

Paweł Cichoń

JANA N. HORAINA PRAWIDŁA POLICYJNE

W dotychczasowej literaturze poświęconej ustrojowi i administracji Księstwa Warszawskiego niewiele miejsca zajmuje myśl administracyjna rozwijająca się w tym okresie¹. Zupełnie nieznany jest fragment tej myśli związany z wojną 1812 r. oraz próbą ponownego przyłączenia do ziem polskich terytorium Wielkiego Księstwa Litewskiego.

W czerwcu 1812 r. w Warszawie odbyły się obrady sejmu nadzwyczajnego, na którym zawiązano konfederację i ogłoszono przywrócenie Królestwa Polskiego oraz ponowne złączenie obojga narodów². W toku kampanii wojennej na obszarze Litwy, 1 lipca Napoleon ustanowił centralną władzę tymczasową, tj. Komisję Rządową³, oraz

¹ Na temat myśli administracyjnej w Księstwie Warszawskim pisali m.in. M. Kallas, *Koncepcje organizacji nowoczesnej administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Annales UMCS, sectio F, 1982, t. 37; idem, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczególnymi i praktyką*, Toruń 1970; idem, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975; idem, *Podział administracyjny Księstwa Warszawskiego (1806-1815)*, CPH, t. 30, z. 2, 1978; idem, *Projekt reform ustrojowych w Księstwie Warszawskim (1810-1811)*, ZN UMK w Toruniu, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 42, Prawo, 1971; idem, *Projekty zmiany podziału administracji Księstwa Warszawskiego*, CPH, t. 34, 1982; idem, *Zapomniany projekt konstytucji polskiej z 1814 roku*, ZN UMK, Prawo, z. 37, 1969; J. Przygodzki, *Rada Najwyższa Tymczasowa Księstwa Warszawskiego 1813-1815, organizacja i działalność*, Wrocław 2002; idem, *Komitet Organizacyjny Cywilny i jego prace nad reorganizacją administracji na terenie Księstwa Warszawskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 2144, Prawo, CCXIV, Wrocław 1999; P. Cichoń, *Korpus urzędniczy w myśli administracyjnej Księstwa Warszawskiego 1807-1815* [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, Kraków 2004, s. 147-179.

² W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 25.

³ Komisja dzieliła się na 7 komitetów tj. wydziałów: 1. żywności i magazynów, 2. policji, 3. finansów, 4. wojskowy, 5. sprawiedliwości, 6. spraw wewnętrznych, 7. oświecenia i religii. Na czele Komisji stał prezes Stanisław Sołtan. Do pomocy z głosem doradczym zatrudnionych zostało od 5 do 10 konsyliarzy. Do prawomocności uchwał Komisji konieczna była obecności co najmniej 4 członków w tym prezesa, który dodatkowo musiał wszystkie uchwały podpisywać. Sesje zwyczajne miały odbywać się codziennie, poczynając od godziny 12, nadzwyczajne zaś w miarę potrzeby zwoływał prezes. Na wszystkich posiedzeniach wymagana była obecność sekretarza generalnego, który ponadto czuwał nad aktami i kierował sprawy do poszczególnych komitetów. Personel pomocniczy składał się z: adiunkta, sekretarza spedycji, sekretarza archiwisty oraz 4 kancelistów. J. Iwaszkiewicz, *Litwa w roku 1812* [w:] *Monografie w zakresie dziejów nowożytnych*, Warszawa 1912, t. 9, s. 133.

nową administrację lokalną⁴. Ponadto przy Rządzie Tymczasowym Litewskim utworzył stanowisko komisarza, które powierzył L. P. E. Bignonowi⁵. Komisja zając się miała administrowaniem skarbem i magazynami, organizacją wojsk krajowych jak również utworzeniem gwardii narodowej i żandarmerii. Rząd litewski traktowany był jako cywilny organ okupacyjnej administracji napoleońskiej, który w odpowiednim czasie miał przejść pod bezpośrednie kierownictwo generał-gubernatora wojskowego.

Nowe struktury władzy nie spotkały się jednak z przychylnym przyjęciem ze strony miejscowej szlachty, a co za tym idzie z odpowiednim z ich strony współdziałaniem. Szlachta obawiała się bowiem zbyt radykalnych przemian społecznych. Z drugiej zaś strony sama władza zraziła do siebie chłopów, tłumiąc próby zrzucenia jarzma feudalnego⁶.

Utworzenie odrębnego rządu tymczasowego na Litwie było podyktowane względami praktycznymi, gdyż trudno byłoby w sprawach zarządu ziem okupowanych w czasie wojny odwoływać się do rządu warszawskiego. Nie był to zatem wyraz tendencji separatystycznych na Litwie. Jedność polityczna Litwy z Koroną została niezwłocznie dowiedziona przez Akces do Konfederacji Generalnej Warszawskiej⁷.

