

Zadanie publiczne pn. „Trwanie pod obcą władzą. Mazowsze Północno-Wschodnie w okresie zaborów” dofinansowana ze środków Samorządu Województwa Mazowieckiego.



**Dr hab. Zbigniew Kudrzycki**

*Administracja miejska wobec zmieniających się warunków politycznych (1795-1918)*

*Municipal administration in changing political conditions (1795-1918)*

Temat wystąpienia w kontekście tytułu konferencji: *Trwanie pod obcą władzą. Mazowsze Północno-Wschodnie w okresie zaborów*, wymaga kilku spostrzeżeń, w długim XIX wieku, nastąpił niespotykany wcześniej szybki, wręcz przyspieszający z każdą dekadą rozwój cywilizacji europejskiej, natomiast Mazowsze Północno-Wschodnie trwało w XIX wieku pod obcą władzą i jego mieszkańcy mieli ograniczone możliwości rozwoju i musieli dostosowywać się do zmieniających warunków politycznych i państwowych. W latach 1795 – 1807 zostało włączone do państwa pruskiego, które wprowadzało pruski system władzy administracyjnej. Po utworzeniu Księstwa Warszawskiego pod protektoratem Francji napoleońskiej w latach 1807 – 1815 zmieniano administrację lokalną do francuskich wzorców. Stulecie 1815 – 1915 było czasem zaboru rosyjskiego, w którym możemy wyróżnić okres lat 1815 – 1831 (1837), czyli istnienie Królestwa Polskiego w unii z carstwem rosyjskim z polską administracją na szczeblu lokalnym i okres po powstaniu styczniowym, charakteryzującym się brakiem możliwości decydowania o sprawach lokalnych. Lata 1915 – 1918, to ponownie okres okupacji niemieckiej Mazowsza Północno-Wschodniego, w którym ponownie wprowadzano niemieckie wzorce administracyjne, przeprowadzając reformę samorządu powiatowego i miejskiego. Wpisując się w tę periodyzację przedstawię najistotniejsze kwestie dotyczące władz miejskich.

W ostatnich latach I Rzeczypospolitej, w Ostrołęce mieście królewskim, na mocy ustawy Sejmu Wielkiego z 18 kwietnia 1791 r. o miastach królewskich, została zniesiona władza starostów i wojewodów nad miastem, mieszczenie otrzymali władzę samorządową i sądowniczą. W mieście władzę wykonawczą sprawował burmistrz i rajcy pochodzący z wyborów dokonywanych przez posesjonatów na zgromadzeniach ludu miejskiego (zgromadzeniach uchwalających). Ich kadencja trwała 2 lata.

Na mocy traktatu rozbiorowego z 24 października 1795 r. Ostrołęka została włączona do Prus, następnie rozkazem gabinetowym z 26 grudnia 1795 r. do nowoutworzonej prowincji Prusy Nowowschodnie, z zachowaniem dotychczasowego ustroju miasta. Na podstawie patentu z 1 czerwca 1797 r. dokonano podziału administracyjnego Prus Nowowschodnich na dwa departamenty ze stolicami w Białymstoku i Płocku. Departament został podzielony na sześć powiatów: lipnowski, płocki, przasnyski, pułtuski, ostrołęcki i mławski. Ostateczne określenie granic departamentów, kamer wojenno-ekonomicznych oraz powiatów Prus Nowowschodnich nastąpiło w cyrkularzu z 9 czerwca 1799 r. Podano wówczas do wiadomości, że kamery będą zajmowały się sprawami policji, finansów, zwierzchności terytorialnej i duchowieństwa katolickiego, landraci zaś wszystkimi problemami swego okręgu, z wyjątkiem sądownictwa oraz domen królewskich. Powiaty składały się z następujących dawnych powiatów polskich: przasnyski z niedzborskiego, ciechanowskiego i przasnyskiego; pułtuski z nowomiejskiego, serockiego, kamieńczykowskiego, makowskiego i różańskiego; ostrołęcki z ostrołęckiego, nurskiego i ostrowskiego. W miastach powiatowych umieszczono kasy. W Ostrołęce wprowadzono nadzór landrata nad władzami miejskimi (podobnie jak było w sąsiednich Prusach). Na mocy patentu z kwietnia 1797 r. utworzono rejencję z siedzibą w Płocku, która prócz funkcji sądowych sprawowała także nadzór nad sądami powiatowymi (Kreisgericht). Utworzono również 5 powiatowych komisji sprawiedliwości w tym w Ostrołęce dla powiatu ostrołęckiego. Zorganizowane zostały również dwa inkwizytoriaty: w Toruniu i w Pułtusku dla komisji sprawiedliwości pułtuskiej i ostrołęckiej. W każdym powiecie ustanowiono dwa sądy powiatowe: w ostrołęckim w Ostrołęce i Ostrowi Mazowieckiej. W Tylży 7 i 9 lipca 1807 r. nastąpiło podpisanie traktatu pokojowego między Francją a Rosją i Prusami, na mocy którego utworzono Księstwo Warszawskie, obejmujące swoim terytorium północne Mazowsze. Przez okres istnienia Księstwa Warszawskiego utrzymał się pruski podział administracyjny, którego nazwy pokrywały się w części z francuskimi, co było to zgodne z artykułem 7 dekretu Napoleona z 14 stycznia 1807 r. w myśl którego miano utrzymać bez zmian pruski podział na 6 departamentów: warszawski, poznański, kaliski, bydgoski, płocki i białostocki. Dekret z 19 XII 1807 r. dokonał tymczasowego podziału na departamenty, powiaty i zgromadzenia gminne,

