



TOMASZ DZIKI\*

### Administracja gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864

#### The administration of rural communes in the Kingdom of Poland in the years 1815–1864

**Streszczenie.** W Królestwie Polskim utrzymano istnienie gminy wiejskiej utworzonej w Księstwie Warszawskim, z tą różnicą, że na początku całkowicie zrezygnowano z wprowadzenia elementów samorządu gminnego. Nie opracowano stabilnego podziału kraju na gminy. Urząd wójta powiązано z dominium, właściciel ziemski obligatoryjnie był wójtem, ale mógł wyznaczyć zastępcę, który w jego imieniu wykonywał te obowiązki. Przez dziesięciolecia istnienia Królestwa liczba i wielkość gmin notorycznie się zmieniały. Reformy, do których doszło w tym zakresie w 1859, a szczególnie w 1864 roku, wymuszone zostały m.in. przez przemiany cywilizacyjne, rozwój biurokracji oraz politykę. Ostatecznie dopiero w 1859 roku rozpoczęto proces ograniczania rozdrobnienia wsi na małe gminy, a w 1864 roku głęboko zreformowano wieś Królestwa, wprowadzono samo-

---

\* Archiwum Państwowe w Toruniu, oddział we Włocławku, ul. ks. Skorupki 4, 87–800 Włocławek; e-mail: [tdziki@torun.ap.gov.pl](mailto:tdziki@torun.ap.gov.pl).

rząd wiejski, który był jedynym samorządem terenowym w Królestwie Polskim do końca jego istnienia.

**Abstract.** In the Kingdom of Poland the existence of a rural commune, the entity that was created during the Duchy of Warsaw, was maintained but without the features of a commune self-governing body. The plan for the solid division of the country into communes was not enforced. The office of a Vogt was combined with the dominium, a landowner was obligatorily the Vogt, but he could nominate a Deputy who was in power to perform his duties on his behalf. Throughout the decades of the Duchy's existence the number and the size of communes was notoriously changing. The subsequent reforms in this field implemented in 1859, and particularly in 1864, was forced by civilization changes, bureaucracy development, and politics among others. Eventually, in 1859, the process of splintering the country into tiny communes was started, and in 1864, the Duchy's country was deeply reorganised. Consequently, the entity of the country self-government was created that was the one and only local self-governing body in the Kingdom of Poland to the end of its existence.

**Słowa kluczowe:** administracja terenowa, gmina wiejska, podziały administracyjne, Kujawy wschodnie, Królestwo Polskie

**Keywords:** local administration, rural commune, administrative divisions, Eastern Pomerania, the Kingdom of Poland

## Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozwoju administracji gminnej w Królestwie Polskim w latach 1815–1864. Praktykę ustrojową przedstawiono na przykładzie powiatu włocławskiego. Gmina wiejska jako najmniejsza jednostka podziału administracyjnego kraju powstała na ziemiach, z których utworzono w 1815 roku Królestwo Polskie, dopiero w okresie Księstwa Warszawskiego. Z uwagi na krótki czas istnienia tego państwa (1807–1815) nie udało się w pełni wdrożyć uchwalonych i planowanych nowoczesnych rozwiązań w tym zakresie. W Królestwie, które znalazło się pod geopolitycznym wpływem Rosji, nie zrezygnowano z gminy wiejskiej – ustrojowego *novum* Księstwa, utrzymano jej istnienie. Początkowo zrezygnowano z możliwości tworzenia samorządu gminnego, ale ostatecznie po upadku powstania styczniowego gmina wiejska

w Królestwie stała się jedyną samorządową jednostką podziału administracyjnego kraju.

Ramy chronologiczne artykułu wyznaczają: rok 1815, czyli powstanie Królestwa Polskiego w wyniku ustaleń kongresu wiedeńskiego, oraz rok 1864, kiedy w Królestwie wprowadzono w życie reformę uwłaszczeniową wraz z ukazem o organizacji gmin wiejskich, który z niewielkimi zmianami regulował funkcjonowanie administracji gminnej przez całe następne dziesięciolecie okresu zaborów. Tekst powstał głównie na podstawie regulacji prawnych ogłoszonych w omawianym okresie oraz materiałów archiwalnych przechowywanych w zasobie Archiwum Państwowego w Toruniu Oddział we Włocławku. W artykule wykorzystano również literaturę przedmiotu, szczególnie publikacje dotyczące historii administracji i ustroju ziem polskich, które ukazały się drukiem w XIX i XX wieku.

### Regulacje prawne

W art. 84 Ustawy Konstytucyjnej Królestwa Polskiego z 27 XI 1815 roku stwierdzono, że „...w każdej zaś gminie będzie wójt, dla wykonywania rozkazów rządowych, jako ostatnie ogniwo administracji rządowej”<sup>1</sup>. Oznaczało to utrzymanie istotnych zmian w organizacji administracji terenowej zapoczątkowanych w okresie Księstwa Warszawskiego, w którym wprowadzono wiele zmian prawnoustrojowych na wzór francuski. Wśród nich było utworzenie gmin wiejskich i miejskich jako jednostki najniższego stopnia podziału administracyjnego kraju<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej cyt.: DPKP), t. 1, s. 50; A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 317; H. Konic, *Samorząd gminny w Królestwie Polskim w porównaniu z innymi krajami europejskimi*, Warszawa 1886, s. 1.

<sup>2</sup> W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 92–93; M. Kallas, *Organy administracji terenowej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975, s. 121; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 354–355.

Pierwszym aktem prawnym, oprócz zacytowanego zapisu z Konstytucji, dotyczącym organizacji administracji gminnej w Królestwie Polskim było Postanowienie Namiestnika Królestwa z 3 II 1816 roku, O organizacji władz administracyjnych, której organami zostały komisje wojewódzkie, urzędy municypalne i wójtowie. Stąd w postanowieniu dużo miejsca poświęcono organizacji i kompetencjom komisji wojewódzkich. Administracji miejskiej i wiejskiej dotyczył tytuł VI postanowienia (art. 64–80). Zawarto w nim rozdziały o składzie „zwierzchności” miejskiej i wiejskiej i o ich kompetencjach (atrybucjach)<sup>3</sup>.

W postanowieniu zapowiedziano opracowanie szczegółowych przepisów w zakresie organizacji gmin, czym zająć się miała Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji<sup>4</sup>. W 1818 roku weszło w życie Postanowienie Namiestnika Królestwa z 30 V tego roku – Urządzenie względem wójtów po wsiach. Postanowienie w całości dotyczyło organizacji administracji gmin wiejskich w Królestwie<sup>5</sup> i stanowiło podstawę prawną ich organizacji przez następne dziesięciolecia XIX wieku. Zasad organizacji władz gmin wiejskich nie zmieniono w Statucie Organicznym Królestwa z 26 II 1832 roku<sup>6</sup>. W następnych dziesięcioleciach władze Królestwa pracowały nad nowymi rozwiązaniami w tym zakresie. W efekcie prac uchwalono nowe prawo z 3(15) III 1859 roku – Ukaz urządzający Gminy Wiejskie, który był podstawą organizacji gmin wiejskich do 1864 roku<sup>7</sup>.

Do regulacji prawnych dotyczących również administracji gminnej ogłoszonych przed 1864 rokiem należy zaliczyć przepisy o służbie cywilnej w Królestwie Polskim – Ukaz z nową Ustawą o służbie cywilnej w Królestwie Polskim z 10(22) III 1859 roku oraz Postanowienie Rady

---

<sup>3</sup> DPKP, t. 2, s. 31–68; H. Izdebski, *Ustawa Konstytucyjna Królestwa Polskiego z 1815 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 1, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 204.

<sup>4</sup> DPKP, t. 2, s. 67, art. 81.

<sup>5</sup> DPKP, t. 6, s. 34–41.

<sup>6</sup> DPKP, t. 14, s. 221–223, art. 41.

<sup>7</sup> DPKP, t. 53, s. 4–17; *Połnoje Sobranie Zakonow Rossijskoj Imperia, Sobranie Wtoroje*, t. 34. Otdielenie 1, nr 34202 (dalej cyt.: PSZRI), S. 2, t. 34, Sankt-Petersburg 1861, s. 151–153.

Administracyjnej Królestwa Polskiego rozwijające Ustawę o służbie cywilnej w Królestwie Polskim z 11(23) VII 1859 roku<sup>8</sup>.

## Tworzenie gmin wiejskich

Cechą charakterystyczną podziału administracyjnego zarówno Księstwa Warszawskiego, jak i Królestwa Polskiego (do 1866 roku) był brak stabilnego podziału terytorialnego kraju na gminy wiejskie. W 1816 roku wprowadzono podział kraju tylko na województwa, obwody i powiaty. Ogólnie nowe państwo podzielono na osiem województw<sup>9</sup>, te z kolei na 39 obwodów, a obwody na 77 sądowych powiatów<sup>10</sup>. W postanowieniu z 3 II 1816 roku o organizacji władz administracyjnych stwierdzono, że osobną gminą może być miejscowość licząca 10 dymów. Przewidziano również możliwość łączenia miejscowości w jedną gminę w momencie, gdy liczyły mniej niż 10 dymów i sąsiadowały z inną wsią należącą do tego samego właściciela. W postanowieniu przewidziano także tworzenie gminy z miejscowości należących do kilku osób. Wówczas mogły one wybrać spośród siebie jedną osobę, która sprawować będzie funkcję wójta. W przypadku braku zgody komisja wojewódzka wyznaczała kandydata, nie kierując się przy tym na przykład wielkością wsi, lecz „raczej do zdolności i moralności właściciela” i przedkładała propozycję personalną do zatwierdzenia Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Policji w Warszawie<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> DPKP, t. 53, s. 67–223, 227–243; Z. Stankiewicz, *Królestwo Polskie 1815–1863*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach i M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 367–368.