Na zajętych przez Napoleona ziemiach litewskich wprowadzono podział terytorialny analogiczny jak na obszarze Księstwa Warszawskiego, tj. podział na departamenty, powiaty i municypalności. W odróżnieniu jednak od rozwiązań francuskich jak również wzorów recypowanych w Księstwie, na czele tych jednostek postawiono organy kolegialne przy zachowaniu wszakże silnej pozycji przewodniczącego danego organu. Na czele departamentu stały Izby Administracyjne⁸,

⁴ Komisja Rządu Tymczasowego Litewskiego sprawowała nadzór nad guberniami: wileńską, grodzieńską, mińską i obwodem białostockim. Wybór członków Komisji zostawił Napoleon samym Polakom. Wyboru dokonano w obecności księcia Bassano. W skład Komisji weszli: Karol Prozor, były oboźny i pełnomocnik T. Kościuszki przy całym wojsku litewskim, Stanisław Sołtan, były marszałek nadworny, Józef Sierakowski, Aleksander Sapieha, Franciszek Jelski, były poseł na Sejm Wielki i uczestnik insurekcji; sekretarzem generalnym został Józef Ignacy Kossakowski. M. Kukiel, *Wojna 1812 roku*, Kraków 1937, t. 1, s. 369, 383, 384; W. Sobociński, *op. cit.*, s. 25; J. U. Niemcewicz, *Pamiętniki czasów moich*, Warszawa 1958, t. 2, s. 273.

⁵ W. Sobociński, *op. cit.*, s. 107.

⁶ Potwierdza to Akces do Konfederacji Warszawskiej, który – pomimo odezw rządu do ludności litewskiej z 1 i 6 lipca – podpisało niewiele osób. Pierwsza z tych odezwo opowiadała się za Napoleonem i wzywała do ofiar w celu zaopatrzenia wojska. Kolejna, oprócz powtórzenia treści poprzedniej odezw, ponownie notyfikowała fakt utworzenia rządu krajowego. Ponadto w rozporządzeniu do władz miejskich, powiatowych i wiejskich „nakazywano powrót ludności do domów, do zwykłych robót i powinności, do uprzedniego porządku rzeczy”. Zwracano się też osobno do ziemian, by ich zapewnić, że ład i bezpieczeństwo powrócą, a także zachęcić ich do powrotu do domów, do zgromadzenia rozproszonej ludności, którą mieli skłaniać do odrabiania zwykłych powinności. Duchowieństwo zaś pouczano w kolejnej odezwie, by zachęcać ludność do cierpliwego znoszenia ciężarów wojny, a chłopów do odrabiania pańszczyzny. Biuletyn wydany 30 czerwca stwierdzał powszechny patriotyzm Wilna i zaciągnięcie się w szeregi wojska 400-500 osób spośród młodzieży uniwersyteckiej. A Caulaincourt w zachowaniu się miasta wyczuwał posępną obojętność; Sołtyk odniósł natomiast wrażenie, że wejście Napoleona było tryumfalne. Prawda była po środku – „cesarza przyjęli Litwini nie z takim zapalem, jak w 1807 w Wielkiej Polsce, ale dosyć uprzejmie” – zapisał anonimowy oficer ze sztabu inżynierii. M. Kukiel, *op. cit.*, s. 385-368.

⁷ *Ibidem*, s. 370.

⁸ We Francji i w Księstwie Warszawskim na czele departamentu stał jednoosobowo prefekt. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 96; M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej...*, s. 18.

podległe osobowo i służbowo Komisji Rządowej⁹. Kierowali nimi intendenci francuscy bezpośrednio podlegli Bignonowi¹⁰. Niezależnie od struktur cywilnych w każdym departamencie działali gubernatorzy, którzy zajmowali się sprawami wojskowymi w tym zaopatrzeniem i pocztą wojskową.

W powiatach funkcjonowały podprefektury, na czele których postawiono podprefektów¹¹. W miastach utworzono rady municypalne z prezydentem-merem na czele, które w miastach departamentowych podlegały Izbom Administracyjnym, w powiatach zaś podprefektom. Rozkazem Napoleona z 1 lipca radę municypalną powołano dla Wilna, a wprowadzona tam organizacja miała być wzorem dla innych miast litewskich. Municypalność wileńska składała się z prezydenta-mera, adiunktów i 12-osobowej rady municypalnej¹². Wszyscy członkowie posiadali głos decydujący i tylko w przypadku równości zdań prezydent miał głos rozstrzygający.

Wewnętrznie dzieliła się na 3 wydziały: pierwszy zajmował się policją miejską, drugi – funduszami, dobrami, dochodami, kapitałami miejskimi, kasą miejską z jej przychodami i rozchodami, prowadzeniem rekwizycji dla wojsk francuskich, trzeci – administrował domami należącymi do miasta, zbierał składki kwaterekowe, wyznaczał dla wojska kwatery stosownie do rangi. Na czele wydziału stali przewodniczący wybrani spośród członków municypalności.

Municypalność zobowiązana była wykonywać wszelkie zalecenia Komisji Rządowej, jej komitetów oraz Izby Administracyjnej. Codziennie też musiała przysyłać tym organom raporty ze swej działalności. Można zatem powiedzieć, iż istniała rozbudowana struktura nadzoru służbowego.

1 lipca 1812 r. prezydentem Wilna został Michał Romer, prezes Sądu Głównego, późniejszy czynny członek Towarzystwa Patriotycznego, „adiunktami mianowano Szymona Malewskiego, członka uniwersytetu, adwokata Daniłowicza,

⁹ Izby zobowiązane były do wykonywania poleceń Komisji Rządowej i komitetów wydziałowych. Wszelkie ustawy, przepisy i rozkazy władz rządowych miały być publikowane przez nią w departamencie. Wewnętrznie podzielone były na 3 wydziały. Pierwszy zajmował się sprawami wewnętrznymi, policją i sprawiedliwością, drugi – wojskowością i zaopatrzeniem w żywność, a trzeci – sprawami skarbowymi i edukacyjnymi. Niezależnie od tego Izby zapobiegać miały niedoborom żywności, czuwać nad terminowością w placeniu podatków i w poborze rekruta oraz stać na straży przestrzegania prawa. J. Iwaszkiewicz, *op. cit.*, s. 141-142.

