”¹⁸. Była to pierwsza ogólna ustawa o samorządzie miast polskich, zamiast dotychczasowych lokalnych przywilejów. Ustawa ta znosząca jurydyki, a więc w dziedzinie administracji miejskiej rozszerzająca kompetencje magistratów i likwidująca dotychczasową mozaikę różnych władz miejskich podległych panom feudalnym, była dalszym etapem kształtowania się jednolitego organizmu miejskiego o jednym ośrodku dyspozycyjnym.

Dalszy etap rozbudowy nowej administracji miejskiej przez wprowadzenie podziału na cyrkule i dozory zawarła ustawa z 17 czerwca 1791 r. „Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i Wielkim Księstwie Litewskim”¹⁹. Uzależniono ten podział od ilości zamieszkujących miasto posesjonatów i w ich ręce oddano władzę w mieście. Ustawy powyższe wyodrębniły grupę miast wolnych, tylko do nich ograniczając całą reformę. Charakterystyczny jest jednak fakt, że zezwalano za zgodą dziedzica przenosić miasta z grupy prywatnych w poczet wolnych²⁰. Tak więc opracowano już nową administrację lokalną kraju oraz nowy podział administracyjny miast, brak jednak było do tej pory centralnej władzy

¹⁶ Autorem ustawy o Komisjach Porządkowych był starosta breński Michał Starzeński. Por. M. Starzeński, *Na schyłku dni Rzeczypospolitej (1757—1795)* wyd. H. Mościcki, Odb. z Biblioteki Warszawskiej, Warszawa 1914, s. 90. Pewnych wzorów dla zbudowania administracji lokalnej dostarczyły Prusy i Austria, choć nie ma mowy o mechanicznych zapożyczeniach. Autor ustawy o Komisjach Porządkowych Cywilno-Wojskowych, Michał Starzeński, utrzymuje, że korzystał z instytucji kreishauptmanów i landratów, przystosowując je do warunków polskich. Jednak należy pamiętać, że kreishauptmani austriaccy, zależni ściśle od Kancelarii Nadwornej, mieli wobec magistratów bardzo szerokie uprawnienia, a proces zaniku samorządu miejskiego doprowadził nawet do tego, że w początkach XIX w. odebrano miastom prawo wyboru członków magistratu zastępując je nominacją. O. Balzer, *Historia ustroju Austrii w zarysie*, Lwów 1899, § 58 „Zniesienie samorządu miejskiego”, s. 378—381.

¹⁷ Por. B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 224.

¹⁸ Volumina Legum, o. c., s. 215—219.

¹⁹ Ibidem, s. 291—298.

²⁰ Ustawa *Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej*, art. 1, punkt 6. Na fakt też zwraca uwagę W. Sobociński, o. c., s. 310.

zwierzchniej nad miastami, zapowiadano jednak powołanie takiej magistratury pod nazwą Komisji Policji.

Sprawa wymagała szybkiej realizacji, gdyż bez powołania Komisji Policji nie można było wprowadzać w życie większości ustaw dotyczących miast, przede wszystkim zaś nowego podziału administracyjnego. Już przecież ustawa z 18 IV podkreślała, że „miasta podlegać będą Komisji Policji w rzeczach wewnętrznego rządu i dochodów ogólnych miejskich...”, ustawa zaś o „Urządzeniu wewnętrznym miast”²¹ całą politykę finansową miasta, a nawet wysokość pensji urzędników miejskich uzależniała od aprobaty Komisji Policji²². Komisja Policji miała również zająć się stroną organizacyjną przyszłych wyborów w miastach oraz zatwierdzić dokonanie podziału miast na cyrkuły i dozory w myśl obowiązujących ustaw.

Sytuacja w terenie wymagała szybkiego rozwiązania tego problemu. Komisje porządkowe cywilno-wojskowe, jako lokalne organa władzy państwowej, podlegały magistraturom centralnym. W szeregu swych spraw zwracać się miały do Komisji Wojskowej, Skarbowej lub Edukacji, natomiast w dziedzinie administracji ogólnej oczywistym ich zwierzchnikiem miała być Komisja Policji²³.

Komisje Porządkowe w działalności swej natrafiały na przeszkody, które usunąć mogła tylko sprawnie działająca centralna magistratura. Wyrazem krytyki dotychczasowej działalności Komisji Porządkowych oraz żądanie przyspieszenia ustawy o Komisji Policji jest obszerny artykuł „Uwagi nad Komisjami Porządkowymi na Litwie (które łatwo można rozciągnąć do Korony)”²⁴. Anonimowy autor podkreśla, że Komisje Porządkowe natrafiają na wielkie trudności, „gdyż dziedzic staje z świętym wolności przywilejem, miasta zasłaniają się nienależeniem tylko do assessorów, a wszyscy mówią, że Komisje nie mają prawa nakazywać ani karać tylko radzić”. Przyznać trzeba, iż rzeczywiście zależność magistratów miast wolnych od Komisji Porządkowych nie była ściśle sprecyzowana. Oczywiście jest więc rzeczą, że w ówczesnych warunkach anarchii i braku rozbudowanych organów administracji państwowej ich szybka budowa musiała natrafiać na poważne trudności. Należało oczywiście wzmocnić terenowe organy władzy administracyjnej, ściślej sprecyzować zakres ich kompetencji, zapewnić sprężystą egzekutywę i — „jak najspieszniej ustanowić tę pożądaną Komisję Policji oraz innych Rządowych Komisjów najwyższej egzekucji nad

²¹ Volumina Legum, *Ustawa Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej*, art. III, punkt 10.

²² Volumina Legum, *Ustawa Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim*, art. VII punkt 1 i art. IX punkt 9.

²³ Volumina Legum, *Ustawa Komisje porządkowe cywilno-wojskowe, województw, ziem i powiatów w Koronie*.

²⁴ Pamiętnik historyczno-polityczno-ekonomiczny 1791, t. 2, s. 321—333.

Komisjami Wojewódzkimi ogłosić przełożenie, bo wołą raczej komisje wojewódzkie stać się pracowitymi woli magistratur najwyższej egzekucji wykonawcami, aniżeli być niedołącznymi i niesłuchanymi, jak są teraz, urzędzicielami“²⁵.

Tak więc wyraźnie wyrastała potrzeba powołania Komisji Policji, która oprócz swych kompetencji w zakresie ogólnej administracji w państwie miała być naczelną władzą zwierzchnią nad miastami.

Zanim uchwalono ustawę o Komisji Policji na Sejmie Czteroletnim posiadano już obszerny jej projekt pióra Kołłątaja, zamieszczony w trzeciej części *Listów Anonima*²⁶. Kołłątaj charakteryzując zakres kompetencji projektowanej magistratury streszcza go w tym, że „Komisja Policji być powinna przełożoną nad miastami, które nie mają innego pana tylko Rzeczpospolitą“, uzasadnia zaś potrzebę jej powołania tym, że bez niej miasta są wystawione na łup chciwców, co rujnuje miasta prowadząc do „przemocy kilku możnych nad gminem“. Chcąc zaś wyraźnie podkreślić, że sprawa powstania centralnej magistratury nad miastami leży również w interesie szlachty, zaznacza Kołłątaj, że „porządek miast tyczy się nie tylko obywateli jego, ale nawet tylu innych ludzi mających [z nimi — przypis A. Z.] związek przez wspólne potrzeby; należy więc, żeby nad miastami czuwała zwierzchność krajowa, żeby to czuwanie ile możliwości było jednostajne, żeby pomagając miastom do porządku czyniło je użytecznymi“²⁷.

Projekt Kołłątaja był punktem wyjścia do dalszej dyskusji i rozważań w tym zakresie. Wyłoniono też dalsze projekty ustawy, a wreszcie 1 czerwca 1791 r. Stanisław Małachowski zapowiedział, że powołana w tym celu deputacja sejmowa przedstawi posłom do deliberacji swój projekt ostatecznie opracowany²⁸. Projekt ów dwukrotnie jeszcze poprawiony zatwierdzono ostatecznie 17 IV 1791 r.²⁹.

W skład Komisji Policji weszli marszałkowie nadworni, 15 komisarzy w równej liczbie z trzech prowincji Rzeczypospolitej — w tym 3 senatorów, 6 przedstawicieli szlachty i 6 plenipotentów miast³⁰. Udział komisarzy miejskich w składzie Komisji Policji wart jest podkreślenia i zestawienia z poprzednią magistraturą tego typu, Departamentem Policji, który jak wiadomo składał się tylko z magnatów i szlachty. Od razu jednak widzimy, że

²⁵ Ibidem.

²⁶ H. Kołłątaj, o. c., t. 2, s. 79—84.

²⁷ Ibidem, s. 81.

²⁸ *Kommisya Policji Obojga Narodów* (Projekt od komisji konstytucyjnej), 1791.

²⁹ W. Smoleński, *Ostatni rok Sejmu Wielkiego*, Kraków 1897, s. 41. Wiadomości o poprawkach zawiera rkp. Czart. 2348, k. 382, pt. „Szczególniejsze rzeczy sejmu blisko czteroletniego, który r. 1788 zaczął się pod Konfederacją, załimitował się pod Rewolucją a w roku 1792 obalony przez Konfederację Targowicką...“.

³⁰ Volumina Legum, o. c., s. 277—287. Ustawa *Komisje Policji*.

w Komisji Policji komisarze miejscy są w mniejszości. Po wyborach okazało się, że skład Komisji był bardzo różnorodny. W zespole Komisarzy Policji byli bowiem i przeciwnicy reform Sejmu Czteroletniego, późniejsi targowiczanie (np. marszałek Raczyński), jak również ludzie o poglądach zbliżonych do radykalnego skrzydła reform (np. Fergis). Większość stanowili ludzie silnie związani z królem i partią dworską (choćby sam przewodniczący Komisji Marszałek Wielki Koronny Michał Wandalin Mniszech, komisarz szlachecki Badeni, komisarz mieszczański, nobilitowany mieszczanin Chevalier i inni)³¹, wskutek czego król na działalność Komisji miał wpływ znaczny.

W porównaniu z pierwszym projektem Kollataja zakres czynności Komisji Policji uległ rozszerzeniu. Podporządkowano jej nie tylko miasta, ale również szeroko pojętą administrację ogólną. Niewątpliwie jednak najistotniejszym uprawnieniem Komisji Policji była władza nad miastami wolnymi Rzeczypospolitej. Komisja stawiała się centralną władzą zwierzchnią nad wszystkimi magistratami miast wolnych, a podlegały jej sprawy spokoju, wygody i bezpieczeństwa miast, ona też miała roztoczyć pieczę i kontrolę nad sprawami finansowymi i gospodarczymi miast. Zaznaczono jednak wyraźnie, że władzy Komisji nie podlegały miasta prywatne, gdzie nie miała prawa rozkazywać, a mogła tylko radzić³².

Komisja Policji zaczęła urzędować w zespole samych tylko komisarzy szlacheckich w początkach lipca 1791 r., a dopiero po dokonaniu wyboru plenipotentów miejskich 6 spośród nich zasiadło w końcu listopada w składzie magistratury³³.