Ostrołękę i powiat włączono do departamentu płockiego, natomiast samorząd miejski poddano kontroli administracyjnej podprefekta (starosty powiatowego). Miastem zarządzał burmistrz mianowany przez ministra spraw wewnętrznych, natomiast rada miejska pochodziła z nominacji prefekta spośród kandydatów przedstawionych przez właścicieli nieruchomości w Ostrołęce. Rada miejska mogła debatować nad sprawami miejskimi, budżetu i podatkowymi lecz każda uchwała była zatwierdzana przez podprefekta. Dekret z 26 XII 1807 r. o tymczasowej organizacji władz departamentowych i powiatowych, do chwili nominacji podprefektów i rad powiatowych zastępować ich mieli prezesi i członkowie izb powiatowych. Pierwszej nominacji na podprefektów dokonał król dekretem z 1 kwietnia 1808 r., w powiecie ostrołęckim został Ignacy Drewnowski, prezes izby wykonawczej Łomżyńskiej. Podprefekt będący zastępcą prefekta na obszarze powiatu spełniał czynności odpowiadające czynnościom prefekta w departamencie, mając do pomocy kilkunastoosobowy personel kancelaryjny. Do pilnych posyłek utrzymywano w każdym powiecie posłańca konnego — traktowanego jako załączek projektowanej żandarmerii używając go do funkcji wykonawczo-policyjnych.

Dekretem z 23 lutego 1809 r. wprowadzono organizację gmin miejskich i wiejskich o charakterze tymczasowym nie przewidzianych konstytucją, które przetrwały do końca istnienia Księstwa. Każda wieś i miasto stanowiły odtąd gminę. Administracja w mieście należała do burmistrza — mianowanego przez króla i mającego do pomocy ławników — pełniących tę funkcję honorowo — a mianowanych przez podprefekta spośród obywateli umiejących czytać i pisać, oraz zatwierdzonych przez ministra spraw wewnętrznych. W małych miastach burmistrz był jedynym płatnym urzędnikiem miejskim, pełniąc jednocześnie między innymi funkcję kasjera. Ustrój miast w Księstwie został zorganizowany na podstawie § 67 i 68 ustawy konstytucyjnej z 22 lipca 1807 r. oraz postanowień wykonawczych z 10 i 23 lutego 1809 r. Przewidywały one, że miasto ma stanowić municypalność, której zarząd należał do burmistrza, któremu do pomocy dodawano ławników, mianowanych przez prefekta departamentu. Często nominacje były przypadkowe, powoływano osoby niezdolne do sprawowania urzędów, stąd liczne zmiany. Nawet w 1810 r. stosunkowo często zdarzało się, że miasta pozostawały bez burmistrza. Prócz tego art. 67 konstytucji powoływał rady municypalne liczące 10 członków w miejscowościach do 2500 osób, 20 w liczących 2500—3000 i 30 osób w miastach powyżej 5 tysięcy. Dekret z 7 IX 1808 r. wprowadził pewne zmiany, wg § 53 rady municypalne miały liczyć 10 członków w miastach do 2,5 tys. mieszkańców, 24 członków w miastach do 5 tysięcy i 30 członków w miastach powyżej 5 tysięcy mieszkańców. Miały one odbywać narady na temat potrzeb, dokonywać rozkładu nałożonych na miasto ciężarów publicznych, zajmować się sprawami dotyczącymi majątku i urzędzeń miejskich, opiniując posunięcia miejscowej