¹⁰ Stosunki pomiędzy Izbami a intendentami nie należały do najlepszych, zachodziły bowiem nieustanne kolizje i spory. *Ibidem*, s. 143-144.

¹¹ Zgodnie z zarządzeniem Komisji z dnia 21 lipca, podprefektom powierzono obowiązki należące do dawnych marszałków powiatowych, nadzór nad policją powiatową oraz kompetencje, które w departamencie należały do Izby Administracyjnej. Ponadto podprefekci mieli zorganizować służby policyjne złożone z inspektorów cyrkulowych, pomocników, setników i dziesiętników. Urzędnicy ci nie posiadali uprawnień do podejmowania samodzielnych decyzji, lecz wykonywali jedynie polecenia inspektorów. Do obowiązków inspektorów należało wykonywanie poleceń podprefektury, przestrzeganie porządku i bezpieczeństwa, reperacje dróg, wyprawianie transportów, aresztowanie osób nie mających paszportów, dozór nad rolnictwem, obrona włości przed uciskiem. Odpowiedzialni byli także za rozkład wszystkich ciężarów publicznych oraz ich egzekucję. Urzędnikami pomocniczymi w każdej podprefekturze byli 2 radcy powiatowi. Podprefektura dzieliła się na 3 wydziały, odpowiadające wydziałom Izby Administracyjnej. *Ibidem*, s. 145-147.

¹² Prezydent miał prawo stosownie do potrzeby wzywać obywateli miejskich (posesjonatów) do zasiadania i zastępowania miejsc w radzie miejskiej. Ponadto miał zorganizować struktury policyjne, tzn. wspólnie z członkami municypalności przygotować projekt podziału miasta na cyrkuly, a za zgodą Komitetu Policji i Spraw Wewnętrznych mianować urzędników policyjnych oraz innych miejskich oficjalistów. Miał również osobiście zasiadać w wydziale policyjnym. *Ibidem*, s. 148.

chirurga Wojnicza i kupca Śledzińskiego”¹³. 16 września, stanowisko prezydenta objął Jan Nepomucen Horain, autor *Prawideł policyjnych*.

Nowo powołany prezydent dostrzegał potrzebę poddania wielu dziedzin życia społecznego reglamentacji prawnej, opartej na obowiązkach i powinnościach poszczególnych obywateli oraz popartej szeroką kontrolą władzy państwowej.

Jan Nepomucen Horain swoje dorosłe życie związał z działalnością polityczno-wojskową zmierzającą do utrzymania, a następnie do odzyskania niepodległości przez Rzeczpospolitą¹⁴. Urodził się w 1760 r. jako syn wojewody brzesko-litewskiego Jana Antoniego i Moniki z Zielińskich. W wieku 15 lat wstąpił do Korpusu Kadetów w Warszawie. Zanim ukończył lat 30, prawdopodobnie, aż dwukrotnie posłował na sejmy. Był również członkiem Komisji Skarbowej Wielkiego Księstwa Litewskiego, w 1786 r. został szambelanem króla Stanisława Augusta Poniatowskiego.

W 1792 r. wszedł do Komisji Skarbowej Obojga Narodów, a po wybuchu wojny polsko-rosyjskiej rozpoczął pracę w Komisji Wojskowej Obojga Narodów. Zanim I Rzeczpospolita na dobre zniknęła z mapy Europy, zdążył jeszcze wystąpić na kilku sejmikach litewskich.

W okresie insurekcji kościuszkowskiej pracował w Wydziale Wojskowym Rady Zastępczej Tymczasowej, a po wyzwoleniu Wilna został zaocznie powołany do Deputacji Skarbu Publicznego Rady Litewskiej, w której *nota bene* nigdy nie zasiadł. Następnie uczestniczył w pracach Rady Najwyższej Narodowej. Jako m.in. zastępca pełnomocnika ds. wojskowych na terenach na wschód od Warszawy brał udział w operacjach wojskowych, ponadto dokonał szeregu zmian w organizacji lokalnych magistratur cywilnych.

W 1807 r. prawdopodobnie został członkiem dwóch deputacji powołanych do uregulowania sprawy rekwizycji francuskich w Warszawie oraz ułożenia projektów dotyczących dóbr narodowych. W trakcie kampanii Napoleona, 16 września 1812 r. został wybrany na prezydenta-mera Wilna¹⁵. Po klęsce pod Moskwą i wycofaniu się Napoleona, Horain wraz z innymi członkami władz litewskich znalazł się 27 lutego 1813 r. w Krakowie. W uznaniu jego zasług dla Napoleona, były rezydent francuski w Warszawie, Bignon, zaproponował władzom francuskim wypłacenie Horainowi, przebywającemu wówczas w Dreźnie, miesięcznej pensji w wysokości 1000,00 franków. W sierpniu tego samego roku, na wniosek księcia Bassano, Horain nominowany został kawalerem Legii Honorowej. Podczas pobytu w Paryżu dowiedział się o ukazie amnestyjnym cara Aleksandra I, zezwalającym mu na powrót do Rosji i informującym o zwrocie majątku obłożonego sekwestrem. Horain zmarł w 1820 r. prawdopodobnie na terenie Królestwa Polskiego.