<sup>9</sup> Odejście w podziale administracyjnym Królestwa od departamentów istniejących w latach Księstwa Warszawskiego i wprowadzenie podziału na województwa było powrotem do polskiej tradycji sprzed zaborów, zob.: M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 1997, s. 238.

<sup>10</sup> DPKP, t. 1, s. 115–119; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 395; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Warszawa 2012, s. 117; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012, s. 147–148.

<sup>11</sup> DPKP, t. 2, s. 66–67, art. 77–79; A. Okolski, op. cit., s. 317; H. Konic, *Samorząd...*, s. 2; T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 216;

Zasady tworzenia gmin wiejskich w Królestwie Polskim z 1816 roku potwierdzono i doprecyzowano w postanowieniu z 30 V 1818 roku – Urządzenie względem wójtów po wsiach. W art. 1 stwierdzono, że „Każda wieś mieć może oddzielnego wójta byleby się najmniej z dziesięciu dymów mieszkalnych składała”<sup>12</sup>. Mniejsze miejscowości (nomenklatury) miały zostać oddane pod zarząd najbliższego wójta. W postanowieniu umożliwiono łączenie kilku lub nawet kilkunastu wsi, które wchodziły w skład jednego majątku ziemskiego, w jedną gminę<sup>13</sup>. Utrzymanie tego rozwiązania wymuszał ówczesny ustrój społeczny obowiązujący w Królestwie. Właściciele ziemscy, których dobra ziemskie najczęściej składały się z kilku lub kilkunastu różnej wielkości wsi (osad), nie musieli tworzyć w swoich dobrach wielu gmin, ponieważ byłoby to dla nich uciążliwe i kosztowne<sup>14</sup>.

W postanowieniu również dopuszczono możliwość zakładania gmin z miejscowości należących do kilku właścicieli ziemskich. W tym przypadku wymagane było najpierw protokolarne porozumienie między właścicielami określające, na jakich warunkach i na jaki czas wybrany spośród nich właściciel będzie pełnił obowiązki wójta. Decyzja musiała być podjęta w obecności komisarza delegowanego<sup>15</sup> i zatwierdzona przez Komisję

---

A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia...*, s. 99.

<sup>12</sup> DPKP, t. 6, s. 34, art. 1; J. Łapicki, *Stosunki gminne w Królestwie Polskim*, „Ateneum. Pismo naukowe i literackie” 1880, t. 4, z. 11, s. 274.

<sup>13</sup> DPKP, t. 6, s. 35, art. 4; A. Okolski, op. cit., s. 317.

<sup>14</sup> T. Dziki, *Gmina Ruszkowo w XIX w. Z badań nad administracją terenową w Królestwie Polskim w okresie zaborów*, [w:] *Studia z dziejów pogranicza kujawsko-wielkopolskiego*, t. 5, red. A. Mietz, P. Szczepankiewicz, Bydgoszcz–Wierzbinek 2013, s. 150.

<sup>15</sup> Stanowisko komisarza delegowanego i jego kompetencje uregulowano w postanowieniu z 1816 r. o organizacji władz administracyjnych. Komisarz delegowany był urzędnikiem komisji wojewódzkiej oddelegowanym do danego obwodu. Wykonywał jedynie rozkazy komisji wojewódzkiej w powiecie, m.in. przekazywał „zwierzchnościom” miejskim i wiejskim rozkazy i polecenia komisji wojewódzkiej, kontrolował ich wykonanie. Komisarz delegowany pełnił szereg funkcji wcześniejszego prefekta, a późniejszego naczelnika powiatu (od 1842 r., kiedy obwody przemianowano na powiaty). Posiadał kompetencje kontrolne wobec burmistrzów i wójtów, w art. 59 postanowienia z 1816 r. zapisano: „Komisarz dostrzegłszy, w której Zwierzchności miejskiej lub wiejskiej opieszałość w wykonywaniu lub nieporządek w zapisywaniu rozkazów Komisji, ma prawo i powinien sam osobiście do takowej Zwierzchności zjechać lub asesora zesłać, uchybienie sprostować, nieregularność i zaniedbanie w karby porządku wprawić; wykonanie zaległych

Rządową Spraw Wewnętrznych i Policji, po jej przedstawieniu za pośrednictwem komisji wojewódzkiej<sup>16</sup>.

Postanowienie z 1818 roku obowiązywało w Królestwie przez kolejne dziesięciolecia. Nałożenie przepisami z 1816 i 1818 roku wielu istotnych obowiązków na administrację gminną (wójta) i jednocześnie wprowadzenie kryterium wielkości gminy nie mniejszej niż dziesięć domów mieszkalnych od samego początku generowało problemy w prawidłowym zarządzaniu państwem. Przy obowiązywaniu takich przepisów musiało często dochodzić m.in. do dyslokacji siedzib gmin, na przykład z powodu przenoszenia się właściciela majątku do nowej lub innej siedziby, z powodu zmian wynikających z przynależności własnościowej miejscowości. Zmiany własnościowe skutkowały zmianami wójtów, zmianami przynależności pojedynczych miejscowości do majątków ziemskich. Z powodu braku stabilnego podziału kraju na gminy ich liczba musiała notorycznie się zmieniać<sup>17</sup>.

Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość społeczna wymuszała na władzach Królestwa Polskiego podejmowanie prac nad nowymi przepisami regulującymi ustrój gminny, w tym także kwestię podziału kraju na te jednostki. Konieczność zmian potwierdzono we wstępie do ukazującego gminy wiejskiej z 3(15) III 1859 roku<sup>18</sup>. Przed opracowaniem i wprowadzeniem w życie tego aktu władze Królestwa wywierały naciski na naczelników powiatów, żeby ograniczali proces tworzenia nowych, małych gmin na podległym sobie terenie<sup>19</sup>. Na przykład w 1853 roku rozesłano do naczelników powiatów nakaz niedopuszczania do rozdrabniania gmin i tworzenia nowych małych gmin<sup>20</sup>.

W 1859 roku wszedł w życie Ukaz urządzający gminy wiejskie z 3(15) III tego roku. W art. 1 stwierdzono „Gmina wiejska składać się ma odtąd

---

rozkazów przepisanyymi środkami przyspieszyć”; źródło: DPKP, t. 2, s. 52–60, art. 47–63; Z. Stankiewicz, *Królestwo...*, s. 356–357.

<sup>16</sup> DPKP, t. 6, s. 36, art. 5–6.

<sup>17</sup> T. Dziki, *Gmina Ruszkowo...*, s. 151.

<sup>18</sup> DPKP, t. 53, s. 5; PSZRI, S. 2, t. 34, s. 151.

<sup>19</sup> Archiwum Państwowe w Toruniu Oddział we Włocławku (dalej cyt.: APTOW), Naczelnik Powiatu Włocławskiego z lat 1808–1866 (dalej cyt.: NPW), sygn. 290, k. nlb.

<sup>20</sup> APTOW, NPW, sygn. 332, k. nlb.

najmniej z 50 domów mieszkalnych”<sup>21</sup>. W ukazie zwiększono rolę administracji państwowej w procesie tworzenia nowych gmin. Zasięg terytorialny gminy proponowali naczelnicy powiatów, w porozumieniu z miejscową (powiatową) władzą sądową. Podział powiatów na gminy zatwierdzać miała Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych na wniosek odpowiedniego terytorialnie rządu gubernialnego. Rolę właścicieli ziemskich zmniejszono do umożliwienia im zgłaszania własnych potrzeb i życzeń w tym zakresie<sup>22</sup>. Wieś, która liczyła 50 i więcej dymów, mogła stanowić osobną gminę. W ukazie utrzymano możliwość łączenia miejscowości należących do kilku właścicieli ziemskich w jedną gminę. W tym przypadku, podobnie jak wcześniej, ich właściciele musieli wybrać spośród siebie kandydata na wójta<sup>23</sup>.

### Administracja gminna i jej kompetencje

Zgodnie z Postanowieniem Namiestnika Królestwa z 3 II 1816 roku – o organizacji władz administracyjnych, wójt pozostawał urzędnikiem administracji państwowej pochodzącym z mianowania, bezpośrednio podlegał władzom krajowym i wykonywał ich polecenia. W postanowieniu nie przewidziano istnienia rad gminnych, zrezygnowano tym samym z koncepcji społecznego udziału w zarządzaniu gminą, który przewidywały przepisy wprowadzone w Księstwie Warszawskim<sup>24</sup>. Wójt gminy mógł sprawować obowiązki samodzielnie (jednoosobowo), lub przez wyznaczonego przez siebie zastępcę, za którego pracę odpowiadał. Zastępcę musiała zatwierdzić komisja wojewódzka. Ponadto wójtowi w wypełnianiu obowiązków poma-

---

<sup>21</sup> DPKP, t. 53, s. 5; A. Okolski, op. cit., s. 318; W. Witkowski, *Historia...*, s. 150.

<sup>22</sup> DPKP, t. 53, s. 7; H. Konic, *Samorząd...*, s. 2.

<sup>23</sup> DPKP, t. 53, s. 7, 9; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia...*, s. 118.

<sup>24</sup> W dekreście o tymczasowej organizacji gmin w Księstwie Warszawskim przewidziano powoływanie rad miejskich i wiejskich pochodzących z mianowania przez prefekta powiatu. Rady te nigdy nie powstały. O radach miejskich i wiejskich oraz o ich kompetencjach szerzej zob. m.in.: *Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego* (dalej cyt.: DPKW), t. 1, s. 204–205; M. Kallas, *Organy...*, s. 148–149; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 355.



gali sołtysi. Organem wykonawczym gminy był tylko wójt, a do jej administracji należeli zastępcy wójtów oraz sołtysi<sup>25</sup>.

