

Paweł Cichoń

POZYCJA USTROJOWA DOZORCY W ADMINISTRACJI RZECZYPOSPOLITEJ SZLACHECKIEJ

I. Uwagi ogólne

Niniejszy artykuł poświęcony został polskim regulacjom prawnym z drugiej połowy XVIII w. dotyczącym powoływania i działalności najniższego urzędnika administracji publicznej, tj. dozorczy. W okresie I Rzeczypospolitej z instytucją dozorczy spotykamy się w administracji lokalnej zarówno miejskiej, jak i wiejskiej.

W dotychczasowej literaturze poświęconej ustrojowi i administracji Rzeczypospolitej szlacheckiej stosunkowo mało miejsca poświęcono dozorcóm. O reformach administracji miejskiej, obejmujących także powołanie dozorców, wspomina A. Zahorski w książce *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*¹ oraz w artykule *Rola Komisji Policji w organizacji władz miejskich w latach 1791-1792*². A. Wilkoszewski w artykule *Komisje porządkowe koronne za powstania kościuszkowskiego*³ zwrócił uwagę na wpływ tych komisji na utworzenie dozorców. Kwestię tę autor potraktował jednak marginalnie wśród innych pierwszoplanowych zagadnień związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem komisji porządkowych. Z kolei W. M. Bartel w artykule *Dozory w insurekcji kościuszkowskiej*⁴, jak również w monografii *Ustrój władz cywilnych powstania kościuszkowskiego*⁵ przedstawił genezę utworzenia dozorców i ustanawiania dozorców na szerszym tle reform chłopskich

¹ A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959.

² Idem, *Rola Komisji Policji w organizacji władz miejskich w latach 1791-1792*, CPH, t. XIX, 1967, z. 1, (cyt. dalej: *Rola Komisji Policji*), s. 83-113.

³ A. Wilkoszewski, *Komisje porządkowe koronne za powstania kościuszkowskiego*, „Przegląd Historyczny” (Warszawa) 1929, t. XXVIII, s. 219-286.

⁴ W. M. Bartel, *Dozory w insurekcji kościuszkowskiej*, CPH, t. VI, 1954, z. 2, s. 78-103.

⁵ Idem, *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, Wrocław 1959 (rozdział IV poświęcony dozorcóm znajduje się na s. 190-213).

przeprowadzonych w tym okresie. Autor przedstawił również proces powoływania dozorców, a także ich zadania. Scharakteryzował też rolę nauczycieli pełniących funkcje pomocnicze w stosunku do dozorców. Powyższe publikacje wydane zostały kilkadziesiąt lat temu, w związku z czym nowe i szersze spojrzenie od strony podmiotowej na dozorcę jako urzędnika administracji publicznej wydaje się w pełni uprawnione.

Okresy tworzenia dozorców i powoływania dozorców w administracji miejskiej i wiejskiej nie pokrywają się w pełni ze sobą, gdyż dozory w miastach utworzone zostały już w 1791 r., podczas gdy dozory na obszarach wiejskich dopiero w 1794 r. Podobna jest geneza powołania tych urzędników, choć w efekcie doszło do powstania dwóch odrębnych kategorii funkcjonariuszy. Dozorcy miejscy stanowić mieli grupę najniższych funkcjonariuszy publicznych o charakterze samorządowym, działających na obszarze miast królewskich. Było to zgodne z realizowaną już od kilkunastu lat tendencją ukierunkowaną na podniesienie z upadku tych miast, uzdrowienie ich gospodarki, a także poprawę warunków życia w miastach⁶.

Poszukując genezy powołania dozorców na wsiach, w pierwszym rzędzie należy zauważyć, iż pierwotną przyczyną ich powołania była chęć zadbania o realizację polityki rządu w stosunku do chłopów pańszczyźnianych. Ale w ciągu zaledwie kilku miesięcy skryształizowały się nowe poglądy na temat roli, jaką mieli odegrać *dozorcy kościuszkowscy*. W założeniu mieli być urzędnikami najniższego szczebla podziału administracyjnego wchodzącymi w skład scentralizowanej administracji rządowej.

Analizując akty prawne dotyczące dozorców można wyeksponować trzy zasadnicze kwestie będące przedmiotem regulacji: 1. wielkość dozoru, 2. kwalifikacje dozorców oraz 3. obowiązki dozorców.

II. Dozorcy miejscy

Fundamentalne zmiany w administracji miast królewskich przyniosła ustawa z dnia 18 kwietnia 1791 r. *Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej*⁷, która stała się integralną częścią Konstytucji 3 maja z 1791 r. Ustawą nr CCCXXXVII

⁶ W latach 1765-1768 powołano w Rzeczypospolitej komisje *boni ordinis* (dobrego porządku), które zajęły się uporządkowaniem miast, sprawą ich oczyszczenia, odbudową ulic i domów według nowego planu regulacyjnego, wybrukowaniem ulic, sprawami związanymi z bezpieczeństwem przeciwpożarowym itp. Ponadto od 1776 r. Departament Policji Rady Nieustającej również miał zająć się podniesieniem z upadku miast królewskich. W tym celu uprawniony został do kontroli rachunków miast królewskich i przeznaczania części dochodów na potrzeby policji oraz zawierania kontraktów z kompaniami odnośnie porządkowania miast, naprawiania dróg, budowy mostów itp. – w tym przypadku ograniczone tylko do stolicy i uzależnione od zgody całej Rady. Na Sejmie Wielkim w 1789 r. powołano komisje porządkowe cywilno-wojskowe działające w każdej ziemi, województwie lub powiecie. Do kompetencji komisji należały m.in.: popieranie inicjatyw w rzemiośle i handlu, polepszenie komunikacji, sprawy podatkowe, organizacja służb przeciwpożarowych, nadzór nad szkolnictwem parafialnym oraz sprawy opieki społecznej, J. Małec, D. Małec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 66, 67, 72; *Historia państwa i prawa Polski*, pod red. J. Bardacha, t. II, Warszawa 1966, s. 487, 488.

⁷ Cyt. dalej: *Miasta nasze królewskie, Volumina Legum*, t. IX, s. 215-219. Ustawa ta była pierwszą ogólną ustawą o samorządzie miast polskich, zastępując dotychczasowe lokalne przywileje. Ustawa znosiła jurydyki i tym samym rozszerzyła kompetencje magistratów. W ten sposób zlikwidowano różne rodzaje władz podległych panom feudalnym, co prowadziło do kształtowania się jednolitego organizmu miejskiego o jednym ośrodku dyspozycyjnym, A. Zahorski, *Rola Komisji Policji...*, s. 84; *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, s. 539.

z dnia 17 czerwca 1791 r. *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i w Wielkim Księstwie Litewskim*⁸ wprowadzono podział wolnych miast na cyrkuły i dozory. „Każda część miasta, składająca osobne zgromadzenie, nazywać się będzie cyrkułem, i znaczyć w ogóle miast wszystkich tyle, ile znaczy jedno w szczególności miasto cyrkułów nie mające; względem zaś ogółu tego miasta, którego jest częścią, znaczyć będzie część jego nieoddzielna, jedno ciało składającą. Każdy cyrkuł, oraz miasto mające tylko jedno zgromadzenie, dzielić się będzie na dozory, a każdy dozór nie może mieć mniej nad sto, ani więcej nad dwieście posesjonatów”⁹.

A zatem podział na dozory miał być przeprowadzony zarówno w dużych miastach, które miano podzielić na cyrkuły i dozory, jak również w mniejszych miastach, które miano podzielić jedynie na dozory.

Z powyższego wynika także, iż podział na cyrkuły i dozory uzależniony był od ilości zamieszkujących miasto posesjonatów, w których ręce oddano władzę w mieście. Na mocy konstytucji z 24 czerwca 1791 r. Komisja Policji Obojga Narodów¹⁰ roztoczyła pieczę nad całokształtem życia miast. Komisja miała między innymi w porozumieniu z władzami miejskimi dokonać podziału miast wolnych „na cyrkuły, a cyrkuły na wydziały”¹¹.

Organem zwierzchnim nad miastami miała być Komisja Policji. Już ustawa z 18 kwietnia 1791 r. podkreślała, że „miasta podlegać będą Komisji Policji w rzeczach wewnętrznego rządu i dochodów ogólnych miast”, zaś ustawa *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych* całą politykę finansową miasta, a nawet wysokość pensji urzędników miejskich uzależniała od aprobaty Komisji Policji¹². Komisja miała więc zatwierdzić również dokonanie podziału miast na cyrkuły i dozory w myśl obowiązujących ustaw. Komisja zaczęła pracę od zebrania informacji statystycznych, które

⁸ Cyt. dalej: *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych, Volumina Legum*, t. IX, s. 291-299. Cała reforma ograniczona została do miast wolnych. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że zezwolono przenosić za zgodą dziedzica miasta z grupy prywatnych w poczet wolnych (art. 1 pkt 6 *Urządzenia*), A. Zahorski, *op. cit.*, s. 84; G. Bałtruszajtis, „Zgromadzenia ludu miejskiego” według projektów i ustaw Sejmu Czteroletniego, [w:] *Parlament, prawo, ludzie. Studia ofiarowane prof. Juliuszowi Bardachowi w sześćdziesięciolecie pracy twórczej*, Warszawa 1996, s. 48.

⁹ *Volumina Legum*, t. IX, s. 291, art. II, pkt 6.

¹⁰ Komisje rządowe obojga narodów powołane zostały dopiero na Sejmie Wielkim. Do tego czasu centralne organy administracji funkcjonowały odrębnie dla Korony i Litwy, m.in.: były to Komisje Skarbowe i Wojskowe powołane w 1764 r., J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 65; T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006, s. 111.