³¹ Życiorysy: Badeniego Marcina, Chevaliera Antoniego i Fergisa Józefa zob. *Polski słownik biograficzny*, Kraków 1935—1937, *Życiorys Michała Jerzego Mniszcha* przez J. Bartoszewicza w *Bibl. Warsz.* 1852 IV.

³² Analizę ustawy *Komisja Policji* dał B. Leśnodorski, o. c., s. 324—329.

³³ Przypomnijmy dla porównania, że w Prusach centralna władza administracyjna spoczęła w rękach organu kolegiального, General-Direktorium, któremu przewodniczył król. Cały kraj podzielono na departamenty kamer, na czele których stał również organ kolegialny. Najniższą jednostką podziału administracyjnego były powiaty z landratami na czele, którzy podlegali władzy departamentów kamer. Zarys centralnych i lokalnych władz w Prusach daje K. Koranyi, s. 416—422. Proces zacieśniania uprawnień magistratów i podporządkowania ich landratom zaznaczył się już za rządów Fryderyka Wilhelma I, a zwiększył jeszcze w okresie reform Fryderyka III (C. Bornhak, *Geschichte des Preussischen Verwaltungsrechts*, Berlin 1885, t. 2, s. 143—144); K. Koranyi, o. c., 420, opisując ustrój miast pruskich stwierdza, że organami gminy miejskiej były zgromadzenia złożone z przełożonych cechów i innych korporacji oraz magistraty, które pochodziły bądź z wyboru, bądź z nominacji panującego; Hue de Grais, *Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und dem deutschen Reiche*, Berlin 1886, s. 97) omawia znaczne uprawnienia policyjne burmistrza, wybieranego spośród członków magistratu na 12 lat lub dożywotnio. Specyfikę sytuacji prawnej w Polsce stanowiło utrzymanie nienaru-

II. ORGANIZOWANIE ADMINISTRACJI MIEJSKIEJ PRZEZ KOMISJĘ POLICJI

Przystępując do realizacji reform w miastach wolnych Rzeczypospolitej, Komisja Policji zaczęła pracę od zebrania informacji statystycznych, które miały umożliwić jej wgląd w życie miast z punktu widzenia gospodarczego. Dla organizacji administracji sprawą dużej wagi było uzyskanie od magistratów miast wolnych wiadomości o ilości posesjonatów zamieszkujących dane miasto. Od ilości posesjonatów zależał bowiem podział miasta na cyrkule. Nie dzielono na cyrkule miast, w których liczba posesjonatów nie przekraczała 600. Gdy natomiast było ich 1000 dzielono je na 2 cyrkule, a następnie na każdych 500 posesjonatów przybywał nowy cyrkuł³⁴.

Dla zrealizowania tych celów 29 XI 1791 r. wydaje Komisja Policji uniwersał do magistratów, w których nakazuje jeszcze przed przyszłymi wyborami władz miejskich wybrać rewizorów³⁵. Rewizorami mieli być w zasadzie posesjonaci danego miasta wybrani przez magistrat. Dopiero w wypadku, gdyby miasto nie posiadało odpowiednich do tych czynności ludzi wśród własnych posesjonatów, miało się zwrócić o pomoc do duchowieństwa, szlachty lub posesjonatów miast pobliskich. Zadaniem rewizorów było dokonanie spisu wszystkich posesji w mieście i wszystkich jego mieszkańców. Rewizorzy obowiązani byli spisywać „dziedziców, synów ich letnich, braci niedzielnych, zastawników, dożywotników i przychodniów z zagranicy, którzy z sobą warsztaty lub kapitały przynieśli, każdego po imieniu i nazwisku, bądź przytomnego, bądź nieprzytomnego, osobno duchownych, osobno szlachtę, osobno mieszczan, osobno Żydów“. W osobnej rubryce spisywano także nieposesjonatów, zaznaczając, kto z nich „ma pewny sposób do życia“. Spis obejmował nawet żołnierzy po kwaterach i kosza-

zonego prawa zwierzchniego dziedzica wobec miast prywatnych, gdzie nie wkroczyła jeszcze administracja państwa; Sobociński (o. c., s. 310) omawiając ten proces w Rosji powołuje się na pracę Sjerbina, *Oczerki iz socjalno-ekonomiczeskoj istorii ruskogo naroda: Tochwinskij posad w XVI—XVIII w.* Moskwa—Leningrad 1951. W Austrii różne rodzaje miast cesarskich i dziedzicznych wymienia Wolf (o. c., s. 97).

Ogólnie w państwach absolutnych obserwujemy w II poł. XVIII w. wzrost biurokracji, coraz bardziej zależnej od władz centralnych i, co się z tym wiązało, szybki zanik samorządów miejskich. Uprawnienia magistratów nie wychodzą poza decyzje drobnych spraw lokalnych. Całość administracji funkcjonowała w układzie hierarchicznym, działalność administracji opierała się o instrukcje króla, a każdy akt administracyjny mógł być zamieniony przez organ wyższy lub panującego (O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig 1895, t. 1, § 4 *Der Polizeistaat*, s. 38—52).

³⁴ Ustawa *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim*, art. II V L IX, s. 291.

³⁵ AKP 149, k. 276—277. *Uniwersał KPN nakazujący rewizję Miast Wolnych dla podziału onych na cyrkule i dozory.*

rach, ubogich w szpitalach, więźniów w więzieniach³⁶. Zasada podziału na posesjonatów i nieposesjonatów jest istotnym kryterium kształtowania się nowego układu sił klasowych w miastach polskich. Już nie sprawa pochodzenia, ale stan posiadania dzieli mieszkańców miasta na dwie przeciwstawne obozy. Władza ma spocząć w rękach posiadaczy-posesjonatów.

Według zarządzenia Komisji Policji praca rewizorów miała być ukończona w styczniu 1792 r., a sporządzone przez nich spisy złożone w magistratach. Od końca stycznia do początków kwietnia napływały one masowo na ręce Komisji Policji³⁷.

Rewizje miast dawały w ręce Komisji Policji nieoceniony materiał; umożliwiały przeprowadzenie nowego podziału administracyjnego oraz orientowały Komisję Policji w sytuacji gospodarczo-społecznej miasta.

Oczywiście praca rewizorów nie wszędzie przebiegała szybko i równomiernie. Komisja Policji pilnując terminowego wykonania swych zarządzeń wiele jeszcze musiała przynaglać, przypominać a nawet grozić, cel swój jednak osiągnęła. Znaczna część miast przysłała wyniki swych lustracji i już w marcu i początku kwietnia Komisja Policji ustaliła nowe podziały administracyjne w Poznaniu, Wschowie, Gnieźnie, Lublinie, Krzemieńcu, Bohusławiu, Czerkasach, Chmielniku, Sandomierzu, Mińsku, Słonimie, Krakowie, Grodnie, Żytomierzu, Warszawie i Brześciu³⁸.

W czasie pracy Komisji Policji nasunął się szereg wątpliwości na tle interpretacji poszczególnych artykułów ustaw Sejmu Czteroletniego w sprawie miejskiej. Od sposobu interpretacji ustaw zależało, czy działalność Komisji obejmuje cały obszar miasta i jego przedmieść, czy też uszanuje różne przywileje szlacheckie. Jednym słowem, czy zlikwiduje odrębne magistraty poszczególnych jurydyk tworzących przedmieścia i miasteczka i czy

³⁶ Ibidem.

³⁷ AKP 151, k. 96—105, k. 123—124, k. 261, k. 298, 310.

³⁸ AKP 151, o. c. Wschowę podzielono na 2 cyrkule i 7 dozorów, Poznań na 3 cyrkule i 8 dozorów, Gnieźno na 2 cyrkule i 6 dozorów, Lublin na 2 cyrkule i 9 dozorów, Krzemieniec na 2 cyrkule i 5 dozorów, Winnicę na 2 cyrkule, Bohusław na 2 cyrkule i 6 dozorów, Czerkasy na 2 cyrkule i 5 dozorów, Chmielnik na 2 cyrkule i 4 dozory, Sandomierz na 2 cyrkule i 4 dozory, Mińsk na 2 cyrkule i 6 dozorów, Słonim na 2 cyrkule i 6 dozorów, Kraków na 4 cyrkule i 15 dozorów, Grodno na 2 cyrkule i 1 dozór, Żytomierz na 2 cyrkule i 6 dozorów, Brześć na 2 cyrkule i 4 dozory, Warszawę wraz z przedmieściami i Pragą na 7 cyrkulów i 32 dozory. „Protokół rewizji miasta wolnego Warszawy... przez rewizorów przysięgłych... na zadość uczynienie Uniwersałowi Prześwietnej Komisji Policji Obojga Narodów uskuteczniiony 1792”, AGAD, Warszawa Ekonomiczna nr 15, stanowi bogaty materiał do charakterystyki gospodarczo-społecznej miasta, por. H. D ż a ż d z y ń s k a, *Ludność Warszawy w r. 1792*, Biuletyn GUS 1931, S. Szymkiewicz, *O spisie ludności 1792*, tamże B. Grochulska, *Statystyka ludnościowa Warszawy w drugiej połowie XVIII w.*, Przegląd Historyczny 1954, t. XLV, z. 4.

stworzy jednolity organizm miejski. Sprawy te miała dopiero rozstrzygnąć praktyka.

Już w czasie dokonywania rewizji stały na tym tle trudności przed Komisją. Rewizorów dokonywujących ogólnej lustracji miast miał powoływać magistrat. Tutaj właśnie tkwiła pierwsza trudność; przecież magistratów w większych miastach było kilka. Miasta tej epoki, to mozaika różnych jurydyk i miasteczek rządzących się samodzielnie i nie uznających nad sobą żadnego magistratu ogólnego. Nie wykształcił się jeszcze organizm miejski posiadający jednolitą władzę na całym swym obszarze. Ku temu jednak zmierzały obecne ustawy sejmowe. Stąd Komisja Policji musiała najpierw tłumaczyć, że „przez magistrat ogólny rozumie się ten magistrat, który w mieście, złożonym z kilku miasteczek lub jurydyk jest najstarszym i najpierwszym. Wybrani więc od niego rewizorowie, wszystkie miasteczka, jurydyki, przedmieścia i ulice, chociażby za przedziałem rzeki sytuowane, aż do ostatnich domów w całym okręgu, podług prawa rewidować i opisywać powinni”³⁹. To zarządzenie zapowiadające likwidację dotychczasowego rozdrobnienia miasta i podporządkowujące go w całości jednemu magistratowi spotkało się z oporem nie tylko właścicieli jurydyk, ale także dotychczasowych władz poszczególnych miasteczek. W szczególności stawały w opozycji miasteczka przedzielone od głównego miasta rzeką, oraz małe miasteczka w obrębie miasta leżące, które miały swoje przywileje lokacyjne. W obu tych wypadkach samodzielność i odrębność administracyjna była tak dawna i wydawała się uświęcona wielowiekową nieraz tradycją, że przełamanie jej od razu nie było łatwe.

Wpłynęło to hamująco na przebieg dokonywanej lustracji w niektórych miastach, w wypadku zaś Krakowa wręcz doprowadziło do poważniejszych zaburzeń. Magistrat Kazimierza Krakowskiego nie przyjął rewizorów przysłanych przez magistrat krakowski i zwrócił się do Komisji Policji ze swoistą interpretacją ustawy „Miasta nasze wolne“, żądając utrzymania dotychczasowych uprawnień. Komisja 21 XII udzieliła nagany Kazimierzowi, pretensje jego uznała za niesłuszne i kolidujące z ustawą i zapowiedziała, że w razie dalszego oporu rewizja dokonana będzie siłą⁴⁰.