W Postanowieniu określono również kompetencje administracji miejskiej i wiejskiej. Do zadań administracji gminy wiejskiej (ten sam zapis dotyczył również administracji miejskiej), oprócz ogłaszania i wykonywania poleceń władz zwierzchnich, należało: zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego; „zapobieganie rozszerzaniu się nałogów zdrowiu szkodliwych, i moralności”; „dozieranie” robót publicznych, utrzymanie dróg i mostów, narzędzi i urządzeń przeciwpożarowych, prowadzenie ewidencji ludności i kontroli ruchu ludności, prowadzenie ewidencji zasiewów, zbiorów i „bydła wszelakiego rodzaju”; organizacja kwaterunku dla przemieszczającego się wojska; pobór podatków „od szczególnych Kontrybuentów” i przekazywanie ich do publicznego skarbu; rozkład (rozdział) kar egzekucyjnych pomiędzy dłużników podatkowych; rozkład „wszelkich posług prawnie wymaganych”; sprawy paszportów; zapobieganie „próżniactwu, tułaniu się, i żebractwu”<sup>26</sup>.

Ponadto administracja gminna zobowiązana była do prowadzenia ewidencji odebranych rozkazów rządowych. Wydawane decyzje (rezolucje) gminne musiały być podpisane przez jej urzędników pod rygorem nieważności, stąd każda „zwierzchność” miała posługiwać się „właściwą sobie” pieczęcią. W postanowieniu przewidziano również nadanie kompetencji administracji gminnej w zakresie sądownictwa policyjnego i cywilnego. Tę kwestię regulować miały osobne przepisy<sup>27</sup>.

W Królestwie Polskim ostatecznie nie opracowano przepisów w tym ostatnim zakresie. Utrzymano w mocy rozwiązania wprowadzone w 1810 roku w Księstwie Warszawskim. Tam, gdzie nie istniały sądy powszechne, kompetencje sądownicze i policyjne powierzono burmistrzom i wójtom gmin<sup>28</sup>. W art. 8 dekretu z 26 VII 1810 roku stwierdzono „Ustanowione w każdym powiecie Sądy Pokoju jako też Burmistrzowie

---

<sup>25</sup> DPKP, t. 2, s. 61, art. 64–65, 68–69; Z. Stankiewicz, *Królestwo...*, s. 357.

<sup>26</sup> DPKP, t. 2, s. 64, art. 72; T. Dziński, *Rypin w latach 1793–1918*, [w:] *Rypin – dzieje miasta*, t. 1: *Do 1918 roku*, red. K. Mikulski, Rypin 2010, s. 337.

<sup>27</sup> DPKP, t. 2, s. 65, art. 73–75.

<sup>28</sup> A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia...*, s. 64, 66, 125–126.

i Wójci, trudnić się będą podług prawideł opisanych sądzeniem spraw Prostej Policji”<sup>29</sup>. W art. 16 pkt II zapisano „Burmistrze i Wójci, jako Sędziowie Policyjni, sądzić będą wszystkie inne wykroczenia policyjne, popełnione w obrębie gminy, dla których są ustanowieni, i te, gdzie oraz strona skarżąca żąda wynagrodzenia, jeżeli to wynagrodzenie nie przechodzi 30 złotych”<sup>30</sup>. Przekazanie właścicielom ziemskim, jednocześnie wójtom gmin szerokich uprawnień policyjnych i sądowych generowało wiele problemów, nadużyć, do tego stopnia, że wielokrotnie władze gubernialne domagały się od wójtów, aby ci zapobiegali nadmiernemu wykorzystywaniu tych kompetencji przez właścicieli ziemskich i ich pracowników<sup>31</sup>.

Postanowienie z 3 II 1816 roku regulowało też kwestię odpowiedzialności przedstawicieli administracji gminnej. W art. 80 zapisano: „Zwierzchności miejskie i wiejskie są odpowiedzialnymi za wszelkie nadużycia władzy; za wszelką wyrządzoną niesłusznosc; za odmówienie sprawiedliwości; zgoła za wszelkie zaniedbanie obowiązków im przepisanych. W przypadku uchybienia pod administracyjnym względem, skarga przeciwko nim do Komisji Wojewódzkiej na ręce Komisarza Delegowanego podawaną być ma. Sposób odpowiedzialności i kary w ogólnym urządzeniu »o odpowiedzialności« Urzędników publicznych opisany zostanie”<sup>32</sup>. Kary za nierzetelne wykonywanie obowiązków przez wójta zawierały także inne przepisy. Na przykład po schwytaniu dezertera (zbiega wojskowego) wójt gminy miał obowiązek wyznaczyć strażników z „ludzi pewnych, roztropnych, dojrzałych i silnych” do jego pilnowania lub transportu. Konsekwencją ewentualnej ucieczki więźnia spod straży gminnej, czyli niezapewnienia należytej straży, była kara finansowa dla całej gminy (nie tylko wójta)<sup>33</sup>.

Z Postanowienia z 3 II 1816 roku wynika, że władze Królestwa Polskiego nie zamierzały cofnąć „rewolucyjnych” zmian w organizacji ad-

<sup>29</sup> DPKW, t. 2, s. 294–295, art. 8.

<sup>30</sup> DPKW, t. 2, s. 300, art. 16; *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego. Wydział Sprawiedliwości, cz. 2. B. Organizacja sądownictwa karnego*, t. 9. *Ustawa organiczna sądownictwa karnego*, Warszawa 1867, s. 23.

<sup>31</sup> J. Kukulski, *Sądy gminne w Królestwie Polskim. Studium społeczno-historyczne*, Kielce 1995, s. 23.

<sup>32</sup> DPKP, t. 2, s. 67, art. 80.

<sup>33</sup> DPKP, t. 2, s. 81–83.

ministracji terenowej kraju, które nastąpiły w Księstwie Warszawskim. Nie planowano likwidacji gmin wiejskich jako ostatniego ogniwa administracji terenowej. W postanowieniu potwierdzono natomiast dążenie do tworzenia patrymonialnej instytucji wójta gminy<sup>34</sup>. Między innymi w związku z istniejącym w Królestwie Polskim głęboko zakorzenionym ustrojem feudalnym nie było możliwe w tym czasie wprowadzenie elementów samorządu gminnego. Chłop teoretycznie był człowiekiem wolnym i równym wobec prawa w stosunku do każdego, ale nie posiadał żadnego prawa do ziemi. Nie mógł swobodnie dysponować swoją wolnością.

Zasygnalizowane tendencje potwierdzono w następnych regulacjach prawnych. W postanowieniu z 30 V 1818 roku – Urządzenie względem wójtów po wsiach, w art. 7 stwierdzono: „Wszystkie pod zarządzenie jednego wójta oddane składać będą jedną gminę administracyjną wiejską”<sup>35</sup>. Ważny z punktu widzenia organizacji administracji gmin wiejskich w omawianym okresie był art. 8 postanowienia: „Właściciele wsi są wójtami z prawa; mogą oni sami przez siebie lub przez podanych od siebie wójtów albo przez wybranych od siebie zastępców sprawować urząd wójtowski, jednak Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Policji, może odmówić zatwierdzenia podanego wójta”<sup>36</sup>. Ten zapis potwierdzał dążenia do powiązania administracji gmin wiejskich z własnością ziemską, tworzenia gmin dominialnych. Oddano właścicielom ziemskim pełnię władzy nad wsią<sup>37</sup>.

Zgodnie z prawem właściciel ziemski mógł wyznaczyć swego zastępcę lub przekazać obowiązki wójta innemu właścicielowi ziemskiemu. Decyzje w tym zakresie musiały uzyskać akceptację władz państwowych, które zagwarantowały sobie możliwość odmowy zatwierdzenia propozycji personalnych. Wójt obligatoryjnie był odpowiedzialny za potencjalne niedopełnienie swych obowiązków, za niedopilnowanie wykonywania prawa i przepisów rządowych. Podobnie jak wcześniej brał odpowiedzialność za

---

<sup>34</sup> H. Konic, *Samorząd...*, s. 2.

<sup>35</sup> DPKP, t. 6, s. 36, art. 7.

<sup>36</sup> DPKP, t. 6, s. 37, art. 8; W. Spasowicz, *O gminach i sądach gminnych w Królestwie Polskim*, [w:] idem, *Pisma*, t. 3, Petersburg 1892, s. 321; T. Maciejewski, *Historia...*, s. 216.

<sup>37</sup> Z. Stankiewicz, *Królestwo...*, s. 357; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia...*, s. 99; W. Witkowski, *Historia...*, s. 149.

pracę wyznaczonego przez siebie zastępcy. Właściciel mógł uniknąć odpowiedzialności za jego pracę, pod warunkiem że płacił mu za nią i że ten podpisał specjalne oświadczenie, w którym zobowiązywał się przejąć wszelkie obowiązki wójta i tym samym odpowiedzialność za swe decyzje<sup>38</sup>.

Wójt był urzędnikiem publicznym mianowanym przez odpowiednią komisję rządową. Każdy wójt otrzymywał specjalny patent rządowy, w którym wymieniano m.in. nazwy wsi, którymi zarządzał. O każdej zmianie personalnej, na przykład powierzeniu obowiązków innej osobie, wójt był zobowiązany poinformować komisarza delegowanego. Do pomocy w realizacji obowiązków wójt mógł (ale nie musiał) wyznaczyć w każdej wsi bezpośrednio podległego sobie sołtysa<sup>39</sup>. W rękach właściciela wsi – wójta koncentrowała się cała administracja gminna.