¹¹ *Volumina Legum*, t. IX, s. 280, art. V, pkt 4. W ustroju miast odróżniano zgromadzenia uchwalające i urzędy wykonawcze. W mniejszych miastach utworzono tylko jedno zgromadzenie wyborcze, obejmujące wszystkich posesjonatów, większe miasta zostały podzielone na cyrkuły. Cały kraj podzielono na „wydziały” składające się z pewnej liczby miast. Miasta te uzyskały prawo organizowania zgromadzeń wydziałowych złożonych z deputatów wybieranych w mniejszych miastach przez zgromadzenie ogólne, a w większych – przez cyrkuły. Zgromadzenia miały zbierać się co 2 lata, przy czym w razie potrzeby można było zwołać również posiedzenia nadzwyczajne. Do zadań zgromadzeń należało dokonywanie wyboru: urzędników miejskich, deputatów, sędziów, a na zgromadzeniach wydziałowych – plenipotentów na sejm, odbieranie sprawozdań od deputatów i plenipotentów, uchwalanie „składki”, tj. podatku lub szarwarku, lecz tylko za poprzednio wyrażoną zgodą Komisji Policji. Urzędy miejskie pochodziły z wyborów dokonywanych co dwa lata. Zarząd mniejszych miast powierzono magistratom z wójtem i czterema radnymi, w większych utworzono magistraty z prezydentem na czele, wiceprezydentem oraz tyłoma radnymi, ile było cyrkułów. Ponadto w cyrkułach władzę porządkową sprawowali wójtowie, *Volumina Legum*, t. IX, s. 292, 296, art. IV, XIV-XV; *Historia państwa i prawa Polski...*, t. II, s. 539, 540; A. Zahorski, *op. cit.*, s. 84; G. Bałtruszajtis, *op. cit.*, s. 48.

¹² *Volumina Legum*, t. IX, s. 293, 296, art. VII, pkt 1, art. IX, pkt 9.

miały umożliwić jej wgląd w życie miast z punktu widzenia gospodarczego¹³. Dla organizacji administracji szczególnie ważne było uzyskanie od magistratur miast wolnych wiadomości o ilości posesjonatów zamieszkujących dane miasto. Od ilości posesjonatów zależał bowiem podział miasta na cyrkule i dozory. Gdy liczba posesjonatów nie przekraczała 600, to miasta nie dzielono na cyrkule, gdy przekraczała 1000, dzielono je na 2 cyrkule, a następnie na każdych 500 posesjonatów przybywał jeden cyrkuł¹⁴.

W marcu i kwietniu 1792 r. Komisja Policji, wykorzystując informacje uzyskane od rewizorów, dokonała podziału niektórych miast wolnych na cyrkule i dozory: Wschowę podzielono na 2 cyrkule i 7 dozorów, Poznań na 3 cyrkule i 8 dozorów, Gniezno 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 Pragę na 7 cyrkulów i 32 dozory¹⁵. Przy wprowadzaniu podziału administracyjnego w miastach pojawił się problem: „do formowania cyrkulów, czyli posesjonaci mają być tak rachowani, jak do wotów, czyli też posesjonat tyle razy ma być rachowany, ile ma posesji”. Ostatecznie zdecydowano, iż „posesjonat względem uformowania cyrkulów tyle razy w rewizji rachowany być ma, ile udziałnych posiada

¹³ Aby osiągnąć ten, cel Komisja Policji wydała specjalny uniwersał w dniu 29 listopada 1791 r., w którym nakazała jeszcze przed przyszłymi elekcjami wybrać rewizorów. Rewizorami mieli być w zasadzie posesjonaci danego miasta wybrani przez magistrat. Dopiero w wypadku, gdyby miasto nie posiadało wśród własnych posesjonatów odpowiednich do tych czynności ludzi, miało się zwrócić o pomoc do duchowieństwa, szlachty lub posesjonatów z pobliskich miast. Zadaniem rewizorów było spisanie – zgodnie z ustawą *Miasta nasze królewskie* – „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 życia”. Spis obejmował także żołnierzy po kwaterach i koszarach, ubogich w szpitalach, więźniów w więzieniach. Zasada podziału na posesjonatów i nieposesjonatów była istotnym kryterium kształtowania się nowego układu sił w miastach polskich. Od tego momentu już nie pochodzenie, ale właśnie stan posiadania dzielił mieszkańców miast na dwie przeciwstawne grupy, przynajmniej uprzywilejowaną pozycję posesjonatom. 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 Policji. Oczywiście nie wszędzie prace rewizorów przebiegały sprawnie, szybko i równomiernie. Jednak już w marcu i kwietniu Komisja Policji ustaliła nowe podziały administracyjne w niektórych miastach, A. Zahorski, *op. cit.*, s. 92, 93.

¹⁴ *Volumina Legum*, t. IX, s. 291, art. II, pkt 4; T. Maciejewski, *op. cit.*, s. 115.

¹⁵ Ustawa *Miasta nasze królewskie* zniósła wszelkie jurydyki świeckie i duchowne oraz drobne miasteczka istniejące wewnątrz miasta i podporządkowała je magistratom miejskim. Wyłonił się także problem związany z zakwalifikowaniem domów, „które na grontach wsiów ziemskich nie w obrębie lokacyjnych grontów miejskich stoją, jednak z grontami miejskimi i stykają się i zdają się ciąg jeden przedmieścia i ulicy czynić oraz okrąg miasta kończyć”. W wyniku głosowania wybrano 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. Zdaniem A. Zahorskiego, projekt ten znajdował silniejszą podstawę w ówczesnym ustawodawstwie. Można zatem powiedzieć, iż zwyciężył konserwatywny pogląd większości, że narzucenie władzy Komisji Policji to swoista ingerencja państwa w stosunki wewnętrzne w dobrach szlacheckich, A. Zahorski, *Rola Komisji Policji*, s. 93, 97; i dem, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, s. 142, 143.

posesji”. A zatem elementem podstawowym dla ustalenia liczby dozorów w mieście była liczba posesji, a nie liczba właścicieli¹⁶.

Niepowodzenia wojenne 1792 r. pociągnęły za sobą likwidację administracji powołanej na Sejmie Wielkim, w tym również instytucji dozorów¹⁷. Doceniając jednak ich ważne znaczenie, sejm grodzieński przywrócił je z powrotem. Ustawa „O miastach wolnych królewskich w art. V. Wydziały w miastach stwierdzała w pkt 2: „Do zachowania dobrego porządku w mieście i do strzeżenia rozrządzeń będą dozorcy w takim rozporządzeniu, aby w miastach pryncypalniejszych czyli I klasy co 125 posesji był jeden dozorca obywatel osiadły. W miastach II klasy co 250 domów jeden dozorca. W miastach III klasy jeden dozorca”¹⁸.

A zatem obszar działania dozorcy początkowo obejmował okręg zamieszkały przez 100-200 posesjonatów, a następnie od 125 do 400 posesji¹⁹.

W ustawie *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych* nic nie powiedziano o urzędnikach stojących na czele dozorów. Mogło to wynikać z braku – w tym momencie – przekonania o konieczności powołania specjalnej osoby zarządzającej tymi najmniejszymi jednostkami w miastach królewskich. Wydaje się jednak w pełni uprawniona teza, iż musiał zostać powołany jakiś oficjalista, który miał wykonywać polecenia wójta lub wójta cyrkułowego na terenie dozoru. Dopiero w ustawie *O miastach wolnych królewskich*²⁰ wprowadzono oficjalną nazwę tych urzędników jako dozorców.

Jak już wyżej wspomniano, *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych* nic nie mówiło o dozorcy, w związku z tym milczało także na temat jego kwalifikacji. Natomiast z ustawy *O miastach wolnych królewskich* wynika, iż dozorca nie należał do kręgu urzędników miejskich, do których zaliczano jedynie: radnych, pisarza, regenta, syndyka, którzy należeć mieli do „przysięgłych i posesjonatów”²¹. Można z tego wyciągnąć wniosek, iż dozorca zaliczany był do oficjalistów. Potwierdza to również fakt, iż to magistrat miał wybierać i zmieniać dozorców. Można zatem domniemywać, iż nie oczekiwano jakichś szczególnych kwalifikacji od tej grupy urzędników. Wynikało to zapewne z faktu, iż mieli oni pełnić jedynie funkcje pomocnicze w stosunku do wójta, wójta cyrkułowego, a następnie burmistrza oraz magistratu.

Przechodząc do kwestii obowiązków dozorców, należy zauważyć, że ustawa z 1791 r. nie formułowała obowiązków dozorów, co wynikało z faktu, iż w ogóle nie mówiła nic o dozorcach. Ustawa ta jednak szeroko opisała zakres obowiązków

¹⁶ Idem, *Rola Komisji Policji*, s. 98; idem, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, s. 145, 147.

¹⁷ T. Korzon, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta 1764-1794*, t. II, Kraków 1897, s. 405.

¹⁸ *Volumina Legum*, t. X, s. 204, art. V, pkt 2.

¹⁹ Artykuł II ustawy wprowadzał podział miast wolnych na trzy klasy. Do pierwszej klasy należały: Kraków, Warszawa, Lublin, Sandomierz, Łuck, Wilno, Grodno, Brześć Litewski, Kowno, Nowogródek. Do drugiej klasy zaliczano miasta w których „obradę bądź wojewódzkie, bądź ziemskie i sądy odprawują się, niemniej które do czterechset dymów liczyć sobie będą”. Natomiast do trzeciej klasy zaliczano wszystkie miasteczka parafialne liczące mniej niż czterysta dymów, które dodatkowo „przywilejami *locationis et confirmationis* od Królów sobie nadanemi są zaszczycone”, *Volumina Legum*, t. X, s. 197, art. II.

²⁰ *Ibidem*, t. X, s. 204, art. V, pkt 2; *Historia państwa i prawa Polski...*, t. II, s. 547.

²¹ *Volumina Legum*, t. X, s. 200, art. IV, pkt 3 i 4. Art. IX, pkt 11 stanowił również: „Posesjonat w mieście przysięgę prawa miejskiego przed magistratem wykonawszy, z każdego wydziału, i do każdego urzędu w tymże mieście obrany być może”.

wójtów, którym w wykonywaniu ich obowiązków pomagali oficjaliści, do których zapewne należał też i dozorca. Do obowiązków wójta cyrkulowego należało: „1mo. Mieć dozór nad officyalistami i sługami policyi. 2do. Dopełniać rozkazy magistratu i prezydenta, oraz dopełnienie onych subalternom swoim nakazywać. 3tio. Dawać takie rapporta magistratowi i urzędom, którym z mocy prawa należy, jakie od tychże żądane będą. 4to. Słownie godzić i sądzić ostatecznie wszystkie w cyrkule zdarzone sprawy potoczne, których wartość nie przenosi złotych 50, a kara złotych 12, na rzecz strony ukrzywdzoney; decyzje zaś tak ugodzonych i odsądzonych spraw, w protokoł na to jedynie służący zapisywane być mają; w rozsądzaniu zaś większych spraw, pod żadnym pozorem wdawać się nie ma, gdyby się kto czuł być ukrzywdzonym w sprawie przez wójta potocznie osądzoney, może się udać z skargą do prezydenta”²².