Podobne trudności przeżywała Warszawa. W obronie samodzielności jurydyk leżących na Pradze wystąpiła tamtejsza szlachta dowodząc, że wprowadzenie tu władz miejskich ośmieli chłopów do wystąpień przeciwko szlachcie⁴¹. Komisja Policji nie dała się przekonać tymi argumentami, gdyż dalsze utrzymywanie jurydyk praskich pozostawało w rażącej sprzeczności z obowiązującą ustawą. Oczywiście delegacja targowicka doszukała się w tym

³⁹ AKP 149, k. 267—277.

⁴⁰ AKP 149, k. 356. Kazimierz musiał jednak ustąpić pod naciskiem Komisji Policji i 28 II 1792 r. został włączony do Krakowa, por. AKP 151, k. 203.

⁴¹ AKP 152, k. 110.

zarządzeniu Komisji Policji kroków rewolucyjnych mających na celu powiększenie władzy magistratów miejskich kosztem przywilejów szlachty i kleru⁴².

Jeszcze trudniejsza była decyzja, gdy chodziło o określenie granic obszaru miasta, który miał podlegać władzy magistratu i Komisji Policji.

Ustawa „Miasta nasze królewskie” zniosła wszystkie jurydyki świeckie i duchowne oraz drobne miasteczka istniejące wewnątrz miasta i podporządkowała je magistratom miejskim. Natomiast, jak zauważyła Komisja Policji, ustawa ta nie mówi nic o mieszkańcach tych domów, „które na grontach wsiów ziemskich nie w obrębie lokacyjnych grontów miejskich stoją, jednak z grontami miejskimi i stykają się i zdają się ciąć jeden przedmieścia i ulicy czynić oraz okrag miasta kończyć”⁴³. Wobec tego nie miała Komisja pewności, czy wymienione tereny mają podlegać lustracji, czy miały być podporządkowane nowej administracji miejskiej i wejść w skład tworzonych cyrkulów i dozorów. W sprawie tej nie było zdania jednolitego wśród samych komisarzy. Musieli jednak wyłonić jakiś wspólny projekt, który zamierzano przedstawić sejmowi do aprobaty. W związku z tym jest rzeczą ciekawą, jak wewnątrz tej magistratury starły się dwa różne poglądy na tę sprawę. Autorem jednego projektu był kasztelan czechowski Stefan Dembowski⁴⁴, autorem drugiego Józef Wybicki⁴⁵.

Punktem wyjścia w projekcie Dembowskiego⁴⁶ jest stwierdzenie, że prawo z 18 kwietnia 1791 r. uznało za wolne miasta królewskie, a nie wsie szlacheckie, które nie mogą więc być objęte nowym podziałem administracyjnym. Interpretując omawianą ustawę Dembowski dowodzi, że wyjęcie miast spod jurysdykcji trybunalskiej, ziemiańskiej, wojewódzkiej, starościńskiej i zamkowej nie dotyczy wsi szlacheckich. Według jego zdania, domy kończące ulice przedmieść to już okręg autonomicznych wsi szlacheckich a ich właściwą jurysdykcję stanowią Komisje Porządkowe Cywilno-Wojskowe i sądy ziemskie.

Wychodząc z tego założenia przystępuje Dembowski do interpretacji ustawy. Stwierdza mianowicie, że jurydyki świeckie i duchowne leżące w obrębie gruntów początkowo miejskich zostają podporządkowane jurysdykcji magistratów, ale chodzi tu tylko o te jurydyki, które leżą wewnątrz miasta, a nie kończące jego przedmieścia (które uparcie nazywa wsiami szlacheckimi), gdyby bowiem tereny podmiejskie wchodziły w rachubę rzekłoby

⁴² Relacja Delegowanych od Najjaśniejszej Konfederacji Generalnej Obojga Narodów do Egzaminu Policji, R. 1792, s. 58.

⁴³ AKP 151, k. 258.

⁴⁴ Życiorys Stefana Dembowskiego pióra Handelsmana w Polskim Słowniku Biograficznym, t. 5.

⁴⁵ Józef Wybicki piastował stanowisko komisarza miejskiego prowincji wielkopolskiej.

⁴⁶ AKP 151, k. 476—479.

prawo „coś i o pańszczyźnie i o innych powinnościach“. Ten punkt wydaje się dopiero najistotniejszy w wywodach Dembowskiego, uprzytamnia bowiem Komisarzom, że na tych terenach obowiązuje pańszczyzna, jakże więc można by je podporządkować jurysdykcji magistratu? Czyżby chłopu nie wystarczył sąd pański? Może by jeszcze wprowadzono apelację od wyroku pana do sądów miejskich? Te pomysły wydawały się kasztelanowi oburzające. Podkreśla możliwość dużych strat finansowych szlachty w razie rozciągnięcia na te tereny władzy magistratu. Wywodzi więc, że „za obywatelów w mieście posessyje mających, handlem i rzemiosłem bawiących się, nie można rozumieć chłopów szlacheckich ziemskich, aby ulegali jurysdykcjom miejskim. Dopieroż równać chłopów ziemskich w podatkach z mieszczaninami, bo chłopek ma swoje pańszczyzny, kuminowe, zsyпки“. I w związku z tym podkreśla, że powinności chłopskie weszły w opłatę ofiary dobrowolnej 10 grosza „w przypadku więc podciągnięcia wsiów szlacheckich pod miasta, musiałby pan ich własny darować całą powinność dworską chłopom i tracić na intracie“. Na zakończenie wywodów jeden jeszcze silny argument rzuca Dembowski: oto ustawa o Komisji Policji zabrania tej magistraturze ingerować „do miast, wsi, majątków, domów i miejsc własnością ziemiańską będących“, więc próba podporządkowania tych terenów jej władzy będzie spreczna z ustawą.

Wywody Dembowskiego są podyktowane obawą, aby podporządkowanie władzy Komisji terenów kończących przedmieścia miejskie nie było wstępem do rozciągnięcia władzy Komisji na wsie szlacheckie.

Projekt Dembowskiego, który konkretyzował się w oświadczeniu, że „okręg miasta“ ma być „brany i rozumiany do ostatniego domu lub ulicy na gruntach miejskich będących“, wzbudził sprzeciw części komisarzy⁴⁷, w imieniu których złożył swoją interpretację ustawy Józef Wybicki⁴⁸. Wybicki uważa, że obszar miasta obejmuje cały jego teren aż do ostatniego domu i dlatego podkreśla, że „zabudowania z ulicą lub przedmieściem miasta stykające się i toż przedmieście lub ulicę kończące do rozległości miasta tegoż należyć mają, a stąd co do sądowości i policji jeszcze podległe“. Stwierdza nadto Wybicki, że z istoty ustawy zmierzającej do zapewnienia jednolitej władzy w mieście wynika, iż całość miasta ma być dzielona na cyrkule. Wybicki powołuje się nadto na zarządzenia Komisji. Komisja bowiem przyłączyła do Poznania miasteczko Chwaliszew, jurydykę Ostrówek i Zawady, które leżały na przedmieściach Poznania i należały do kapituły poznańskiej.

Reasumując swoje wywody Wybicki stwierdza, że „nie mogłaby Komisja Policji czuwać nad spokojnością i bezpieczeństwem publicznym, gdyby domy i grunta dziedziczne stykające się z miastem spod jej jurysdykcji były wyjęte.

⁴⁷ Józef Szczytt, Aleksander Potocki, Józef Jagielski, Józef Wybicki.

⁴⁸ AKP 151, k. 481.

Stałaby się przytulkiem „nieporządku i zdrożności, tym bardziej że Komisja Policji ma moc tylko radzenia co do dóbr ziemskich“.

Po złożeniu obu projektów i w wyniku zarządzonego wśród komisarzy głosowania okazało się, że zwolennicy projektu Wybickiego są w mniejszości (4 przeciwko 6), przy czym sam przewodniczący Komisji marszałek wielki koronny Michał Mniszech opowiedział się po stronie przeciwników Wybickiego⁴⁹. Projekt Dembowskiego został więc przesłany sejmowi w imieniu Komisji Policji⁵⁰.

W sporze tym widzimy starcie dwóch odrębnych poglądów na sprawę obszaru miasta. Projekt Dembowskiego, który zacieśniał obszar miasta tylko do gruntów miejskich, wyłączając z jego granic, a zatem i z zasięgu władzy Komisji Policji grunty szlacheckie leżące poza przedmieściami, znajdował silniejszą podstawę w ówczesnym ustawodawstwie⁵¹.

Włączenie tych terenów do obszaru miasta było równoznaczne z objęciem ich mieszkańców prawem miejskim, a więc stawiało pod znakiem zapytania dotychczasową formę ciężarów chłopskich na rzecz dworów.

Pozostawiając zaś poza obszarem miasta grunty szlacheckie ulegano presji interesów szlacheckich i poglądom upatrującym w narzuceniu im władzy Komisji Policji początek ingerencji państwa w stosunki wewnętrzne w dobrach szlacheckich.

Natomiast projekt Wybickiego, zalecający włączenie terenów podmiejskich do obszaru miasta, jako terenów gospodarczo z miastem związanych — reprezentował postępową koncepcję ustrojową. Wreszcie i to warto podkreślić, że działająca po likwidacji Komisji Policji wyznaczona przez targowiczan Delegacja, mająca za zadanie skontrolować działalność Komisji, baczną uwagę poświęciła projektowi Wybickiego widząc w nim wyraźne dążenie do zniszczenia przywilejów szlacheckich i pozbawienia dóbr szlachty dotychczasowych uprawnień. Analizując ten projekt Delegacja targowicka zaopatrzyła go w komentarz pełen potępiających inwektyw⁵².

Przy pracy nad podziałem administracyjnym miast natknęła się Komisja Policji na szereg dalszych trudności, których nie mogła samodzielnie rozwiązać. Wobec tego zwołano w dniach 14 i 17 marca 1792 r. przedstawiciele obu magistratur Komisji Policji i Asesorii Koronnej i na wspólnej konferencji ustalono sporne kwestie⁵³. Wśród dyskutowanych spraw jedna była szczególnie znamienita, a mianowicie „do formowania cyrkulów czyli posesjonaci mają być tak rachowani, jak do wotów czyli też posesjonat tyle razy

⁴⁹ AKP 151, k. 482.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ AKP 151, k. 478. Projekt Dembowskiego opiera się na ustawie o Komisji Policji Obojga Narodów, głównie na artykule 3 „granice władzy Komisji“.

⁵² Relacja, o. c.

⁵³ AKP 154, k. 213—214.

ma być rachowany, ile ma posesji“. Odpowiedź brzmiała: „posesjonat względem uformowania cyrkulów tyle razy w rewizji rachowany być ma ile udzielnych posiada posesji“. A zatem elementem podstawowym dla ustalenia ilości w mieście była ilość posesji a nie ilość właścicieli.