W Postanowieniu z 30 V 1818 roku określono kompetencje wójta gminy. Na pierwszym miejscu wymieniono ogłaszanie „urządzeń” administracyjnych, w ten sposób, żeby wszyscy mieszkańcy mieli możliwość zapoznania się z nimi. Wójt nadzorować miał pobór podatków, rozdzielać na mieszkańców gminy „w sposób sprawiedliwy” obciążenia podatkowe i wszelkie powinności wynikające z prawa, zapewniać bezpieczeństwo i porządek publiczny, dbać o drogi, mosty i inne przeprawy. Do obowiązków wójta należało m.in. również: zwalczanie włóczęgostwa, chwywanie „tułaczów i dezertów”, wyznaczanie kandydatów do powołania do wojska, utrzymywanie ksiąg gminnych, prowadzenie statystyki gminnej oraz „czyni w ogólności zadosyć wszystkim poleceniom przez Komisje Rządowe wydanym i składa na ręce Komisarza delegowanego rapporta w przedmiotach i terminach tylko urządzeniami tychże Komisji wskazanych”<sup>40</sup>. Wynika z tego, że rola najniższej administracji w kraju, czyli administracji gminnej stawała się bardzo duża. *De facto* to wójt był odpowiedzialny za rzeczywiste wprowadzanie na miejscu uchwalanego przez urzędy centralne prawa<sup>41</sup>.

Z upływem czasu zwiększano obowiązki wójtów. Zmiany wynikały z różnych przepisów prawa. Na przykład na podstawie Kodeksu Cywilnego

<sup>38</sup> DPKP, t. 6, s. 37–39, art. 8–10, 13.

<sup>39</sup> DPKP, t. 6, s. 38–41, art. 11–13, 16; A. Okolski, op. cit., s. 217.

<sup>40</sup> DPKP, t. 6, s. 39–40, art. 14–15.

<sup>41</sup> A. Okolski, op. cit., s. 309–310.

Królestwa Polskiego z 1825 roku przekazano im obowiązki przewodniczenia radom familijnym w przypadku, gdy osierocony małoletni nie posiadał majątku ziemskiego, a czynna masa jego majątku przynosiła rocznego dochodu mniej niż 10 000 złotych polskich. W innych przypadkach radzie familijnej tradycyjnie przewodniczył sędzia pokoju<sup>42</sup>.

Nakładanie coraz większej liczby obowiązków na wójtów gmin przekładało się bezpośrednio na obciążenia sołtysów. W literaturze przedmiotu niewiele pisze się na ten temat. Z upływem czasu praca sołtysa okazywała się coraz bardziej czasochłonna i pracochłonna. Według instrukcji dla sołtysów z lat czterdziestych XIX wieku zobowiązani byli m.in. do: minimum raz w tygodniu zbierania się na sesji u wójta gminy, który przekazywał im do rozpowszechnienia przepisy i regulacje, bezpośredniego egzekwowania od mieszkańców wsi podatków, kontrolowania ruchu ludności i ruchu spisowych, zwalczania przemytu, dbania o bezpieczeństwo ludzi<sup>43</sup>, o bezpieczeństwo przeciwpożarowe, i szereg innych obowiązków<sup>44</sup>.

Podjęcie przez władze Królestwa prac nad nowymi przepisami dla gmin wiejskich w pierwszej połowie XIX wieku było determinowane wieloma czynnikami. Wśród nich należy wymienić nie tylko brak stabilnego podziału kraju na gminy, ale również m.in. postępujący „paraliż” funkcjo-

---

<sup>42</sup> DPKP, t. 10, s. 199–201, art. 372–374; *Prawo cywilne obowiązujące w Królestwie Polskim*, wyd. S. Zawadzki, t. 1, Warszawa 1860, s. 228–231; Z. Stankiewicz, *Królestwo...*, s. 358; T. Dziki, *Rodzina i sprawy opiekuńczo-wychowawcze w prawie Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (1807–1864)*, [w:] *Kształtowanie się środowisk wychowawczych dzieci i młodzieży na przestrzeni dziejów*, red. B. Moraczewska i P. Krzywicki, Włocławek 2014, s. 114.

<sup>43</sup> Na przykład w pkt 11 instrukcji zapisano „Sołtysi mają obowiązek i moc, w razie gdy jaka osoba w karczmie upije się, lub furman przesiadający, czyli też ktokolwiek, chciał wychodzić do odległej swej siedziby, lub wyjeżdżać jak to mieć zwykło miejsce, że karczmarze wyciągnąwszy wszystkie z nich pieniądze, gwałtem ich z szynku pozbywają, przez co takie osoby jeżeli nie na śmierć, to na kalectwo lub odbarcie ich z ubioru są wystawieni a jadący na podobne wypadki i pozbawienie ich ekwipażu, – przeto nad takowymi ludźmi i końmi ustanowić dozór aż do zupełnego ich wytrzeźwienia, również nad ludźmi, którzy w karczmach zwykle kłótnie czynią i posuwają się do takiego stopnia, że czasem się zdarza jeżeli nie śmierć, to mocne skałeczenie straż ustanowić i władzy dostawiać”, źródło: APTOW, NPW, sygn. 233, k. nlb.

<sup>44</sup> APTOW, NPW, sygn. 233, k. nlb.

nowania administracji gminnej. Wójtowie gmin nie nadążali za rosnącymi wobec nich wymaganiami, w wielu przypadkach lekceważyli przepisy. Na przykład w grudniu 1845 roku Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych i Duchownych wydała reskrypt, na mocy którego zobowiązywała naczelników powiatów do weryfikowania zgłaszanych kandydatur na wójtów pod względem znajomości języka rosyjskiego. Zalecano, żeby wójt przynajmniej w pewnym stopniu znał ten język. Nie wynikało to z polityki rusyfikacyjnej, lecz przede wszystkim z praktycznego punktu widzenia<sup>45</sup>.

Codzienna praktyka administracyjna obnażała inne problemy. Powszechnym zjawiskiem było pozostawianie gminy przez właściciela dóbr ziemskich na długi czas bez osoby upoważnionej do wykonywania pracy wójta. Właściciele majątków często nie informowali władz o okresowych zmianach swojego zamieszkania, nie wyznaczali na ten okres zastępców albo powierzali obowiązki wójtowskie osobom mieszkającym w znacznej odległości od siedziby gminy, ludziom, którzy nie mieli do tego żadnych kwalifikacji, lub osobom, które nie powinny pełnić tych obowiązków (na przykład aplikantom biur powiatowych)<sup>46</sup>.

Ukaz o urządzeniu gmin wiejskich z 3(15) III 1859 roku utrzymał bezwzględne przywiązanie urzędu wójta gminy do dominium. Właściciel ziemski nadal pełnił obowiązki wójta bezpłatnie. Nowością była wzmianka o konieczności posiadania odpowiednich kwalifikacji do pełnienia tego urzędu<sup>47</sup>. Jednocześnie stwierdzono, że właściciel ziemski, który jest właścicielem wsi liczącej co najmniej 50 domów i może ona stanowić oddzielną gminę, jest obligatoryjnie wójtem gminy. W przypadku gdy wiele miejscowości należących do kilku właścicieli tworzyło gminę, wówczas wójtem zostawał ten, którego oni wybrali spośród siebie. W ukazie zapowiedziano, że komisja rządowa opracuje zasady wyboru wójtów gmin. Nie określono górnej granicy czasowej pełnienia przez wybranego wójta tej funkcji. Kadencja nie mogła trwać krócej niż trzy lata<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> APTOW, NPW, sygn. 290, k. nlb.

<sup>46</sup> Ibidem, k. nlb.

<sup>47</sup> DPKP, t. 53, s. 7; Z. Stankiewicz, *Królestwo...*, s. 359.

<sup>48</sup> DPKP, t. 53, s. 9.

Ukaz z 1859 roku określał procedurę zatwierdzania wójta gminy. Jeżeli pierwsze dwie kandydatury na wójta nie zostały zatwierdzone przez komisję rządową lub właściciele ziemscy nie mogliby z różnych względów porozumieć się w tej sprawie, wtedy komisja rządowa na wniosek rządu gubernialnego wyznaczała na wójta jednego z tych właścicieli ziemskich, który posiadał wymagane prawem kwalifikacje. Z kolei w przypadku, gdyby wśród właścicieli ziemskich, których dobra tworzyły gminę, nikt nie posiadał kwalifikacji do pełnienia obowiązków wójta i zainteresowani w sprawie nie przedłożyliby odpowiedniego kandydata, wtedy komisja rządowa skierować mogła wójta „z ramienia Rządu”. Koszt jego utrzymania musieli pokryć wszyscy właściciele ziemscy<sup>49</sup>. W ukazie z 1859 roku utrzymano możliwość wyznaczenia przez wójta zastępcy, który w jego imieniu wypełniać miał obowiązki wójta. Zastępca musiał być zatwierdzony przez komisję rządową. Utrzymano także zasadę odpowiedzialności wójta za zastępcę<sup>50</sup>.

Ukaz o gminach wiejskich z 1859 roku pod wieloma względami utrzymał zasady funkcjonowania gmin wiejskich w Królestwie obowiązujące przed jego uchwaleniem. Na uwagę zasługuje systematyczne zwiększanie roli państwowej administracji powiatowej, gubernialnej i centralnej w procesie tworzenia gmin i wyboru wójtów. Wciąż funkcja wójta przywiązana była do dominium. Właściciel ziemski pozostawał niesklasyfikowanym urzędnikiem publicznym<sup>51</sup> i jednoosobowym zarządem gminy. Istotną zmianą w statusie prawnym wójta, wynikającą z innych przepisów wprowadzonych w życie w 1859 roku, było uwzględnienie tego urzędu w ustawie o służbie cywilnej w Królestwie Polskim z 10(22) V 1859 roku. Odtąd wójtów miało obowiązywać wiele przepisów tej ustawy. Wójta szczególnie dotyczyły regulacje zawarte w części trzeciej ustawy – O służbie obywatelskiej w Królestwie Polskim<sup>52</sup>. W wykazie Urzędów służby obywatelskiej w Królestwie Polskim wójtowie gminy zostali wymienieni wśród urzędni-

---

<sup>49</sup> DPKP, t. 53, s. 11–13, art. 7; PSZRI, S. 2, t. 34, s. 152.