Natomiast w małych miastach (nie mających cyrkulów) do obowiązków wójta należało m.in. „(...) 3tio. Mieć zwierzchność nad milicją mieyską. 4to. Rozkazywać provisorie mieyskim policyjnym urzędnikom, officyalistom, i sługom w nagłych zdarzeniach, nim zwoła magistrat; (...); 5to. Tenże w magistracie przydujący, będzie mógł słownie godzić i sądzić ostatecznie wszelkie w mieście sprawy potoczne, których wartość nie przenosi złotych 50, a kara złotych 12, na rzecz strony ukrzywdzoney. Decyzje zaś tak ugodzonych i odsądzonych spraw, w protokoł na to jedynie służący zapisywane być mają; w rozsądzaniu zaś większych spraw, pod żadnym pozorem wdawać się nie ma”²³.

Do obowiązków magistratu składającego się z wójta i czterech radnych (w miastach niemających cyrkulów) oraz do magistratu złożonego z prezydenta, wiceprezydenta oraz odpowiedniej ilości radnych (w miastach podzielonych na cyrkule) należało: „1mo. Przestrzegać całości praw miasta i jego funduszów. 2do. Wyznaczać opiekunów i kuratorów sierotom i wdowom, oraz niedołęznych za uznaniem sądu, a do wyznaczonych spraw odbierać. 3tio. Mieć baczość na podupadłych, nędznych i kaleków. 4to. Rozkładać podatki przez seym postanowione, i składki przez lud uchwalone. 5to. Układać propozycje do dezyderyów i uchwał ludu mieyskiego. 6to. Zwoływać zgromadzenia mieyskie do elekcyi i uchwał. 7mo. Imieniem swoim czynić w sprawach publicznych mieyskich i w spawach sierot. 8vo. Utrzymywać milicją mieyską. 9no. Dawać i legalizować zaświadczenia, które żądane będą, za granice. 10mo. Zawiadywać kassą mieyską i strzedz oney całości. 11mo. Mieć ogólny dozór nad mieyskimi więzieniami, magazynami, szpitalami i publicznymi domami. 12mo. Dozierać wszystkich urzędników mieyskich, by swoich powinności podług prawa dopełniali. 13mo. Rapporta wszelkie od mieyskich urzędów odbierać i od siebie zwierzchnością, do których należeć będzie, rapporta przysyłać. 14mo. Tabellę liczby officyalistów, sług w mieście, i milicyi, oraz onych zapłaty, układać i te do potwierdzenia kommissyi policyi podawać”²⁴.

W związku z powyższym można postawić tezę, iż obowiązki dozorczy dotyczyły wielu dziedzin życia społecznego. Niemniej jednak nie posiadał on żadnych samodzielnych kompetencji, a jego rola sprowadzała się jedynie do czynności ściśle wykonawczych.

²² *Volumina Legum*, t. IX, s. 296, art. XIV.

²³ *Ibidem*, t. IX, s. 294, art. X, pkt 11.

²⁴ *Ibidem*, t. IX, s. 294, art. X, pkt 8, art. XIV, pkt 2.

Dopiero ustawa z 1793 r. sformułowała wprost obowiązki dozorców, którzy zobowiązani byli „dostrzegać egzekucji, zaleceń rządu ekonomicznego i policyjnego w mieście przez magistrat i burmistrzów poleconego (...)”²⁵. W tym miejscu warto wskazać, iż zakres obowiązków magistratu o charakterze ekonomiczno-policyjnym w miastach każdej klasy był bardzo szeroki. Należało do nich: „dostrzegać całości praw i funduszków miejskich, rozkładać podatki przez sejm uchwalone, odbierać przysięgi na miejskie, zwoływać lud miejski na elekcję i wszelkie obrady publiczne miasta, zawiadywać kasą miejską i strzec onej całości, mieć dozór nad więzniarni, magazynami, budowlami, szpitalami i osobami w kalectwie i nędzy będącemi, przydawać opiekunów i kuratorów sierotom i wdowom, administratorów do opuszczonych majątków naznaczać, sprawy i kalkulacje od nich odbierać, nie wdając się w sądowość stąd wynikająca, jako sądom wójtowsko-ławniczym należąca, dawać i legalizować zaświadczenia, które w kraju i za granicą żądane będą, spory konfraterni i cechów załatwiać, rachunki od nich odbierać i starszych z podanych kandydatów obierać, raporta zwierzchnościom od których należeć będzie odsyłać, licytacje prowentów miejskich odbywać; słowem to wszystko dysponować i utrzymywać; cokolwiek tylko do wewnętrznego porządku, bezpieczeństwa i wygody miasta oraz dóbr i prowentów jego ściąga się i cokolwiek z obiektu policji wynika. Sprawy także od burmistrzów w obiektach policji drogą apelacji przychodzące rozsądzać, a oprócz tego, magistrat ten nie będzie miał władzy sądowej, tylko w przypadkach zgwałcenia bezpieczeństwa osób urzędników i oficjalistów magistratowych”²⁶. Magistrat wydając więc zalecenia w powyższym zakresie, korzystał przy ich realizacji i egzekwowaniu z pomocy dozorców.

Dozorca miał również dopilnowywać poleceń wydanych przez burmistrza i „o ich skutecznieniu, lub nie, burmistrzowi natychmiast donosić”²⁷. Taka sytuacja miała miejsce jedynie w miastach pierwszej klasy, które jako jedyne dzielone były na wydziały z burmistrzami na czele²⁸. Do obowiązków burmistrza należało: „1mo: Sądzić między obywatelami swego wydziału, ich służącymi, przybyłemi, sprawy potoczne wartości zł 100 a kary zł 20 nie przenoszące, tudzież więzienia dnia jednego i plag 6 na włóczęgów lub służących powinności nie pełniących, z wolną atoli do magistratu w sprawach policyjnych do sądu ordynaryjnego apelacją wskazywać. 2do. Wszelkie rozporządzenia tyżące się policji i porządku od magistratu przesłane jak najpilniej wykonywać i aby te wykonywane były, subalternów swych doglądać. 3tio. Raporta o wszelkich czynnościach lub zdarzeniach, jako i spraw odsądzonych codziennie magistratowi oddawać, a w zdarzeniach nagłego zaradzenia potrzebujących, natychmiast do prezydującego w magistracie przesyłać, w przypadku choroby lub oddalenia się burmistrza, gminny tegoż wydziału, którego magistrat wyznaczy, miejsce jego zastąpi. 4to. Na uchwałach miasta znajdować się. 5to. Na elekcje gminnych wydziałowych w czasie normalnym z wiedzą magistratu obywateli *respective* swego wydziału zwoływać i na tych w nieprzytomności rady z magistratu wyznaczonego

²⁵ *Ibidem*, t. X, s. 204, art. V, pkt 2.

²⁶ *Ibidem*, t. X, s. 201, art. IV, pkt 5.

²⁷ *Ibidem*, t. X, s. 204, art. IV, pkt 2.

²⁸ Wydział miał obejmować nie mniej niż 500 posesji. Taki podział miał ułatwić zachowanie dobrego porządku, rozstrzyganie sporów mniejszej wagi oraz „wykonywanie i doglądanie rozrządzeń policyjnych”, *Volumina Legum*, t. X, s. 204, art. IV, pkt 1.

prezydować²⁹. A zatem burmistrz, wydając polecenia w powyższym zakresie również korzystał przy ich realizacji i egzekucji z pomocy dozorców.

W okresie insurekcji kościuszkowskiej doszło do nieznacznego rozszerzenie kompetencji dozorców miejskich. Według *Instrukcji dla dozorców przy bramie* z dnia 14 kwietnia 1794 r. dozorca miał szereg obowiązków dotyczących kontroli ruchu osobowego na terenie miasta Kazimierza³⁰. Biorąc pod uwagę treść tej instrukcji, śmiało można postawić tezę, iż regulacja ta miała znaleźć zastosowanie także w innych miastach, które podlegały władzom powstańczym.

Każdy „dozorca przy bramie” zobowiązany był złożyć przysięgę na wierność władzom powstańczym. Jednocześnie zabroniono im przyjmowania jakichkolwiek opłat od osób przyjeżdżających jak i wyjeżdżających z miasta. Dozorca uprawniony był do kontroli realizacji obowiązku meldunkowego przez miejscowych obywateli, jak również „przyjeżdżających w interesach”. W tym celu mógł „w każdym czasie” przeprowadzić kontrolę mieszkania. Dozorca zobowiązany był ustalać tożsamość osób przyjeżdżających do miasta „z wiktuałami”. Po ustaleniu ich imienia, nazwiska, miejsca z skąd i z czym przyjeżdżają oraz czy nie są podejrzani lub poszukiwani miał ich zapisać i „wyegzaminować”, a następnie wpuścić do miasta. Po sprzedaniu swoich towarów osoby takie zobowiązane były opuścić miasto tą samą bramą, którą przyjechali. Także przy wyjeździe z miasta dozorca zobowiązany był ustalić tożsamość tych osób. Jeśli takie osoby nie były wcześniej wpisane do rejestru jako przyjeżdżające, dozorca zobowiązany był je zatrzymać. Również każda osoba przyjeżdżająca do miasta miała być zarejestrowana. Podstawę ustalenia tożsamości osób stanowiły paszporty wystawiane przez właściwą komisję porządkową. Brak takiego dokumentu uzasadniał zatrzymanie przez dozorcę tej osoby jako podejrzanej. Dozorca zobowiązany był codziennie przekazywać rejestr przyjeżdżających i wyjeżdżających do magistratu. W przypadku stwierdzenia przez burmistrza, iż dozorczy prowadzili rejestry nierzetelnie, a zwłaszcza nieregularnie, ukrywając przyjazdy lub wyjazdy osób podejrzanych, mieli oni podlegać karze kryminalnej.