Warunkiem wprowadzenia nowego podziału administracyjnego i przeprowadzenia wyboru nowych władz miejskich w mieście królewskim było przedstawienie przywileju lokacyjnego lub nadanego zastępczo przywileju *renovationis*. Dopiero po uzyskaniu tego przywileju miasta miały prawo przeprowadzić wybory nowych władz miejskich i korzystać z praw wydanych przez sejm dla miast ⁵⁴.

Wobec tego, iż dokumenty wielu miast znajdowały się w rękach starostów, miasta te rozpoczęły starania o ich odzyskanie ⁵⁵. W jak najszybszym załatwieniu tych spraw zainteresowana była Komisja Policji, gdyż wszelkie jej zarządzenia miały być realizowane dopiero po utworzeniu nowych urzędów, a to z kolei było zawieszone do czasu uzyskania przywileju *renovationis* ⁵⁶.

Energicznie więc poparła Komisja Policji np. starania miast leżących w obrębie dóbr stołowych królewskich na terenie Wielkiego Księstwa Litewskiego, prosząc króla o przyznanie przywileju *renovationis* miastom: Olita, Jeleniew, Zagory i Kobryń ⁵⁷.

Konieczność przedstawienia przywileju *locationis* lub jego odtworzenia była znakomitym pretekstem dla ludzi niechętnych reformom miejskim do stworzenia nowych trudności opóźniających realizację uchwał. Tak postępowali w pierwszym rzędzie starostowie, w rękach których znajdowały się często dokumenty potrzebne dla odtworzenia upragnionego przywileju. W porozumieniu ze starostami działały, broniąc ich interesów, różne instytucje centralne, między innymi Komisja Ekonomiczna Skarbu, która nie chciała wydawać aktów z archiwum grodzieńskiego wysuwając argumenty, że miastom potrzebne są dokumenty dla dochodzenia drugorzędnych sporów ⁵⁸. Komisja Policja działała w podobnych wypadkach energicznie. Natychmiast interweniowała odwołując się nawet do króla. Praca ta nie była daremna i Komisja Policji potrafiła dla szeregu miast przyspieszyć nadanie tego przywileju ⁵⁹. Należy jednak zaznaczyć, że niektórzy starostowie nie sprze-

⁵⁴ Volumina Legum, s. 297—298. Ustawa *Ostrzeżenie względem exekucji prawa o miastach Naszych, dawniej królewskich, a teraz wolnych Rzeczypospolitej*.

⁵⁵ W. Smoleński, (*Ostatni rok*, s. 89—93) wylicza szereg miast, które swoje starania o uzyskanie przywileju lokacyjnego poprzedzały walką ze starostami, w rękach których znajdowały się potrzebne dokumenty.

⁵⁶ AKP 152, k. 381.

⁵⁷ AKP 152, k. 95. Prośba Komisji Policji wystosowana do króla 10 V 1792 r.

⁵⁸ AKP 152, k. 315—316.

⁵⁹ AKP 233, k. 328.

ciwiali się szybkiemu załatwieniu tej sprawy. Takie przychylne stanowisko wobec miast należących do jego starostw zajął ks. Józef Poniatowski⁶⁰.

Ta energiczna akcja Komisja Policji o przyznanie miastom przywilejów spotkała się z ostrą krytyką Delegacji Targowickiej, która stwierdziła: „Uważała i to Delegacja, że Komisja Policji starała się więcej jak potrzeba dogadzać żądaniom miast w sprawie przywileju *locationis*, mniej potrzebnie o to nagliła, nie mogąc w to wchodzić, czyli te miasta żądające odnowienia praw swoich miały przywileje lokacyjne. Widzi Delegacja i w tym zbytnią powolność Komisji Policji dla miast”⁶¹.

Ta krytyczna ocena targowiczian jest zaszczytnym świadectwem dla Komisji Policji, wynika z niej bowiem iż w miarę swoich możliwości starała się realizować dzieło Sejmu Czteroletniego w zakresie szybkiego i sprawnego wprowadzenia nowej administracji w miastach wolnych Rzeczypospolitej.

Nowa organizacja miast wolnych napotykała często na duże trudności ze strony szlacheckich Komisji Porządkowych Cywilno-Wojskowych, które niejednokrotnie nie chciały się pogodzić z faktem, że miasta wolne leżące na ich terenie nie podlegają ich władzy. Wkraczały też często i bezprawnie Komisje Porządkowe Cywilno-Wojskowe w wewnętrzne sprawy miasta. Takie postępowanie Komisji Porządkowych wywoływało skargi magistratów miast do Komisji Policji.

W takich wypadkach Komisja Policji walczyła o utrzymanie swych kompetencji silnie akcentując, że ma wyłączny dozór i opiekę nad miastami wolnymi i nie może dzielić swojej władzy z Komisjami Porządkowymi Cywilno-Wojskowymi⁶², a nawet kiedy uważała, że zarządzenia wydane przez Komisje Porządkowe magistratom miejskim są słuszne, podkreślała całkowity brak podstawy prawnej do ich wydawania⁶³.

⁶⁰ AKF 150, k. 267; AKP 152, k. 133.

⁶¹ Relacja, o. c.

⁶² AKP 149, k. 88.

⁶³ Za przykład może tu posłużyć zarządzenie, jakie miastu Żytomierz wydała Komisja Porządkowa Cywilno-Wojskowa Żytomierska, nakazując usunąć z miasta dachy kryte słomą. AKP 149, k. 228, dn. 17 XI 1791 r. Komisja Policji zaznacza w odpowiedzi na skargi miasta Żytomierz, że miasta wolne wyjęte są spod jurysdykcji Komisji Cywilno-Wojskowych i że wobec tego Komisja Cywilno-Wojskowa Żytomierska nie ma prawa stawiać takich żądań wobec magistratów. Ponieważ jednak Komisja Policji uznaje słuszność tego żądania od strony merytorycznej, nakazuje miastu ze swojej strony zarządzenie to wykonać.

Kiedy jeszcze raz Komisja Cywilno-Wojskowa Żytomierska próbowała wkroczyć w sprawy miasta, Komisja Policji stanowczo się temu sprzeciwiła nakazując pozo-
stać magistratowi wolną rękę w zarządzie miastem. AKP 150, k. 180. Mieszczanie żytomierscy wykazywali w ogóle dużą energię w walce o swoje prawa, a nawet namawiali do oporu miasta sąsiednie, co odbiło się w zatargach ze starostami miast okolicznych Hermanowszczyzny i Niechoroszczy (por. W. Smoleński, o. c., s. 91).

Walka o władzę nad miastami między Komisjami Cywilno-Wojskowymi a magistratami przybierała nieraz formy bardzo ostrych zatargów. Szczególnie ostry przebieg miał zatarg pomiędzy Komisją Cywilno-Wojskową ziemi gostyńskiej a Komisją Policji w sprawie miasta Gąbina⁶⁴.

Komisje Porządkowe Cywilno-Wojskowe w interesującej nas sprawie odegrały ujemną rolę, ponieważ we wszystkich zatargach i procesach magistratów miejskich ze starostami popierały starostów przeciwko miastom.

Problem starostów stanął też w działalności Komisji Policji i od innej strony. Starostowie mieli zagwarantowane prawo do pobierania dochodów z miast w wysokości ustalonej na podstawie ostatniej lustracji, z tym jednak zastrzeżeniem, że w dalszym ciągu sprawy te mają być rozstrzygnięte przez sądy, a wszystkie wyroki muszą zapaść najdalej w przeciągu dwóch lat⁶⁵. Dawało to oczywiście pole do wielu nadużyć, do opóźniania i utrudniania ze strony starostów wyborów, a następnie stałego bezprawnego ingerowania

⁶⁴ Komisja Policji wstrzymała egzekucję wyroku wydanego przez Komisję Cywilno-Wojskową Gostyńską na obywateli miasta Gąbina. W odpowiedzi na to Komisja Cywilno-Wojskowa Gostyńska odwołała się do króla, oskarżając Komisję Policji o przekroczenie kompetencji. Komisja Policji oczywiście nie uznała tego zarzutu dowodząc, że jest sądem nadrzędnym nad sądami komisji wojewódzkich i miejskich, a ponadto, że na mocy prawa jako opiekunka miast musiała wziąć w opiekę uciskanych obywateli miasta Gąbina. Rozwiązanie tej sprawy było jednak trudne i po rozstrąsaniu jej w Straży postanowiono odesłać ją do decyzji sejm. Ignacy Potocki, który jako minister policji w Straży udzielał odpowiedzi, stwierdził, że ustawa o Komisjach Porządkowych Cywilno-Wojskowych wyprzedziła ustawę o Komisji Policji, w związku z czym zakres ich wzajemnych kompetencji nie został ściśle sprecyzowany. W przytoczonym wypadku budzi wątpliwość, czy decyzje sądowe Komisji Porządkowych Cywilno-Wojskowych ma prawo Komisja Policji wstrzymywać. Nie natrafiamy dalej na załatwienie tej sprawy przez Sejm i wydaje się, że nie została do końca doprowadzona. AKP 151, Kopia listu ministra policji w Straży pisanego do Komisji Porządkowej Cywilno-Wojskowej ziemi gostyńskiej dnia 2 marca 1792 r., k. 50 oraz k. 435—438.

⁶⁵ Volumina Legum, s. 297—298. *Ostrzeżenie względem egzekucji prawa o miastach naszych, dawniej królewskich, a teraz wolnych Rzeczypospolitej*. Sprawa starostw była o tyle trudna do rozwiązania, że wśród posłów sejmowych było 130 starostów, którzy w większości zwalczały projekty sprzedaży królewszczyzn wychodzących od stronnictwa patriotycznego (Smoleński o. c., s. 131). Projektem tym przeciwny był również król (Wolski, *Obrona Stanisława Augusta*, Paryż 1868, s. 118—124). Mimo tej opozycji, ostatecznie ustalono sposoby i warunki sprzedaży królewszczyzn w ustawie z 26 IV 1792 r. *Urządzenie wieczyste starostw*. Ponieważ jednak sprzedaż musiała poprzedzić uprzednie lustracje, przeszkodził im wybuch wojny i dopiero Rada Najwyższa Narodowa w powstaniu kościuszkowskim naznaczyła uniwersałem swoim z dn. 30 VIII sprzedaż królewszczyzn (A. Grodek, *Pieniądże papierowe podczas insurekcji 1794 r.*, Warszawa 1927, s. 12). Mimo trudności w realizacji uchwały, istota władzy starostów wygasła, pozostały tylko ściągane przez nich opłaty, co prowadziło do dalszego łupienia miast i wypełniało wrzeniem ostatni rok Sejmu Czteroletniego, jak również jaskrawo wystąpiło w czasie powstania kościuszkowskiego.

w pracę nowowybranych magistratów pod pozorem egzekwowania należnych sobie intrat.

Komisja Policji w całej swojej działalności stale stykała się ze sprawą starostw, ale nie postępowała zdecydowanie i konsekwentnie. Część bowiem komisarzy popierała starostów i starała się tuszować wszelkie ich nadużycia.

Przykładem tego chwiejnego stanowiska Komisji Policji była sprawa mieszczan i włościan przewalskich w ich zatargu z posesorem starostwa oraz popierającą go Komisją Porządkową Cywilno-Wojskową powiatu grodzieńskiego⁶⁶.