administracji, oraz mogły składać na ręce prefekta zażalenia. Władze zwierzchnie zachowując prawo powoływania władz miejskich oraz zatwierdzania uchwał i wydatków, posiadały decydujący wpływ na ich działalność. W Ostrołęce, jak i innych miastach północnego Mazowsza nie wprowadzono municypalności.

Po utworzeniu Królestwa Polskiego w Ostrołęce władzę sprawował burmistrz z radą miejską, mianowani przez Komisję Spraw Wewnętrznych i Policji. Na podstawie postanowienia namiestnika Królestwa z 30 maja 1818 r. Ostrołęka posiadała urząd municypalny z burmistrzem i czterema ławnikami, z których jeden był sekretarzem, a drugi skarbnikiem i byli oni mianowani przez Komisję Spraw Wewnętrznych i Policji na wniosek Komisji Wojewódzkiej, czyli ostrołęccy mieszczaństwo nie posiadali prawa wyboru władz miejskich. Po powstaniu listopadowym od 1837 r. to gubernator mianował burmistrza, który miał zajmować się sprawami gospodarczymi i wykonywać polecenia władz gubernatorskich. Ławników wybierano, lecz posiadali jedynie głos doradczy, od 1842 r. wraz z burmistrzem tworzyli Magistrat. Po powstaniu styczniowym w 1865 r. zlikwidowano rady miejskie pozostawiając urząd burmistrza, od 1868 r. nadzór i decyzje w sprawach miejskich należały do naczelnika powiatu.

Powiat ostrołęcki w Królestwie Polskim w latach 1815–1836 nadal należał do departamentu plockiego, 7 marca 1837 r. Królestwo zostało podzielone na 8 guberni, w tym gubernia plocka z powiatem ostrołęckim. Kolejna reforma z 1867 r. przyniosła zmianę przynależności powiatu ostrołęckiego, został włączony do guberni łomżyńskiej, taki stan został zachowany mimo reformy administracyjnej przeprowadzonej w 1915 r. przez niemieckie władze okupacyjne do tzw. ustawy tymczasowej z 2 sierpnia 1919 r. kiedy utworzono 14 sierpnia 1919 r. województwo białostockie z powiatem ostrołęckim. Warto pamiętać o ukazie carskim z 2 marca 1864 r. wprowadzającym samorząd w gminach wiejskich z wójtem i ławnikami wybieranymi na zebraniu pełnoletnich mieszkańców gminy (mężczyzn) posiadającym co najmniej 3 morgi ziemi, organem uchwałodawczym było zebranie gminne. Gminę tworzyły gromady (wioski) z sołtysami. Samorząd wiejski był jedyną władzą administracyjną wybraną przez mieszkańców jednostki administracyjnej.

W 1915 r., wojska niemieckie zajęły Ostrołękę i niemieckie władze okupacyjne zlikwidowały gubernie, natomiast zachowały, jako jednostki administracyjne powiaty i gminy (miasta), następnie 19 czerwca 1915 r. wydały ordynację miejską dla obszarów Polski rosyjskiej w której położona była Ostrołęka. Na jej podstawie w mieście utworzono magistrat składający się z burmistrza mianowanego przez naczelnika administracji cywilnej dla Polski rosyjskiej, zastępcy burmistrza i czterech ławników wybieranych przez radę miejską składającą się z 24