Wybuch powstania kościuszkowskiego w 1794 r. pociągnął za sobą obalenie dotychczasowego porządku narzuconego w wyniku ustawodawstwa sejmu grodzieńskiego. Powołane wtedy władze z Radą Nieustającą na czele uznane zostały za niebyłe. Znosząc aktem krakowskim z dnia 24 marca 1794 r. istniejący aparat władzy, pomijano jednak milczeniem sprawę formy ustrojowej Rzeczypospolitej. Organy władzy powołane w trakcie powstania miały zakończyć swój byt po zwycięstwie insurekcji. Wówczas miał się zebrać sejm, który wysłuchałby sprawozdania z ich działalności. Trudno jednak z treści aktu krakowskiego domyśleć się, czy chodzi tu o odnowienie działalności sejmu zalimitowanego w maju 1792 r., czy też władzę miała objąć nowo wybrana reprezentacja³¹. Zdaniem W. M. Bartła, „twórcy aktu krakowskiego, (...) nie zrywając z przeszłością, traktowali szczególnie jej dorobek normatywny z lat 1788-1792 za punkt wyjścia dalszych przemian. Na tej podstawie

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Instrukcja dla dozorców przy bramie* z dnia 14 kwietnia 1794 r. dla Miasta Kazimierza; Archiwum Państwowe w Krakowie, rkps. 2967, s. 101 i n. Instrukcja ta składa się z 7 punktów.

³¹ Wydaje się, iż autorzy powstania opowiadali się za drugą ewentualnością, co wynika w szczególności z tego, iż postulowali oni zrównanie stanów. Skutkiem tego konieczne było wydanie nowej ordynacji wyborczej, W. M. Bartel, *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, s. 30.

stwierdzić można, że w hierarchii norm okresu insurekcji 1794 r. podstawę porządku prawnego miały stanowić wytyczne zawarte w akcie z 24 marca. Wszystkie inne przepisy miały mieć moc subsydiarną, o tyle oczywiście, o ile nie zostały uchylone zarządzeniami władz powstańczych³². Zarówno kompetencje wykonawcze jak i ustawodawcze powierzone zostały naczelnikowi i Radzie Najwyższej Narodowej. Połączenie takie było jednak sprzeczne z poczuciem prawnym polskiej szlachty, jak również silnie akcentowaną w Konstytucji 3 maja monteskiuszkowską zasadą podziału władzy.

W. M. Bartel postawił też tezę, iż „insurekcja 1794 r., obalając targowicko-grodzieński aparat władzy, przywróciła wszystkie urzędy miejskie z doby Sejmu Wielkiego, a tym samym i dozory”³³. Inaczej mówiąc, uchylono ustawę *O miastach wolnych królewskich* i przywrócono moc obowiązującą ustawy *Urządzenie wewnętrzne miast wolnych Rzeczypospolitej w Koronie i w Wielkiem Księstwie Litewskim*. Teza ta budzi poważne wątpliwości, gdyż autor nie wskazał aktu prawnego, z którego wynikałaby taka zmiana. Poza tym w dostępnych materiałach źródłowych brak jednoznacznej informacji na ten temat.

III. Dozorcy wiejscy

Nieco inny charakter miał dozorca powołany w administracji powstania kościuszkowskiego. Genezę powołania tej instytucji, jak również ożywioną dyskusję na ten temat obszernie opisał W. M. Bartel³⁴.

Naczelnik powstania, T. Kościuszko, był zdecydowanym zwolennikiem powołania dozorców. Trudno jednoznacznie ustalić, jakie czynniki miały wpływ na jego poglądy w tej sprawie. Z całą pewnością jego młodzieńcze ideały³⁵, pobyt w Paryżu³⁶, udział w walkach niepodległościowych w Stanach Zjednoczonych³⁷ odegrały pewną rolę w ukształtowaniu poglądów T. Kościuszki w sprawach chłopskich, które przybrały formę uniwersałów ogłaszanych w powstaniu³⁸. Zdaniem W. Dzwonkowskiego,

³² *Ibidem*.

³³ W. M. Bartel, *Dozory w insurekcji kościuszkowskiej*, s. 84.

³⁴ *Ibidem*, s. 78-103.

³⁵ T. Kościuszko już w szkole zaczął przyswajać sobie ideały, którym poświęcił całe swoje życie. Bohaterem, którego pragnął naśladować, był Tymleon z Koryntu, postać z dziejów starożytnej Hellady, obrońca swobód demokratycznych i nieprzyjaciel tyranów, W. M. Bartel, *O Kościuszcze i o jego spotkaniach w Krakowie*, Kraków 1969, (cyt. dalej: *O Kościuszcze*), s. 5; A. Zahorski, *op. cit.*, s. 84.

³⁶ Studiując w Paryżu, T. Kościuszko zetknął się z rozbudzonym życiem umysłowym francuskiego Oświecenia, w szczególności z bujnie rozwijającą się literaturą poświęconą problematyce polityczno-ustrojowej i prawnej. Zapewne z tych źródeł czerpał wiadomości o *volonté générale*, czyli woli powszechnej suwerennego ludu, którą głosił J. J. Rousseau, jak i o konieczności podziału władzy, która zdaniem Monteskiusza służyć miała zabezpieczeniu praw jednostki w państwie. Być może czytał także dzieła Morelly'ego i Mably'ego, krytykujących własność prywatną i przedstawiających obraz nowego postępowego ustroju, W. M. Bartel, *O Kościuszcze*, s. 13.

³⁷ Siedmioletni pobyt w Stanach Zjednoczonych, w tym udział w wojnie o niepodległość trzynastu zbuntowanych kolonii brytyjskich utrwalił w T. Kościuszcze przekonanie o naturalnej równości między ludźmi, jak i gorące umiłowanie wolności. Dewiza orderu Cyncynata, który otrzymał w Ameryce: *Omnia relinquit servare Rempublicam* – Wszystko porzucił, by służyć Rzeczypospolitej, pogłębiało przekonanie o konieczności wyrzeczenia się siebie samego w służbie krajowi, *ibidem*.

³⁸ Po powrocie z Ameryki Północnej T. Kościuszko osiadł w rodzinnym majątku w Siechnowiczach, borykając się z poważnymi trudnościami majątkowymi. Spowodowane to było faktem, iż w imię postępu postanowił

trudno jednak „ustalić coś ścisłego o wpływie francuskich filozofów na umysłowość T. Kościuszki, słów skąpił, dzieł politycznych po sobie nie pozostawił, w listach rzadko poruszał tematy zasadnicze. Główna zaś spuścizna po nim – uniwersały 1794 r., były pisane przeważnie przez H. Kollątaja, przy pomocy emigrantów lipskich, sekretarzy przybocznych Naczelnika, wreszcie członków Rady Najwyższej Narodowej, a odbił się na nich nie tylko wpływ bezpośredni doktryn XVIII stulecia, ale również wpływy amerykańskie oraz rewolucji francuskiej, gdzie ta sama treść filozoficzno-ekonomiczna przełamała się już w zastosowaniu do życia praktycznego przez umysłowość amerykańskich i francuskich prawodawców i polityków”³⁹.

Nie można również wykluczyć wpływu pewnych czynników zewnętrznych na powołanie dozorców, a w szczególności przeobrażeń wielkiej rewolucji burżuazyjnej we Francji z 1789 r., w czasie której pojawiły się także hasła i koncepcje właściwe epoce oświecenia: racjonalizmu, skutecznej i prostej administracji⁴⁰.

Niezależnie od powyższego, stanowisko T. Kościuszki w kwestii powołania dozorców ewoluowało w kierunku rozszerzania kompetencji tego urzędu.

Analizując akty prawne dotyczące „dozorców kościuszkowskich”, również można wyeksponować trzy kwestie będące przedmiotem regulacji: 1. wielkość dozoru, 2. kwalifikacje dozorców oraz 3. obowiązki dozorców.

Jeśli chodzi o wielkość dozorców, jak również sposób ich tworzenia, to kwestia ta od samego początku nie budziła zasadniczych wątpliwości. Zarówno stanowisko Naczelnika, jak i Rady Najwyższej Narodowej przez cały okres powstania były w tej kwestii niemal jednolite. W uniwersale bossutowskim z dnia 19 kwietnia 1794 r.⁴¹ skierowanym do komisji porządkowych T. Kościuszko zalecał podział powiatów na mniejsze jednostki zwane dozorami obejmujące od 1000 do 1200 gospodarzy⁴², na-

w poważnym stopniu ograniczyć świadczenia pańszczyźniane, jakie winni byli dworowi nieliczni siechnowieccy chłopci. Być może przebywając w Warszawie w okresie Sejmu Wielkiego, słyszał mowę J. U. Niemcewicza, który stwierdził, że sześć milionów włóścian nie miało w Polsce „bezpieczeństwa majątków swoich” i nie mogło się pod opiekę prawa uciekać, W. M. Bartel, *O Kościuszcze*, s. 13, 14; B. Limanowski, *Historia ruchu społecznego w drugiej połowie XVIII wieku*, Lwów 1888, s. 302.

³⁹ W. Dzwonkowski, *Młode lata Kościuszki*, „Biblioteka Warszawska” 1911, t. IV, s. 43.

⁴⁰ Zniesienie feudalizmu, tj. zniesienie poddaństwa, ciężarów feudalnych, pańszczyzny i dziesięciny stanowiło zasadniczy punkt rewolucyjnego programu, którego główne zręby nakreślone zostały w nocy 4 sierpnia 1789 r. Feudalizm zlikwidowany został pod presją mas ludowych. Dla uśmierzania rozruchów chłopskich, które objęły niemal całą Francję, Konstytuanta proklamowała wprawdzie podczas słynnej nocy 3 sierpnia całkowite zniesienie ustroju feudalnego, lecz dekrety z 11 listopada znosiły bez odszkodowania tylko ciężary i dziesięciny kościelne. Ciężary rzeczowe, najbardziej dotkliwe, miały podlegać wykupieniu na warunkach często bardzo uciążliwych. W rzeczywistości więc Konstytuanta znosiła prawne instytucje feudalizmu, ale nie zlikwidowała jego stosunków ekonomicznych. Dopiero po obaleniu tronu, we wrześniu 1792 r. zniesiono bez odszkodowania powinności rzeczowe. Warto jeszcze dodać, że ostatnie świadczenia o charakterze feudalnym zniesione zostały dopiero przez Konwent, 17 lipca 1793 r. i 18 maja 1794 r. Doniosła reforma agrarna towarzyszyła zniesieniu feudalizmu w Dalmacji. Na terytorium tym ustawa wenecka z 1756 r. zastrzegła własność ziemi dla państwa. Państwo przydzielało każdemu dorosłemu mężczyźnie dwie trzecie hektara z prawem wydzierżawienia tej ziemi i przekazania jej spadkobiercom, lecz bez prawa zbycia. W zamian za to użytkownik winien był odbyć służbę wojskową oraz płacić rządowi dziesięcinę, J. Godechot, *Grand Empire*, „Kwartalnik Historyczny” 1963, R. LXX, z. 4, s. 933, 936.