W pierwszym etapie sprawy mieszczanie uzyskali całkowite zwycięstwo dzięki interwencji Komisji Policji, która wzięła ich w obronę i napiętnowała nadużycia.

W parę miesięcy później Komisja Policji raz jeszcze rozpatrywała sprawę mieszczan i chłopów przewalskich w związku z ich żądaniami zamiany pańszczyzny na czynsz⁶⁷. Komisja Policji w zatargu tym obroniła stanowisko starosty, poparła szlachecką Komisję Porządkową, a niewygodnego szlachcie człowieka usunęła. Stronniczość i bezpodstawność tego wyroku jest zupełnie wyraźna.

⁶⁶ Komisja Porządkowa całkowicie solidaryzując się żądaniami posesora starostwa wzbroniła wydania paszportów mieszczanom i wolnym chłopom przewalskim, o które starali się celem udania się do właściwego sądu do Grodna, gdzie chcieli zaskarżyć starostę. Komisja Policji dowiedziawszy się z memoriału pokrzywdzonych o zajściu nakazała paszporty wydać. Mieszczanie wezwali więc woźnego sądowego i wraz z nim udali się na teren swoich gruntów, aby urzędowo stwierdził, że zostały im przez starostę zabrane. Dwaj zaś mieszczanie udali się do Grodna w celu uzyskania porady prawnej w rozpoczynającym się procesie. Tutaj za sprawą starosty na żądanie Komisji Porządkowej zostali aresztowani pod zarzutem buntu i wtrąceni do więzienia. Komisja Policji orientując się, że ma tu miejsce poważne nadużycie, wysłała swego komisarza, aby dokładnie zbadał całą sprawę. Komisarz ten musiał przyznać całkowitą rację mieszczanom. Wówczas Komisja Policji, widząc tak jawne i brutalne podeptanie prawa przez Komisję Porządkową Grodzieńską w celu dogodzenia interesom starosty, wydała ostrą rezolucję piętnując postępowanie Komisji Porządkowej jako „przeciwne prawu i bezpieczeństwu osób miejskich i włościan starościńskich wolnych”. Następnie Komisja Policji kazała uwolnić mieszczan z więzienia i na przyszłość zabroniła wtrącania się Komisji Porządkowej do spraw miejskich. Tłumaczyła Komisji Porządkowej, aby to dopiero uważała za naruszenie spokoju i bezpieczeństwa, gdy mieszczanie szukać będą sprawiedliwości „nie poprzez manifesty i mandaty lecz przez zuchwałość i oręż”. Kiedy to zarządzenie nie poskutkowało, Komisja raz jeszcze stanowczo zażądała uwolnienia od wszelkiego prześladowania Michała Szawelskiego, który był pośrednikiem mieszczan przewalskich w ich zatargu ze starostą. AKP 149, k. 19, 29, 90, 94.

⁶⁷ Komisja Policji niezadowolona z tych śmiałych żądań surowo zagroziła mieszczanom i chłopom przewalskim, żeby nie ważyli się na samowolne posunięcia, a wszystkich przywódców oporu przeciw starości skazała na wygnanie z miasta.

Wśród ludzi usuniętych z miasta obok Jana Sawickiego, Kajetana Szybki i Tomaszewskiego znajdował się również wójt przewalski Michał Szawelski. AKP 152, k. 304.

Współdziałanie pomiędzy starostą i Komisją Porządkową bardzo jaskrawo występuje również w sprawie miasta Bobtt⁶⁸.

Komisja Policji zajęła w tym zatargu bardziej zdecydowane stanowisko i uchylając niesprawiedliwy wyrok „wdawać się nadal w sprawy miast między posesorami prześwietnej Komisji Porządkowej Cywilno-Wojskowej zakazuje. Owszem, żądającym bezpieczeństwa i wydania paszportów pomoc czynić zaleca“⁶⁹.

Wysuwana wówczas prowokacyjnie na Sejmie przez opozycję magnacką sprawa zbliżającego się wielkiego buntu mieszczan i chłopów budziła poważne obawy wśród szerokich rzesz szlacheckich i wywoływała surowe represje ze strony Komisji Porządkowych.

Do tego też wypróbowanego środka sięgają chętnie starostowie, aby zyskać poparcie Komisji Porządkowych dla wygórowanych swoich żądań w stosunku do ludności zamieszkującej starostwa.

Taki właśnie chwyt zastosował starosta Wołowicz, który wtrącał się w sprawy wewnętrzne miasta Rosień i zmierzał do podporządkowania sobie magistratu. Dążył on do pozyskania dla tego celu poparcia Komisji Porządkowej. Oskarżył więc miasto o bunt⁷⁰.

Podobną taktykę zastosowali księża dominikanie, którzy posiadali w tymże mieście obszerną jurydykę i wyzyskiwali zamieszkujących ją ludzi. Nie tylko bowiem zmuszali mieszkańców jurydyki do opłat, ale pędzili ich jeszcze do odrabiania pańszczyzny, a w razie odmowy karali chłostą i oskarżali o bunt⁷¹.

Komisja Policji wzięła jednak w obronę uciskanych mieszczan zapowiadając, że „co do samej sądowości i policji jurydyki zostały podporządkowane jurysdykcji magistratów... zacem wszyscy mieszczanie na jurydyce X. X. Dominikanów zostający pod prywatny sąd i kary podpadać nie mogą... i wszelkich krzywd mają prawo dochodzić na urzędach miejskich podług opisu miastom służącego“⁷². Nie wiemy jednak czy księża dominikanie podporządkowali się temu zarządzeniu.

Sprawa miasta Jałowki⁷³ ilustruje dobrze sposób załatwiania przez

⁶⁸ Mieszczanie bobtowski oskarżeni zostali o bunt przeciw staroście, stawili się tedy przed Komisją Porządkową i w złożonym memoriale dowodzili swej niewinności oraz prosili o opiekę przeciwko nieznosnemu uciskowi ze strony dworu. Zamiast opieki doznali jednak nowego gwałtu, tym razem od Komisji Porządkowej. Zostali mianowicie uznani przez nią za buntowników i „przeznaczeni pod exekucją wojskową“. Mieli więc na swój koszt utrzymywać przez 2 tygodnie stacjonujący w mieście oddział wojska. AKP 151, k. 340—342.

⁶⁹ AKP 152, k. 340—342.

⁷⁰ AKP 150, k. 233.

⁷¹ AKP 150, k. 306.

⁷² AKP 151, k. 305.

⁷³ Miasto w powiecie wołkowyskim.

Komisję Policji tych konfliktów, które groziły zbrojnym zatargiem między miastem i starostą.

Wobec przewlekłego konfliktu między miastem a starostą⁷⁴, Komisja Policji spowodowała przysłanie do miasta kilkunastu żołnierzy⁷⁵, a ponadto przekazała sprawę do rozstrzygnięcia delegatom Komisji Porządkowej Cywilno-Wojskowej i przedstawicielowi sądu apelacyjnego wydziału grodzieńskiego miast wolnych.

Interwencja Komisji Policji zapobiegła wybuchowi rozruchów wśród mieszczan. Sam jednak sposób załatwiania sprawy był dla mieszczan niekorzystny. Po pierwsze bowiem musieli utrzymywać stacjonujących w mieście żołnierzy, po drugie zaś rozstrzygnięcie zatargu znalazło się w rękach przedstawicieli szlacheckiej Komisji Porządkowej, o których wiadomo, że popierali starostów przeciwko miastom.

Bezwzględne wystąpienia starostów nie uznających żadnych zmian i brutalnie dochodzących swoich pretensji nie spotkały się z należyłą kontrakcją ze strony Komisji Policji, wykazując słabość jej egzekutywy wobec ich wybryków.

Przytoczę kilka charakteryzujących te sprawy wypadków.

Miasto Wierzbolów nie mogło przeprowadzić lustracji, ponieważ jurysdykcja dworska „umyślnie magistratowym osobom z siekierami i do innych robocian wychodzić nakazywała, tak że ukradkiem i po nocach tylko dzieło to robić mogli“. Fakt niezmiernie wymowny. „Magistratowe osoby“ w konspiracji wykonują zarządzenie władz centralnych wobec wyczynów miejskiego starosty.

Starosta nie tylko uniemożliwiał przeprowadzenie lustracji, ale także łamał obowiązujące ustawy sprawując wyłączną władzę nad Żydami, którym zabronił udawać się do jurysdykcji miejskiej⁷⁶.

Szczególnie jaskrawy wypadek pogwałcenia wszelkich praw miejskich zaszedł w Ludomowie⁷⁷, gdzie starosta nie tylko zabronił przeprowadzenia lustracji, ale nadto sąd miejski rozpędził, sędziów pobił, a krucyfiks, księgi i akta sądowe powyrzucał na dwór⁷⁸. Gwałty rozgrywały się również w Połocku, gdzie za sprawą księży bazylianów „został popełniony gwałt urzędnikom policji z obelgą, biciem i zamknięciem domów“⁷⁹.

Podobne skandale sprowokowali starostowie w Pilwiskach⁸⁰, Friedrich-

⁷⁴ AKP 149, k. 354.

⁷⁵ AKP 151, k. 320.

⁷⁶ AKP 150, k. 178.

⁷⁷ AKP 150, k. 263—264.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ AKP 150, k. 338.

⁸⁰ AKP 150, k. 312.

stacie⁸¹, Brześciu Litewskim⁸², Woynutach⁸³, Borysowie⁸⁴ i wielu innych miastach.

W tych wszystkich gwałtach i bezprawiach starostom przyświecało dążenie, aby nie dopuścić do reform, utrzymać stary bezwład, anarchię i możliwość obłowienia się kosztem miast.

Komisja Policji, interweniując we wszystkich tych sprawach, starała się utrzymać spokój, powoływała się na obowiązujące ustawy i daremnie apelowała do dobrej woli poszanowania praworządności.

Mimo tego starostowie nie zmniejszali wcale ucisku finansowego, starali się powiększyć swoje dochody przez zwiększenie różnych opłat i świadczeń mieszczańskich przewyższających wielokrotnie wszelkie lustracje. Różne mieli na to sposoby. Często zagarniali grunty miejskie i eksploatowali je⁸⁵, zagarniali propinację, którą potrafili nieraz kilkanaście lat trzymać w swoim ręku, przez co miasto ponosiło kilkadziesiąt tysięcy złotych straty⁸⁶. Czasem ucisk fiskalny starosty przybierał jeszcze brutalniejsze formy.

Wyraźnie doświadczyło tego miasto Dobrzyń. Kiedy odmówiło zadośćuczynienia zbyt wygórowanym żądaniom starosty, najechał on miasto z czterdziestoma uzbrojonymi ludźmi i „popęłnił akcję z tumultem we własnych domach obywateli miejskich i żydowskich”⁸⁷.

Komisja Policji na wiadomość o takich gwałtach rozpoczyna dochodzenie, ale wszystko kończyło się dla starosty pomyślnie.