<sup>50</sup> DPKP, t. 53, s. 13–15, art. 8–9; PSZRI, S. 2, t. 34, s. 152–153.

<sup>51</sup> Stanowiska wójta nie wymieniono w klasyfikacji urzędów w Królestwie Polskim, szerzej zob.: DPKP, t. 19, Załącznik do dekretu zatwierdzającego przepisy o mundurach cywilnych, tudzież ogólna klasyfikacja urzędników w Królestwie Polskim (po s. 141).

<sup>52</sup> DPKP, t. 53, s. 203–219.

ków Wydziału Spraw Wewnętrznych<sup>53</sup>. Zgodnie z postanowieniem Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z 11(23) VII 1859 roku w sprawie rozszerzenia przepisów o służbie cywilnej określono kompetencje instytucji państwowych w zakresie mianowania i uwalniania od służby. W przypadku wójtów gmin kompetencje te utrzymano dla Komisji Rządowej Spraw Wewnętrznych i Duchownych<sup>54</sup>.

Ukaz z 1859 roku zapowiadał także zmiany w organizacji gmin wiejskich. Przełomem były zapisy o radach gminnych i wyborach sołtysów wiosekowych. W Królestwie podjęto pierwszą próbę zainicjowania udziału w życiu gminy czynnika społecznego. W art. 10 stwierdzono „Wójtom Gmin dodane będą Rady Gminne, złożone z mieszkańców, wybranych przez ogół gminy; obowiązkiem ich będzie nieść wójtowi pomoc i radę przy obmyślaniu środków zaspokajania potrzeb miejscowych, do gminy odnoszących się”<sup>55</sup>. Radom poświęcono w ukazie tylko tyle miejsca. Z zapisu wynika, że rady gminne mogły mieć jedynie funkcje doradcze i pomocnicze, mogły przedstawiać inicjatywy społeczne. Nie posiadały jednak żadnych kompetencji uchwałodawczych, nie brały udziału w realizacji zadań administracji gminnej. Wójt mógł, ale nie musiał przychylić się do rad i ofert pomocy ze strony rady. Nie przewidziano również dla rad żadnych kompetencji kontrolnych wobec wójta.

Cytowany ukaz osłabiał dotychczasowe kompetencje wójta (właściciela ziemskiego) w zakresie powoływania sołtysów, którzy mieli pomagać wójtom w wykonywaniu ich obowiązków w konkretnej wsi. Odtąd sołtysów wybierali mieszkańcy poszczególnych wsi, a nie jak wcześniej wójt. Ponadto kandydaci na sołtysów musieli być zaakceptowani i zatwierdzeni przez naczelników powiatów. Nie wspomniano nic o kompetencjach w tej kwestii wójtów. Odbywać się to miało bez ich bezpośredniego udziału<sup>56</sup>.

Ukaz o gminach z 1859 roku początkowo wprowadzano w życie tylko w części. Na przykład zapis o tworzeniu rad gminnych nie był realizowany,

<sup>53</sup> DPKP, t. 53, s. 221.

<sup>54</sup> DPKP, t. 53, s. 241.

<sup>55</sup> DPKP, t. 53, s. 15, art. 10; PSZRI, S. 2, t. 34, s. 153; A. Okolski, op. cit., s. 318; Z. Stankiewicz, *Królestwo...*, s. 359.

<sup>56</sup> DPKP, t. 53, s. 15, art. 11.



pozostał na papierze praktycznie do momentu objęcia władzy w Królestwie przez margrabiego Aleksandra Wielopolskiego, który w marcu 1861 roku otrzymał nominację na dyrektora przywróconej Komisji Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, natomiast w czerwcu 1862 roku został naczelnikiem rządu cywilnego<sup>57</sup>. Aleksander Wielopolski przygotowywał wiele reform, w tym projekt reformy polskiej wsi i jej administracji, którego cechą było m.in. tworzenie gmin dużych, liczących po kilkanaście tysięcy ludzi, wójt – naczelnik gminy w takiej gminie, miał być odpowiednikiem francuskiego mera, powinien mieć ukończone 25 lat, być chrześcijaninem i mieć ukończone co najmniej cztery klasy szkoły powiatowej, lub powinien zdać odpowiednie egzaminy. Firmowane przez Wielopolskiego reformy ustrojowe umożliwiły w latach 1861–1862 wprowadzenie samorządu powiatowego i załączka samorządu miejskiego<sup>58</sup>. Z powodu wybuchu powstania styczniowego zahamowano te reformy<sup>59</sup>. Również propozycje reformy administracji wiejskiej Aleksandra Wielopolskiego nie zostały zrealizowane, ale w jakimś stopniu wykorzystano je w pracach nad ukazem o gminach z 1864 roku<sup>60</sup>.

Powstanie styczniowe i jego upadek przyspieszyły reformy wsi Królestwa Polskiego. Wprowadzenie w marcu 1864 roku reformy ustroju gminnego, tworzącej pierwsze rozwiązania samorządowe, jednocześnie

---

<sup>57</sup> W. Spasowicz, *O gminach...*, s. 322; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia...*, s. 380; A. Chwalba, *Historia Polski 1795–1918*, Kraków 2001, s. 326, 329.

<sup>58</sup> W. Spasowicz, *O gminach...*, s. 328; A. Chwalba, *Historia...*, s. 330; J. Kukulski, *Sądy gminne...*, s. 36; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia...*, s. 81.

<sup>59</sup> Polityka Aleksandra Wielopolskiego od samego początku budziła wielkie emocje. Jego reformy, które docelowo miały dać Królestwu nowoczesne rozwiązania i dużą autonomię w ramach Cesarstwa Rosyjskiego, zostały zahamowane lub cofnięte i ograniczone z powodu powstania styczniowego. Można zgodzić się ze zdaniem Jerzego W. Borejszy, który stwierdził: „Wielopolski, polityk dużej fachowości, dalekowzroczności i siły charakteru, niewiele mógł zrobić między rządzącym zawsze przy pomocy bagnetów Petersburgiem a powstańcami sztyletami. Żadna ze stron nie dała mu prawdziwej szansy”, cyt. za: W. Dutka, *Diabeł, ostatni szlachcic czy rozumny patriota? Aleksander Wielopolski w polskiej historiografii powstania styczniowego (1863–1918)*, „Czasy Nowożytnie” 2012, t. 25, s. 162.

<sup>60</sup> W. Spasowicz, *Życie i polityka margrabiego Wielopolskiego. Epizod z dziejów kwestii polskiej w Rosji*, [w:] idem, *Pisma*, t. 3, Petersburg 1892, s. 198; idem, *O gminach...*, s. 322; J. Kukulski, *Sądy gminne...*, s. 46.

z ukazem uwłaszczeniowym było w tym czasie posunięciem politycznym. Chodziło m.in. o jeszcze większe pogłębienie konfliktu między dominium a wsią<sup>61</sup>. Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na to, że klęska powstania styczniowego, w którym udział wzięła przede wszystkim szlachta, rozwiązała Rosjanom ręce w kwestiach chłopskich. Przegrani musieli pogodzić się z konsekwencjami. W Rosji już wcześniej przeprowadzono uwłaszczenie chłopów oraz reorganizację wiejskiej administracji<sup>62</sup>.

Postęp cywilizacyjny powodował, że zmiany w tym zakresie były również nieuniknione w Królestwie i były tylko kwestią czasu. Nowe prawo z 1864 roku nie wprowadzało stabilnego podziału kraju na gminy. W zakresie tworzenia, łączenia, dzielenia, zmian granic gmin utrzymano w mocy przepisy z 1859 roku. Zapowiedziano natomiast rozpoczęcie prac nad projektem nowego podziału Królestwa na gminy. Ukaz z 1864 roku wprowadzał nowe zasady funkcjonowania administracji gminnej i z niewielkimi zmianami obowiązywał przez cały okres zaborów<sup>63</sup>.

## Funkcjonowanie gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864 na przykładzie powiatu (obwodu) włocławskiego

### Podział powiatu na gminy

Niestabilność organizacji gmin wiejskich pod względem ich liczby i tworzenia z 1816 i 1818 roku potwierdza sytuacja, która panowała w obwodzie (od 1842 roku powiecie) włocławskim<sup>64</sup>. W latach 1832–1835 ob-

---

<sup>61</sup> S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3: *Po rozbiorach, cz. 1*, Lwów 1920, s. 133; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia...*, s. 121; G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011, s. 269.

<sup>62</sup> Szerzej zob. m.in.: L. Bazylow, *Historia Rosji*, t. 2, Warszawa 1985, s. 262–287, 303–306.

<sup>63</sup> DPKP, t. 62, s. 39, art. 2–5; PSZIRI, S. 2, t. 39, s. 128–129.