⁴¹ *Odezwa za familią włóścian do walczenia z nieprzyjaciółmi wezwanych z zakazem ich ciemnienia i zaleceniem, aby od roboty wolnymi byli*, [w:] H. Mościcki, *Pisma Tadeusza Kościuszki*, Warszawa 1947, s. 93 (cyt. dalej: *Uniwersal bossutowski*).

⁴² W. M. Bartel błędnie podaje, iż dozory miały zamieszkiwać od 1000-2000 gospodarzy, W. M. Bartel, *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, s. 191, 195, 202. Przez gospodarzy rozumiano ludność wiejską oraz mieszczan w miasteczkach, które miały charakter rolniczy i w związku z tym opłacały podymne w wysokości zbliżonej do podymnego wiejskiego, *ibidem*, s. 84; A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 237.

dając im nazwy utworzone od nazw miasteczka lub wsi będącej punktem centralnym dozoru. W podobny sposób sformułowano zasady tworzenia dozorów w zarządzeniu *Organizacja Komisji Porządkowych* z dnia 30 kwietnia 1794 r., gdzie podtrzymano regułę tworzenia tych jednostek obejmujących 1000-1200 gospodarstw z dozorcami na ich czele⁴³.

Również w uniwersale połanieckim z dnia 7 maja 1794 r.⁴⁴ sformułowano zasadę, „żeby każdy dozór tysiiąc a najwięcej tysiiąc dwustu gospodarzy mieszkańców obejmował”⁴⁵. Także w tym akcie powstańczym zobowiązano komisje porządkowe do nadania „tym dozorum nazwiska od głównej wsi, lub miasteczka (...)”⁴⁶.

Uchwała Rady Najwyższej Narodowej z dnia 26 lipca 1794 r. pod nazwą *Ustanowienie dozorów i przepisy dla dozorców i nauczycieli po dozorach*⁴⁷ zobowiązywała wraz z ogłaszaniem uniwersałów pańszczyźnianych do tworzenia dozorów obejmujących od 1000 do 1200 dymów⁴⁸. Z powyższych regulacji prawnych wynika, iż wielkość dozoru miała być początkowo uzależniona od ilości gospodarzy, a następnie od ilości dymów, czyli gospodarstw składających się nie tylko z gospodarza, ale i członków jego rodziny. W ostateczności liczba mieszkańców dozoru mogła więc wynosić kilka tysięcy osób. Tworząc dozory, odwoływano się zatem do kryterium demograficznego.

Warto zwrócić także uwagę, że określając zasady podziału terytorium państwa na dozory, przyjęto racjonalistyczną przesłankę tego podziału, a mianowicie, żeby na obszarze tym „łatwa komunikacja być mogła”⁴⁹. Komunikacja ta miała być dwu-

⁴³ *Organizacja komisji porządkowych*, [w:] S. Askenazy, W. Dzwonkowski, *Akta powstania Kościuszki*, t. I, Kraków 1918, s. 217; A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 250; P. Jurek, *Uwagi o terminologii jednostek podziałów polityczno-administracyjnych w dziejach Polski*, [w:] *Studia historycznoprawne*, pod red. A. Koniecznego, Wrocław 2001, s. 305; Z. Góralski, *Ustrój powstania kościuszkowskiego*, [w:] *Powstanie kościuszkowskie 1794. Z dziejów polityczno-społecznych*, Warszawa 1998, s. 47.

⁴⁴ *Uniwersał urządzający powinności gruntowe włóścian i zapewniający dla nich skuteczną opiekę rządową, bezpieczeństwo własności i sprawiedliwość w komisjach porządkowych*, [w:] S. Askenazy, W. Dzwonkowski, *op. cit.*, s. 223 (cyt. dalej: *Uniwersał połaniecki*); T. Korzon, *op. cit.*, s. 495.

⁴⁵ *Uniwersał połaniecki*, pkt 10. Dozory miały być więc tworzone w oparciu o kryterium geograficzne. Nowy podział nie pokrywał się z dotychczasowym podziałem na parafie, dlatego też zdarzały się przypadki, gdy próbowano powoływać dozory w granicach istniejących parafii, W. M. Bartel, *op. cit.*, s. 88.

⁴⁶ *Uniwersał połaniecki*, pkt 10.

⁴⁷ *Ustanowienie dozorów i przepisy dla dozorców i nauczycieli po dozorach*, [w:] S. Askenazy, W. Dzwonkowski, *op. cit.*, t. II, s. 6-12 (cyt. dalej: *Ustanowienie dozorów*). Ten akt prawny podzielony był na cztery paragrafy, zawierające 31 artykułów. Regulowały one sprawy: 1. tworzenia dozorów i powoływania dozorców, 2. ich obowiązki, 3. sposób urzędowania, 4. powołanie nauczycieli (zobacz także *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, s. 552; J. Małec, D. Małec, *op. cit.*, s. 76, 77; P. Cichoń, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Wybór źródeł*, Kraków 2006, s. 181-184; B. Leśnodorski [et al.], *Z dziejów administracji polskiej. Przełom XVIII i XIX wieku*, „Gospodarska i Administracja Terenowa” 1967, z. 2, s. 8; A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 248; T. Maciejewski, *op. cit.*, s. 117 (T. Maciejewski błędnie podaje, iż była to ustawa z 26 lipca 1794 r., w rzeczywistości była to bowiem uchwała Rady Najwyższej Narodowej).

⁴⁸ Podział na dozory okazał się w ziemi burskiej niedogodny, łatwiejszy był do przeprowadzenia według parafii. Bardzo długo szło organizowanie dozorów w ziemi łomżyńskiej, czerskiej, krakowskiej, dopiero 28 maja Komisja w Krakowie rozpiła konkursy na urzędy dozorców, powołując do tego w pierwszej mierze plebanów, A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 248.

⁴⁹ *Uniwersał połaniecki*, pkt 10. Kierując się takimi względami, już w 1790 r. dokonano podziału Francji na departamenty. Zasadniczym kryterium rozstrzygającym o kształcie terytorialnym nowej jednostki był tu przeciętny zasięg marszu pieszego. Obszar departamentu musiał pozwalać na dotarcie pieszego od jego granic do stolicy departamentu i z powrotem w ciągu jednego dnia. Tak więc odległość od tych miast do najdalszych krańców departamentu nie powinna przekraczać 10 mil, J. Małec, D. Małec, *op. cit.*, s. 25.

stronna. Z jednej strony dozorca miał „często objeżdżać dozór”, z drugiej zaś strony mieszkańcy dozoru mieli mieć ułatwiony bezpośredni kontakt z dozorcą⁵⁰. Wszystko to powodowało, iż wielkość dozoru musiała gwarantować realną możliwość wykonywania przez dozorcę ciężących na nim zadań publicznych. A zatem utworzenie nowej najniższej jednostki podziału terytorialnego miało służyć skutecznemu wykonywaniu zadań administracji publicznej. Świadczy to wyraźnie o nowoczesnym podejściu do tworzenia administracji lokalnej i zerwaniu z tradycyjną metodą kształtowania się podziałów terytorialnych.

A zatem w kilku następujących po sobie aktach Naczelnika powstania wyraźnie podkreślono potrzebę utworzenia najniższej jednostki podziału terytorialnego oraz powołania dozorców.

Ponieważ uniwersał połaniecki miał być ogłaszany po wsiach i parafiach przez cztery kolejne niedziele zarówno przez duchownych, jak i przedstawicieli komisji porządkowych, istniała zatem realna szansa na utworzenie dozorów i powołanie dozorców.

Przechodząc do kolejnej kwestii, tj. kwalifikacji dozorczy, można zauważyć pewną ewolucję w tym zakresie zmierzającą do podwyższania wymagań stawianych tym urzędnikom. Trafniejsza jednak będzie teza, iż w kolejnych aktach prawnych krystalizowały się stawiane dozorcóm oczekiwania dotyczące ich cech i kwalifikacji. Uniwersał bossutowski formułował wymaganie, aby dozorcą był „człowiek poczciwy i rozsądny”. Z kolei w uniwersale połanieckim przyjęto zasadę, iż kandydat na dozorcę miał być „człowiekiem zdatnym i poczciwym”. Wymagania te nieznacznie się różnią. Dozorcą miał być już nie tylko człowiek poczciwy, ale dodatkowo zdatny do wykonywania otrzymywanych zadań. Oznacza to, iż dozorczy mieli być urzędnikami, od których oczekiwano skuteczności na polu działań administracyjnych.

Z kolei we wspomnianej już uchwale Rady Najwyższej Narodowej sformułowane zostały znacznie szersze wymagania stawiane tej grupie urzędników. Kandydat na dozorcę musiał odznaczać się wysokimi przymiotami moralnymi. Miał być „cnotliwy, rozsądny, o chciwość albo związki szkodliwe nie podejrzany, ani podle komu obowiązany, (...) dobrą sławę w okolicy mający”⁵¹. Wśród kwalifikacji dozorczy wymieniano umiejętność czytania, pisania i rachowania. Wprowadzono również zasadę, iż dozorca miał być osiadłym mieszkańcem lub przynajmniej od lat kilku zamieszkiwać na terenie powiatu, w którym miał pełnić obowiązki dozorczy. Całkowicie nowe zjawisko w podejściu do służby publicznej wyznaczała zasada, iż dozorca mogła zostać osoba jakiegokolwiek stanu i kondycji. Oznaczało to, iż urząd dozorczy nie był już zarezerwowany dla szlachty, a warunkiem jego objęcia były wyłącznie przymioty osobiste oraz posiadane kwalifikacje. Inaczej mówiąc, przynależność stanowa przestała warunkować dostęp do funkcji publicznych. Tym samym urząd ten zaczął być dostępny także dla mieszczan, a w dalszej perspektywie również dla włościan. Zdaniem A. Wilkoszewskiego, kiedy ogłoszono uchwałę Rady Najwyższej Narodowej normującą powinności i sposoby powoływania dozorców, „dozorczy byli

⁵⁰ § 1 pkt 1 *Ustanowienia dozorów*. Dozorca miał wyznaczyć godziny swego urzędowania – § 3 pkt 6 *Ustanowienia dozorów* stanowił” „naznaczy dnie i miejsce, gdzie w przeciągu tygodnia znajdować się będzie podając przez to mieszkańcom zrzęcnność udawania się do niego po rezolucje, jakichby żądać mogli”.