¹³ Członkami rady municypalnej zostali: „Antoni Chrapowicki obywatel, Franciszek Czyż asesor trybunału, Malczewski notariusz, Troland cukiernik, Szymkiewicz lekarz, Wojnicz adwokat, Neuman lekarz, Rejzer kupiec, Mauzer kupiec jedwabiu, Maks siodlarz, Stalkowski i Borkowski dawny burmistrz”. *Ibidem*, s. 204.

¹⁴ Szerzej na ten temat zobacz [w:] *Polski Słownik Biograficzny* [dalej PSB], t. 9, s. 612-613.

¹⁵ PSB błędnie podaje, że powołany został na stanowisko burmistrza Wilna, w rzeczywistości wprowadzono wówczas urząd prezydenta-mera. *Ibidem*, s. 613.

W dniu objęcia urzędu prezydenta-mera Wilna – 16 września 1812 r. – Horain wydał specjalny dekret pt. *Prawidła policyjne*¹⁶. Dekret ten stanowi swoisty zbiór przepisów porządkowych i karno-administracyjnych zwanych przez autora „główniejszymi prawidłami policyjnymi”. Wstęp informuje o tym, iż *Prawidła policyjne* wydane zostały w związku z powołaniem do życia przez Komisję Rządu Tymczasowego Wielkiego Księstwa Litewskiego struktur policyjnych w mieście Wilnie. Organy policyjne zostały ustanowione „tak dla bezpieczeństwa publicznego i prywatnego Obywateli mieszkańców Miasta [Wilna – P.C.], jak też dla dopilnowania egzekucji postanowień zwierzchniczych”. Zarazem przepisy te określały „obowiązki policji względem zwierzchności, jako też względem obywatelów i od tych wzajemnie względem policji”¹⁷. Zgodnie z deklaracją zawartą we wstępie przepisy te miały znaleźć zastosowanie także „ku powszechnemu zachowaniu we wszystkich miastach wydziałowych Litwy”¹⁸.

Utworzone w ten sposób organy jako część administracji spraw wewnętrznych tworzyły scentralizowany system oparty na podległości służbowej i hierarchicznym podporządkowaniu (dyrektor policji, sześciu komisarzy, dwudziestu czterech strażników, „dozorcy starszego pożarnych instrumentów i więzień”, przysięgłego do miar i wag oraz instygatora pełniącego funkcję oskarżyciela publicznego w przypadku naruszenia postanowień *Prawideł policyjnych*). Powołane struktury policyjne miały zatem tworzyć część rządowej administracji działającej na terenie Wilna.

Dekret określał także relacje pomiędzy organami policyjnymi a obywatelami. W wielu przypadkach przewidywał konieczność współdziałania obywateli z tymi organami. Uchylenie się od wykonania obowiązków uprawniało do wszczęcia postępowania karno-administracyjnego i wymierzenia grzywny (zwanej „sztrafem”) w wysokości od 1 zł do 100 zł, kary aresztu lub więzienia¹⁹.

Zadania należące do aparatu policyjnego w zdecydowanej większości miały charakter reglamentacyjno-dystrybucyjny związany z wydawaniem różnego typu zezwoleń. Z drugiej strony były to sprawy związane z zaspokajaniem szeroko rozumianych potrzeb społecznych. Dekret zawierał przepisy powszechnie obowiązujące, bez względu na pochodzenie społeczne, wyznanie, narodowość czy też sytuację materialną. Przewidziane obowiązki należało wykonywać w trybie i terminach określonych w dekreście. Wprowadzał on także zasadę rejonizacji, polegającą na dokonywaniu różnego typu zgłoszeń i rejestracji według miejsca zamieszkania wnioskodawcy.

Do pierwszej grupy obowiązków o charakterze reglamentacyjno-dystrybucyjnym można zaliczyć: prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej, prowa-

¹⁶ J. Horain, *Prawidła policyjne*, Wilno 1812 (ten niedatowany dokument znajduje się w Bibliotece Jagiellońskiej, liczy sześć stron i obejmuje wstęp oraz 30 punktów); zob. też J. Iwaszkiewicz, *op. cit.*, s. 226-227.

¹⁷ J. Horain, *op. cit.*, s. 1.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Na wypadek niemożności zapłacenia grzywny przewidziano zastępczą karę aresztu („więzienia policyjnego”), wymierzaną orzeczeniem sądu, po wcześniejszym procesie prowadzonym z oskarżenia miejskiego instygatora. Środki uzyskane z grzywnien miały być przeznaczane na utrzymanie więzień oraz szpitali w Wilnie. *Ibidem*, pkt 30, s. 6.

dzenie ewidencji i kontroli ruchu ludności, udzielanie pozwoleń na świadczenie pracy, zwalczanie hazardu oraz fałszowania pieniędzy, cenzurę, wydawanie paszportów.

Dekret wprowadzał zasadę wolności gospodarczej, jednak pod pewnymi warunkami. Po pierwsze, należało uzyskać licencję tzw. bilet od municypalności²⁰. Dotyczyło to w szczególności osób zajmujących się handlem, przemysłem, prowadzeniem teatru, oberży lub podobnego lokalu. Po drugie, każdy kupiec musiał być zapisany w Księdze Kupieckiej Wileńskiej²¹.