radnych i zatwierdzonych przez władze nadzorcze. Ławnicy i radni miejscy zostali wybrani dopiero po wydaniu ordynacji wyborczej 1 listopada 1916 r. Mieszkaniec miasta uzyskiwał prawa obywatelskie uprawniające do wyborów i przyjmowania niepłatnych stanowisk w zarządzie miejskim i reprezentacji miasta, gdy był pełnoletnim mężczyzną mieszkającym od roku w Ostrołęce lub posiadającym samodzielne mieszkanie albo zobowiązany był do płacenia podatku państwowego. Kobiety mogły pełnić niepłatne urzędy na podstawie miejscowego statutu. Magistrat został upoważniony do prowadzenia spraw administracyjnych w zakresie: zarządzania majątkiem gminnym, przyjmowania i realizacji budżetu miasta od 1 kwietnia do 31 marca, utrzymania i remontów ulic i mostów, opieki nad ubogimi, szkolnictwem, wodociągami, elektrownią i siecią energetyczną, pieczę nad urządzeniami służącymi bezpieczeństwu publicznemu, zdrowiu i moralności, czyli straży pożarnej, zakładów dla chorych, rzeźni miejskich, kanalizacji, usuwania odpadów, zakładanie domów poprawy i domów pracy przymusowej. Burmistrz ponadto pełnił w mieście władzę policyjną. Rada miasta posiadała prawo uchwalania budżetu, podatków, zaciągania pożyczek, zakładania przedsiębiorstw gminnych. Jenerał-Gubernator von Beseler 12 sierpnia 1916 r. wydał rozporządzenie dla miast poniżej 20 tys. mieszkańców, z zastrzeżeniem, że jeżeli już wprowadzono do nich ordynację miejską z 19 czerwca 1915 r., to mają być dalej według niej administrowane o ile Szef administracji nie rozciągnie na nie przepisów rozporządzenia. Istotną zmianą było wprowadzenie mniejszej liczby radnych, o której decydował Szef cywilnej administracji. Burmistrzem Ostrołęki w okresie niemieckiej okupacji byli Thomas Riemer (1917 – 1918) i Edwin Moelitsch (1918 – 1918), notariuszem urzędującym w budynku magistratu został Władysław Ksepko. W skład rady miejskiej wchodził: burmistrz jako przewodniczący, ławnicy i radni miejscy. Okres wyborczy dla ławników i płatnych członków magistratu został ustanowiony na 6 lat, z warunkiem, aby co trzy lata ustępowała połowa ławników. W Ostrołęce burmistrz Riemer 31 marca 1917 r. mianował 4 ławników, dwóch Polaków i dwóch Żydów. W XIX wieku miasto pozbawione było samorządności, wprowadzicie władze miejskie powoływane były przez organy władzy państwowej, ale nie miały uprawnień do podejmowania decyzji. Ten stan zmienił się w trakcie I wojny światowej, niemieckie władze okupacyjne powoływały burmistrza, po wprowadzeniu ordynacji miejskiej przeprowadzono wybory do rady miasta i mieszkańcy uzyskali wpływ na decyzje magistratu.

Ostrołęka od wyjazdu Niemców była wolnym miastem, w którym administracją zaczął kierować rejent Władysław Ksepko. Pierwszym burmistrzem Ostrołęki w niepodległej Polsce 17 grudnia 1918 r. został Władysław Banach. Kierownik Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Stanisław Ustyanowski 14 listopada 1918 r. powołał komisarzy rządu polskiego w powiatach

północnej części byłego Królestwa Polskiego, w tym w Ostrołęce Józefa Zielińskiego, a jego pomocnikiem został Wenanty Starosta. Kierownik MSW St. Ustyanowski wydał jednocześnie rozporządzenie zachowujące w tej części b. Królestwa Polskiego dotychczasowy podział administracyjny, ponadto wszystkie obowiązujące przepisy prawa administracyjnego rosyjskiego i niemieckiego zachowały swoją moc. Za czynności urzędu powiatowego odpowiadał Komisarz Rządu.