<sup>64</sup> Jednym z 39 obwodów, na które podzielone zostało w 1815 r. Królestwo Polskie, był obwód kujawski. W jego skład weszły dotychczasowe powiaty: brzeski, kowalski i radziejowski. W 1842 r. dotychczasowe obwody przemianowano na powiaty, nato-

wód składał się z 97 do 93 gmin wiejskich, w 1839 ze 103 gmin, w 1845 powiat składał się z 115 gmin<sup>65</sup>, w 1848 z 83 gmin, w 1851 z 84 gmin<sup>66</sup>, w 1854 też z 84 gmin, natomiast w 1856 roku ze 103 gmin wiejskich<sup>67</sup>.

miast sądowe powiaty na okręgi. Po przeniesieniu w 1836 r. siedziby powiatu z Brzeźcia Kujawskiego do Włocławka zmieniono nazwę powiatu z kujawskiego na włocławski, szerzej zob.: M. Kallas, *Z przeszłości administracyjnej Kujaw i ziemi dobrzyńskiej (Od rozbiórów do utworzenia województwa włocławskiego)*, „Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie” 1978 (Seria A. *Historia*), s. 202–203; idem, *Historia...*, s. 239.

<sup>65</sup> W 1845 r. w powiecie istniały gminy: Babiak, Baruchowo, Bądkowo, Bodzanowo, Bogusławice, Boguszyce, Bronisław, Brzyszewo, Brześć Rządowa, Broniewo, Bytoń, Ciechocinek, Chodecz, Chocenek, Czamanin, Czerniewice, Czołowo, Dąbie, Dembice, Dobre, Duninowo, Działkowo, Faliszewo, Grabkowo, Gradowo, Głuszyn, Głuszynek, Grodztwo Kowal, Janowice, Jarantowice, Jądrowice, Kaliska, Kamienna, Kąty, Kępka Szlachecka, Kielczew Smużny, Kłóbka, Koneck, Kołomja, Kościelna Wieś, Kłobia, Kurowo, Krzywosądz, Kuczyna, Lubanie, Lubieniec, Lubotyń, Lubień, Lubrańczyk, Łęg, Łowiczek, Miłżyn, Osiećcyny, Osiecz Wielki, Ośno, Ostrowąs, Otmianowo, Paniewek, Pikutkowo, Piotrkowo, Połajewo, Poczalkowo, Płowce, Przywieczeryn, Przedecz, Pyszkowo, Racięcín, Ruszki, Rzezewo, Sadłóg, Seroczki, Sędzin, Sierzchowo, Siemiony, Siewiersk, Sierakowy, Siniarzewo, Skibin, Śmiłowice, Smulsk, Sokołowo, Słomkowo, Służewo, Stare Radziejewo, Straszewo, Świętosław, Święte, Świerczyn, Świerczynek, Świesz, Świerna, Szewo, Szczkowo, Szczutkowo, Unisławice, Ustronie, Waganiec, Wąwał, Wichrowice, Wieniec, Wierzbie, Wierzbinek, Wietrzychowice, Wola Działkowska, Wola Olszowa, Wola Pierowa, Witowo, Wrząca Wielka, Wulne, Zagrodnica, Zakrzewo okręg radziejowski, Zakrzewo okręg kowalski, Zawada, Żakowice, Żurawice, źródło: APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.

<sup>66</sup> W styczniu 1851 r. w powiecie istniały gminy: Babiak, Baruchowo, Szewo, Unisławice, Wieniec, Bądkowo, Kaniewo, Bodzanowo, Krzywosądz, Ruszki, Bronisław, Sędzin, Bytoń, Głuszyn, Brzyszewo, Pyszkowo, Kłobia, Lubrańczyk, Śmiłowice, Żurawice, Rządowa Brześć, Broniewo, Ciechocinek, Chodecz, Lubieniec, Czamanin, Sadłóg, Głuszynek, Czołowo, Skibie, Racięcín, Dąbie, Dembice, Janowice, Kuczyna, Otmianowo, Świętosław, Ustronie, Brzezcie, Duninowo, Faliszewo, Świsz, Połajewo, Grabkowo, Grodztwo Kowal, Kamienna, Kępka Szlachecka, Wrząca Wielka, Kielczew Smużny, Kłóbka, Koneck, Kościelna Wieś, Witowo, Stare Radziejewo, Osiećcyny, Płowce, Kurowo, Lubanie, Lubotyń, Lubień, Świerna, Wola Pierowa, Łęg, Łowiczek, Osiecz Wielki, Ośno, Ostrowąs, Słomkowo, Pikutkowo, Piotrkowo, Poczalkowo, Przedecz, Sierzchowo, Służewo, Straszewo, Świerczyn, Szczkowo, Sarnowo, Zagrodnica, Szczutkowo, Wierzbie, Ruszkowo, Wierzbinek, Wola Pierowa, Witowo, Wrząca Wielka, Zagrodnica, Żurawice, Zawada, źródło: APTOW, NPW, sygn. 290, k. nlb.

<sup>67</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.; sygn. 290, k. nlb.; T. Dziki, *Gmina Ruszkowo...*, s. 151; idem, *Gmina wiejska Lubanie na Kujawach w latach 1815–1867. Z badań nad ad-*

W 1839 roku w obwodzie wrocławskim na 103 gminy aż 69, czyli prawie 67%, liczyło poniżej 100 domów. Spora ich część była gminami maleńkimi, liczącymi do 50 domów mieszkalnych. Tylko dziesięć wymieniono w przedziale od 200 do 500 domów, natomiast żadnej w przedziale od 500 do 1000 domów<sup>68</sup>.

Z upływem czasu sytuacja pod tym względem nie ulegała większym zmianom. W 1845 roku tylko siedem gmin w powiecie liczyło ponad 200 domów, czyli mniej niż w 1839. Największymi gminami w 1845 roku w powiecie były: Ciechocinek (218 domów), Duninowo (310 domów), Łęg (391 domów), Przedecz (278 domów), Wierzbie (382 domy), Wierzbiniek (324 domy) i Zagrodnica (239 domów). Nadal istniało bardzo dużo małych gmin, liczących nawet mniej niż 20 domów<sup>69</sup>.

Częściowym rozwiązaniem problemu rozdrobnienia gmin wiejskich miało być wprowadzenie w życie zapisu z ukazu z 1859 roku, który mówił, że gmina musi liczyć minimum 50 domów mieszkalnych<sup>70</sup>. Według Włodzimierza Spasowicza reforma nie rozwiązała problemu, ale przyniosła pozytywny skutek, ponieważ ogólna liczba gmin w Królestwie zmalała z 4935 do 3069, czyli aż o 1866 (blisko 38%)<sup>71</sup>. W tym samym roku przystąpiono do wprowadzania w życie ukazu. W powiecie wrocławskim najpierw przeprowadzono kampanię informacyjną, w Kowalu, Brześciu Kujawskim i Nieszawie zorganizowano zjazdy właścicieli ziemskich, których celem było omówienie nowej organizacji gmin wiejskich<sup>72</sup>.

Pomimo polityki informacyjnej w trakcie wdrażania reformy dochodziło do wielu nieprawidłowości i pojawił się szereg problemów. Na przy-

---

*ministracją terenową w Królestwie Polskim w XIX wieku*, „Zapiski Kujawsko-Dobrzyńskie” 2014, t. 29, s. 51–52.

<sup>68</sup> Największymi gminami były: Duninowo – 172 domy, Ostrowąs – 101 domów, Piotrkowo – 200 domów, Szewce – 198 domów, Szczkawice – 137 domów, Świerczyn – 130 domów, Śmiłowice – 105 domów, Sierzchowo – 128 domów, Służewo – 105 domów, Sinogać – 116 domów, Ustronie – 170 domów i Wieniec – 127 domów, źródło: APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.

<sup>69</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.

<sup>70</sup> J. Łapicki, *Stosunki gminne...*, s. 274.

<sup>71</sup> W. Spasowicz, *O gminach...*, s. 321.

<sup>72</sup> APTOW, NPW, sygn. 332, k. nlb.

kład w dokumentacji nie wykazywano wielu „realności” (miejscowości), które według informacji posiadanych przez administrację rządową na pewno istniały, projektowano włączanie do gmin miejscowości, które przynależały do różnych okręgów sądowych, a nawet do różnych powiatów<sup>73</sup>. Realizację reformy przedłużały liczne protesty właścicieli ziemskich, którzy najczęściej podważali proponowaną przynależność gminną pojedynczych miejscowości, nie zgadzali się z proponowanymi podziałami. Władze powiatowe nie posiadały uprawnień do samodzielnego rozpatrywania pojedynczych skarg, wszystko musiały konsultować z władzami nadrzędnymi, co jeszcze bardziej wydłużało czas załatwiania spraw<sup>74</sup>.

W wyniku pierwszego etapu wprowadzania reformy gminnej z 1859 roku w powiecie wrocławskim, według stanu z sierpnia 1862 roku, uregulowano status 56 gmin<sup>75</sup>, a w przypadku trzech pozostałych prace w tym zakresie jeszcze trwały<sup>76</sup>. W 1863 roku w powiecie istniało 59 gmin wiejskich<sup>77</sup>. Łącznie w latach 1859–1863 wypracowano podział powiatu na 59 gmin, czyli mniej o 44 niż w 1856 roku (stanowiło to o ponad 42%

---

<sup>73</sup> APTOW, NPW, sygn. 353, k. nlb.

<sup>74</sup> APTOW, NPW, sygn. 381, k. nlb.

<sup>75</sup> W wykazie wymieniono następujące gminy: Babiak, Baruchowo, Bądkowo, Bodzanowo, Boguszyce, Broniewo, Bronisław, Brześć, Brzezcie, Bytoń, Chocień, Chodecz, Ciechocinek, Czamanin, Dembice, Duninowo, Falborz, Grabkowo, Grodztwo Kowal, Jaranowo, Kłóbka, Kłobia, Kamienna, Kurowo, Lubanie, Lubień, Lubotyń, Łowiczek, Osiećciny, Ośno, Ostrowąs, Orle, Otmianowo, Piaski, Pikutkowo, Piotrków, Poczalkowo, Połajewo, Przedecz, Pyszkowo, Ruszkowo, Sarnowo, Sędzin, Służewo, Śmiłowice, Stare Radziejewo, Straszewo, Świsz, Ustronie, Wieniec, Wistka Szlachecka, Wierzbie, Wymysłowo, Zagrodnica, Zakrzewo, Żurawice, źródło: APTOW, NPW, sygn. 353, k. nlb.