Niedopełnienie pierwszego z tych obowiązków pociągało za sobą sankcje karne, których wysokość zależała od okresu prowadzenia działalności bez pozwolenia. Osobom trudniącym się handlem obwoźnym (po ulicach i domach) groziła grzywa w wysokości 10 zł. Dwukrotnie wyższą karę musiał zapłacić ten, kto pomimo wcześniejszej kontroli i wymierzonej kary w dalszym ciągu nie uzyskał pozwolenia²². Dalsze uchylanie się od zarejestrowania swojej działalności gospodarczej pociągało za sobą dotkliwsze konsekwencje w postaci konfiskaty całego towaru, a uzyskane pieniądze z publicznej licytacji przekazywano do kasy miejskiej²³. Do kontroli ścisłego przestrzegania tego obowiązku zaangażowano komisarzy i strażników policyjnych, którzy uprawnieni byli do żądania okazania biletu pod rygorem odprowadzenia osoby uchylającej się do aresztu. W pozostałych przypadkach brak licencji na prowadzenie teatru, oberży, „kafenhauzu, billardów, cukierni, szynków i wszelkiego gatunku handle, przemysła” powodował wymierzenie grzywny w wysokości 50 zł i zawiadomienie municypalności.

Do kompetencji policji należało rejestrowanie zdarzeń określających stan cywilny osoby, tj. urodzenie oraz zgon²⁴. Ponadto prowadzono ewidencję imion i nazwisk oraz miejsc pobytu osób. Niezwłocznie powyższe dane zobowiązane były zgłosić osoby najbardziej związane z rejestrowanym zdarzeniem, np. rodzice przy rejestracji urodzin, najbliżsi krewni przy rejestracji zgonu itd. Zgłaszając urodzenie dziecka, należało podać jego płeć, imiona i nazwiska rodziców oraz „użytych przy porodzeniu dziecięcia Akuszera lub Akuszerki”. Powyższy wymóg mógł wiązać się z troską o ochronę zdrowia, wyrażającą się w zapewnieniu mieszkańcom fachowej pomocy medycznej.

Zgłaszając zgon, należało podać imię i nazwisko osoby, jej kondycję [materiałną], opis choroby i śmierci. Wymagano także podania imienia i nazwiska lekarza, który opiekował się zmarłym przed jego śmiercią. „Dla wyśledzenia nadzwyczajnych przypadków śmierci” wprowadzono zakaz grzebania zmarłych przed

²⁰ Osoby prowadzące działalność gospodarczą w dniu uchwalenia *Prawideł policyjnych* zobowiązane zostały do uzyskania pozwolenia w ciągu dwóch tygodni od dnia wejścia w życie dekretu. *Ibidem*, pkt 16, s. 3, 4.

²¹ Dotyczyło to także właścicieli „najemnych karet, dorożek i sanek”. Za niedopełnienie obowiązku rejestracyjnego groziła im grzywna w wysokości 20 zł. *Ibidem*, pkt 19, s. 4.

²² Dekret stanowił, że: „nikomu z mieszczan jako i żydów niezapisanemu w kupiectwo, nie wolno handlować ani sprzedawać żadnych rzeczy”. *Ibidem*, pkt 15, s. 3.

²³ Również kupcy przybywający do Wilna musieli uzyskać zgodę municypalności na sprzedaż swoich produktów. Wobec Żydów wprowadzono dodatkowe przepisy. Za wykonywanie działalności bez zezwolenia groziła im kara 2 zł, w przypadku powtórnego przyłapania ich na działalność bez zezwolenia groziła im kara 4 zł, za trzecim razem 6 zł oraz skierowanie sprawy do sądu na podstawie oskarżenia miejskiego instygatora. *Ibidem*.

²⁴ W tym zapisie dziwi brak obowiązku rejestracji zawarcia małżeństwa.

zawiadomieniem o zgonie organu policyjnego, jak również przed upływem 36 godzin od śmierci. Warunkiem przystąpienia do pochówku było uzyskanie biletu wystawionego bezpłatnie przez komisarza policji, przy czym w przypadku naturalnej śmierci mógł on być sporządzony przed upływem powyższego terminu²⁵.

Niedopełnienie obowiązku rejestracyjnego groziło grzywną w wysokości 10 zł. W sytuacjach poważniejszych, zapewne związanych z przestępstwami, winni naruszenia tego obowiązku narażali się na proces sądowy i karę więzienia²⁶. Znacznie wyższą grzywną (100 zł) mogli być obciążeni duchowni wyznań chrześcijańskich, jak również zarząd gminy żydowskiej (kahał) za przeprowadzenie pogrzebu bez stosownego zaświadczenia²⁷. Jednocześnie zobowiązano ich do niezwłocznego zawiadomienia komisarza na piśmie o każdej osobie, która chciała pochować zmarłego bez biletu.

Dekret przewidywał także obowiązek meldunkowy, polegający na tym, iż każdy właściciel domu miał obowiązek zawiadomić komisarza cyrkulowego o wynajęciu lokalu lub przyjęciu kogoś na kwaterę. Za niedopełnienie tego obowiązku przewidziano karę w wysokości 10 zł²⁸.

W sytuacjach uzasadnionych względami bezpieczeństwa, komisarze cyrkulowi mieli prowadzić ewidencję przyjazdów i wyjazdów z Wilna. Właściciel nieruchomości lub zarządca nieruchomości, zwany „zawidowcą domu”, miał obowiązek zawiadomić o „każdym przyjeździe krajowym lub cudzoziemcu” w ciągu pół godziny od przyjęcia na „stancję”. Zgłoszenie miało być sporządzone na piśmie i obejmować następujące dane osobowe: „imię, nazwisko, urząd, miejsce, z którego przybywa, dla jakiego interesu i czas pobytu”²⁹. Dodatkowo wprowadzono obowiązek deponowania paszportów osób przyjezdnych w biurze policji. Za naruszenie tego obowiązku komisarze mogli wymierzyć grzywnę w wysokości 10 zł.