⁵¹ J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 77; T. Maciejewski, *op. cit.*, s. 117.

już w ziemiach przez komisje powybierani i dlatego zarządzenie mogło komisjom przydać się na przyszłość, a dozorcóm ułatwić sprawowanie funkcji”⁵². W praktyce dozorcami zostawali w czasie powstania najczęściej przedstawiciele patriotycznego odłamu szlachty, mogli nimi zostać także mieszczanie⁵³. Jakobiński *Dziennik Powstania narodu* określił instytucję dozorców mianem „kolebki wzrastającej w Polsce ludzkości”⁵⁴.

Czynnikiem mogącym obniżyć rewolucyjność zapisu o ponadstanowości urzędu dozorców mógł być sposób ich wyboru przez komisje porządkowe⁵⁵. Biorąc pod uwagę duży konserwatyzm szlachty w tym okresie, który notabene przetrwał nawet do czasów Królestwa Polskiego, można wątpić, czy przedstawiciele stanu chłopskiego mieliby realne szanse na objęcie funkcji dozorców⁵⁶.

Trzecią kwestią związaną z instytucją dozorców jest sprawa ich obowiązków i zadań. W zarządzeniu *Organizacja komisji porządkowych* z dnia 30 kwietnia 1794 r. określono, iż od tego momentu dozorca jest najniższym urzędnikiem administracji powstańczej, a jego najważniejszym – choć nie jedynym – zadaniem było czuwanie nad wykonywaniem zarządzeń w sprawach chłopskich wydanych zarówno przez Naczelnika, jak i komisje porządkowe⁵⁷.

W uniwersale połanieckim również zaakcentowano rolę dozorców jako urzędników mających stale kontrolować wykonywanie postanowień administracji powstańczej. Ale „dozorca miał już nie tylko dopilnować przestrzegania zasad dotyczących traktowania chłopów biorących udział w powstaniu, ale również miał dopilnowywać porządku”⁵⁸. Każdy dozorca zobowiązany był również regularnie wysyłać do komisji porządkowych raporty ze swojej działalności⁵⁹.

Część szlachty niechętnie jednak stosowała się do poleceń poprawy sytuacji chłopów uczestniczących w wojsku powstańczym. Dlatego też T. Kościuszko w proklamacji z dnia 2 maja 1794 r. wydanej z obozu pod Winiarami zalecał „Radzie zatem Zastępczej Tymczasowej w Warszawie a komisjom porządkowym ziem, województw w całym kraju (...), aby wydały natychmiast rozkazy do wszystkich ziem dziedziców, posesorów i miejsce ich zastępujących rządców, aby każdemu kantonieście do wojska idącemu przynajmniej dzień jeden w tygodniu pańszczyzny był

⁵² A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 251.

⁵³ W. M. Bartel, *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, s. 207, 208.

⁵⁴ B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 8.

⁵⁵ Dozorcy wybierani byli przez komisje porządkowe, w których w zdecydowanej większości zasiadała szlachta. W związku z tym można przypuszczać, iż urząd dozorców leżał poza zasięgiem mieszczan. (Spis wszystkich komisarzy porządkowych podaje A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 278-286).

⁵⁶ Innym czynnikiem, który w praktyce wykluczał możliwość objęcia urzędu dozorców przez włościan, był fakt, iż dozorca miał pracować bezpłatnie, a jedynie w dalszej perspektywie (po upływie czteroletniej kadencji) miał możliwość awansu na wyższe odpłatne stanowisko. Poza tym dozorca nie otrzymywał żadnych funduszy, w związku z czym musiał posiadać własne zasoby finansowe, aby utrzymać kancelarię oraz szeroko zakrojoną pisemną sprawozdawczość. Trafnie zatem stwierdził W. M. Bartel, że „dozorcą mógł zostać tylko zamożny szlachcic, którego stać było na pokrycie bieżących wydatków związanych z jego urzędowaniem, a także – co jest rzeczą bardzo ważną – na zachowanie niezależności materialnej”, W. M. Bartel, *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, s. 202, 203.

⁵⁷ *Organizacja komisji porządkowych*, art. II, pkt 3; W. M. Bartel, *Dozory w insurekcji kościuszkowskiej*, s. 85.

⁵⁸ *Uniwersał połaniecki*, pkt 10.

⁵⁹ A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 248; W. M. Bartel, *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, s. 191.

darowany, w czym każdemu województwie osobno wolno będzie hojniej sobie postąpić, a gromady w pospolitem ruszeniu czyli obławą na nieprzyjaciela prowadzone, uwolnione były od robocizny przez czas ich w obozie bytności, biorąc najtroskliwsze staranie o pozostałych wdowach, kobietach, żonach i dzieciach obrońców wspólnej Ojczyzny. Ten jest sposób przywiązania ludu do sprawy publicznej i uchronienia go od sideł nieprzyjacielskich⁶⁰.

Dozorca oprócz wykonywania zadań zleconych przez komisje porządkowe, miał odbierać także skargi „w przypadku nieposłuszeństwa lub niesformości ludu”, a od włościan skargi na ucisk dworu. Miał więc być rozjemcą – arbitrem pomiędzy dworem a włościanami⁶¹. Od decyzji dozorców można było wnieść apelację do komisji porządkowej (pkt 11). Przed dozorcą miało się również toczyć postępowanie mające na celu odebranie ulg w pańszczyźnie włościanom, którzy nie wywiązywali się ze swoich obowiązków wojskowych (pkt 6). W każdym przypadku udowodnienia przez dziedzica takiej sytuacji przywracano pełny obowiązek odrabiania pańszczyzny.

Uniwersał połaniecki nakładał też na dozorców obowiązek dbania o stan rolnictwa (pkt. 9) i w dalszej perspektywie dokonanie długofalowych reform agrarnych. Poza tym dozorca miał czuwać nad tym, aby gospodarstwa osób służących w wojsku nie upadały i żeby ziemia, „która jest źródłem bogactw naszych, odłogiem nie leżała, do czego równie dwory, jako i gromady przykładać się powinny” (pkt 4).

Jak już wspomniano, po ukonstytuowaniu się rządu powstańczego Rady Najwyższej Narodowej wydane zostały jednolite przepisy dotyczące działalności Komisji Porządkowych. Wyraźnie podkreślono w nich, że komisje porządkowe mają obowiązek utworzenia dozorów „dla ułatwienia porządnego wykonywania i zapewnienia” realizacji zarządzeń Komisji.

Kluczowe znaczenie dla określenia zadań dozorczy miała wspomniana już uchwała Rady Najwyższej Narodowej z dnia 26 lipca 1794 r. *Ustanowienie dozorów i przepisy dla dozorców i nauczycieli po dozorach*. Uchwała przyznawała dozorcóm szereg obowiązków o charakterze administracyjnym służących zaspokajaniu szeroko rozumianych potrzeb społecznych.

Można je podzielić na kilka kategorii:

1. zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego,
2. zadania o charakterze ekonomiczno-gospodarczym,
3. obowiązki ewidencyjne,
4. uprawnienia o charakterze jurysdykcyjnym, w tym rozstrzyganie sporów pomiędzy dziedzicami a chłopami,
5. działalność agitacyjna.

⁶⁰ Bezpośrednim powtórzeniem tych zaleceń były postanowienia zawarte w pkt 3-5 *Uniwersału połanieckiego*.

⁶¹ Artykuł 6 *Uniwersału połanieckiego* upoważniał właściciela wsi do rugowania chłopów z gruntu, o ile wcześniej „przed dozorcą miejscowym rozprawił i dowiódł, że włościanin obowiązkom swoim zadość nie czyni”; A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 248.

Ad 1.

Jednym z podstawowych zadań należących do dozorczy było zapewnienie porządku na podległym mu terytorium⁶². Osiągnięcie powodzenia w tym zakresie wymagało bezstronności i umiejętności łagodzenia antagonizmów społecznych, które istniały przecież od wieków. Dozorca zobowiązany był utrzymywać chłopów w posłuszeństwie „prawa i rządu”, a ponadto czuwać nad tym, aby włościanie wypełniali swoje powinności zastrzeżone wcześniejszymi umowami lub nowo zawartymi kontraktami. Z drugiej strony dozorca miał sprawować nadzór nad dworem, „aby ludzkość i sprawiedliwość była zachowana „w stosunku do chłopów oraz, aby „ulgi poczynione przez rząd włościanom były wykonane”⁶³. Warto podkreślić, iż taki obowiązek dozorców został przewidziany już w uniwersale połanieckim, co oznacza, iż kwestia ta nie budziła żadnych wątpliwości.