<sup>76</sup> Były to gminy: Dobiegniewo, Kiełczew Smużny i Łęg, źródło: APTOW, NPW, sygn. 353, k. nlb.

<sup>77</sup> Wykaz gmin z 4 IV 1863 r. zawiera następujące gminy: w radziejewskim okręgu sądowym – Bądkowo, Bodzanowo, Broniewo, Bronisław, Ciechocinek, Jaranowo, Lubanie, Łowiczek, Ośno, Ostrowąs, Poczalkowo, Piotrków, Sędzin, Służewo, Stare Radziejewo, Straszewo, Świsz i Ustronie (18 gmin), we wrocławskim okręgu sądowym – Babiak, Boguszyce, Brześć, Brzezcie, Bytoń, Czamanin, Dembice, Falborz, Kiełczew Smużny, Kłobia, Lubotyń, Łęg, Osiećciny, Orle, Otmianowo, Piaski, Pikutkowo, Połajewo, Ruszkowo, Wieniec, Wierzbie i Wymysłowo (22 gminy), w kowalskim okręgu sądowym – Baruchowo, Chocień, Chodecz, Dobiegniewo, Duninowo, Grabkowo, Grodztwo Kowal, Kamienna, Kłóbka, Kurowo, Lubień, Przedecz, Pyszkowo, Sarnowo, Śmiłowice, Wistka

mniej gmin). W 1859 roku, podobnie jak w całym Królestwie, w powiecie wrocławskim zapoczątkowano proces tworzenia gmin zbiorowych, liczących po kilka i kilkanaście miejscowości (sołectw)<sup>78</sup>. Wymieniona liczba 58–59 gmin w powiecie, pomimo trwania prac nad organizacją gminną do 1864 roku włącznie, nie uległa większym zmianom. W wykazie gmin sporządzonym w czerwcu 1864 roku wymieniono 58 gmin<sup>79</sup>, natomiast w wykazie z drugiej połowy tego roku w powiecie wrocławskim wymieniono łącznie 59 gmin podzielonych na trzy okręgi sądowe (kowalski, radziejowski i wrocławski):

- w okręgu kowalskim wykazano gminy: Baruchowo (16 nomenklatur<sup>80</sup>), Chocień (14), Chodecz (52), Dobięgniewo (20), Duninowo (20), Grabkowo (7), Grodztwo Kowal (8), Kłóbka (30), Kamienna (11), Kurowo (6), Lubień (40), Przedecz (18), Pyszkowo (25), Sarnowo (6), Śmiłowice (14), Wistka Szlachecka (8), Zagrodnica (47), Zakrzewo (12), Żurawice (7 nomenklatur)<sup>81</sup>;
- w okręgu radziejowskim wykazano gminy: Bądkowo (10 nomenklatur), Bodzanowo (31), Broniewo (brak danych), Bronisław (brak danych), Ciechocinek (14), Jaranowo (9), Lubanie (32), Łowiczek (8), Ośno (10), Ostrowąs (13), Poczalkowo (8), Piotrków (16), Sędzin (11), Służewo (11), Stare Radziejewo (14), Straszewo (21), Świsz (20), Ustronie (6 nomenklatur)<sup>82</sup>;
- w okręgu wrocławskim wykazano gminy: Babiak (10 nomenklatur), Boguszyce (25), Brześć (Brześć Rządowy – 11 nomenklatur), Brzezie (12), Bytoń (26), Czamanin (40), Dembice (18), Falborz (14), Kiełczew (12), Kłobia (4), Lubotyń (16), Łęg (32), Osięciny (26), Orle (11), Otmianowo (30), Piaski (25), Pikutkowo

---

Szlachecka, Zagrodnica, Zakrzewo, Żurawice (19 gmin), źródło: APTOW, NPW, sygn. 353, k. nlb.

<sup>78</sup> APTOW, NPW, sygn. 353, k. nlb.

<sup>79</sup> APTOW, NPW, sygn. 388, k. nlb.

<sup>80</sup> Nomenklatura – wieś, osada, folwark, kolonia.

<sup>81</sup> APTOW, NPW, sygn. 412, k. nlb.

<sup>82</sup> APTOW, NPW, sygn. 412, k. nlb.

(6), Połajewo (16), Ruszkowo (27), Wieniec (13), Wierzbie (25), Wymysłowo (14 nomenklatur)<sup>83</sup>.

Powoływanie rad gminnych na podstawie ukazu z 1859 roku w przypadku powiatu wrocławskiego zaczęto w zasadzie organizować na większą skalę dopiero w 1861 roku. Odbywało się to po ostatecznym ustaleniu zasięgu terytorialnego każdej gminy. Rady powoływano bez większych problemów. Termin zebrania gminnego wyznaczał naczelnik powiatu. Na teren każdej gminy, w ustalonych terminach, przyjeżdżała osoba upoważniona przez władze powiatowe jako jej reprezentant i świadek wyborów. Na początku zebrania udzielano informacji na temat przyczyn zgromadzenia, wyjaśniano cel wyborów, kompetencje rady. Po tych procedurach najczęściej dotychczasowy wójt gminy (właściciel ziemski) dobierał sobie osoby, które pomagały mu w przeprowadzeniu wyborów. Z nimi konstruował listę kandydatów i przedstawiał ją zebranim do zatwierdzenia. W zdecydowanej większości przypadków kandydatury były jednogłośnie akceptowane przez zgromadzonych, potem także przez władze powiatowe. Znane były nieliczne przypadki zgłaszania przez zgromadzonych innych nazwisk i to już po zapoznaniu się z listą przedstawioną przez wójta i komisję wyborczą. Ostatecznie najczęściej jednak inne propozycje personalne były odrzucane przez ogół zgromadzonych, a skład rady odpowiadał życzeniom dotychczasowych wójtów i właścicieli wsi<sup>84</sup>.

### Administracja gminna

Analiza materiałów źródłowych na temat administracji gminnej w Królestwie Polskim na przykładzie powiatu wrocławskiego pozwala stwierdzić, że przepisy prawne były nagminnie łamane, szczególnie w zakresie dbałości o posiadanie przez wójta lub jego zastępcę odpowiednich nominacji rządowych. W każdym wykazie gmin powiatu wrocławskiego spora grupa wójtów i zastępców nie legitymowała się aktualnym lub jakimkolwiek upoważnieniem

---

<sup>83</sup> APTOW, NPW, sygn. 412, k.nlb.

<sup>84</sup> APTOW, NWP, sygn. 353, k.nlb.; sygn. 381, k.nlb.; T. Dziki, *Gmina Ruszkowo...*, s. 162–165.

i nominacją rządową<sup>85</sup>. Ponadto w pierwszych dziesięcioleciach omawianego okresu zauważyć można zjawisko pełnienia obowiązków wójta osobiście przez właścicieli ziemskich. Wraz z upływem czasu, wzrostem liczby obowiązków i rozwojem biurokracji właściciele ziemscy coraz częściej i chętniej korzystali z usług zastępców. Na przykład w 1845 roku samodzielnie obowiązki wójta w powiecie wrocławskim wykonywali właściciele ziemscy tylko w pięciu gminach – Czerniewice, Faliszewo, Głuszyn (dziedzic Henryk Dąbrowski), Kaliska i Kępka Szlachecka (dziedzic Stanisław Sokołowski). W dobrach rządowych, donacyjnych praktykowano powierzenie obowiązków wójta dzierżawcy dóbr i donatariuszowi. Ci ostatni z uwagi na pełnienie wielu funkcji z reguły również wyznaczali swoich zastępców<sup>86</sup>. Tak postępował na przykład generał – major Iwan Arseniew – donatariusz Lubania z przyległościami<sup>87</sup>.

Z materiałów źródłowych wynika, że w powiecie wrocławskim raczej przywiązywano wagę do tego, żeby zastępcy wójtów posiadali odpowiednie kwalifikacje. Na przykład Stanisław Wiszniewski w 1829 roku poinformował komisarza obwodu kujawskiego, że m.in. w 1818 roku sprawował obowiązki nauczyciela gminnego i jednocześnie funkcję wójta gminy Śmiłowice, po dwóch latach powierzono mu obowiązki wójta w innej gminie, a po kilku miesiącach awansował na stanowisko urzędnika podatkowego przy komisarzu obwodu<sup>88</sup>.

W 1851 roku zastępcą wójta gminy Wieniec był Roman Nowierski (ur. w Koninie w 1819 roku). Wiadomo, że ukończył szkołę elementarną w Koninie, potem uczęszczał do szkół wojewódzkich najpierw w Piotrkowie Kujawskim, następnie w Kaliszu, później do warszawskiego gimnazjum, które ukończył w 1837 roku. Po zakończeniu edukacji uczył w Koninie języka rosyjskiego urzędników i dzieci osób prywatnych, następnie administrował majątkiem ziemskim Grodziec w powiecie konińskim. Po pięciu latach objął wakujące stanowisko leśniczego lasów Trąbczyn, w 1847 roku

---

<sup>85</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.; sygn. 233, k. nlb.; sygn. 290, k. nlb.; sygn. 332, k. nlb.

<sup>86</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.

<sup>87</sup> T. Dziki, *Gmina wiejska Lubanie...*, s. 50–51.

<sup>88</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.



został skierowany przez rząd gubernialny na stanowisko zastępcy wójta tej gminy. W następnym roku właściciel dóbr przeniósł go do gminy Wieniec na takie samo stanowisko<sup>89</sup>.