Komisarze cyrkulowi, zgodnie z zasadą rejonizacji, zobowiązani zostali do wydawania pozwoleń na pracę na terenie podlegającym ich władzy. Dokument taki wydawano bezpłatnie na wniosek „wszelkiego rodzaju ludzi luźnych”³⁰, którzy przybywszy do Wilna, chcieli tam podjąć pracę. Warunkiem otrzymania pozwolenia było „przedłożenie dowodów swojej służby i konduity”. Podjęcie pracy bez zezwolenia groziło karą 2 zł, zaś osoba zatrudniająca takiego pracownika narażała się na karę 4 zł.

Organy policyjne zaangażowane zostały także w zwalczanie hazardu. W związku z tym mogły „każdego, jakiegokolwiek stanu i rangi, grą azardową bawiącego się” aresztować. Ponadto, każdy właściciel lokalu rozrywkowego lub noclegowego, umożliwiający uprawianie w nim hazardu, mógł być ukarany grzywną w wysokości 100 zł. W przypadku ponownego złamania zakazu, właściciel lokalu miał

²⁵ *Ibidem*, pkt 3 i 4, s. 1.

²⁶ *Ibidem*, pkt 5, s. 1, 2.

²⁷ Wprowadzono też obowiązek grzebania zmarłych wyłącznie na wyznaczonych cmentarzach, zabraniając jednocześnie grzebania ich w kościołach. *Ibidem*, pkt 6, s. 2.

²⁸ Dekret wymagał zawierania pisemnych umów najmu i informowania o tym komisarzy, „lecz komisarze nie mają prawa wymagać z tej okazji żadnych opłat”. *Ibidem*, pkt 17, s. 4.

²⁹ W przypadku osób nieumiejących pisać raport należało złożyć w formie ustnego zawiadomienia również do komisarza odpowiedniego cyrkulu. *Ibidem*, pkt 8, s. 2.

³⁰ Byli to m.in. „lokaje, kucharze, mamki, dziewczki, garderobne”. *Ibidem*, pkt 9, s. 2.

być postawiony przed sądem na podstawie oskarżenia przygotowanego przez miejskiego instygatora.

Kara więzienia przewidziana została również za posługiwanie się fałszywymi pieniędzmi³¹.

Kolejnym zadaniem należącym do policji była cenzura. Dekret przewidywał cenzurę prewencyjną, stąd też pod groźbą kary w wysokości 100 zł każda drukarnia musiała uzyskać wcześniejszą zgodę na druk: książek, czasopism, a nawet afiszy i ogłoszeń³².

Organy policyjne wydawały także paszporty niezbędne do realizacji obowiązku meldunkowego. Dokument taki mógł otrzymać każdy obywatel po uiszczeniu opłaty w wysokości 15 gr, natomiast osoby ubogie pokrywały jedynie wartość użytego papieru stemplowego³³.

Druga kategoria zadań organów policyjnych obejmowała zaspokajanie szeroko rozumianych potrzeb społecznych, przy czym były one skorelowane z różnego typu obowiązkami mieszkańców. Należały do niej: zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona przeciwpożarowa, ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu.

Każdy budynek miał być wyposażony w odpowiedni sprzęt przeciwpożarowy, a wszyscy mieszkańcy zobowiązani zostali do udziału w akcjach gaszenia pożarów. Po usłyszeniu sygnału alarmowego należało przybyć na miejsce zdarzenia osobiście lub wysłać kogoś w zastępstwie wraz z odpowiednimi narzędziami. W celu zmobilizowania osób do aktywnego udziału w takich akcjach przewidziano system nagród i kar. Ten, kto pierwszy dotarł na miejsce i przystąpił do akcji gaśniczej, miał otrzymać 20 zł nagrody, „czyje zaś konie w kwadrans po przyjsciu pierwszego najpóźniej przyjdą ten zapłaci 50 zł, czyje zaś nie będą wcale, ten zapłaci sztrafu 100 zł”³⁴.

Dekret nakazywał także dbanie o czystość w mieście. Obowiązki w tym zakresie można podzielić na dwie grupy. Jedne z nich ciążyły wyłącznie na właścicielach nieruchomości, którzy pod groźbą kary 6 zł mieli „oczyszczać ulice przeciwko domów swoich, dziedziniec, lochy, rynsztoki przeciwko domu leżące”. Natomiast wszystkich mieszkańców obowiązywał zakaz wylewania nieczystości „przez okna na ulicę” pod karą 5 zł albo „osobistego więzienia”. Dodatkowo sprawca zobowiązany był naprawić wyrządzoną szkodę³⁵.

Prawidła policyjne zawierały też przepisy porządkowe służące zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańców, takie jak obowiązek oświetlania ulic³⁶, numerowa-

³¹ Wprowadzono również obowiązek posługiwania się monetami wg kursu ustalonego przez rząd litewski. *Ibidem*, pkt 29, s. 6.

³² *Ibidem*, pkt 28, s. 6.

³³ Paszport wydawał Prezes Komitetu Policji. Warunkiem otrzymania paszportu była pozytywna opinia osiadłego obywatela, służąca zapewne w celu umożliwienia pełnej identyfikacji danej osoby.

³⁴ *Ibidem*, pkt 23, s. 4.