Poza tym, stosownie do § II pkt 5 *Ustanowienia dozorów*, dozorca miał „dawać pilne baczenie na to wszystko, co się tylko tyczy publicznego bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego”. W tym zakresie oczekiwano od dozorczy spostrzegawczości i czujności. W przypadku dostrzeżenia jakiegos zagrożenia lub niebezpieczeństwa zobowiązany był natychmiast zawiadomić komisję porządkową celem podjęcia przez nią decyzji lub działań zmierzających do wyeliminowania tego zagrożenia. Szczególnym zainteresowaniem dozorczy miały być objęte osoby podejrzane o szpiegostwo, włóczędzy, przekupnie, jak również ludzie „szkodliwi wykorzystujący prostotę włościan, podejrzani, bez sposobu życia i siedliska pewnego, zbiedzy wojskowi i wszelkie osoby albo przeciw zwierzchności co knujące, albo ludowi wrażenia przeciwne rządowym prawidłom czyniące”. *Ustanowienie dozorów* określało także zasady postępowania z takimi osobami. Dozorca zobowiązany był je ścigać, a po egzaminie, czyli sprawdzeniu ich tożsamości i pochodzenia, odsyłać odpowiednio gospodarzom, rzemieślnikom albo komendantom. Znacznie surowszym rygorom poddane były osoby prowadzące działalność antypowstańczą, które po schwytaniu dozorca zobowiązany był przekazać do „wyższej zwierzchności rządowej”, to jest do komisji porządkowej. Wydaje się oczywistym, iż właściwe wywiązywanie się z tych obowiązków wymagało od dozorczy dobrej znajomości mieszkańców swojego dozoru, gdyż tylko w ten sposób byłby w stanie zauważyć nieznanym. W związku z tym całkowicie uzasadnione było wymaganie, aby dozorca był mieszkańcem powiatu, na którego obszarze działał. Nie ulega również wątpliwości, iż wymagało to od dozorczy dużego zaangażowania w tę działalność, bo tylko wtedy istniała realna szansa na zapewnienie „publicznego bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego”.

Warto podkreślić, iż powyższe zadanie w pkt 12 *Uniwersału połanieckiego* przyznane zostało wprost komisjom porządkowym, które „w swoich województwach i powiatach” winny wyłapywać osoby, które „na złe używając dobroci i sprawiedliwości rządu, odwodzili lud od pracy, buntowali przeciwko dziedzicom, odmawiali od obrony ojczyzny i stawiać je przed sądem. Poza tym komisje miały czuwać nad włóczęgami, którzyby w tym czasie domy porzucali i po kraju włóczyli się, wszystkich takowych ludzi chwycić i do wydziału bezpieczeństwa, w każdej komisji będącego,

⁶² *Historia państwa i prawa Polski...*, t. II, s. 553; J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 77.

⁶³ A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 248; J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 77.

oddawać trzeba, a po zrobionym egzaminie, gdy się tułaczami i próżniakami okażą, do robót publicznych używać⁶⁴. Można zatem stwierdzić, iż *Ustanowienie dozorów* delegowało te kompetencje na dozorców, którzy wszakże wykonywać je mieli pod nadzorem komisji porządkowych.

Ad 2.

Uchwała *Ustanowienie dozorów* powierzyła dozorcóm także szereg zadań, których realizacja miała przyczynić się do rozwoju gospodarczego wsi. Po pierwsze, dozorca miał czuwać nad właściwym wykorzystaniem areafu ziemi, co niewątpliwie służyć miało intensyfikacji produkcji rolnej. Było to zgodne z dominującymi w tym czasie ideami fizjokratów, głoszących potrzebę oparcia potęgi państwa na kwitującym rolnictwie. Również w tym zakresie od dozorców oczekiwano dużego zaangażowania i spostrzegawczości. Gdyby stwierdził jakieś nieprawidłowości w gospodarce rolnej, zobowiązany był ustalić ich przyczyny i niezwłocznie podjąć działania zmierzające do ich usunięcia. *Ustanowienie dozorów* określało także reguły postępowania w sytuacjach kryzysowych dla rolnictwa, spowodowanych brakiem rąk do pracy lub znacznym zmniejszeniem ich liczby. Biorąc pod uwagę zawieruchę wojenną tego czasu, mogło się zdarzyć, iż grunty rolne leżałyby odłogiem lub stopień ich wykorzystania byłby mniejszy. W takiej sytuacji dozorca zobowiązany był zorganizować spotkanie z włościanami i właścicielami „dla obmyślenia środków zaradzenia złemu”. Dozorca miał przygotować plan zwiększenia lub sprowadzenia najemników, urządzenia robocizny itd. W tym zakresie dozorca miał współdziałać z sąsiednimi dozorcami, jak również „celniejszymi gromadami włościan”. W każdym przypadku, gdy samodzielne starania nie przynosiły rezultatu, dozorca zobowiązany był natychmiast zawiadomić o tym komisję porządkową, prosząc ją o pomoc. W tak określonym sposobie działania dozorców dostrzec można elementy współczesnej zasady subsydiarności oznaczającej samodzielność zwłaszcza najniższych jednostek podziału terytorialnego, które obowiązane są zwracać się o pomoc do organów administracji wyższego szczebla dopiero wtedy, gdy nie są w stanie samodzielnie wywiązać się z powierzonych im obowiązków.

Dozorca miał również czuwać nad lasami państwowymi, zapobiegając bezprawnemu ich wycinaniu czy też wyląpywaniu dzikiej zwierzyny⁶⁵. Świadczy to wyraźnie, iż dozorca miał być urzędnikiem państwowym dbającym o własność narodową, a zwłaszcza o lasy, które w ówczesnych warunkach miały poważne znaczenie gospodarcze.

Kolejnym obowiązkiem dozorców było dbanie o odpowiedni stan infrastruktury technicznej znajdującej się na terenie dozoru⁶⁶. Dotyczyło to: „gościńców pocztowych, dróg publicznych do miasteczek parafialnych lub targowych, mostów, grobli, przepraw rzecznych”. Urządzenia te miały być „ogólnym obywateli kosztem w obrębie dozoru” wyremontowane i utrzymywane. Dozorca miał czuwać nad tym, aby „każdy dziedzic łącznie z włościanami reparacje na gruncie swoim takowych

⁶⁴ *Uniwersał polaniecki*, pkt 12.

⁶⁵ Z. Góralski, *op. cit.*, s. 47.

⁶⁶ *Historia państwa i prawa Polski...*, t. II, s. 553; J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 77.

dróg, mostów, grobel, przepraw, jak najporządniej utrzymywał". Prace te miały być prowadzone zgodnie z wytycznymi i zaleceniami komisji porządkowych.

Ad 3.

Do obowiązków dozorczy należało również prowadzenie ewidencji ludności zamieszkałej na terenie dozoru obejmującej rejestrację zdarzeń określających stan cywilny osoby, tj. urodzenie, zawarcie małżeństwa i zgon⁶⁷. Zgodnie z pkt. 6 *Ustanowienia dozorów* dozorca miał przygotować ewidencję oraz co kwartał ją aktualizować. Dozorca miał obowiązek przekazać do komisji porządkowej raport o ludności do dnia 5 stycznia każdego roku. Stosowne wzory miały przygotować komisje porządkowe, co oznacza, iż chciano ujednoczyć organizację tej ewidencji przynajmniej w skali terenu, który podlegał komisji porządkowej. Komisja miała więc pewną kompetencję prawotwórczą związaną z wydaniem odpowiednich instrukcji dotyczących prowadzenia tej ewidencji. Można również stwierdzić, że miały one stanowić swoiste przepisy prawa miejscowego.

W ewidencji ludności należało wpisywać urodzenia, śluby i zgony z „wyszczególnieniem płci”. Podstawą aktualizacji ewidencji miały być metryki pochodzące od „plebanów miejscowych”. Jednakże treść metryk dozorca winien zweryfikować w oparciu o świadectwo dwóch świadków, osiadłych obywateli.

Warto również w tym miejscu zauważyć, iż od 1791 r. zadanie to należało do komisji porządkowych, które miały prowadzić rejestry ludności na podstawie otrzymywanych z parafii odpisów metryk. W ten sposób pierwszy raz w dziejach polskich wprowadzono świeckie akta stanu cywilnego⁶⁸. Przyznanie dozorcóm obowiązków w tym zakresie mogło więc oznaczać, iż komisje otrzymały urzędnika, który miał bezpośrednio zajmować się gromadzeniem danych do ewidencji, a komisja miała je uaktualniać raz do roku. Tym samym stworzone zostały bardziej precyzyjne zasady prowadzenia ewidencji i weryfikowania jej danych.

Dozorcóm powierzono też zadanie związane z rejestrem gruntów leżących na terenie dozorów. Zgodnie z § II pkt 8 *Ustanowienia dozorów* dozorca miał dopilnować, aby dziedzice, ich zastępcy lub dzierżawcy przeprowadzili pomiary geodezyjne. Kopie map obejmujących obszary gruntowe oraz wymiary gruntów miały być udostępnione dozorcóm, których upoważniono do żądania wydania takich map. Dozorca miał obowiązek systematycznie informować komisję o swoich sukcesach i niepowodzeniach związanych z uzyskiwaniem kopii map. Można zatem stwierdzić, iż sporządzeniu rejestru gruntów przypisywano bardzo duże znaczenie.

Ad 4.

Niezwykle ważne i odpowiedzialne zadania dozorców były związane z ich uprawnieniami jurysdykcyjnym. Wynikało to z faktu, iż działalność dozorczy w charakterze arbitra wykluczała, lub w poważnym stopniu ograniczała, dotychczasową rolę jurysdykcji patrymonialnej. B. Leśnodorski stwierdził, iż dozorczy „stawiali się po raz

⁶⁷ *Ibidem*, Z. Góralski, *op. cit.*, s. 47.

⁶⁸ J. Malec, D. Malec, *op. cit.*, s. 72.

pierwszy na wsi polskiej urzędnikami państwa, a nie reprezentantami dominialnej władzy panów⁶⁹.

Rozstrzygając spory pomiędzy dziedzicem a chłopami, dozorca zobowiązany był uwzględniać wszystkie regulacje prawne dotyczące ich wzajemnych relacji⁷⁰. W szczególności dotyczyło to postanowień uniwersału połanieckiego (pkt 6 i 11) oraz § II pkt 4 *Ustanowienia dozorów*. Dozorca obowiązany był „bezwzględnie sprawiedliwie zachować. Działalność arbitra dotyczyć miała sporów między włościanami a miejscową ich zwierzchnością „czy to z umowy czy inwentarza, czy innych kontraktów gruntowych, czy z niedokładnego lub zawiedzionego wypełnienia wzajemnych obowiązków i publicznej powinności” (pkt 4). Z powyższego wynika, iż dozorca nie miał uprawnień w stosunku do sporów pomiędzy osobami pochodzenia szlacheckiego.