Komisja Policji bowiem dochodzi do wniosku, że cały ten zatarg był wywołany „skutkiem poprzedniej a nawzajem o płacę i sianożęcie uroszczonej dyfferencji”⁸⁸ i wobec tego odsyła całą sprawę do sądu Asesorii Koronnej. Jeżeli zwrócimy uwagę, że najazd starosty na miasto nastąpił w połowie lutego 1792 r., a dopiero w połowie maja tegoż roku Komisja Policji odesłała sprawę do Asesorii Koronnej, to można przypuścić, że wobec wybuchu wojny cała awantura uszła staroście bezkarnie.

Korowód starostów oskarżonych przez poszczególne miasta o rozmaite nadużycia był olbrzymi. Najczęściej chodziło tu o nadużycia finansowe i rękoczynny, jak „gwałty po domach”, „łapania na drogach”⁸⁹, „różne krzywdy i bicia”⁹⁰.

⁸¹ AKP 150, k. 374.

⁸² AKP 151, k. 24.

⁸³ AKP 151, k. 81.

⁸⁴ AKP 152, k. 285.

⁸⁵ AKP 151, k. 2.

⁸⁶ AKP 150, k. 136.

⁸⁷ AKP 151, k. 339.

⁸⁸ AKP 152, k. 131.

⁸⁹ AKP 151, k. 158—159.

⁹⁰ AKP 151, k. 321—322.

Starostowie mieli poparcie Komisji Porządkowych, a Komisja Policji była daleko i w wielu wypadkach nie mogła, a w wielu i nie chciała interweniować. Wśród łupieżców miast nie brak nazwisk znanych. Na przykład generał leutnant Judycki jako starosta rzeczywiście łupił bezlitośnie miasto Rzeczyce, a kiedy miasto to broniło się i odwoływało do Komisji Policji, Judycki jako wojskowy rozkazał po prostu stacjonującej w mieście komendzie egzekucję swoich uroszczeń⁹¹. Komisja Policji będąc zupełnie bezsilna w tym wypadku, zwróciła się do Komisji Wojskowej, aby ta wydała zakaz podobnych praktyk generalskich.

Komisja Policji w załatwieniu różnych spraw zajmowała niejednokrotnie stanowisko biurokratyczne i rygorystyczne, co wpływało hamująco na przebieg procesów miast przeciw starostom. Takie stanowisko Komisji Policji spotkało się z ostrym sprzeciwem Asesorii Koronnej przy poparciu Hugona Kollątaja⁹².

Ostre starcie między Asesorią Koronną a Komisją Policji nastąpiło w związku z memoriałem miasta Stawiszyna. Miasto to zwróciło się do Komisji Policji z prośbą o pozwolenie użycia 4 000 zł z kasy propinacyjnej miejskiej na reperację bruków, mostów, na zaprowadzenie porządków ogniowych i kosztą procesu ze starostą stawiszyńskim — Łubą⁹³. Odpowiadając na ten memoriał Komisja Policji wysunęła szereg trudności proceduralnych, opóźniając tymże samym załatwienie tej sprawy⁹⁴. Magistrat Stawiszyna chcąc koniecznie przyspieszyć podjęcie żądanej sumy wysłał w tym celu delegację do Sądu Asesorii Koronnej, licząc na poparcie Kollątaja⁹⁵.

W złożonej skardze miasto zaznaczyło, że Komisja Policji po zaznajomieniu się z jego memoriałem nakazała obrachować koszty potrzebne na proces ze starostą, co przecież przed ukończeniem całej sprawy jest niewykonalne.

Miasto skarżyło się ponadto, że Komisja Policji zażądała, aby magistrat opisał dokładnie cały zatarg i przesłał akta prokuratorowi policji w Asesorii Koronnej — Mędrzyckiemu, który dopiero zaopiniuje, czy może sprawę popierać; jeżeli odpowiedź prokuratora wypadnie pozytywnie dla miasta, wówczas może ono użyć pieniędzy z kasy propinacyjnej miejskiej.

Nic więc dziwnego, że miasto uważało takie postawienie sprawy przez Komisję Policji za naruszenie obowiązujących ustaw, w myśl których prokurator policji ma obowiązek przestrzegać przy sądzie Asesorii całość funduszy miejskich, „lecz gdzie się to w prawie pomiędzy jego obowiązkami

⁹¹ Ibidem.

⁹² AKP 152, k. 366—367.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ AKP 151, k. 364—365, 366.

znajduje, aby miasto wolne, miasto prawem wolności do narodu zaprzysiężonym nadane, bez jego opinii sprawy wszczynać nie mogło“⁹⁶.

Kończąc swoją skargę miasto Stawiszyn podkreśla głęboką wiarę w pomoc Kołłątaja: „Uciekamy się z tym do was JWPP, którym prawo sąd całości funduszków miejskich zleciło, szczególnie zaś pod twoją opiekę JW Podkanczerzy Koronny, który nadludzką dzielnością patriotyzmu swego tyle się przyczynił do praw nas uszczęśliwiających, prosząc, abyście raczyli wdać się za nami do Komisji Policji o wydanie zgodniejszej z prawem rezolucji, a w przypadku tej niezjednania skargę naszą najwyższej władzy wykonawczej w Straży przesłać raczyli“⁹⁷.

Kołątaj zdecydowanie stanął po stronie miasta przeciwko niesłusznej rezolucji Komisji Policji. Nota, jaką w tej sprawie otrzymała Komisja Policji od Asesorii Koronnej, całkowicie popierała stanowisko miasta⁹⁸.

Asesoria na wstępie swoich wywodów zaznaczyła, że słuszne są wywody miasta Stawiszyna, niesposób bowiem obliczyć kosztów procesu przed jego zakończeniem. Ponieważ zaś rzeczywiście Komisja Policji obowiązana jest znać dobrze stan kas miejskich, miasto powinno po ukończonej sprawie wydać jej *litis expensarum* z dokładnym wyszczególnieniem ile i na co wydało⁹⁹.

Takie załatwienie memoriału Stawiszyna, według opinii Asesorii nie odejmie miastu wolności rządzenia swoją własnością, a z drugiej strony zapobieganie ewentualnym nadużyciom urzędników magistrackich. Ponadto zaś Asesoria wyraźnie zaznacza, że miasta mogą się procesować ze swoimi starostami tylko w sądzie asesorskim oraz że mieszczanie są ludźmi wolnymi, nie podlegającymi starostom.

Prawo przewiduje windykację własności miejskiej i określa dokładnie czas jej windykacji, do ostatecznego zaś rozstrzygnięcia tej sprawy zachowane są wszystkie powinności starostom według ostatniej lustracji. Komentując tę ustawę Asesoria wyciąga bardzo istotny wniosek, „że kto tamuje sprawy miast ze starostami, ten tamuje wykonanie prawa z 18 kwietnia i jest winny okrucieństw, które miasta od wielu starostów doznają“. Asesoria zaznacza, że „wszelkie inne przedsięwzięcia są niesłuszne, dopóki nie będzie wprowadzona sprawiedliwość i odosobniona własność municypalna od wszelkiej innej, bądź publicznej, bądź ziemiańskiej. Wtedy zrobi się koniec pieniactwu i znajdzie się niezawodny fundusz na utrzymanie policji miast, a dopiero wynalezionego funduszu od pieni Komisja Policji będzie mogła swobodnie i wygodnie doglądać“¹⁰⁰.

⁹⁶ AKP 151, k. 366.

⁹⁷ AKP 151, k. 342.

⁹⁸ AKP 151, k. 366—370.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Ibidem.

Wiążąc te ogólne uwagi ze sprawą miasta Stawiszyna sąd Asesorii stwierdza, że rezolucja Komisji Policji przyznająca moc *supremii rewizorii*, np. prokuratorowi policji, winna być cofnięta, a ponadto Komisja winna pouczyć swoich urzędników, aby ci dokładnie zapoznali się z prawami przysługującymi sądowi Asesorii i miastom nie popełniali na przyszłość takich błędów. Kończy Asesoria swoje wywody gorącym apelem do Komisji Policji, aby nie utrudniała miastom uregulowania wszelkich spraw ze starostami, ale o ile możliwości przyspieszała ich załatwienie. W świetle tego dokumentu wyraźnie rysuje się postać księdza podkanclerzego, obrońcy praw mieszczaństwa przeciwko wyzyskowi szlacheckiemu, który nie zawahał się atakować nawet najbardziej wpływowych instytucji, o ile postępowanie ich groziło powstrzymaniem zapoczątkowanych reform.

Komisja Policji oczywiście nie uznała słuszności tych wszystkich zarzutów i w odpowiedzi udzielonej Asesorii Koronnej groziła przede wszystkim pociągnięciem miasta Stawiszyna do odpowiedzialności za bezprawny według niej krok ¹⁰¹.

Następnie tłumaczyła Asesorii, że „władza rozrządzania publicznymi dochodami miejskimi należy do Komisji Policji a nie do magistratów miejskich, oraz że posyłając sprawę miasta Stawiszyna do prokuratora policji przy Asesorii Koronnej zrobiła to w tym celu, aby przekonać się „czy sprawa jest istotnie miasta a nie osobistą sprawą urzędników miejskich“. Komisja Policji chciała zorientować się, czy sprawa, którą wytoczyć miała przed sejmem jest słuszna ¹⁰² i wobec tego nie widzi żadnej kolizji między uprawnieniami swoimi a sądu Asesorii w swoim orzeczeniu. Sąd bowiem rozsądza już gotowe sprawy, prokurator zaś policji o niczym nie decyduje, informuje tylko Komisję o rodzaju sprawy. Przy pomocy takich argumentów próbowała Komisja uzasadnić utrudnienia proceduralne, jakie stwarzała opóźniając procesy miast ze starostami.

W praktyce całkowite zwycięstwo odniosła Asesoria Koronna. Komisja Policji bowiem żadnego procesu miastu Stawiszyna nie wytoczyła, a wszelkie odtąd sprawy miast ze starostami załatwiała szybko odsyłając je do sądu Asesorii Koronnej.

Dnia 16 VIII 1791 r. ukazało się obwieszczenie królewskie, podpisane także przez Kołłątaja, „do wolnych miast Rzeczypospolitej, aby prawa swoje, jakie mają z urodzonymi starostami przed sądem asesorskim składały i popierały“.

Poważną sprawę, którą musiała rozstrzygnąć Komisja Policji w dobie organizacji nowych władz miejskich, był problem pospółstwa miejskiego. Szlachta dopuszczała stopniowo do udziału w rządach miastami góry miesz-

¹⁰¹ AKP 151, o. c.

¹⁰² Ibidem.

czańskie — „posesjonatów“, natomiast czuła zdecydowaną obawę przed dołami miejskimi. Współcześnie rozgrywające się wypadki w rewolucyjnej Francji tym bardziej potęgowały niechęć szlachty do elementów plebejskich w miastach. Groźba buntu ludowego i wieści znad Sekwany budziły poważne obawy. Komisja Policji stojąc na straży interesów szlachty i bogatego mieszczaństwa bardzo uważnie tropiła wszelkie przejawy jakiegokolwiek poruszenia wśród rzemieślników, biedoty miejskiej, służby domowej. Szczególnie skrupulatnie tropiła Komisja Policji tych ludzi, w których podejrzewała przywódców spodziewanych zaburzeń. Na wiadomość więc, że rzemieślnicy w Kole występują przeciwko magistratowi, Komisja Policji reaguje żywo, nakazując magistratowi przywrócić spokój i rządzić silną ręką. Przywódców tych rozruchów nakazuje bacznie śledzić i o każdym z nich przysłać sobie dokładny raport ¹⁰³.