³⁵ *Ibidem*, pkt 11, s. 2.

³⁶ Ulice należało oświetlać w okresie jesiennym i zimowym w godzinach pomiędzy 18 a 1 w nocy. Odstępstwem od tej reguły były noce pogodne w samej pełni, kiedy miesiąc jasno świeci”. Osoby niedopełniające tego obowiązku obciążano karą w wysokości 3 zł i 10 groszy. *Ibidem*, pkt 12, s. 3.

nia domów³⁷, oddania przez ludność cywilną wszelkiej broni³⁸, wylapywania bezpańskich zwierząt³⁹, kontroli sprzedaży trucizn i materiałów wybuchowych⁴⁰, zwalczania włóczęgostwa i żebractwa⁴¹. Były tam również zakazy: poruszania się ze zbyt dużą prędkością po ulicach miasta⁴², chodzenia po ulicach z „otwartym” ogniem, a także z „lulką zapaloną”⁴³.

Do przepisów porządkowych, które służyć miały nie tylko utrzymaniu porządku, ale i ochronie moralności publicznej, zaliczyć można wymóg zamykania wszystkich „traktierni, kawiarni, szynków” o godzinie 22, pod karą grzywny w wysokości 5 zł⁴⁴. Policja zobowiązana została także do zabezpieczania odbywających się w mieście zgromadzeń publicznych oraz uroczystości narodowych⁴⁵.

Dekret przewidywał urzędowy sposób walki z przekupstwem i nieuczciwą konkurencją. W tym celu do godziny 12 we wszystkie dni targowe, tj. w niedziele, wtorki i piątki, na rynkach i targach można było jedynie prowadzić handel detaliczny służący zaspokajaniu codziennych potrzeb konsumpcyjnych. Dopiero po godzinie 12 istniała możliwość handlu hurtowego. Sankcja karna za złamanie tego zakazu była surowa, gdyż obejmowała grzywnę w wysokości 5 zł i konfiskatę zakupionego towaru⁴⁶.

Zadania organów policyjnych, a zarazem obowiązki mieszkańców Wilna miały wówczas w zdecydowanej większości charakter ogólnoadministracyjny. Nie powinno to dziwić, gdyż w pierwszych dziesięcioleciach XIX wieku nadal panowała tendencja wyrażająca się w postrzeganiu „administracji” przez pryzmat osiemnastowiecznej nauki policji, dla której termin „policja” był synonimem „ad-

³⁷ Każdy dom powinien być oznaczony tabliczką z numerem i nazwiskiem właściciela. *Ibidem*, pkt 23, s. 4.

³⁸ Dekret przewidywał ogłoszenie w drukach o obowiązku znoszenia wszelkiej broni rosyjskiej i innych przedmiotów pozostałych po „moskałach” na ratusz, jak również zakazie kupowania broni i materiałów wybuchowych. Za naruszenie tych przepisów groziła grzywna w wysokości 10 zł, kara więzienia oraz konfiskata zakazanych towarów. *Ibidem*, pkt 27, s. 5.

³⁹ Właściciele zwierząt mieli obowiązek sprawowania opieki nad nimi (bydłem, świniami, a także psami). Schwytane zwierzęta pozostawione bez opieki miały być oddawane do „szpitali”. *Ibidem*, pkt 22, s. 4.

⁴⁰ Właściciele aptek zobowiązani zostali do poinformowania municypalności o ilości posiadanych trucizn. Ponadto „bez recepty podpisanej od znanych doktorów przedać jej najmniejszej części nie mogą i bez zatrzymania recepty do okazania w potrzebie”. Naruszenie tych zasad zagrożone było wysoką grzywną w wysokości 100 zł. *Ibidem*, pkt 18, s. 4.

⁴¹ „Policja obowiązana zbierać z ulic żebraków, włóczęgów i do właścicieli z Miasta wysyłać będzie mocna, a nie mających właścicieli po szpitalach publicznych lokować”. *Ibidem*, pkt 21, s. 4.

⁴² Zakaz dotyczył poruszania się konno lub powozem, zaś osoby naruszające ten zakaz mogły być ukarane grzywną w wysokości 20 zł, a jeśli spowodowały wypadek, sprawa miała być skierowana do sądu kryminalnego. *Ibidem*, pkt 19, s. 4.

⁴³ Za naruszenie takiego zakazu groziła kara 6 zł oraz konfiskata lulki. *Ibidem*, pkt 10, s. 2. Zapis ten przypomina w swej treści m.in. przepisy tzw. „Reżimu policyjnego w państwie „Ładu i porządku” Rozporządzenie policyjne” obowiązującego w Prusach w XVIII w. („Kto nie wystawi wiadra z wodą, płaci 12 koron grzywny, kto przechodzi z fajką w ustach, płaci 10 koron”). M. Hładij, D. Małec, J. Małec, Z. Zarzycki, *Historia administracji. Wybór źródeł*, Kraków 2002, s. 28.

⁴⁴ J. Horain, *op. cit.*, pkt 13, s. 3.

⁴⁵ *Ibidem*, pkt 24, s. 4.

⁴⁶ *Ibidem*, pkt 14, s. 3.

ministracji”⁴⁷. Stąd też w potocznym rozumieniu w okresie Księstwa Warszawskiego „administracja” utożsamiana była z „policją”⁴⁸.