Dobrymi kwalifikacjami legitymował się również Józef Zieliński, który w 1852 roku był administratorem dóbr majorackich Przedecz na Kujawach i został kandydatem na wójta tej gminy. Urodził w rodzinie dzierżawców rządowych dóbr ziemskich. Naukę pobierał w domu, następnie w szkołach w Kaliszu i Piotrkowie Trybunalskim. Pomimo udziału w powstaniu listopadowym w polskim wojsku pełnił funkcje zastępcy wójta w kolejnych kilku gminach. W 1844 roku przeniósł się do wspomnianego Przedcza, gdzie rok później otrzymał nominację na zastępcę wójta tej gminy<sup>90</sup>.

W latach czterdziestych, pięćdziesiątych i na początku sześćdziesiątych XIX wieku częstym zjawiskiem było praktykowanie pełnienia obowiązków wójta przez jedną osobę w wielu gminach. Jednym z rekordzistów w powiecie włocławskim był August Hirszowski, który w 1844 roku pełnił jednocześnie funkcję zastępcy wójta w aż 11 gminach. Łącznie gminy te liczyły 5623 mieszkańców. Dodatkowo w 1845 roku objął funkcję kasjera miasta Brześcia Kujawskiego. Legitymował się posiadaniem „nauki języka rosyjskiego, niemieckiego i polskiego”<sup>91</sup>. Wynika z tego, że w omawianym okresie istniały poważne braki personalne, brakowało ludzi przygotowanych do wypełniania obowiązków wójtów gmin, stąd popularność ludzi z doświadczeniem, sprawdzonych i znanych ze swych umiejętności. Niestety nie ma wątpliwości, że taki stan rzeczy generował liczne problemy, w przyszłości był nie do przyjęcia i musiał zostać gruntownie zreformowany.

Przypadek Augusta Hirszowskiego nie był jedynym, Neriusz Sułkowski, który w 1844 roku był zastępcą wójta w trzech gminach, jednocześnie podnosił kwalifikacje. W 1844 roku ukończył z powodzeniem Szkołę Obwodową we Włocławku i uzyskał uprawnienia do nauczania w szkole elementarnej, wcześniej nabywał doświadczenie w urzędzie municypalnym w Izbicy (Izbiца Kujawska). Z kolei zastępcą wójta gminy Przywieczerzynek Antoni Jaksza Kwiatkowski przed objęciem w 1842 roku

---

<sup>89</sup> APTOW, NPW, sygn. 290, k. nlb.

<sup>90</sup> APTOW, NPW, sygn. 290, k. nlb.

<sup>91</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.

tego stanowiska, w latach 1822–1826 był adiunktem policji warszawskiej, następnie pracownikiem ekonomicznym majątku rządowego Stary Brześć i wójtem innej gminy, a potem przez dwa lata był wójtem gminy Sędzin. Miał za sobą również karierę wojskową, w 1816 roku wstąpił do polskiego wojska na ochotnika, w 1822 roku otrzymał awans na stopień podchorążego, natomiast w 1829 roku pełnił służbę w stopniu podporucznika<sup>92</sup>.

Jan Dąbrowski, który w 1844 roku liczył 40 lat, pełnił funkcję zastępcy wójta w czterech gminach z łączną liczbą 2378 mieszkańców. Również miał za sobą karierę wojskową, którą zakończył w stopniu podporucznika, legitymował się umiejętnościami czytania i pisania po polsku oraz „częściową” znajomością rosyjskiego, niemieckiego i francuskiego. Zastępcą wójta gminy Wulne Franciszek Kleszczewski udokumentował dostateczną znajomość języka polskiego, kompletną naukę przyrodniczych, dostateczną łaciny, niemieckiego i francuskiego oraz znajomość języka rosyjskiego w mowie i częściowo w piśmie. Z kolei zastępcą wójta gminy Osiecz Wielki Michał Rościszewski (ur. w 1812 roku) w 1844 roku miał za sobą edukację w gimnazjum, mówił i pisał po polsku i niemiecku<sup>93</sup>.

Z uwagi na brak kadry często właściciele ziemscy powierza li obowiązki zastępcy wójta na przykład urzędnikom magistratów miast. W 1845 roku zastępcą wójta w gminie Baruchowo był Ignacy Makowiecki, jednocześnie sekretarz w magistracie miasta Kowala, zastępcą wójta gminy Dąbie był wspomniany August Hirszowski, jednocześnie skarbnik magistratu Brześcia Kujawskiego, zastępcą wójta gminy Działkowo był Jan Guranowski – burmistrz miasta Lubienia, zastępcą wójtów gmin Paniewek i Świerczyn był Aleksander Kupczyński – burmistrz miasta Lubrańca; zastępcą wójta gminy Piotrkowo (Piotrków) był Józef Wochelski, zarazem burmistrz miasta Piotrkowa, w gminie Pyszkowo zastępcą wójta był Wojciech Przechadzki – burmistrz miasta Chodecz, w Racięcinie wójta zastępował Hodorowski – sekretarz magistratu miasta Radziejowa, zastępcą kilku wójtów był w tym roku Tomasz Eglau – burmistrz miasta Izbicy,

---

<sup>92</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.

<sup>93</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.

również Ignacy Makowiecki – sekretarz magistratu miasta Kowala, pełnił funkcję zastępcy wójta w kilku gminach<sup>94</sup>.

Z upływem czasu właściciele ziemscy w powiecie wrocławskim coraz chętniej korzystali z usług zastępów. Brak kadry urzędniczej rekompensowano sobie zatrudnianiem różnych ludzi, szczególnie posiadających jakieś wykształcenie oraz doświadczenie w pracy w majątkach ziemskich lub administracji miejskiej. Brak konkretnych centralnych wymagań na funkcję wójta i jego zastępcy dawał możliwość uzyskania pracy ludziom energicznym, mobilnym, posiadającym różnorodne umiejętności, wybijającym się na tle mieszkańców ówczesnej wsi. Posiadanie doświadczenia w administrowaniu majątkami ziemskimi i jednocześnie w pracy w urzędach stanowiło w tym okresie cenny kapitał, ponieważ właściciel ziemski zatrudniając jedną osobę, mógł powierzyć jej wypełnianie obowiązków zastępcy wójta i równolegle administratora jego dóbr ziemskich.

Sytuację pod tym względem całkowicie zmieniła reforma ustroju gminnego przeprowadzona w 1864 roku. Ukaz o urządzeniu gmin wiejskich z 19 II (2 III) 1864 roku ogłoszony został w Królestwie 31 III (12 IV) tego roku<sup>95</sup>. Komitet Urządzący w Królestwie bezzwłocznie polecił naczelnikom wojennym powiatowym przystąpienie do organizowania wyborów władz gmin wiejskich na zasadach zawartych w ukazie<sup>96</sup>. W powiecie wrocławskim praktycznie do czerwca 1864 roku zorganizowano wybory we wszystkich (wtedy 59) gminach. Zdecydowana część stanowisk w administracji gminnej obsadzona została przez chłopów (włościan). W zdecydowanej większości gmin powołano pisarzy gminnych. W szeregu przypadków gdy nie powołano pisarza, wymieniano funkcję pomocnika wójta. W wyborach gminnych z 1864 roku w powiecie wrocławskim szlachta praktycznie została odsunięta od władzy administracyjnej i sądowniczej<sup>97</sup>. Rozpoczął się nowy okres w dziejach gmin wiejskich w Królestwie Polskim.

---

<sup>94</sup> APTOW, NPW, sygn. 224, k. nlb.

<sup>95</sup> DPKP, t. 62, s. 93.

<sup>96</sup> *Zbiór Postanowień Komitetu...*, s. 5.

<sup>97</sup> APTOW, NPW, sygn. 388, k. nlb.; sygn. 412, k. nlb.

## Podsumowanie

W Królestwie Polskim utrzymano istnienie gminy wiejskiej utworzonej w Księstwie Warszawskim, z tą różnicą, że od początku zrezygnowano z wprowadzenia elementów samorządu gminnego. Nie istniał w tym państwie stabilny podział kraju na gminy wiejskie. Funkcję wójta mocno związane z dominium, praktycznie od 1818 roku właściciel ziemski obligatoryjnie i z mocy prawa zostawał wójtem. Wójt otrzymał również szerokie kompetencje policyjne i sądownicze, przez co gmina wiejska w Królestwie stała się instytucją patrymonialną. Właściciel ziemski często pełnił obowiązki wójta przez zastępcę, bądź innego wójta, gdyż umożliwiono tworzenie gmin większych, składających się z więcej niż jednego majątku ziemskiego.

Obowiązujące przepisy w zakresie organizacji administracji gminnej w Królestwie szybko dezaktualizowały się. Przyczyną tego były dynamiczne przemiany cywilizacyjne, jakie zachodziły w ówczesnej Europie. Istnienie gmin małych, liczących do 10 domów mieszkalnych, generowało częste zmiany w ich liczbie, utrudniało prawidłowe kierowanie państwem. Z tego powodu w Królestwie podejmowano próby reformowania ustroju gmin wiejskich. Istotnym krokiem w tej kwestii było wprowadzenie w życie ukazu z 1859 roku. Przede wszystkim spowodowało to radykalne zmniejszenie liczby gmin. Ukaz zapowiadał istotne zmiany w kwestii chłopskiej w Królestwie, po raz pierwszy od 1815 roku przewidziano tworzenie w gminach załączka samorządu wiejskiego. Gruntowne reformy wsi Królestwa Polskiego przyspieszyło powstanie styczniowe, a w zasadzie jego upadek. W marcu 1864 roku w Królestwie rozpoczęto wdrażanie w życie ukazu uwłaszczeniowego oraz ukazu o organizacji gmin wiejskich, który otworzył nowy okres w historii administracji gminnej.