Kiedy podobne rozruchy zapanowały w mieście Pajęczno ¹⁰⁴ Komisja Policji nakazuje tamtejszemu magistratowi szybko przywrócić spokój a przywódców rozruchów aresztować.

Terenem częstych zaburzeń było miasto Grójec ¹⁰⁵. Zaniepokojona raportami magistratu o stałych wystąpieniach „pospółstwa“ Komisja Policji pozwala na wezwanie egzekucji wojskowej i zmuszenie siłą mieszkańców do uległości.

Do jeszcze poważniejszych zatargów doszło w Gnieźnie ¹⁰⁶. W imieniu „pospółstwa“ wystąpili dwaj mieszcianie gnieźnieńscy: Malchyer Lewandowski i Wojciech Łęski, którzy interpretowali ludowi miejskiemu Konstytucję 3 maja w tym duchu, że jest on całkowicie wolny.

Lud Gniezna reagował bardzo żywo na te wywody i obwołał Łęskiego swoim naczelnikiem. Obdarzony tą godnością Łęski wystąpił przeciwko magistratowi i wraz z Lewandowskim udał się do króla przedstawiając mu list od „pospółstwa“. Stanisław August przyjął ten memoriał bez zastrzeżeń i od tej pory obaj ci ludzie nabrali jeszcze większej pewności ¹⁰⁷. Lewandowski zaczął się podpisywać „plenipotentem od gminu“ i pieczętować pieczęcią ze znakiem „pospółstwa gnieźnieńskiego“.

Cała ta działalność dokonuje się, jak twierdzi memoriał magistratu, „z ubliżeniem zwierzchności magistratu miejscowego..., któremu mocą prawa pospółstwo jest oddane pod zwierzchność. Obaj oni reduty czynią i na nich obwieszczenia wydają“.

Komisja Policji przeprowadziła gruntowne dochodzenie w całej sprawie

¹⁰³ AKP 152, k. 219.

¹⁰⁴ AKP 150, k. 199.

¹⁰⁵ AKP 205, k. 88—89.

¹⁰⁶ AKP 233, k. 172.

¹⁰⁷ Ibidem.

dążąc do przywrócenia władzy magistratu; wybuch wojny przeszkodził ostatecznemu uregulowaniu zaburzeń w Gnieźnie.

Bardzo intensywnie zwalczała Komisja Policji wszelkie próby porozumienia się między lokajami, którzy chcieli utworzyć związek zwany „Liberią“ i wspomagać się finansowo w trudnych chwilach, pośredniczyć przy rozdziale posad służących itd. Komisja Policji obawiając się, że rozwinąć tu się może jakiś klub rewolucyjny na wzór francuski, aresztowała projektodawców i całe przedsięwzięcie unicestwiła¹⁰⁸.

Do sprawy stosunków Komisji Policji wobec miast prywatnych i duchownych posiadamy mało przekazów źródłowych. Sama ustawa kompetencji Komisji Policji w tym zakresie ściśle nie precyzowała, formułując tylko ogólne zalecenie o udzielaniu rad i ostrzeżeń. Nie wiadomo jednak, czy tych rad i ostrzeżeń Komisja miała prawo udzielać tylko magistratom czy też również panu miasta. W każdym razie nie starała się ona na ogół ustawy wyinterpretować w sensie jej rozszerzenia, a nawet w przypadkach gdy miasta prywatne zwracały się do niej, zbywała je krótkimi oświadczeniami o braku kompetencji do rozstrzygania jakichkolwiek problemów dotyczących miast dziedzicznych czy duchownych.

Ostrożność Komisji Policji w tym wypadku szła tak daleko, że kiedy Szkudy, leżące w Księstwie Żmudzkiem, dziedziczne miasto księcia Kazimierza Sapiehy, przesłało tabelę rewizji do Komisji Policji według wzoru miast wolnych Rzeczypospolitej, Komisja Policji natychmiast dała odpowiedź: „nadesłanie onej [to znaczy tabeli rewizji miasta — przyp. mój A. Z.] jako z miasta dziedzicznego być nieprzyzwoitym znajduje i gdy tylko same wolne Rzeczypospolitej miasta z prawa rządowi swemu ma podległemi; przeto w rząd dóbr dziedzicznych jak pod każdym pozorem wdawać dozwolonej sobie mocy nie ma, tak nadesłaną do Komisji swojej pomienioną tabelę rewizji... temuz miastu odsyła i że żadnych raportów do siebie nadsyłanych przyjmować jako z miasta dziedzicznego nie będzie, oświadcza“¹⁰⁹.

W wypadku przesłania magistratowi miasta Skierniewic, które należało „do stołu JOXimci prymasa“, memoriału od Komisji Policji w sprawie przeprowadzenia rewizji i gdy tenże magistrat zwrócił się o bliższe wyjaśnienia, Komisja natychmiast zapowiedziała, że zarządzenie to zostało wysłane omyłkowo i oczywiście nie może być realizowane¹¹⁰.

¹⁰⁸ Wspominam o tym krótko, bez podawania szczegółów tej bardzo ciekawej sprawy, ponieważ szerzej omówił ją już W. Smoleński *Ostatni rok Sejmu Wielkiego*, s. 384—386. O tym jak wielką wagę przywiązywała Komisja Policji do zbadania tego przedsięwzięcia świadczy dochodzenie, które odbywało się w wielkiej tajemnicy; wszystkie wiadomości w sprawie „Liberii“ zgromadzono w księdze protokołów tajnych.

¹⁰⁹ AKP 151, k. 122.

¹¹⁰ AKP 149, k. 413.

O tym jak całkowicie Komisja Policji zrezygnowała z prawa udzielania ostrzeżeń i rad świadczyć może również odpowiedź udzielona miastu dziedzicznemu Wągrowiec, które skarżyło się na ucisk podatkowy — „miasto Wągrowiec jako duchowne opiece Komisji Policji nie podlega“¹¹¹. Należy stwierdzić, że w tej sytuacji na zaniedbanym odcinku miast szlacheckich i duchownych reformy Sejmu Czteroletniego przyniosły niewiele, pozostawiając je nadal pod rządami szlachty i kleru.

Wykonywanie rozległych funkcji administracyjnych Komisji Policji wymagało powołania przez nią lokalnych organów władzy, których do tej pory nie było. Realizacja tego projektu nastąpiła w początkach maja 1792 r.

Cały kraj podzielono na 24 intendencje po 8 dla każdej prowincji, nadto Warszawę podzielono na dwie intendencje. Intendencja obejmowała obszar, na którym działały dwie, cztery a nawet więcej Komisji Porządkowych Cywilno-Wojskowych i na którym znajdowało się kilkanaście miast wolnych (na Litwie nieraz bywały intendencje na terenie których znajdowało się ponad 30 miast wolnych)¹¹².

Przy podziale na intendencje oparto się o istniejący już podział na 24 wydziały miejskie, dokonany w związku z reorganizacją sądownictwa miejskiego. Główne miasto danego wydziału miejskiego a zarazem intendencji było więc nie tylko siedzibą sądu apelacyjnego drugiej instancji, ale także ośrodkiem działania intendenta (jego miastem „stołecznym“ — jak mówiła instrukcja), gdzie zostawiał wiadomości o sobie dokonując objazdu terenu i gdzie odbierał rozkazy od Komisji Policji¹¹³.

Niewątpliwie podział na intendencje dokonany przez Komisję Policji był rozwinięciem projektu podziału kraju na wydziały policyjne, jaki opracował Departament Policji, z tym jednak, że projekt Departamentu nie przewidywał wprowadzenia tego podziału na Litwie, natomiast Komisja Policji zastosowała równomierny podział dla trzech prowincji.

Samą nazwę intendenta przyjęto zapewne z Francji, chociaż poza przyjęciem samej nazwy trudno dopatrzyć się analogii między tymi urzędami w Polsce i we Francji¹¹⁴. W instrukcji dla intendentów bardzo wyraźnie za-

¹¹¹ AKP 150, k. 372.

¹¹² Zagadnienie podziału terytorialnego na intendencje policyjne Komisji Policji Obojga Narodów opracowała J. Jankowska, *Archiwum Główne Akt Dawnych*, t. 1, z. 1, *Akta Komisji Policji Obojga Narodów i Komisji Policji Koronnej*. Warszawa 1949, s. 22—27.

¹¹³ *Instrument z instrukcją dla intendenta policyi Wydziału*. Druk. AKP 152, k. 65—67.

¹¹⁴ Między urzędami intendentów w Polsce i we Francji nie dostrzegamy bliskich analogii. Intendenci francuscy podporządkowali sobie całkowicie magistraty i „uosabiali absolutyzm monarszy w swoich okręgach“. J. Godechot, *Les institutions de la France sous la revolution et l'empire*, Paris 1951, s. 89. W II połowie XVIII w. nie byli oni jednak już tylko posłusznymi wykonawcami woli królewskiej. Cały system

strzeżono, że „ponieważ urząd intendenta policji jest tylko urzędem, czyli okiem dozorczym Najwyższej Zwierzchności Policji, przeto intendent, nie przywłaszczając sobie żadnej władzy ani rządniczej ani sądowniczej pod utratą swej funkcji, obowiązany jest szczególnie czuwać i dostrzegać, aby w całym jego wydziale względem bezpieczeństwa, spokojności, obyczajności, wygody, porządków i funduszków policyjnych dopełnionym było to wszystko, cokolwiek w tej mierze Komisja Policji z mocy prawa nakaże“. Do obowiązków intendenta należało więc stwierdzenie czy Komisje Porządkowe Cywilno-Wojskowe oraz magistraty miast wolnych wykonują ściśle zarządzenia Komisji Policji. Dlatego też musiał dokonywać objazdu całej intendencji dwa razy w ciągu roku. Z objazdów tych musiał zdawać ściśle sprawozdanie Komisji Policji, której obowiązany był donieść, jak przedstawiają się fundusze policyjne w miastach, zawiadomić o stanie gospodarki, rzemiosła, handlu, manufaktur. Raporty sprawozdawcze intendentów miały przedstawić cały obraz miasta a więc sprawę wydatkowania funduszków przez magistraty, stan dróg, mostów, zabudowy, stopień uprzemysłowienia lub możliwości uprzemysłowienia, bezpieczeństwa, sprawę zdrowotności. Instrukcja podkreśla, że intendent „mając też dla swojej funkcji pensję przyzwoitą z Skarbu Rzeczypospolitej nić nadto od nikogo ani dla siebie, ani dla ludzi lub koni swoich nie będzie mógł wyciągnąć“. Do pomocy w swojej pracy intendent dostawał dwóch strażników całkowicie od niego zależnych i składających mu sprawozdania ¹¹⁵. Tak więc zorganizowano pierwszy w Polsce aparat administracyjny silnie związany z instytucją centralną, złożony z 26 intendentów i 52 strażników.

absolutyzmu francuskiego rozprzegł się szybko, intendenci rekrutujący się spośród dawno nobilitowanego mieszczaństwa, zamożni i zasiedzieli w swych okręgach, dopuszczali się zdzierstw, nadużyć i trwonili grosz publiczny. A. Mathiez, *Revolucja francuska*, Warszawa 1956, s. 10—12 oraz A. Soboul, *Revolucja francuska 1789—1799*, Warszawa 1951, s. 39. Zresztą samorząd miast francuskich też był w dużej mierze fikcyjny. Król frymarczył urzędami miejskimi przywracając i odbierając poszczególnym miastom samorządy w zamian za opłaty. J. Ptaśnik, *Miasta i mieszczaństwo w dawnej Polsce*, Warszawa 1949, s. 322, podaje, że za czasów Ludwika XIV i XV siedem razy odbierał król miastom prawo wyboru urzędników i siedem razy je sprzedawał, by znowu ich tego prawa pozbawić. Jedynie w drobnych sprawach lokalnych zachowały one pewną samodzielność. Uprawnienia te wylicza K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa w zarysie*, Warszawa 1955, t. 2, s. 233. Sprawy tak bardzo istotne dla rozwoju miast, to jest nadzór nad bezpieczeństwem i spokojem publicznym, który spoczął u nas w ręku Komisji Policji, ogniskuje we Francji biuro *leutenant general de la police*, czyli zwierzchnika policji mianowanego przez króla. Instytucja ta w omawianym okresie okryła się ponurą niesławą postępując się w ślad za coraz wyraźniejszym rozkładem systemu coraz brutalniejszymi środkami przy nadmiernej rozbudowie policji tajnej (Le Clere, *Histoire de la police*, Paris 1947, s. 33 i nast.).