W omawianym dekrete czuje się także ducha policyistyki, wedle której „rzecz państwa – monarchy jest dbałość o dobrobyt i pomyślność społeczeństwa i w każdym przypadku, gdy jednostka swoimi siłami i środkami nie jest w stanie zapewnić sobie wszechstronnego rozwoju – wkroczyć musi policyjna działalność innych osób”⁴⁹. Dekret ten, przeniknięty kazuistyką i pragmatyzmem, nie pozbawiony także elementów moralizatorskich, czyli mający cechy charakterystyczne dla policyistyki, to w istocie zbiór norm ustanowionych dla zapewnienia dobrego bytu wewnętrznego kraju i jego mieszkańców⁵⁰.

Kontrolą przestrzegania tych wszystkich przepisów miały zajmować się organy policji bezpieczeństwa publicznego i prywatnego. Dodatkowo miały się one zajmować „dopilnowaniem egzekucji”, tj. wykonywaniem decyzji władz administracyjnych. A zatem policja miała zajmować się wszystkim, co przyczyniłoby się do zapewnienia spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Dekret ten miał więc swe korzenie w osiemnastowiecznej nauce policji⁵¹. Niewykluczone, że autor znał pierwszy w Polsce podręcznik nauki policji *Początkowe prawidła policji ogólnej w kraju*, w którym wymieniono w 10 punktach zagadnienia stanowiące sferę oddziaływania policji⁵². Ochroną policji miały być objęte: religia, obyczaje, zdrowie mieszkańców, żywność, urbanizacja miast, bezpieczeństwo i spokój publiczny, nauka i sztuki wyzwolone, handel, rzemiosło i przemysł, ubodzy, inwalidzi i żebracy. Jak wynika z analizy *Prawideł policyjnych* istnieje wyraźne podobieństwo pomiędzy zadaniami organów policyjnych określonymi w tym podręczniku i w dekrete.

⁴⁷ W I połowie XIX wieku tradycyjna policyistyka zaczęła się stopniowo przeobrażać w naukę prawa administracyjnego oraz w naukę administracji. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, wyd. 3, s. 86.

⁴⁸ Szczególnie znajdowało to odzwierciedlenie w postrzeganiu zadań władzy administracyjnej oraz władzy policyjnej. Pojęcie „policja” miało rozległą i nieskonkretyzowaną treść. Obejmowano nim całokształt porządkowo-administracyjnej działalności państwa oraz coraz bardziej rozbudowanej kontroli. Kryła się pod nim także działalność profilaktyczna przeciwko określonym „antypaństwowym” czynom obywateli, wreszcie – w ujęciu podmiotowym – sam aparat bezpośredniego przymusu. W. Kawka stwierdził, że policja, rozumiana jako gałąź działalności administracji wewnętrznej mającej na celu ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, funkcjonuje od czasu wejścia w życie pruskiego „Allgemeines Landrecht” z 1794 r. i francuskiego kodeksu karnego z 1795 r. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 22, 24.

⁴⁹ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 112.

⁵⁰ Była to cecha charakterystyczna dla policyistyki. *Ibidem*, s. 17.

⁵¹ Hans Maier, powołując się na pracę J. Segalla o historii zarządu policyjnego w Rzeszy, dowodzi, iż słowo „policja” zaczerpnięte zostało w końcu XV wieku z Burgundii i wszczepione do słownictwa Kancelarii Rzeszy, gdzie poczęto je szeroko stosować, w znaczeniu ogólnego porządku wewnętrznego państwa lub administracji państwowej. Także XIX-wieczny *Słownik niemiecki* braci Grimm stwierdza, że słowo „policja” oznaczało w Niemczech w XV do XVII wieku: „die regirung, verwaltung und ordnung, besonders eine art sittenaufsicht in staat und gemeinde, auch der staat selbst sowie die staatskunst, politik”. J. Małec, *U źródeł polskiej nauki policji w XVIII wieku*, [w:] *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2003, s. 23; por. H. Maier, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*, wyd. 2, München 1980.

⁵² Podręcznik ten anonimowego autora ukazał się w Polsce w 1792 r. Omówił go szerzej J. Małec, *Pol-ska myśl administracyjna w XVIII wieku*, Kraków 1986, s. 99 i nast.

Konkludując, można stwierdzić, iż używany przez Horainę termin „policja” odnosił się do szeroko pojętej administracji⁵³. Autor nałożył na administrację liczne obowiązki ukierunkowane na zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych. Rola organów policyjnych, którym powierzano realizację tych obowiązków, kreowana była na stworzenie „administracji świadczącej”. Mamy tu do czynienia z „policją dobrobytu”, ale również z „policją bezpieczeństwa”, co jeszcze bardziej podkreśla, że wpływ osiemnastowiecznej nauki policji na treść *Prawideł policyjnych* był naprawdę duży. Na uwagę zasługuje również to, iż przepisy tego dekretu przewidywały podległość organów policyjnych prawu, a co za tym idzie podkreślały dwustronnie obowiązujący charakterze przepisów prawa. Aparat policyjny miał wyraźnie określony obszar działania, poza który nie mógł wkraczać, ale nadto obywatel, korzystając z przysługujących mu praw, mógł domagać się ich przestrzegania bądź realizacji przez organy władzy publicznej.

⁵³ Na temat XVIII-wiecznej nauki policji w Europie patrz m.in. J. Malec, *U źródeł polskiej nauki policji...*, s. 23-39; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji...*, s. 55-59; H. Maier, *op. cit.*; M. Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. 1: *Reichspublizistik und Polizeywissenschaft*; t. 2: *Staatslehre und Verwaltungswissenschaft*, München 1988-1992.