Dozorca wydawał orzeczenie po wcześniejszym wysłuchaniu obu stron: skarżącego i winowajcy. Obowiązywała zasada natychmiastowej wykonalności orzeczeń dozorca, nawet wtedy, gdy wniesiona została apelacja do komisji porządkowej. Każdy, kto nie wykonywał wyroku dozorca narażał się na karę grzywny lub „roboty”. Ten podział kar pozwala domniemywać, iż kary pieniężne stosowane mogły być zarówno w stosunku do szlachty, jak i włościan, pozostałe zaś tylko do włościan. Przepisy przyznające te uprawnienia dozorcóm były jednak zbyt ogólnikowe, co rodziło różne problemy z ich interpretacją⁷¹. Działalność jurysdykcyjna dozorca podlegała kontroli komisji porządkowej jedynie w przypadku wniesienia apelacji⁷². Komisja wyposażona została w uprawnienia kasacyjne, jak również reformatoryjne w stosunku do orzeczeń dozorca, w związku z tym mogła je uchylić lub zmienić. Dodatkowo komisja mogła ukarać dozorcę karą upomnienia (w przypadku uchybienia sprawiedliwości mniejszej wagi) lub usunięciem ze stanowiska „za okazaniem się zlej woli lub chęci zysku”.

Ad 5.

Ostatnią grupą zadań należących do dozorca było prowadzenie działalności agitacyjnej i „oświeceniowej”⁷³. W tym zakresie mieli im pomagać nauczyciele, wybrani przez komisje „w pierwszym rzędzie spośród plebanów lub wikariuszy”. Nauczyciel mógł być „jakiegokolwiek stanu i kondycji oraz wyznania”. Oznaczało to w praktyce likwidację uprzywilejowanej pozycji katolików, dla których do tej pory zastrzeżone były stanowiska urzędnicze. Nauczycielem mogła zostać również osoba świecka,

⁶⁹ *Historia państwa i prawa Polski...*, t. II, s. 551.

⁷⁰ Z. Góralski, *op. cit.*, s. 47.

⁷¹ Na sesji plenarnej Rady Najwyższej Narodowej postanowiono nie określać dokładnie, „jaką dozorca mieć ma władzę w karaniu nieposłusznych” i przekazać tę sprawę Wydziałowi Sprawiedliwości w Radzie w celu udzielenia odpowiedniej opinii w tym względzie, W. M. Bartel, *op. cit.*, s. 92.

⁷² Zdaniem jakobinów odwoływanie się do komisji porządkowej nie gwarantowało bezstronnego rozpatrzenia sprawy, gdyż pozytywne rezultaty dla włościan mogło przynieść dopiero wtedy, gdyby zasiadali w niej przedstawiciele tego stanu. Jednocześnie wyrażali opinię, iż apelacja do komisji jest „uciążliwa dla włościan, bo jeżeli z małą krzywdą musi udawać się o kilkanaście mil, dochodzenie sprawiedliwości więcej go kosztować będzie aniżeli poniesiona krzywda”. Wskazywano też na celowość wprowadzenia stałej kontroli nad orzecznictwem dozorców sprawowanej przez Radę Najwyższą Narodową, W. M. Bartel, *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, s. 210.

⁷³ *Ibidem*.

byłaby miała „zalety oświecenia, rozsądku wolnego od uprzedzeń, obyczajności, łagodności, znajomości krajowych ustaw, ducha patriotycznego, z gorliwym przywiązaniem do ojczyzny”⁷⁴. Również to zadanie było bardzo istotne, gdyż postępową myśl oświeceniową, właśnie w okresie insurekcji, przywiązywała ogromną wagę do akcji oświatowej i propagandowej wśród mas chłopskich. W. M. Bartel, komentując powołanie instytucji nauczyciela, stwierdził: „tworząc specjalny urząd, który miał spełniać te doniosłe zadania, nawiązywano do idei przyświecającej potrzebie »wychowania obywatelskiego« tak niezbędnego w ówczesnej sytuacji Rzeczypospolitej, w warunkach wojny narodowo-wyzwoleńczej. Stwarzano tym samym możliwość realizacji zadań, jakie stawiał przed sobą w dziedzinie »rozszerzania ducha narodowego« Wydział Instrukcji w Radzie Narodowej – to insurekcyjne ministerstwo informacji i propagandy”⁷⁵.

Upadek powstania kościuszkowskiego jesienią 1794 r. pociągnął za sobą również likwidację administracji powstańczej, w tym dozorów. Trzeci rozbiór Polski przeprowadzony w 1795 r. oznaczał całkowitą likwidację Rzeczypospolitej, która znikła z map Europy na 123 lata.

IV. Uwagi końcowe

Przedstawione na łamach niniejszego artykułu reformy dotyczące administracji lokalnej z ostatnich lat istnienia Rzeczypospolitej szlacheckiej wskazują na dużą oryginalność tych rozwiązań. Instytucja dozorców miała bowiem charakter rodzimy i odbiegała od współczesnych modeli administracyjnych innych państw, zwłaszcza absolutnych.

Porównując dozory miejskie i wiejskie oraz powołanych w nich dozorców, dostrzec można kilka podobieństw, ale znacznie więcej różnic:

1. Dozory stanowiły najniższą jednostką podziału terytorialnego. W przypadku dozorców miejskich była to jednostka pomocnicza utworzona tylko w miastach królewskich, natomiast w przypadku dozorców wiejskich była to jednostka zasadniczego podziału terytorialnego, która wprowadzona została na stałe⁷⁶.

2. Działalność dozorców oparto na zasadzie rejonizacji, zobowiązując ich do wykonania określonych obowiązków na ściśle wyznaczonym terytorium, którego obszar został sprecyzowany w przepisach prawa. Potwierdzało to, iż podział na dozory oparty został na racjonalistycznych przesłankach.

3. Powołanie dozorców prowadziło do stworzenia nowoczesnej scentralizowanej struktury aparatu administracyjnego państwa opartego na zasadzie hierarchicznego podporządkowania⁷⁷. W tym układzie dozorczy stanowili najniższe ogniwo

⁷⁴ A. Wilkoszewski, *op. cit.*, s. 249; W. M. Bartel, *op. cit.*, s. 211.

⁷⁵ W. M. Bartel, *Dozory w insurekcji kościuszkowskiej*, s. 102 (szerzej o działalności nauczycieli piszę w książce *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, s. 211-213).

⁷⁶ B. Leśnodorski, *op. cit.*, s. 8.

⁷⁷ Jakobini uważali, że kompetencje dozorców są zbyt wąskie, dlatego też postulowali, by urzędnicy ci mieli prawo kontroli, korekty, a nawet znoszenia w drodze urzędowej nadmiernych powinności świadczonych przez chłopów na rzecz dworu. Ich zdaniem dozorca winien być w pierwszym rzędzie obrońcą interesów chłopów, a nie tylko urzędnikiem administracji lokalnej, W. M. Bartel, *Ustrój władz powstania kościuszkowskiego*, s. 210, 251.

aparatu administracyjnego. Oznaczało to w praktyce akceptację dla powszechnie stosowanej w państwach absolutnych zasady scentralizowanej administracji lokalnej umożliwiającej realizację polityki władzy w terenie. Tym samym stanowiło to odejście od tradycyjnej polskiej zdecentralizowanej administracji lokalnej.

4. Dozorcy miejscy nie byli urzędnikami o charakterze ogólnonarodowym, gdyż feudalna własność miejska pozostała nienaruszona.

5. „Dozorcy kościuszkowscy” powołani zostali na obszarze całego kraju.

6. Dozorców miejskich można uznać za urzędników samorządowych o charakterze czysto wykonawczym (stąd nawet nie zaliczano ich do urzędników, tylko oficjalistów), natomiast dozorczy wiejscy stanowili element silnie scentralizowanej administracji rządowej, gdyż dozorczy podporządkowani zostali komisjom porządkowym, a te Radzie Najwyższej Narodowej⁷⁸. W przypadku dozorców w miastach mamy do czynienia z pewnymi elementami republikańskimi i demokratycznymi, które w okresie insurekcji kościuszkowskiej – przynajmniej formalnie – także ujawniły się przy kreowaniu struktur administracji lokalnej. W praktyce w przypadku dozorców wiejskich utrzymany został jego stanowy charakter, gdyż tylko wykształcona szlachta lub mieszczaństwo dysponujący pewnym zapleczem finansowym mogli sprawować ten urząd.

7. Powołanie lokalnych przedstawicieli administracji oparto na zasadzie jednoosobowości, przy czym zwierzchnikiem dozorczy miejskiego był wójt, a później magistrat i burmistrz, a zwierzchnikiem dozorców wiejskich właściwa miejscowa komisja porządkowa.

8. Sposób tworzenia dozorców i powoływania dozorców oparto na odpowiednich przepisach prawa. Stanowiło to wyraźny dowód obowiązywania w Polsce zasady praworządności. Były to przepisy powszechnie obowiązujące, adresowane do wszystkich mieszkańców miast lub wsi (plebsu, pospólstwa, włościan, właścicieli wsi czy nieruchomości w miastach królewskich).

9. Kompetencje, zadania oraz ogólne zasady postępowania dozorców w wyraźny sposób zostały określone przepisami prawa. Regulacje te przepełnione są pragmatyzmem i kazuistyką, co zgodne było z ówczesnym policystycznym ujmowaniem zadań administracji. W przypadku kompetencji sądowniczych dozorca wiejski kreowany był ścisłymi formami postępowania. W pozostałym zakresie jego postępowanie nie było ściśle sformalizowane.

10. Dozorcy na terenie miast nie stracili od 1791 do 1794 r. charakteru pomocników wójta, wójta cyrkułowego, a potem burmistrza i magistratu, wykonujących ich polecenia. Tymczasem dozorczy z uniwersału bossutowskiego (19 kwietnia) poprzez uniwersał połaniecki (7 maja) do uchwały Rady Najwyższej Narodowej o dozorcach z 26 lipca 1794 r. – jak stwierdził W. M. Bartel – „przekształcili się ze skromnych początkowo »opiekunów« (w fizjokratycznym sensie tego słowa) chłopów pańszczyźnianych w najniższy organ lokalnej administracji państwowej (...)”⁷⁹.

⁷⁸ *Historia państwa i prawa Polski...*, t. II, s. 476.

⁷⁹ W. M. Bartel, *Dozory w insurekcji kościuszkowskiej*, s. 102.