Periodyzacja przynależności państwowej Mazowsza Północno-Wschodniego w XIX wieku wraz z działaniami władz zaborczych pozwala sformułować dość interesujące wnioski. W latach 1795 – 1807 obszar ten został włączony do państwa pruskiego, które wprowadzało pruski system władzy administracyjnej, kontrolowanej przez urzędników państwowych, lecz mieszkańcy posiadali prawo wyboru i decydowania o sprawach lokalnych. Księstwo Warszawskie w latach 1807 – 1815 było protektoratem Francji napoleońskiej, w którym istotnie ograniczono możliwości wyboru władz miejskich, burmistrzowie i ławnicy byli nominowani przez administrację rządową. Stulecie 1815 – 1915 to czas zaboru rosyjskiego, w którym możemy wyróżnić okres lat 1815 – 1837, kiedy zachowano w miastach rozwiązania funkcjonujące w Księstwie Warszawskim i następnie nastąpiła likwidacja instytucji ławników, a burmistrz sprawował władzę administracyjną samodzielnie i był powoływany przez zwierzchnie władze państwowe. Lata 1915 – 1918 to ponownie okres okupacji niemieckiej Mazowsza Północno-Wschodniego, w którym wprowadzano niemieckie wzorce administracyjne, w tym samorząd powiatowy i mieszkańcy miast ponownie uzyskali możliwość wyboru swoich przedstawicieli. Mazowsze Północno-Wschodnie czas zaborów rozpoczęło i zakończyło przynależąc do państwa pruskiego (niemieckiego), lecz w kwestii organizacji władzy lokalnej i uprawnień mieszkańców do samodzielnego decydowania o sprawach lokalnych, w tych okresach zostało zmodernizowane i mieszkańcy posiadali relatywnie największe uprawnienia w kwestii wyboru władz lokalnych.

### **Streszczenie:**

Artykuł przedstawia funkcjonowanie administracji miejskiej Mazowsza Północno-Wschodniego w latach 1795–1918. W omawianym okresie obszar ten znajdował się pod wpływem kolejnym systemów administracyjnych państw zaborczych. Po upadku I Rzeczypospolitej Mazowsze Północno-Wschodnie znalazło się pod władzą pruską. W latach 1807-1815 zmieniano administrację lokalną do francuskich wzorców. Stulecie 1815 – 1915 było czasem zaboru rosyjskiego, zaś lata 1915 – 1918, to ponownie okres okupacji niemieckiej.

**Słowa kluczowe:** Ostrołęka, administracja, Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie, powiat ostrołęcki, Mazowsze Północno-Wschodnie.

**Summary:**

The article presents the functioning of the municipal administration in Northeastern Mazovia from 1795 to 1918. During that period, the region was influenced by successive administrative systems of the occupying states. After the fall of the First Polish Republic, Northeastern Mazovia came under Prussian rule. Within the years 1807-1815, the local administration was changed to French models. The century from 1815 to 1915 was a time of Russian occupation, whereas the years 1915-1918 were once again a period of German occupation.

**Keywords:** Ostrołęka, administration, Duchy of Warsaw, Kingdom of Poland, Ostrołęka county, Northeastern Mazovia.

**Bibliografia:**

- Verordnungsblatt der Kaiserlich Deutschen Verwaltung in Polen (Dziennik Rozporządzeń Władz Cesarsko-Niemieckich w Polsce), 1915.
- Verordnungsblatt für das General-Gouvernement Warschau (Dziennik Rozporządzeń dla Jenerał-Gubernatorstwa Warszawskiego), 1916.
- Gazeta Urzędowa Komisarza Rządu Polskiego na powiat Ostrołęcki, 1918.
- Kreisblatt für den Kreis Ostrolenka, 1916, 1917.
- Monitor Polski, 1918.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005.
- Gajewski St., Nawacka K. M., *Historia ustroju Polski*, Olsztyn 2008.
- Gołota J., *Ostrołęka. Miasto i powiat w okresie międzywojennym*, Ostrołęka 2000.
- Kijowski J., *Ziemie województwa ostrołęckiego pod koniec I wojny światowej i w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*, Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego im. Adama Chętnika, 1989, t. III.
- Kociszewski A., *Mazowsze w epoce napoleońskiej*, Ciechanów 1984.
- Niedziałkowska Z., *Ostrołęka. Dzieje miasta*, Ostrołęka 2002.
- Parzych Cz., *Ostrołęczanie okresu II Rzeczypospolitej*, Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego im. Adama Chętnika” 1989, t. III.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764 – 2020*, Warszawa 2021