¹¹⁵ *Instrument z instrukcji dla strażników policji wydziału*. Druk. AKP 152, k. 121—122.

Działalność praktyczna intendentów była jednak minimalna, zanim bowiem przystąpili na dobre do pracy, wybuchła wojna. Z tą chwilą cały aparat Komisji Policji musiał przystosować się do zmienionych okoliczności i podjąć nowe zadania, jakie narzucała wojna.

Po zwycięstwie Targowicy Komisja Policji uległa likwidacji. Ostatnie jej posiedzenie odbyło się 21 sierpnia 1792 r.¹¹⁶

Centralne magistratury zwierzchnie nad miastami powołała następnie ustawa Sejmu Grodzieńskiego 1793 r. pod nazwą Komisji Policji Koronnej i Komisji Policji Litewskiej. Aczkolwiek w głównym zarysie ustawa Sejmu Grodzieńskiego była bardzo zbliżona do ustawy o Komisji Policji Obojga Narodów to jednak widać w wielu punktach różnice. Cofnięciem wstecz jest fakt, że w skład magistratury grodzieńskiej nie weszli mieszczenie i że na rzecz Komisji ograniczono samorząd miejski oraz ściśle podporządkowano jej Komisje Cywilno-Wojskowe. Nowej Komisji Policji powierzono również cenzurę. Komisję Policji podporządkowano silnie Departamentowi Policji w Radzie Nieustającej, co w praktyce nie miało jednak większego znaczenia, gdyż tak w Departamencie Policji Rady Nieustającej, jak i w Komisji Policji Koronnej przewodniczącym był ten sam człowiek — hr. Fryderyk Moszyński¹¹⁷.

Wybuch powstania kościuszkowskiego położył kres działalności Komisji Policji zarówno Koronnej, jak i Litewskiej. W czasie powstania nie wznowiono centralnych władz zwierzchnich nad miastami w postaci zbliżonej do Komisji Policji, a kompetencje Komisji Policji przejął szereg wydziałów Rady Najwyższej Narodowej¹¹⁸. Odżyły natomiast podziały administracyjne dokonane w miastach. Zaznacza się to w szczególności w Warszawie, gdzie w oparciu o podział administracyjny z czasów sejmu zorganizowano obronę miasta¹¹⁹.

III. ZAKOŃCZENIE

Powstanie Komisji Policji było dowodem wykształcania się organów nowożytnej administracji w Polsce. Komisja rozbudowując swą działalność i nowy aparat administracyjny wyszła daleko poza projekty Departamentu Policji Rady Nieustającej w tym zakresie. Istotną nowością w stosunku do Departamentu było powołanie mieszczan do uczestnictwa w tej magistraturze.

¹¹⁶ Jankowska, o. c., s. 10.

¹¹⁷ Volumina Legum, t. 10, Poznań 1952, ustawa *Komisja Policji*, s. 178—188.

¹¹⁸ Zakres kompetencji Wydziału Policji Rady Zastępczej Tymczasowej nie został ściśle sprecyzowany, *Akta Powstania Kościuszki*, Kraków 1918, t. 1, s. 12—13. Sprawy bezpieczeństwa i spokoju publicznego przejął w Radzie Najwyższej Narodowej specjalnie powołany w tym celu Wydział Bezpieczeństwa (tamże, s. 201).

¹¹⁹ Zob. APK, t. 1, s. 132—135 zarządzenia RZT z 9 maja 1794, *Urządzenie obrony miasta*.

W szkicu niniejszym przedstawiony został tylko wycinek działalności Komisji Policji dotyczący organizacji nowej administracji w miastach polskich. W zakresie tym działalność Komisji Policji była bardzo intensywna. Na podkreślenie zasługuje dobra organizacja pracy Komisji. Zebranie danych statystycznych o sytuacji gospodarczej miast zorientowało Komisję w terenie i umożliwiło ogarnięcie całości zagadnienia miejskiego. Szybkość działania Komisji w załatwianiu miastom przywileju *locationis*, niezbędnego do wprowadzenia reform w miastach, jest świadectwem energicznej pracy tej magistratury. W dalszym okresie swego istnienia Komisja stanęła wobec konieczności obrony swych kompetencji przed nowozbudowanym przez Sejm Czteroletni aparatem administracji lokalnej w postaci Komisji Porządkowych Cywilno-Wojskowych. Komisje Porządkowe, wykorzystując nie dość precyzyjne sformułowanie zakresu własnych kompetencji i kompetencji Komisji Policji, uzurpowały sobie prawo do władzy nad miastami. Z drugiej strony sabotowali akcję reform starostowie, którzy nie chcieli się wyrzec nieograniczonych i niekontrolowanych jak dotychczas możliwości ograbiania miast. Stwierdzić należy, że o ile na ogół Komisja broniła stanowczo i kategorycznie swych kompetencji wobec Komisji Porządkowych, to ze starostami nie zawsze potrafiła sobie poradzić. Nie bez znaczenia był zapewne fakt, że wśród zasiadających w Komisji Policji komisarzy też byli starostowie (np. Michał Mniszech przewodniczący Komisji był starostą lubelskim).

Rozpatrując działalność Komisji Policji należy pamiętać, że wewnątrz tej magistratury istniała różnica zdań i ścierały się różne poglądy. Przykładem tego stanu rzeczy jest walka dwu projektów (Dembowskiego i Wybickiego) w sprawie granic obszaru miast. W sprawie tej zaznaczyły się dwa kierunki: jeden reprezentował interesy góry mieszczańskiej, drugi — szlachty. Obie te grupy występowały oczywiście zgodnie gdy chodziło o niedopuszczenie do władzy w miastach dołów miejskich.

W całości wydaje się, że działalność Komisji Policji ocenić można pozytywnie. W trudnych warunkach, w kraju pozbawionym dotychczas centralnych władz, przy samowoli starostów kształtowała nowy porządek administracyjny i była wyrazem nowych tendencji społecznych kształtującego się kompromisu szlachecko-mieszczańskiego.

INSTYTUT HISTORII PRAWA UNIwersytetu warszawskiego

Andrzej Zahorski (Warszawa)

LE RÔLE DE LA COMMISSION DE POLICE
DANS L'ORGANISATION DES AUTORITÉS MUNICIPALES
PENDANT LES ANNÉES 1791—1792

Résumé

Dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle, la presse progressiste en Pologne faisait valoir la nécessité d'établir une administration centrale qui s'occuperait des

questions relatives au relèvement économique des villes. La première institution centrale possédant ce caractère fut le Département de Police du Conseil Permanent (1775—1788). Cependant, les mesures entreprises par ce département n'apportèrent pas de changement radical dans le domaine de l'amélioration de l'administration municipale. C'est seulement l'institution, à la Diète de Quatre Ans (17 avril 1791), de la Commission de Police des deux Nations, à laquelle prirent part aussi les représentants de la bourgeoisie, qui fut une réalisation plus importante. La loi conféra, notamment, à cette commission des pouvoirs administratifs largement conçus, dans tout le pays, en lui soumettant surtout les municipalités des villes libres de la République. Par contre, les pouvoirs de la Commission de Police ne s'étendaient pas aux bourgs privés.

En abordant la réalisation des réformes dans le domaine de l'organisation des autorités municipales, la commission commença par recueillir dans les municipalités des villes libres des informations statistiques, lui permettant de s'orienter dans la situation économique des villes. Dès le commencement de son fonctionnement, la Commission de Police avait dû faire face à de sérieuses difficultés en rapport avec la liquidation sur le terrain des villes des administrations distinctes appartenant aux *jurydyki* (établissements nobles), aux bourgades adjacentes et aux faubourgs. La constitution d'un organisme municipal homogène rencontrait l'opposition des propriétaires des *jurydyki* ainsi que des autorités des bourgades particulières. La question de la délimitation de l'étendue de la ville présentait un problème difficile à résoudre. On reconnut finalement que cette étendue n'allait pas comprendre les terrains appartenant à la noblesse et touchant aux faubourgs, même si ces terrains étaient traversés par le prolongement des rues des faubourgs.

La législation de la diète de Quatre Ans faisait dépendre l'élection des nouvelles autorités municipales ainsi que la jouissance des nouveaux droits de la présentation par les municipalités des privilèges de „location” ou des privilèges *renovations*. La Commission de Police favorisait les démarches des villes en vue de satisfaire à ces exigences, en facilitant l'obtention par les villes de documents suppléants.

Au cours de son activité la Commission de Police se trouva obligée de protéger les villes de l'ingérence dans leurs affaires intérieures des Commissions d'Ordre Civils et Militaires, lesquelles s'arrogeaient le pouvoir sur les villes. Elle dut aussi intervenir dans le domaine des rapports entre les municipalités nouvellement créées et les starostes, qui désiraient maintenir dans les villes leur propre autorité.

En ce qui concerne les bourgs privés, la Commission de Police tâchait en général de ne pas outrepasser ses pouvoirs, lui permettant uniquement de donner des conseils et des avertissements. C'est seulement en 1792 que la Commission de Police forma des organes locaux de son administration, en instituant 26 intendants dans le pays. Vu le déclenchement de la guerre ces intendants ne purent développer leur activité.

L'institution, en 1793, à la diète de Grodno de la Commission de Police de la Couronne et de la Commission de Police de la Lituanie, s'inspirait en partie de la législation de la diète de Quatre Ans 1788—1792, en introduisant, toutefois, des distinctions sérieuses: les municipalités, notamment, relevèrent strictement des deux commissions dont les bourgeois, cette fois, ne faisaient pas partie. La faible et, en même temps, éphémère activité de ces commissions fut interrompue par l'insurrection de Kościuszko en 1794.